

Promemoria Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

S2021/06915

Promemorians huvudsakliga innehåll:

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) trädde i kraft den 10 januari 2021. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av januari 2022. Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020. Även den lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av januari 2022.

Det epidemiologiska läget är i dag bättre än när lagarna infördes men pandemin pågår fortfarande. Det är svårt att förutse hur läget kommer att vara när lagarna upphör att gälla men erfarenheterna talar för att det finns behov av en fortsatt beredskap efter utgången av januari 2022. Det förslås därför att lagarnas giltighet förlängs till utgången av maj 2022 i syfte att säkerställa en fortsatt god beredskap. Det förutsätter att det finns ett remitterat förslag.

I promemorian föreslås också att det vid en förlängning av lagarna efter januari 2022 bör göras vissa ändringar i lagarna. Ändringarna innebär bl.a. att bemyndigandena för regeringen att meddela föreskrifter om förbud eller nedstängning tas bort. Vidare föreslås att kraven på smittskyddsåtgärder för serveringsställen anpassas till vad som gäller för de verksamheter som regleras av covid-19-lagen.

Innehåll

1	Lagförslag.....	5
1.1	Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag	5
1.2	Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag.....	8
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2021:862) om ändring i lagen (2021:6) om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	12
2	Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.....	13
2.1	Covid-19-lagen.....	13
2.2	Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	14
3	Lagarnas giltighetstid bör förlängas med fyra månader	16
4	Ändringar bör genomföras i covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen...	29
4.1	Bemyndigandena om förbud och nedstängning tas bort efter januari 2022.....	29

4.2	Vissa ytterligare anpassningar bör göras i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	33
5	Konsekvenser	40
5.1	Övergripande konsekvenser för enskilda.....	40
5.2	Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare.....	41
5.3	Konsekvenser för det allmänna.....	43
5.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	45
6	Författningskommentar	47
6.1	Förslaget till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag	47
6.2	Förslaget till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag.....	51

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen¹, som gäller till utgången av januari 2022²,

dels att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022,

dels att 12 § ska upphöra att gälla,

dels att 3, 4, 7, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den som driver ett serveringsställe *ansvarar för att*

1. *serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra,*

2. *verksamheten i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras, och*

Den som driver ett serveringsställe *ska vidta*

lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning i serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. 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.

¹ Senaste lydelse av 12 § 2021:7.

² Lagens giltighetstid senast förlängd 2021:860.

3. *det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.*

Första stycket gäller även vid entréer till sådana lokaler och områden, om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet.

4 §

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet *har* tillsyn över att *denna lag och anslutande* föreskrifter följs.

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet *utövar* tillsyn över att föreskrifter *som har meddelats med stöd av 10 §* följs.

Länsstyrelsen ska ge länets kommuner stöd, råd och vägledning.

7 §

Den nämnd som avses i 4 § får i sin tillsynsverksamhet besluta de förelägganden och förbud som behövs för att *denna lag och anslutande* föreskrifter ska följas.

Den nämnd som avses i 4 § får i sin tillsynsverksamhet besluta de förelägganden och förbud som behövs för att *de* föreskrifter *som har meddelats med stöd av 10 §* ska följas.

Nämnden ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela *ytterligare* föreskrifter om smittskyddsåtgärder *enligt 3 §*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *att den som driver ett serveringsställe ska vidta* smittskyddsåtgärder. *Sådana föreskrifter får innebära krav på*

1. begränsning av antalet besökare,

2. minsta avstånd mellan besökare,

3. begränsning av öppettider, eller

4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Föreskrifter som meddelas med stöd av första stycket får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

11 §³

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

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

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

Föreskrifter enligt 10 § får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

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

Föreskrifterna 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.

Denna lag träder i kraft den 31 januari 2022.

³ Senaste lydelse 2021:7.

1.2 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som gäller till utgången av januari 2022⁴,

dels att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022,

dels att 12, 13, 15 och 24 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 12, 13, 15 och 24 §§ ska utgå,

dels att 7–11 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁵

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

1. begränsning av antalet deltagare,

2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,

3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller

4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

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

⁴ Lagens giltighetstid senast förlängd 2021:861.

⁵ Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

8 §⁶

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

Sådana föreskrifter får innebära krav på

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

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

9 §⁷

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

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

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

10 §⁸

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

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,

⁶ Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

⁷ Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

⁸ Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

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

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

11 §⁹

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

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

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

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

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

14 §

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

Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–11 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

⁹ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

Ds

Denna lag träder i kraft den 31 januari 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:862) om ändring i lagen (2021:6) om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2021:6) om ändring i ordningslagen (1993:1617) i stället för lydelsen enligt lagen (2021:862) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2021:862

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den
1 februari 2022.

Denna lag träder i kraft den
1 juni 2022.

2 Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

2.1 Covid-19-lagen

Covid-19-lagen ger det allmänna möjlighet att, genom föreskrifter och beslut, vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Lagen möjliggör träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

I covid-19-lagen finns allmänna bestämmelser om skyldighet att förebygga smittspridning. Lagen ger vidare möjlighet att, genom föreskrifter eller genom beslut i enskilda fall, införa särskilda begränsningar för vissa verksamheter och platser. Sådana föreskrifter och beslut får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning. Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Lagen innehåller bemyndiganden som rör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster. Bemyndigandena innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Regeringen får också, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud eller nedstängning.

Vidare får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Slutligen får regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser. Föreskrifter som meddelas med stöd av lagen får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

Vissa föreskrifter om förbud och föreskrifter om nedstängning ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En länsstyrelse får i enskilda fall besluta om särskilda begränsningar av en viss verksamhet om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning. Sådana beslut kan avse begränsningar för en allmän sammankomst, offentlig tillställning, plats för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplats, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik eller en plats för privata sammankomster. Som en yttersta åtgärd får en länsstyrelse besluta att en viss verksamhet ska förbjudas eller att en viss plats ska hållas stängd.

Länsstyrelserna utövar tillsyn enligt lagen. Polismyndigheten har dessutom befogenheter att bl.a. ställa in eller upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det finns också bestämmelser om befogenheter för den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik.

Den som bryter mot en föreskrift om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek eller förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats döms till penningböter.

Beslut från en länsstyrelse eller från Polismyndigheten får enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.2 Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att vidta smittskyddsåtgärder, t.ex. att se till att lokaler utformas på ett sätt så att trängsel undviks.

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsyn enligt lagen. Beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas. Regeringen får också, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda. Föreskrifter om nedstängning eller begränsning av öppettider får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt

Ds

område. Föreskrifter om nedstängning ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

3 Lagarnas giltighetstid bör förlängas med fyra månader

Förslag: Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022.

De tillfälliga bestämmelser i ordningslagen som anknyter till covid-19-lagen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022.

Skälen för förslagen

Det epidemiologiska läget har förbättrats men en fortsatt beredskap krävs

Pandemin till följd av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 pågår fortfarande i Sverige och i omvärlden. Även om läget har förbättrats avsevärt menar Folkhälsomyndigheten att det finns en risk för fortsatt och ökad smittspridning i Sverige, främst i form av nationella och regionala klusterutbrott (Risk för ökad smittspridning och nationella och regionala klusterutbrott, S2021/05258). Hitills (t.o.m. den 8 oktober 2021) har över 14 900 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19-infektion rapporterats i Sverige och över 1 157 800 personer har konstaterats smittade av viruset. Smittspridningen har långsamt ökat sedan mitten av juli 2021 och även belastningen på hälso- och sjukvården har ökat från mitten av augusti. Den 8 oktober 2021 var 14-dagarsincidensen (antalet bekräftade fall av covid-19 under 14 dagar) 81 fall per 100 000 invånare och det är fortsatt stora regionala skillnader. Den 6 oktober 2021 var antalet patienter på grund av covid-19 inom slutenvården 190 och inom intensivvården 30.

Samtidigt pågår fortfarande vaccinationer mot covid-19 och allt fler invånare är vaccinerade. Vaccination är det viktigaste och effektivaste redskapet för att stoppa pandemin, lindra följderna och bidra till att färre människor blir allvarligt sjuka och avlider i sjukdomen covid-19. Sedan vaccineringen inleddes i december 2020 har över 84 procent av befolkningen över 16 år fått minst en dos vaccin och över 78 procent har fått två doser (t.o.m. den 8 oktober 2021).

Erfarenheterna av pandemin visar dock att smittläget kan förändras snabbt, vilket kan göra det nödvändigt att införa åtgärder med kort varsel för att minska smittspridning. Om sådana åtgärder försenas kan det leda till ytterligare smittspridning, med ökad belastning på sjukvården och fler dödsfall som följd. En fortsatt beredskap behövs därför i syfte att värna liv och hälsa.

Att förhindra trängsel minskar risken för smittspridning i sambället

Risk för spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 uppstår i första hand när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer om det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta.

Offentliga platser där många människor typiskt sett samlas och där situationer med trängsel och smittspridning kan uppstå är t.ex. handelsplatser, platser för fritids- och kulturverksamhet, kollektivtrafik samt restauranger och barer. I sådana miljöer samlas människor som inte annars skulle mötas, vilket ökar risken för att nya smittkedjor uppstår.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (t.ex. demonstrationer, religiösa sammankomster, konserter, teater- och biografföreställningar, tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor) är till sin natur öppna för allmänheten och syftet med sammankomsten eller tillställningen är normalt att människor ska göra eller uppleva något tillsammans. Även om det kan vara en stor skillnad mellan olika typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, utgörs de ofta av arrangemang och verksamheter där människor samlas som annars inte skulle ha träffats. Ibland sker detta på en begränsad plats under en begränsad tid eller under en längre tid. Det

kan handla om arrangemang såväl utomhus som inomhus vilket innebär att risken för smittspridning kan variera. Gemensamt för sådana situationer är dock att om någon bär på smitta så finns det risk för smittspridning till ett större antal personer. Detsamma gäller såväl privata som arbetsrelaterade sammankomster vid vilka flera människor träffas.

Begränsningar för att förhindra trängsel har införts med stöd av lagarna

Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ger regeringen, förvaltningsmyndigheter och kommuner möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt minska risken för smittspridning i sådana miljöer där människor samlas som normalt inte träffas och där trängsel eller andra nära kontakter kan uppstå. Genom lagarna kan regeringen, och den eller de myndigheter som regeringen bestämmer, införa tvingande begränsningar om andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. För att säkerställa att reglerna följs innehåller lagarna också bestämmelser om tillsyn.

Med stöd av covid-19-lagen beslutade regeringen förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen). Förordningen trädde i kraft samma dag som covid-19-lagen, dvs. den 10 januari 2021, och innehöll då bestämmelser om begränsningar för allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, gym- och sportanläggningar, badhus, handelsplatser och platser för privata sammankomster. Den 14 februari 2021 infördes också bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik i begränsningsförordningen. Vidare infördes den 11 mars 2021 ett bemyndigande för kommuner att 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. Samma dag infördes det också bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder på museer och i konsthallar, nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar.

Med stöd av covid-19-lagen har Folkhälsomyndigheten meddelat föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:2).

Vidare har samtliga länsstyrelser haft lokala föreskrifter om deltagarbegränsningar vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (se t.ex. Länsstyrelsen i Skåne läns föreskrift 12FS 2021:2). Föreskrifter om vistelseförbud på vissa platser har dessutom meddelats i bl.a. Uppsala och Lund (se Krisledningsnämnden i Uppsala kommuns beslut den 16 april 2021 om förbud mot att vistas på angivna platser i Ekonomikumparken och Observatorieparken från den 29 april 12.00 till den 1 maj 09.00, dvs. under valborg, KSN-2021-01139, och Kommunfullmäktige i Lunds kommuns beslut den 18 mars 2021 om förbud att vistas i stadsparken under siste april, ärendenummer KS 2021/0161).

Med stöd av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har regeringen meddelat förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (HSLF-FS 2020:37).

Genom de ovan nämnda förordningarna och myndighetsföreskrifterna har det alltså ställts krav på smittskyddsåtgärder när det gäller allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, vissa platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, viss kollektivtrafik, platser för privata sammankomster samt serveringsställen. De åtgärder som införts har syftat till att minska smittspridningen i offentliga miljöer genom att minska risken för trängsel och förhindra de nya smittkedjor som uppstår när människor samlas som normalt inte träffas och på så sätt bromsa den totala smittspridningen i samhället. Att de åtgärder som vidtagits med stöd av lagarna avsevärt minskat förekomsten av trängsel, folksamlingar och nära kontakter människor emellan står klart. Åtgärderna har således bidragit till minskad smittspridning inom dessa verksamheter.

Lagarna gör det möjligt att införa träffsäkra åtgärder

Lagarna gör det möjligt att ta fram regler som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett, från smittskyddssynpunkt, säkert sätt. Lagarna ger också en möjlighet att

anpassa kraven på smittskyddsåtgärder utifrån det aktuella epidemiologiska läget. På så sätt kan det säkerställas att de åtgärder som vidtas är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till syftet att förhindra smittspridning och därigenom skydda människors liv och hälsa. Detta gäller också i en situation där det epidemiologiska läget är sådant att smittskyddsåtgärder behövs under lång tid men där åtgärderna samtidigt behöver anpassas för att de negativa konsekvenser som uppstår över tid inte ska bli oproportionerliga.

Enligt 6 § andra stycket i covid-19-lagen får åtgärderna inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa och i detta ligger att begränsningar inte ska gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Vidtagna åtgärder omprövas därför löpande av regeringen utifrån rådande epidemiologiska läge. Som framgår nedan har regeringen vid flera tillfällen anpassat regleringen i begränsningsförordningen för att reglerna ska vara träffsäkra. Som exempel kan nämnas att det s.k. deltagartaket för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjts successivt och differentierats utifrån om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus eller utomhus och om deltagarna anvisas sittplats. Vidare har vissa verksamheter såsom motionslopp, marknader, stadigvarande tivolinöjen och mässor fått särregleringar.

Till följd av den ökade vaccinationsgraden i landet och för att få träffsäkrare åtgärder vid ett eventuellt försämrat framtida läge av pandemin presenterades den 10 september 2021 ett förslag om hur vaccinationsbevis kan vara en smittskyddsåtgärd för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Regeringskansliet remitterade promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd (S2021/06359) med förslag på hur vaccinationsbevis skulle kunna möjliggöra ett större antal deltagare på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar om det finns reglerade deltagarbegränsningar. Barn och unga under 16 år och personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19 föreslås undantas från kravet att visa upp vaccinationsbevis. Förslagen i promemorian har stöd i covid-19-lagen och utgör ett underlag i syfte att ha beredskap för det fall det epidemiologiska läget trots allt är sådant att vaccinationsbevis kan behöva användas som en smittskyddsåtgärd. Remitteringen av promemorians förslag

avslutades den 24 september 2021 och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Successiv avveckling av restriktioner har varit möjligt till följd av ett bättre epidemiologiskt läge

Mot bakgrund av det ökande antalet vaccinationer, minskad smittspridning och förväntningar om lägre belastning inom sjukvården presenterade regeringen den 27 maj 2021 en plan som innehåller fem steg för hur och när de råd som getts till allmänheten och restriktionerna som har införts i Sverige under pandemin kan anpassas och så småningom helt upphävas (Regeringens plan för avveckling av restriktioner, S2021/04663). Folkhälsomyndigheten ansvarar för när myndighetens föreskrifter, råd och rekommendationer till allmänheten ska anpassas och avvecklas. Planen baseras på Folkhälsomyndighetens rapport Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19 (S2021/03940), samt dialog mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten. Planen utgår från tre nivåer för den fortsatta anpassningen av restriktioner för covid-19. Respektive nivå fastställs av regeringen, efter dialog med Folkhälsomyndigheten, genom en samlad bedömning av smittläget, belastningen i hälso- och sjukvården och vaccinationsgraden. Ett syfte med planen är att skapa transparens och tydlighet kring hur kommande anpassningar och avveckling av restriktionerna kommer att genomföras, i vilken ordning dessa prioriteras och varför. Av planen framgår att regeringen är angelägen om att avvecklingen sker ansvarsfullt med god beredskap för att hantera en situation där smittspridningen åter ökar. För att kunna göra det krävs att övervakning, smittspårning och testning bibehålls på en hög nivå. I planen betonas att anpassningar av restriktionerna ska ske på ett smittsäkert, förutsebart och hållbart sätt genom att dessa sker successivt och med fortsatt beredskap för att vid behov vidta åtgärder och skärpa restriktionerna. Tydlighet ska eftersträvas och verksamhetens planeringsförutsättningar tas i beaktande.

Steg 1 i planen togs den 1 juni 2021 då bl.a. deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjdes och ett särskilt deltagartak infördes för motionslopp och liknande idrottstävlingar. Vidare lyftes marknader och stadigvarande

tivolinöjen ur regleringen för offentliga tillställningar för att i stället regleras som handelsplatser respektive nöjesparker. Steg 2 inträffade den 1 juli 2021 och det innebar ytterligare höjda deltagartak för allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och platser för privata sammankomster. En möjlighet att sektionera en allmän sammankomst eller offentlig tillställning infördes också, vilket innebar att ett ytterligare större antal deltagare kunde tillåtas på sådana arrangemang. Därtill infördes ett särskilt deltagartak som möjliggjorde större demonstrationer och bestämmelsen om motionslopp utvidgades till att omfatta vissa andra idrottstävlingar. Vidare lyftes mässor ur regleringen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och reglerades särskilt. Den 15 juli 2021 togs steg 3 i planen för avveckling av restriktioner genom att bestämmelserna i begränsningsförordningen om att den som bedriver eller organiserar långväga kollektivtrafik ska vidta vissa smittskyddsåtgärder upphävdes. Även möjligheten för kommuner att förbjuda vistelse på vissa platser togs bort.

Den 29 september 2021 togs steg 4 i planen för avveckling av restriktioner. Till grund för beslutet var en samlad bedömning av det aktuella och framtida smittläget, belastningen i hälso- och sjukvården och vaccinationsgraden. Steget innebar att samtliga deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och platser för privata sammankomster togs bort. Även möjligheten till sektionering och bemyndigandet till Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om att sänka deltagartak inom ett län togs bort. Folkhälsomyndigheten upphävde samtidigt sina föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12) och de särskilda föreskrifter och allmänna råd som utfärdats till verksamheter med stöd av begränsningsförordningen och förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Vaccinering för att bekämpa pandemin och minska de negativa följderna

Vaccination är det effektivaste verktyget och den viktigaste åtgärden för att minska spridningen av sjukdomen covid-19 och lindra följderna av pandemin. Sedan december 2020 har över 84 procent av befolkningen över 16 år fått minst en dos vaccin och över 78 procent

har fått två doser. Vaccination skyddar människor från att bli allvarligt sjuka eller avlida till följd av sjukdomen. Det råder fortfarande osäkerhet om hur hög vaccinationsgrad som behöver uppnås för att smittspridningen ska hamna på vad som kan anses vara mycket låga nivåer. Det finns också osäkerhet när det gäller hur väl de vaccin som har godkänts fungerar i förhållande till eventuella nya virusvarianter samt osäkerhet om vaccinens skyddseffekt mot viruset över tid. Under pandemin har flera varianter av viruset uppkommit och under juni 2021 bedömde Folkhälsomyndigheten att Sverige fått en allmän smittspridning av virusvarianten delta, som först påträffades i Indien. Till följd av variantens introduktion i Sverige intensifierade Folkhälsomyndigheten sina smittskyddsåtgärder genom ökad övervakning i form av testning och smittspårning. Deltavarianten är numera den dominerande varianten i hela EU, inklusive i Sverige. Varianten är mer smittsam och kan enligt vissa forskningsstudier leda till svårare sjukdom än tidigare varianter. Det finns även data som visar på att vaccinerarnas effektivitet mot varianten är lägre, särskilt efter bara en dos. Detta medför att smittspridningen, trots en generellt hög vaccinationsgrad, bedöms vara ännu svårare att stoppa (se Folkhälsomyndigheten femte delrapport Scenarier för fortsatt spridning, S2020/08831).

Det varierar hur långt världens länder kommit i sitt vaccinationsarbete och det pågår fortfarande smittspridning runt om i världen, vilket innebär att det finns en risk för att det uppstår nya, potentiellt mer smittsamma och dödliga varianter av viruset, vilka även kan få spridning i Sverige. Regeringen beslutade den 26 augusti 2021, mot bakgrund av det osäkra smittspridningsläget och spridningen av virusvarianter av särskild betydelse, att förlänga inreseförbudet för resor till Sverige, både från länder utanför och inom EU/EES. Beslutet innebar bl.a. att huvudregeln fortsatt är förbud mot att resa in i Sverige från länder inom EU/EES utom de nordiska länderna om inte vaccinationsintyg, negativt testintyg eller intyg som visar att man tillfrisknat från covid-19 kan visas upp och från länder utanför EU/EES om man inte omfattas av något undantag från inreseförbudet och dessutom kan visa upp ett negativt covid-19-test. Regeringen har därefter, den 16 september 2021, beslutat att fullvaccinerade personer som kan visa upp vaccinationsintyg utfärdade i vissa specifikt utpekade länder är

undantagna från inreseförbudet och testkravet. De förlängda inreseförbuden gäller till och med den 31 oktober 2021 eller tills dess att något annat meddelas (förordning [2020:127] om tillfälligt inreseförbud till Sverige och förordning [2020:1258] om tillfälligt inreseförbud vid resor från vissa EES-stater och några andra stater till Sverige).

Det finns personer som av medicinska anledningar inte kan vaccinera sig mot covid-19 och personer som av andra anledningar väljer att inte vaccinera sig. Folkhälsomyndigheten bedömer att även med en relativt hög vaccinationsgrad bland personer över 16 år kommer många personer i samhället att sakna immunitet och det finns därför fortsatt en stor risk för mer eller mindre omfattande utbrott (Folkhälsomyndighetens skrivelse S2021/03882, Folkhälsomyndighetens rapport Risk för ökad smittspridning och nationella och regionala klusterutbrott, S2021/05258).

För att öka andelen vaccinerade och minska risken för klusterutbrott tecknade staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i mitten av september 2021 en tilläggsöverenskommelse om insatser för ökad vaccinationstäckning (S2021/06453). Målsättningen är att vaccinationstäckningen i Sverige ska bli så hög och jämnt fördelad som möjligt. Inom ramen för överenskommelsen avsätts 40 miljoner kronor till regionerna och SKR som ska användas till riktade insatser till grupper och områden där vaccinationstäckningen är lägre.

Den 16 september 2021 meddelade Folkhälsomyndigheten att en särskild rekommendation till ovaccinerade att fortsatt vidta försiktighetsåtgärder för att undvika att bli smittade och sprida sjukdomen covid-19 kommer att gälla efter den 29 september 2021. Det handlar om att fortsätta hålla avstånd till andra människor, och särskilt undvika nära kontakter med personer i riskgrupp och personer som är 70 år och äldre (se Folkhälsomyndighetens hemsida). Myndigheten meddelade också att de beslutat att rekommendera allmän vaccination mot covid-19 från 12 års ålder i Sverige, med två doser. Det innebär att även barn i åldrarna 12–15 år kan få skydd mot sjukdomen, och beslutet grundar sig på bedömningen att nyttan för barnen överväger riskerna. Detta är fallet trots det faktum att barn löper betydligt mindre risk än vuxna att bli svårt sjuka. Beslutet grundar sig inte på en förväntan om minskad smittspridning i övriga grupper utan

Folkhälsomyndigheten understryker att det viktigaste för att smittspridningen ska minska fortfarande är att fler vuxna vaccinerar sig mot covid-19.

Vaccinen mot covid-19 ger en mycket hög skyddseffekt men inte ett hundra procentigt skydd, vilket innebär att en fullvaccinerad person fortfarande kan bli sjuk i covid-19. Folkhälsomyndigheten analyserar löpande förekomsten av sådana genombrottsinfektioner, dvs. när en person smittas mer än två veckor efter den andra dosen. Myndigheten har sedan början av september rekommenderat att en påfyllnadsdos, dvs. en tredje dos vaccin, kan övervägas till vissa grupper av personer med allvarligt nedsatt immunförsvar på grund av sjukdom eller behandling. Sedan den 28 september 2021 har Folkhälsomyndigheten utökat rekommendationen så att en påfyllnadsdos även ska erbjudas till personer med risk för svår sjukdom i covid-19. Rekommendationen innefattar personer som bor på särskilda boenden, personer med hemtjänst beslutad av kommunen och personer med hemsjukvård samt personer som är 80 år och äldre. Folkhälsomyndigheten har uppgett att de fortsätter att följa forskningsläget när det gäller behovet av en tredje dos för personer som inte ingår i ovanstående grupper. Mot bakgrund av de osäkerheter som har framhållits ovan när det bl.a. gäller vaccinens skyddseffekt, risken för eventuella klusterutbrott på grund av en låg vaccinationsgrad och risken för eventuella nya virusvarianter är det viktigt att det fortsatt finns en beredskap för att kunna vidta effektiva smittskyddsåtgärder, utöver vaccinationerna och testning.

Lagarna förlängdes fyra månader i slutet av september för fortsatt beredskap till utgången av januari 2022

Den 4 augusti 2021 redovisade Folkhälsomyndigheten sitt uppdrag om att analysera risken för ökad smittspridning och nationella och regionala klusterutbrott under hösten och vintern 2021 (S2021/05258). Enligt myndigheten finns det en betydande risk för utbrott, framförallt bland ovaccinerade personer. Analyserna visade också att dessa utbrott riskerar att bli relativt stora. Folkhälsomyndigheten bedömde att klusterutbrott borde kunna hanteras förutsatt att det finns en fortsatt bra beredskap med en hög uppmärksamhet på lokal ökning av antalet fall (utbrott) samt en god tillgång till testning och smittspårning. Av rapporten framgår även

att en bred testning och en omfattande smittspårning är fortsatt viktigt, inte minst för att snabbt upptäcka eventuella lokala ökning av fall för att tidigt kunna begränsa och innesluta smittspridningen. Med hänsyn till behovet av en god beredskap för att kunna vidta åtgärder beslutade regeringen den 12 augusti 2021 om propositionen Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (prop. 2020/21:219). I propositionen föreslogs att de båda lagarna skulle fortsätta att gälla till utgången av januari 2022. Riksdagen antog den 22 september 2021 förslagen om fortsatt giltighet av lagarna och tillkännagav då för regeringen att regeringen senast den 12 november 2021 ska återkomma till riksdagen med en skrivelse som redogör för vidtagna åtgärder med anledning av lagarna och sin inställning till lagarnas fortsatta giltighetstid (bet. 2021/22:SoU3, rskr. 2021/22:1). Till följd av riksdagens beslut om fortsatt giltighet av lagarna beslutade regeringen den 23 september 2021 om förlängning av begränsningsförelagningen och förelagningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen till utgången av januari 2022.

Bedömningen är att det finns behov av att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att bl.a. bedöma behovet av lagarna fram till utgången av januari 2022 men även myndighetens bedömning av behovet av lagarna under våren 2022.

Lagarnas giltighetstid bör förlängas ytterligare till utgången av maj 2022 för fortsatt beredskap

Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen är viktiga verktyg för regeringen och berörda myndigheter för att kunna vidta effektiva smittskyddsåtgärder. Även om ett bättre epidemiologiskt läge har möjliggjort avveckling av restriktioner är det fortsatt angeläget med god beredskap för att kunna vidta åtgärder.

Sverige och världen befinner sig fortfarande i en pandemi och det sker fortfarande spridning av sjukdomen covid-19, det trots att utvecklingen den senaste tiden inneburit att allt fler vaccinerats och restriktioner successivt avvecklats. Det är svårt att förutse hur läget kommer att vara när lagarnas giltighetstid upphör men erfarenheterna av pandemin talar för att det behövs en fortsatt

beredskap för att säkerställa att åtgärder snabbt ska kunna vidtas vid behov för att värna liv och hälsa. Åtgärder som införs behöver vara både träffsäkra och differentierade utifrån risken för smittspridning samt utifrån hur allvarligt det rådande läget bedöms vara. Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen möjliggör sådana träffsäkra smittskyddsåtgärder. Det är därför angeläget att det allmänna även efter januari 2022 har sådan beredskap för, och möjlighet till, att vidta träffsäkra åtgärder mot spridning av sjukdomen covid-19 som de aktuella lagarna ger. Lagarna är av extraordinär karaktär och möjliggör betydande inskränkningar av människors grundläggande fri- och rättigheter. Giltighetstiden bör därför vara fortsatt begränsad och det bedöms lämpligt att giltighetstiden endast förlängs med fyra månader. I avsnitt 4 presenteras förslag på vissa ändringar som bör genomföras i samband med att lagarnas giltighetstid förlängs efter utgången av januari 2022, till följd av att det epidemiologiska läget har förbättrats.

Det kan tilläggas att en situation där lagarna inte förlängs skulle innebära att ett centralt verktyg i hanteringen av covid-19-pandemin försvinner. Det innebär att behov av åtgärder efter januari 2022 skulle behöva hanteras enligt den ordning som gällde innan lagarna infördes, dvs. att återgå till att hantera pandemin genom att använda ordningslagen och smittskyddslagen (2004:168). Dessa lagar, som inledningsvis var de verktyg som stod till förfogande, är inte tillräckliga för att kunna hantera pandemin på ett effektivt sätt eftersom de erbjuder begränsade möjligheter till att införa träffsäkra smittskyddsåtgärder i större delar av samhället. Det var mot den bakgrunden som covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen togs fram.

Mot denna bakgrund föreslås att lagarna ska förlängas med fyra månader för att säkerställa en fortsatt god beredskap efter utgången av januari 2022. Den närmare bedömningen av vilka åtgärder som kan bli nödvändiga, ändamålsenliga och proportionerliga att vidta med stöd av lagarna måste ske med ett sammantaget beaktande av det smittläge, den vaccinationsgrad och den belastning i hälso- och sjukvården som råder vid varje given tidpunkt.

Som framgått är det prioriterat för samhället att minska smittspridningen av sjukdomen covid-19 för att värna liv och hälsa. Den föreslagna förlängningen motiveras därför av ett angeläget

allmänt intresse och bedöms vara förenlig med regeringsformen, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU-rätten (se prop. 2019/20:172 s. 35 och 36 samt prop. 2019/20:79 s. 82–86 och prop. 2020/21:219 s. 18 och 19). Vidare föreslås i denna promemoria dessutom att de mest långtgående bemyndigandena för regeringen att meddela föreskrifter ska tas bort (avsnitt se 4.1).

Följändringar bör göras i ordningslagen

I ordningslagen finns tillfälliga bestämmelser som anknyter till regleringen i covid-19-lagen (2 kap. 7 § andra stycket och 15 a §). Dessa bestämmelser bör gälla under samma tid som covid-19-lagen, dvs. till utgången av maj 2022.

4 Ändringar bör genomföras i covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

4.1 Bemyndigandena om förbud och nedstängning tas bort efter januari 2022

Förslag: I covid-19-lagen ska de bemyndiganden tas bort som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om att

– allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas

– platser för fritids- och kulturverksamhet ska hållas stängda

– handelsplatser ska hållas stängda

– kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas

– inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt förbjuda användning eller upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster

– ett sällskap av en viss storlek inte får samlas på platser dit allmänheten har tillträde.

Bemyndigandet som ger regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser ska tas bort.

Även bemyndigandet i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda tas bort. Som en följdändring ska bestämmelserna i de båda lagarna om att föreskrifter ska underställas riksdagens prövning samt straffbestämmelsen i covid-19-lagen tas bort.

Lagändringarna ska träda i kraft den 31 januari 2022.

Skälen för förslagen

Bemyndigandena att meddela föreskrifter om nedstängningar, förbud mot verksamheter samt förbud mot att samlas tas bort

Enligt covid-19-lagen får regeringen bl.a. 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 förbjuda yrkesmässig användning eller upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster och att ett sällskap av en viss storlek inte får samlas på platser ditt allmänheten har tillträde. Vidare finns det i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ett bemyndigande som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda. Förbud mot verksamheter och nedstängningar av platser får meddelas som en yttersta åtgärd om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga och föreskrifterna ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. Förbud mot verksamheter och nedstängningar av platser har hittills inte behövt beslutas.

I propositionen En tillfällig covid-19-lag framhåller regeringen att det i de allra flesta fall bör vara tillräckligt att verksamheter och platser anpassas på ett sätt som minskar risken för smittspridning, men att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för en begränsad tid helt förbjuda olika verksamheter eller stänga ned vissa platser (prop. 2020/21:79 s. 32).

Som framgår ovan under rubriken ”Vaccinering för att bekämpa pandemin och minska de negativa följderna” är vaccination det viktigaste och effektivaste redskapet för att stoppa pandemin, lindra följderna och bidra till att färre människor blir allvarligt sjuka och avlider i sjukdomen covid-19. I dagsläget (t.om. den 8 oktober 2021) har över 84 procent av befolkningen över 16 år fått minst en dos vaccin och över 78 procent två doser. Det epidemiologiska läget har förbättrats jämfört med när lagarna infördes eftersom smittspridningen och belastningen på hälso- och sjukvården är lägre. Därför finns det anledning att se över om vissa bestämmelser om

möjliga åtgärder i covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör gälla även vid en fortsatt giltighet av lagarna efter utgången av januari 2022. De befogenheter i de båda lagarna som gäller förbud mot verksamheter och nedstängningar samt förbudet för sällskap att samlas på allmän plats är mycket långtgående och de har hittills inte behövt användas. I regeringens plan för avveckling av restriktioner framhålls att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna måste värnas och att begränsningarna måste vara proportionerliga och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Mot bakgrund av att nedstängningar, förbud mot verksamheter och förbud mot att samlas är åtgärder av ingripande karaktär och att det epidemiologiska läget är bättre till följd av den höga vaccinationsgraden, framstår det som att behovet och proportionaliteten av att besluta om sådana åtgärder kommer att minska. Bemyndigandena till regeringen att meddela sådana föreskrifter torde därför kunna tas bort vid utgången av januari 2022 i samband med att lagarnas giltighetstid förlängs. Samma bedömning görs när det gäller behovet av bemyndigandet för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att meddela förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser, t.ex. en park. Detta bemyndigande har använts då det har funnits sådana föreskrifter i begränsningsförordningen från den 11 mars till den 15 juli 2021. Bemyndigandet bör dock kunna tas bort vid utgången av januari 2022.

Enligt 16 § covid-19-lagen får länsstyrelserna i enskilda fall besluta om sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§. Eftersom de styckena i 7–11 §§ som avser nedstängningar och förbud tas bort blir följden att även länsstyrelsernas möjlighet till sådana beslut tas bort. Länsstyrelsernas befogenhet att fatta sådana beslut bör tas bort av samma skäl som anges för att regeringens befogenhet att meddela föreskrifter i denna del tas bort.

De kvarvarande bemyndigandena

Under den period som lagarna nu föreslås förlängas ska vissa ytterligare begränsningar fortsättningsvis kunna införas om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning. De verksamheter och platser som får begränsas enligt covid-19-lagen är allmänna

sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten, handelsplatser som är öppna för allmänheten, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortsatt kunna meddela föreskrifter om särskilda begränsningar. I sådana föreskrifter kan det ställas krav på t.ex. antal deltagare eller besökare, minsta tillåtna avstånd mellan personer, hur lång tid en verksamhet får pågå, under vilken tid på dygnet verksamheten får bedrivas, öppettider och andra åtgärder för att hindra smittspridning. Genom de ändringar som föreslås i 3, 10 och 11 §§ lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortsatt kunna meddela föreskrifter om krav på begränsning av antalet besökare, minsta avstånd mellan besökare, begränsning av öppettider och andra åtgärder för att hindra smittspridning (se avsnitt 4.2). Syftet med att ha kvar dessa bemyndiganden är att upprätthålla en beredskap att snabbt kunna vidta åtgärder för att begränsa smittspridning och därigenom värna liv och hälsa. Förslaget att bibehålla denna föreskrifträtt motiveras således av ett angeläget allmänt intresse och är förenligt med regeringsformen, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU-rätten, se propositionen En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (2019/20:172 s. 35 och 36) samt propositionen En tillfällig covid-19-lag (2020/21:79 s. 82–86).

Följändringar

Enligt 15 § covid-19-lagen ska vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. De föreskrifter som avses är sådana som meddelats med stöd av de bemyndigandena om bl.a. förbud och nedstängning som nu föreslås tas bort. Motsvarande bestämmelse finns i 12 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Av denna bestämmelse framgår att föreskrifter om nedstängning av serveringsställen ska underställas riksdagens prövning. Då rätten för regeringen att meddela sådana föreskrifter

föreslås tas bort bör även bestämmelserna om underställning tas bort.

Den som bryter mot föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde och föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan sådan särskilt angiven plats kan dömas till penningböter enligt 24 § covid-19-lagen. Eftersom föreskriftsrätten föreslås tas bort i denna del bör även straffbestämmelsen tas bort.

4.2 Vissa ytterligare anpassningar bör göras i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Förslag: Bestämmelsen i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen om att den som driver ett serveringsställe ansvarar för att vidta vissa smittskyddsåtgärder och bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter ska utformas med bestämmelserna i covid-19-lagen som förebild. Det innebär att den som driver ett serveringsställe ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning i serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. 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. Kraven ska även gälla vid entréer till sådana lokaler och områden om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet.

Av bemyndigandet ska framgå att föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få innebära krav på

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

Föreskrifter som meddelas ska få inskränkas till att gälla ett visst geografiskt område.

Det ska också införas en ny bestämmelse i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen med covid-19-lagen som förebild av vilken det framgår att föreskrifter med stöd av bemyndigandet får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och att föreskrifterna inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. När föreskrifterna utformas bör risken för smittspridning i olika typer av verksamheter beaktas och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Lagens bestämmelse om tillsyn ska ändras så att den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Även bestämmelsen om tillsynsåtgärder ändras så att nämnden får besluta de förelägganden och beslut som behövs för att föreskrifterna ska följas.

Lagändringarna ska träda i kraft den 31 januari 2022.

Skälen för förslagen

Anpassning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen genomförs för ökad enhetlighet

Enligt 3 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Vidare ska verksamheten i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras och det ska finnas rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras. Bestämmelsen är något mer långtgående och detaljerad än den motsvarande bestämmelse i 4 § covid-19-lagen enligt vilken den som bedriver eller ansvarar för viss uppräknad verksamhet ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Där framgår vidare 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. I 7–11 §§ covid-19-lagen ges bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på bl.a. deltagarbegränsningar, avstånd och öppettider.

Det viktigaste och effektivaste redskapet för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 är de pågående vaccinationerna. Genom dessa lindras följderna av pandemin och färre människor har blivit allvarligt sjuka i covid-19 sedan vaccineringen påbörjades. Det epidemiologiska läget har därigenom förbättrats och skiljer sig från läget då lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020. Då var smittspridningen hög och restriktioner behövde snabbt införas för att begränsa smittspridningen och minska belastningen på hälso- och sjukvården. De restriktioner som har införts genom lagens bemyndiganden har under sommaren och hösten 2021 successivt tagits bort. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som beslutades den 13 september 2021 upphörde att gälla den 29 september 2021.

Som nämnts är bestämmelserna om krav på smittskyddsåtgärder något mer långtgående och detaljerade i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen än motsvarande bestämmelser i covid-19-lagen. Det bör därför övervägas om 3 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör omformuleras så att den mer stämmer överens med 4 § covid-19-lagen. Enligt promemorians bedömning är covid-19-lagens mer generella skrivning – att verksamhetsinnehavare ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning och att verksamheten så långt möjligt ska bedrivas så att trängsel kan undvikas och avstånd hållas – mer flexibel och därför mer ändamålsenlig. I lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen framgår vissa krav i lagen såsom att lokaler, organisation och rutiner ska vara utformade på ett visst sätt. Vid en lägre smittspridning i samhället är det möjligt att dessa krav inte längre behövs. Lämpliga krav på verksamhetsutövare i ett sådant läge kan i stället vara att serveringsstället t.ex. har en handlingsplan för hur verksamheten ska agera vid ett försämrat epidemiologiskt läge samt kapacitet att snabbt kunna ställa om. Ett sådant krav kan ges i föreskrifter.

Det kan argumenteras för att bestämmelserna i covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen borde samlas i en lag. Det finns dock fler skillnader i lagarna än utformningen av vilka krav som får ställas på verksamheterna. Bland annat skiljer sig organisationen för tillsyn åt i lagarna. Enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen är det kommunerna som har tillsyn över lagen. Skälet till att lagstiftaren lade ansvaret på kommunerna var att de bedriver tillsyn på serveringsställen på andra områden såsom t.ex. livsmedels- och alkoholområdet. Kommunerna har därför erfarenhet och kunskap av att vara tillsynsmyndighet över denna typ av verksamhet (prop. 2019/20:172 s. 22). Ur ett tids- och kostnadsperspektiv är det fördelaktigt att tillsynen utövas av en aktör. Länsstyrelserna har ansvaret för tillsynen av covid-19-lagen. Regeringen ansåg att om kommunerna tillfördes ytterligare tillsynsuppgifter, skulle det riskera att tränga undan tillsynen av serveringsställen och annan viktig tillsynsverksamhet. Regeringen ansåg därför att ett lämpligare alternativ var att utse länsstyrelserna som tillsynsmyndighet över covid-19-lagen (prop. 2020/21:79 s. 68). En annan skillnad mellan lagarna är att länsstyrelserna enligt covid-19-lagen har möjlighet att fatta besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall. Lagarnas struktur är inte heller enhetlig. En sammanslagning av de båda lagarna skulle kräva en mer ingående analys och bearbetning än vad som är möjligt inom ramen för denna promemoria. De verksamheter som regleras i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och covid-19-lagen bör dock så långt möjligt behandlas lika när det gäller vilka krav som ställs på dem att vidta smittskyddsåtgärder. I samband med att lagarnas giltighetstid förlängs efter utgången av januari 2022 finns det därför anledning att anpassa kraven på smittskyddsåtgärder i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen till de mer allmänna krav som gäller enligt covid-19-lagen. En ändring föreslås därför i bestämmelsen om att den som driver ett serveringsställe ansvarar för att vidta vissa smittskyddsåtgärder i 3 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen så att bestämmelsen utformas med 4 § covid-19-lagen som förebild. Ändringen innebär en ökad enhetlighet lagarna sinsemellan vilket underlättar för verksamhetsutövare som träffas av regelverken då de inte behöver förhålla sig till olika slags regler. Det innebär alltså att

serveringsställen och de verksamheter som träffas av covid-19-lagen regleras på ett mer likartat sätt.

Bestämmelsen bör vidare kompletteras av ett mer detaljerat bemyndigande. Det föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om begränsningar av antalet besökare på serveringsstället, minsta avstånd mellan besökare, begränsning av serveringsställets öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Avsikten är inte att det nya bemyndigandet ska ge en mer långtgående föreskriftsrätt. Enligt förarbetena till den hittillsvarande 10 § får de föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer avse utformningen av de fysiska utrymmena, verksamhetens bedrivande och rutiner, t.ex. hur stora avstånden mellan sittande gäster ska vara, om beställning får ske över disk, om enbart bordsservering ska vara tillåten och hur länge ett sällskap får sitta vid ett bord (prop. 2019/20:172 s. 46). Vidare framgår av bemyndigandet i hittillsvarande 11 § första stycket att föreskrifter får meddelas om att serveringsställens öppettider ska begränsas. I Folkhälsomyndighetens tidigare föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (HSLF-FS 2020:37) fanns det bestämmelser om avstånd, antal besökare per sällskap, krav på att servering endast får ske till sittande besökare, handhygien m.m. När lagkraven tas bort avseende utformning av fysiska utrymmen, verksamhetens bedrivande och rutiner, som utgör ramen för det hittillsvarande bemyndigandet, bör det nya bemyndigandet tydligare precisera vilka smittskyddsåtgärder som kan bli föremål för reglering på föreskriftsnivå. En lösning med mindre detaljerade krav i lag och ett väl avgränsat bemyndigande ger en ökad flexibilitet och medför att restriktionerna för serveringsställen inte behöver vara mer omfattande än för annan verksamhet.

Föreskrifter som gäller serveringsställen bör kunna vara geografiskt begränsade. Möjligheten att geografisk inskränka föreskrifters räckvidd på området avser i dag endast serveringsställets öppettider. Folkhälsomyndigheten har i sin rapport Risk för ökad smittspridning och nationella och regionala klusterutbrott framhållit att analysen visar på en betydande risk för klusterutbrott, framförallt bland ovaccinerade personer. För att föreskrifterna för serveringsställen inte ska bli mer långtgående än

vad som är nödvändigt är det ändamålsenligt att införa en möjlighet att meddela geografiskt begränsade föreskrifter även avseende andra krav än på öppettider.

Proportionalitetskravet

I covid-19-lagen finns en bestämmelse med de allmänna förutsättningarna för att införa särskilda begränsningar. Föreskrifter om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De 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 (6 §). En liknande bestämmelse finns i smittskyddslagen. Enligt 1 kap. 4 § i den lagen ska smittskyddsåtgärder bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. I lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen finns det inte någon motsvarande bestämmelse. Det framhålls dock i lagens förarbeten att åtgärderna för att förhindra smittspridning bör anpassas efter det rådande läget och att de inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt (se t.ex. prop. 2019/20:172 s. 35). När nu bemyndigandena i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås ändras för att likna dem som finns i covid-19-lagen bör en kompletterande bestämmelse om proportionalitet också tas in i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Som framhölls i prop. 2020/21:79 finns bestämmelser om proportionalitet även i regeringsformen och förvaltningslagen (2017:900).

Tillsyn

Enligt den hittillsvarande 4 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet tillsyn över att lagen och dess anslutande föreskrifter följs. Då ändringarna i 3 och 10 §§ innebär

att lagtexten blir mer allmänt hållen och att de begränsningar som nämnden ska utöva tillsyn över endast kommer att framgå av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen bör tillsynsbestämmelsen ändras, med 17 § covid-19-lagen som förebild, så att nämnden ska utöva tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Det innebär att tillsynen inte längre kommer att omfatta föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller föreskrifter som har meddelats genom verkställighetsföreskrifter (jfr. prop 2019/20:172 s. 23). Under den tid lagen gällt har det inte funnit behov av föreskrifter som grundar sig på restkompetensen eller verkställighetsföreskrifter. I syfte att uppnå likhet med covid-19-lagen och för att det ska bli tydligare för tillsynsmyndighet och aktörer bör därför denna ändring göras. Av samma anledning ändras även 7 § så att nämndens möjlighet att besluta om tillsynsåtgärder i fortsättning omfattar de förelägganden och förbud som behövs för att de föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet i 10 § ska följas.

5 Konsekvenser

5.1 Övergripande konsekvenser för enskilda

Förslagen om fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen kan komma att medföra konsekvenser för enskilda vilka har redogjorts för i tidigare propositioner (prop. 2019/20:172 s. 38–40, prop. 2020/21:79 s. 88 och 89 och prop. 2020/21:219 s. 22 och 23). De tidigare bedömningarna kvarstår.

Pandemin har pågått i drygt ett och ett halvt år. Fram till den 8 oktober 2021 har över 1 157 800 människor i Sverige konstaterats smittade av viruset och över 14 900 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19-infektion har rapporterats i landet. Belastningen på hälso- och sjukvården på grund av pandemin har varierat över tid men har under långa perioder varit mycket hög vid landets intensivvårdsavdelningar. Sedan våren 2021 har läget successivt förbättrats och situationen är nu avsevärt bättre vilket möjliggjort att de flesta av de begränsningar som införts har kunnat anpassas och avvecklas.

Covid-19-lagen innehåller en bestämmelse om att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Bestämmelsen återspeglar regleringen i smittskyddslagen. Den är avsedd att ha en normerande verkan på allmänhetens beteende men medför inga nya skyldigheter (se prop. 2020/21:79 s. 88). Uppmaningen har dock påverkat människor i deras vardag.

En fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen möjliggör fortsatta begränsningar för att minska spridningen av covid-19 vid behov. Beroende på smittläget efter januari 2022 och på omfattningen av eventuella restriktioner kommer såväl människors vardag som folkhälsan i befolkningen fortsatt att påverkas i viss utsträckning. Folkhälsomyndigheten har i sin rapport Hur har folkhälsan påverkats av covid-19-pandemin? publicerad den 15 april 2021 gjort en samlad bedömning av pandemins och smittskyddsåtgärdernas konsekvenser för folkhälsan under 2020 utifrån folkhälsopolitikens mål om en god och jämlik hälsa (se närmare prop. 2019/20: 219 s. 23).

Barn och unga kan komma att påverkas särskilt negativt om det beslutas om begränsningar med stöd av lagarna. I smittskyddslagen (1 kap. 4 §) framgår att barnets bästa ska beaktas när åtgärder som rör barn införs och enligt barnkonventionen ska analyser utgå från barnets rättighet och beskriva vilka konsekvenser en avsedd åtgärd kan få på barnets rättigheter. Det är därför av yttersta vikt att alla aktörer kontinuerligt genomför barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder med anledning av covid-19. Den här promemorian delar alltså de bedömningar när det gäller konsekvenser för barn som gjorts i tidigare propositioner (prop. 2020/21:79 s. 27 och 2020/21:219 s. 24).

Förlängningen av lagarna syftar till att ha en fortsatt god beredskap. Det är först när regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagarna, eller bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter, som mer eller mindre omfattande samhällsekonomiska effekter kan uppkomma som i sin tur påverkar enskilda. En negativ följd effekt kan vara en påverkan på arbetslösheten på kort och lång sikt. En ökad arbetslöshet kan utöver de ekonomiska effekterna dels öka förekomsten av våld, kontroll och missbruk i hemmet, dels bidra till ökad psykisk ohälsa. Den som är utsatt kan också få svårare att söka stöd. Särskilt kvinnor, barn och hbtqi-personer är utsatta, men även pojkar och män utsätts för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Barn och unga som redan befinner sig i utsatta situationer kan drabbas särskilt hårt av pandemin.

5.2 Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare

Förslagen i promemorian kan komma att medföra konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare, och det hänvisas till beskrivningen av dessa konsekvenser i tidigare propositioner (prop. 2019/20:172 s. 38–40, prop. 2020/21:79 s. 88 och 89 och prop. 2020/21:219 s. 24–25). Det är dock först när regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagarna, eller bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter, som mer eller mindre omfattande samhällsekonomiska effekter kan

uppkomma som i sin tur påverkar företag och andra verksamhetsutövare.

Till följd av de restriktioner som införts för att minska spridningen av sjukdomen covid-19 har företag och verksamhetsutövare drabbats ekonomiskt då deras verksamheter delvis eller helt har begränsats. Sedan pandemins utbrott har regeringen infört flera olika typer av ekonomiska stöd för att mildra de negativa ekonomiska konsekvenserna för företagen och verksamhetsutövarna, t.ex. stöd vid korttidsarbete, omställningsstödet och omsättningsstödet till enskilda näringsidkare. Inom områdena kultur, idrott och kollektivtrafik har särskilda riktade stöd inrättats för att ersätta intäktsbortfall som t.ex. evenemangsstöd för uppskjutna och begränsade evenemang. Dessa stödsystem regleras i lagar och förordningar vid sidan av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) framgår det att regeringen anser att detta har varit en ändamålsenlig ordning och att rätten till ersättning har tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt.

Åtgärder som införs för att minska smittspridningen ska vara välvägdade med hänsyn till faran för liv och hälsa. De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna måste värnas och begränsningarna måste vara proportionerliga och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Föreslagen som presenterats i promemorian om ändringar i covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder (se avsnitt 4) innebär att regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om att vissa verksamheter bör hållas stängda tas bort. Det innebär att de mest omfattande begränsningar som skulle kunna införas för verksamhetsutövare och företagare inte längre skulle finnas kvar i lagarna.

Föreslaget om ändring av 3 § i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (se avsnitt 4.2) innebär att serveringsställen fortsättningsvis kommer att regleras på liknande sätt som de verksamheter som träffas av covid-19-lagen. Förslaget bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för företag och verksamheter.

Mot bakgrund av att pandemin fortfarande pågår och att läget snabbt kan förändras är det i dag inte möjligt att uppskatta i vilken

utsträckning som företag och verksamhetsutövare kan komma att påverkas av faktiska begränsningar efter januari 2022. Efter att steg 4 i regeringens plan för avveckling av restriktioner togs den 29 september 2021 togs majoriteten av de begränsningar som påverkat företag och verksamhetsutövare bort. Beskedet innebär att landets aktörer har kunnat påbörja en återgång mot att bedriva sin verksamhet som vanligt efter en lång period av omfattande begränsningar. En fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen innebär inte per automatik att restriktioner kommer att kvarstå eller återinföras, utan det handlar främst om att fortsatt ha beredskap och möjlighet till träffsäkra smittskyddsåtgärder vid behov. Vid ett sådant läge kan mer långtgående begränsningar åter behöva införas för att minska spridningen av sjukdomen covid-19, vilket kan leda till att företag och verksamhetsutövare drabbas ekonomiskt. Det i sin tur skulle medföra att frågan om vissa ersättningsstöd kan behöva aktualiseras och övervägas på nytt. Det behöver hanteras inom ramen för ordinarie budgetrutiner.

Regeringskansliet har dock remitterat ett förslag gällande användning av nationella vaccinationsbevis som en beredskapsåtgärd för det fall det bedöms finnas ett behov av att införa vissa deltagarbegränsningar, t.ex. för större arrangemang. För det fall det kommer finnas behov av deltagarbegränsningar framöver kan det bli aktuellt att gå vidare med förslaget. Detta minskar i så fall behovet av ersättningsstöd.

5.3 Konsekvenser för det allmänna

En förlängning av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder kan medföra konsekvenser för länsstyrelser, regioner, kommuner, Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och allmänna förvaltningsdomstolar. Konsekvenserna för dessa aktörer redovisas i prop. 2020/21:79 s. 88–90, prop. 2019/20:172 s. 38–40 och prop. 2020/21:219 s. 25–27. De bedömningar som gjorts gällande konsekvenserna kvarstår givet att mer omfattande begränsningar gäller.

En förlängning av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen skulle kunna medföra

ytterligare kostnader för länsstyrelserna för tillsynsarbetet. Länsstyrelserna har tilldelats 174,6 miljoner kronor för tillsynsarbetet från den 10 januari 2021 till utgången av september 2021 (prop. 2020/21:84 s. 7). För den fortsatta tillsynen utifrån covid-19-lagen till utgången av januari 2022 föreslås länsstyrelserna tilldelas 80,6 miljoner kronor sammanlagt fördelat i höständringsbudgeten för 2021 (prop. 2021/22:2) och i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1).

Vid en ytterligare förlängning av lagarna om fyra månader till utgången av maj 2022 påverkas länsstyrelsernas kostnader och verksamhetsförutsättningar av i vilken utsträckning som regeringen och myndigheter använder de bemyndiganden som finns i lagen. Vid ett kraftigt försämrat läge där begränsningar och föreskrifter återinförs kan det medföra att tillsynsarbetet ökar i sådan utsträckning att det får mer omfattande konsekvenser. Även vid ett mer begränsat användande av lagens bemyndiganden påverkas länsstyrelsernas kostnader då tillsynsverksamheten behöver upprätthålla viss beredskap. Vid en förlängning av lagarna till utgången av maj 2022 behöver ersättningsfrågan därför aktualiseras på nytt inom ramen för budgetprocessens ordinarie rutiner.

En ytterligare förlängning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen kan komma att medföra ytterligare kostnader för kommunerna som bedriver tillsyn utifrån de bestämmelser som beslutats med stöd av lagen. För den fortsatta tillsynen av serveringsställen till utgången av januari 2022 föreslås att kommunerna tilldelas 60 miljoner kronor sammanlagt i höständringsbudgeten för 2021 (prop. 2021/22:2) och i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1). Kommunerna har sedan lagen trädde i kraft tilldelats 210 miljoner kronor för tillsynsarbetet. Vid en ytterligare förlängning av lagarna om fyra månader till utgången av maj 2022 påverkas kommunernas kostnader av i vilken utsträckning som regeringen och myndigheter använder de bemyndiganden som finns i lagen. Vid ett kraftigt försämrat läge där begränsningar och föreskrifter återinförs kan det medföra att tillsynsarbetet ökar i sådan utsträckning att det får mer omfattande konsekvenser. Även vid ett mer begränsat användande av lagens bemyndiganden påverkas kommunernas kostnader då tillsynsverksamheten behöver upprätthålla viss beredskap. Vid en förlängning av lagarna till utgången av maj 2022 behöver

ersättningsfrågan därför aktualiseras på nytt inom ramen för budgetprocessens ordinarie rutiner.

Länsstyrelserna och kommunerna har ett väl upparbetat samarbete med smittskyddsläkarna i regionerna kring den lokala hanteringen av pandemin. Förslagen bedöms därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för regionerna.

Förslaget om ändringar i covid-19-lagen innebär att bemyndigandena och straffbestämmelsen tas bort när det gäller förbud mot samling på allmän plats och förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser. Eftersom förbud enligt dessa bestämmelser omfattas av straffansvar kan denna del av förslaget leda till en minskad arbetsbelastning för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar.

5.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Under den tidsperiod som förlängningen avser kommer kommunerna att ha ett fortsatt tillsynsansvar i fråga om krav på smittskyddsåtgärder som meddelas med stöd av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Verksamheter som kommuner och regioner bedriver kan komma att åläggas krav på smittskyddsåtgärder med stöd av covid-19-lagen. Detta har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Eftersom kommuner redan i dag har ansvar för tillsynen bedöms förslagen innebära ett begränsat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller krav på smittskyddsåtgärder enligt covid-19-lagen. Det bedöms inte möjligt att uppnå syftet med ändringarna med mindre ingripande åtgärder. Regeringen bedömer därför att ingreppet är proportionerligt (se vidare prop. 2019/20:172 s. 37 och 38, prop. 2020/21:79 s. 85–86 och prop. 2020/21:219 s. 26–27).

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag

3 § Den som driver ett serveringsställe *ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning i serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. 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.*

Första stycket gäller även vid entréer till sådana lokaler och områden, om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet.

Paragrafen reglerar skyldigheten för den som driver ett serveringsställe att förebygga smittspridning. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

I *första stycket*, som utformas med 4 § lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) som förebild, ändras de krav som ställs på verksamhetsutövaren. Kravet på att lokaler och tillhörande områden utomhus ska utformas så att trängsel undviks tas bort. Den som driver ett serveringsställe ska i stället vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning på serveringsstället. En sådan åtgärd kan t.ex. vara att sätta upp information till besökare om hur smittspridning kan begränsas. Verksamheten ska också så långt möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Paragrafens generella lydelse kompletteras med ett mer detaljerat bemyndigande om vilka föreskrifter regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela (se

kommentaren till 10 §). Uttrycken ”den som driver ett serveringsställe”, ”lokal” och ”tillhörande områden utomhus” ändras inte i förhållande till hittillsvarande lydelse. När det gäller innebörden av begreppen, se prop. 2019/20:172 s. 42.

Andra stycket är oförändrat.

4 § Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet *utövar* tillsyn över att föreskrifter *som har meddelats med stöd av 10 §* följs.

Länsstyrelsen ska ge länets kommuner stöd, råd och vägledning.

Paragrafen reglerar tillsynsansvaret enligt lagen. Överväganden finns i 4.2.

Enligt den hittillsvarande lydelsen har den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter följs. Ändringarna i 3 och 10 §§ innebär att lagtexten blir mer allmänt hållen och att de begränsningar som nämnden ska utöva tillsyn över endast kommer att framgå av föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 §. Det innebär att tillsynen inte längre omfattar föreskrifter som har meddelats med stöd restkompetensen eller föreskrifter som har meddelats genom verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (jfr. prop. 2019/20:172 s. 43).

Andra stycket är oförändrat.

7 § Den nämnd som avses i 4 § får i sin tillsynsverksamhet besluta de förelägganden och förbud som behövs för att *de* föreskrifter *som har meddelats med stöd av 10 §* ska följas.

Nämnden ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen reglerar beslut om förelägganden och förbud. Överväganden finns i avsnitt 4.2.

I paragrafens *första stycket* görs en följdändring med anledning av att tillsynsvaret i 4 § ändras.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som driver ett serveringsställe ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

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

Föreskrifter som meddelas med stöd av första stycket får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser serveringsställen. Bemyndigandet har utformats med 7–11 §§ covid-19-lagen som förebilder. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Enligt hittillsvarande 10 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder enligt 3 §. I den senare bestämmelsen finns det enligt hittillsvarande lydelse krav på hur lokaler, tillhörande områden utomhus och entréer ska utformas, hur verksamheten ska organiseras så att smittspridning bland besökare så långt möjligt förhindras samt rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras (prop. 2019/20:172 s. 18). Genom ändringen blir bemyndigandet mer detaljerat samtidigt som ovanstående krav i 3 § blir mer allmänt hållna.

Av första stycket framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som driver ett serveringsställe ska vidta smittskyddsåtgärder.

Enligt första stycket 1 får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet deltagare. En sådan deltagarbegränsning kan utformas med hänsyn till flera olika faktorer. Det är t.ex. möjligt att ange ett maximalt antal deltagare i förhållande till storleken på serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. Det är möjligt att göra skillnad på t.ex. utomhus- respektive inomhusdelar. Vidare kan antalet besökare som sitter tillsammans vid samma bord begränsas.

Enligt första stycket 2 är det möjligt att begränsa avståndet mellan besökare. Genom sådana föreskrifter kan t.ex. det minsta tillåtna avståndet mellan borden på ett serveringsställe regleras.

Av första stycket 3 framgår att regeringen eller den myndighet regering bestämmer får meddela föreskrifter om begränsning av

öppettider för serveringsställen. Motsvarande bestämmelse finns i hittillsvarande 11 § första stycket (se prop. 2020/21:79 s. 45, 46 och 113).

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

Andra stycket, som är nytt, motsvarar hittillsvarande 11 § tredje stycket, men får ett utvidgat tillämpningsområde. Tidigare omfattade den geografiskt begränsade föreskriftsrätten endast föreskrifter om öppettider (se prop. 2020/21:79 s. 57).

11 § *Föreskrifter enligt 10 § får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

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

Föreskrifterna 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.

Bestämmelsen reglerar allmänna förutsättningar för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Bestämmelsen har sin förebild i 6 § covid-19-lagen (se prop. 2020/21:79 s. 26–28 och 94–96). Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Enligt *första stycket* får föreskrifter om särskilda begränsningar meddelas endast om det nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det innebär att det måste finnas en koppling mellan den särskilda begränsningen och den eftersträvade effekten på smittspridningen. Om de förhållanden som föranlett en särskild begränsning inte längre är för handen ska begränsningen tas bort.

Av *andra stycket* framgår att föreskrifterna inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De åtgärder för att förhindra smittspridning som vidtas med stöd av lagen ska alltså vara proportionerliga. Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som

åtgärden kan förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter kan vara minskad sjuklighet och dödlighet i sjukdomen covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter som ska beaktas kan vara försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner och företag. Vad som är en proportionerlig åtgärd beror bl.a. på hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekommer eller finns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kan det vara motiverat med mer långtgående åtgärder. Kravet på proportionalitet innebär också att en föreskrift eller ett beslut om en särskild begränsning inte får gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kan motiveras i förhållande till syftet att förhindra smittspridning. Åtgärderna bör vidare utformas i enlighet med de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen (2004:168).

Enligt *tredje stycket* bör föreskrifterna och besluten 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. Hur stor risk för smittspridning som uppstår när människor samlas beror på en mängd olika faktorer, t.ex. hur lång tid aktiviteten pågår och om den äger rum inomhus eller utomhus. Det innebär t.ex. att olika föreskrifter skulle kunna gälla på serveringsställen beroende på om serveringen sker inomhus eller utomhus.

6.2 Förslaget till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag

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

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

Paragrafens *andra stycke* tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Ändringen innebär att regeringen inte längre får meddela föreskrifter om förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

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

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

Paragrafens *andra stycke* tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Ändringen innebär att regeringen inte längre får meddela föreskrifter om att platser för fritids- och kulturverksamhet ska hållas stängda.

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

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

Paragrafens *andra stycke* tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Ändringen innebär att regeringen inte längre får meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

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

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,

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

Paragrafens *andra stycke* tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Ändringen innebär att regeringen inte längre får meddela föreskrifter om förbud mot att bedriva kollektivtrafik och inrikes flygtrafik.

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

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

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

Paragrafens *andra stycke* tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Ändringen innebär att regeringen inte längre får meddela föreskrifter om förbud mot användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Det hittillsvarande tredje stycket flyttas till andra stycket. Vidare tas hänvisningen till andra stycket bort.

14 § Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–11 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

I paragrafen regleras möjligheten till geografisk inskränkning av föreskrifter om särskilda begränsningar. En följdändring görs i paragrafen eftersom 12 § upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.