

Utkast till Lagrådsremiss

En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

(Socialdepartementet)

Utkastets huvudsakliga innehåll

I detta utkast till lagrådsremiss lämnas förslag till en ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förslaget innebär att den som driver ett serveringsställe ansvarar för att vidta vissa åtgärder för att förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19. Kommunen utövar tillsyn och kan meddela de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter följs. Kommunen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder och får meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2020 och upphör att gälla vid utgången av 2020.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	3
2	Ärendet.....	5
3	Behovet av åtgärder för att minska smittspridning	5
3.1	Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19	5
3.2	Åtgärder vidtagna av regeringen	5
3.3	Folkhälsomyndighetens föreskrifter.....	6
3.4	Allmänt om smittskydd på serveringsställen.....	7
3.4.1	Smittskyddslagen.....	7
3.4.2	Kommunens ansvar enligt alkohollagen och livsmedelslagen	8
3.4.3	Andra aktörers befogenheter på smittskyddsområdet.....	9
4	Behov av ytterligare åtgärder	9
5	En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.....	11
6	Krav på smittskyddsåtgärder.....	14
7	Ansvar för tillsyn	16
8	Tillsynsåtgärder	17
9	Överklagande	20
10	Sekretess och behandling av personuppgifter	21
11	Lagen ska vara tidsbegränsad	24
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
13	Konsekvenser.....	25
13.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	25
13.2	Konsekvenser för kommunerna.....	25
13.3	Konsekvenser för regionerna.....	26
13.4	Konsekvenser för staten	26
13.5	Konsekvenser för företagen.....	27
13.6	Konsekvenser för domstolsväsendet	27
14	Författningskommentar.....	28

1 Lagtext

Förslag till lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om tillfälliga smittskyddsåtgärder för att på serveringsställen förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19.

Definition

2 § Med *serveringsställe* avses i denna lag en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället.

Smittskyddsåtgärder

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

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.

Tillsyn

4 § Kommunen har tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

Länsstyrelserna ska följa kommunernas tillsynsverksamhet och biträda kommunerna med information och råd.

5 § På begäran av kommunen ska den som driver serveringsstället lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Kommunen har rätt att få tillträde till sådana lokaler, entréer och områden som avses i 3 § för att utöva tillsynen.

6 § Polismyndigheten ska på begäran lämna kommunen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 5 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Förelägganden

7 § Kommunen får i sin tillsynsverksamhet besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas. Kommunen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

8 § Beslut om förelägganden enligt 7 § får förenas med vite.

Överklagande

9 § Beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2020.

3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före utgången av 2020.

2 Ärendet

Den 24 mars 2020 beslutade Folkhälsomyndigheten föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:9) om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. I detta utkast till lagrådsremiss föreslås en ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen vilken delvis ersätter Folkhälsomyndighetens föreskrifter.

3 Behovet av åtgärder för att minska smittspridning

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

Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste planera för och genomföra extraordinära åtgärder. Covid-19 är en allvarlig sjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets sprids mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 är en pandemi. Sjukdomen kommer sannolikt att drabba alla världens länder. Alla måste så långt det är möjligt göra vad de kan för att minska spridningstakten i syfte att ge sjukvården mer tid att behandla de patienter som behöver vård och värna de grupper i befolkningen som riskerar att få särskilt allvarliga följder av sjukdomen. Denna extraordinära situation har visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Eftersom läget förändras löpande uppkommer det behov av nya åtgärder som går längre än vad existerande regelverk ger möjligheter till.

3.2 Åtgärder vidtagna av regeringen

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att hindra spridningen av det virus som orsakar covid-19. Den 1 februari 2020 beslutades förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV (SARS-CoV-2), dvs. den sjukdom som nu benämns covid-19. Beslutet gav Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren möjlighet att besluta om bl.a. extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma. Den 2 april 2020 fattade regeringen beslut om propositionen Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen (prop. 2019/20:144). I propositionen föreslås att riksdagen godkänner regeringens förordning samt att covid-19 ska klassificeras både som en allmänfarlig och en samhällsfarlig sjukdom.

Regeringen har även förbjudit allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare. Förbudet gäller tills vidare, men ska upphävas när det inte längre behövs.

Med anledning av ett meddelande från Europeiska kommissionen har regeringen beslutat att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz. Förbudet gäller till och med den 15 juni 2020. Vidare avråder Utrikesdepartementet från alla icke nödvändiga resor till alla länder. Avrådan gäller till och med den 15 juli 2020, varefter en ny bedömning kommer att göras.

Regeringen har även vidtagit en rad olika åtgärder för att förhindra smittspridning i särskilda verksamheter och för att öka tillgången på sjukvårdsutrustning etc. Regeringen har också, i nära dialog med partierna i riksdagen, vidtagit en rad åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag. Exempel på åtgärder som har vidtagits är sänkta arbetsgivaravgifter, slopat sjuklöneansvar och stöd till egenföretagare vid sjukfrånvaro.

3.3 Folkhälsomyndighetens föreskrifter

Enligt Folkhälsomyndigheten är en avgörande faktor för smittspridningen av det virus som orsakar covid-19 avståndet mellan personer och tiden de fysiskt vistas nära varandra. Risken för smittspridning är således extra stor i verksamheter där många för varandra okända människor samlas på små ytor under längre tid, t.ex. restauranger, barer och andra liknande miljöer.

Folkhälsomyndigheten utfärdade den 24 mars 2020 föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:9) om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. Föreskrifterna ska tillämpas i sådana verksamheter som omfattas av anmälan enligt 11 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien, t.ex. restauranger, personalrestauranger, barer, caféer, skolmatsalar och cateringverksamhet. Den som bedriver verksamheten ska ha rutiner för hur verksamheten kan förhindra smittspridning av covid-19 bland besökare samt ska ta fram instruktioner för hur personalen kan förhindra smittspridning. Vidare ska den som bedriver verksamheten regelbundet utföra riskbedömningar utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare.

Enligt föreskrifterna ska varje verksamhet säkerställa att det inte förekommer trängsel eller långa köer i verksamhetens lokaler eller i anslutning till dessa lokaler. Besökare ska kunna hålla avstånd till varandra. Besökare får endast äta eller dricka sittandes vid ett bord eller ta med maten för avhämtning. Stående servering vid barer är inte tillåten. Om det finns risk för smittspridning av covid-19 får smittskyddsläkaren, efter samråd med kommunen, besluta om att förbjuda verksamheter som inte uppfyller kraven i föreskriften. Ett sådant beslut ska omprövas regelbundet och om det inte längre finns skäl för beslutet ska det omedelbart hävas av smittskyddsläkaren. Föreskrifterna är tidsbegränsade och upphör att gälla vid utgången av 2020.

3.4 Allmänt om smittskydd på serveringsställen

3.4.1 Smittskyddslagen

Smittskyddslagen reglerar bland annat smittskyddsläkarens befogenheter gentemot enskilda individer. Samhällets smittskydd ska enligt lagen tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Smittskyddsåtgärder ska enligt 1 kap. 4 § bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Bestämmelserna i lagen omfattar alla smittsamma sjukdomar. Med smittsamma sjukdomar avses alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa. För vissa sjukdomar, de allmänfarliga och de samhällsfarliga sjukdomarna, är det möjligt att vidta mer långtgående åtgärder för att förhindra smittspridning. Med allmänfarliga sjukdomar avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med samhällsfarliga sjukdomar avses allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder. De allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomarna anges i bilagor till smittskyddslagen. Bestämmelserna om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar tillämpas sedan den 2 februari 2020 på covid-19, se förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV. I propositionen Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen (prop. 2019/20:144) föreslås att covid-19 ska föras in i bilagorna till smittskyddslagen från den 1 juli 2020.

Ansvar för samhällets smittskydd ligger på olika aktörer. Av 2 kap. 1 § smittskyddslagen framgår att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Vidare framgår av 2 kap. 2 § att den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittorisk.

Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Varje region ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område. Därutöver ska myndigheter inom smittskyddet, andra berörda myndigheter, läkare samt annan hälso- och sjukvårdspersonal samverka för att förebygga och begränsa utbrott eller spridning av smittsamma sjukdomar (1 kap. 7, 8 och 10 §§).

Enligt 1 kap. 9 § ska det i varje region finnas en smittskyddsläkare. Smittskyddsläkaren har befogenhet att fatta beslut riktade mot enskilda individer, bl.a. beslut om hälsokontroller vid inresa till landet, karantän och tillfällig isolering (3 kap. 8 och 9 §§ samt 5 kap. 3 §). Smittskyddsläkaren utövar ingen tillsyn enligt smittskyddslagen. Om en smittskydds-

läkare uppmärksammar brister i smittskyddet ska han eller hon i stället påpeka detta för den myndighet eller annan som har att avhjälpa bristerna. Om bristerna inte avhjälps och detta medför fara från smittskyddssynpunkt ska smittskyddsläkaren anmäla förhållandena till respektive tillsynsmyndighet (6 kap. 5 §).

Kommunerna har ingen tillsynsuppgift enligt smittskyddslagen. Enligt 9 kap. 14 § miljöbalken ska kommunerna dock utan dröjsmål underrätta smittskyddsläkaren om iakttagelser som kan vara av betydelse för smittskyddet för människor.

3.4.2 Kommunens ansvar enligt alkohollagen och livsmedelslagen

Verksamhet som bedrivs på serveringsställen omfattas bl.a. av livsmedelslagen (2006:804) och i vissa fall av alkohollagen (2010:1622). I 22 § livsmedelslagen anges att en kontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att regelverket ska följas. Enligt 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) är kommunen kontrollmyndighet över serveringsställen. Enligt 25 § livsmedelslagen ska kontrollmyndigheten, efter en underrättelse från smittskyddsläkaren om att smitta sprids eller misstänks spridas genom livsmedel, omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Det finns i nuläget ingenting som tyder på att det virus som orsakar covid-19 kan spridas genom att man äter mat eller dricker. Kunskap från tidigare utbrott med liknande coronavirus visar att denna typ av virus smittar från sjuka personer och inte genom ytor som till exempel livsmedel och livsmedelsförpackningar.¹ Det saknas alltså möjlighet för kommunen att med stöd av livsmedelslagstiftningen vidta åtgärder i de fall föreskrifter om det virus som orsakar covid-19 inte följs.

Den som vill servera alkoholdrycker till allmänheten måste ha beviljats serveringstillstånd av kommunen. Som huvudregel får serveringstillstånd medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat, se 8 kap. 1 och 15 §§ alkohollagen. Enligt 9 kap. 17 § får en kommun meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran eller en varning om denne inte uppfyller de krav som gäller för tillståndets meddelande, eller inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt denna lag eller de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Ett serveringstillstånd ska återkallas bl.a. om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället, eller tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet. Det saknas möjlighet att meddela en erinran eller varning eller om att återkalla serveringstillståndet enbart på den grunden att föreskrifter om det virus som orsakar covid-19 inte följs.

¹ Livsmedelsverkets hemsida den 9 maj 2020, <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/bakterier-virus-parasiter-och-mogelsvampar/coronavirus>

3.4.3 Andra aktörers befogenheter på smittskyddsområdet

Polismyndigheten ska enligt 8 kap. 12 § smittskyddslagen på begäran av smittskyddsläkare eller Folkhälsomyndigheten lämna biträde t.ex. när en tvångsundersökning ska genomföras, en person som ska isoleras ska föras till en vårdinrättning eller för att spärra av vissa områden som Folkhälsomyndigheten beslutat ska vara avspärrade. Polismyndigheten ska enligt 27 § livsmedelslagen och 9 kap. 9 § alkohollagen i vissa fall biträda kommunen när kommunen utövar tillsyn över dessa lagar. Tillsyn över smittskyddsföreskrifter som rör det virus som orsakar covid-19 faller dock inte under dessa lagar.

Enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelserna, utifrån ett statligt helhetsperspektiv, arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Vidare ska länsstyrelserna noga följa tillståndet i länet och inom sin verksamhet samt främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelserna har, utöver vad som anges i 1 kap. 10 § smittskyddslagen, ingen utpekad uppgift enligt den lagen. Länsstyrelserna får enligt 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom länet eller del av detta, om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Länsstyrelserna har utöver detta ingen utpekad roll på smittskyddsområdet.

4 Behov av ytterligare åtgärder

Utkastets bedömning: Det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning på serveringsställen.
--

Skälen för utkastets bedömning

Covid-19 är en mycket smittsam sjukdom och det finns fortfarande mycket okunskap om viruset och om hur sjukdomen utvecklar sig och påverkar hälsan. Det är därför mycket viktigt att agera långsiktigt för att undvika en potentiell andra våg av smittspridning under sommaren eller hösten, för att på så vis minska sjukdomens påverkan på samhället. Långsiktighet är även viktigt då det ännu saknas botemedel och vaccin mot covid-19. Även om det pågår studier med läkemedel som möjligen kan sakta ner eller lindra sjukdomsförloppet är det nödvändigt att vidta åtgärder som bromsar smittspridningen av det virus som orsakar covid-19 för att rädda både liv och hälsa.

Flera regioner, t.ex. Stockholm och Västra Götaland, har under de senaste månaderna haft en mycket ansträngd situation i sjukvården. Det finns tecken på att nivåerna av intagna på intensivvårdsavdelningar med

anledning av covid-19 börjar plana ut i exempelvis Stockholm, medan nivåerna är på uppgång i andra regioner. Det är därför nödvändigt att agera för att inte belasta sjukvården mer än absolut nödvändigt under en sådan ansträngd period. Det är viktigt att alla i samhället, både enskilda individer och andra aktörer, bidrar till en långsam smittspridning för att minska sjukdomens påverkan på enskilda individer och samhället i stort.

Det finns behov av att även fortsättningsvis begränsa smittspridningen i största möjliga mån för att skydda äldre och sköra grupper samt för att säkerställa resurser till hälso- och sjukvården. Eftersom serveringsställen är sådana platser där det finns en större risk för smittspridning kommer det vara fortsatt angeläget att begränsa smittspridningen på serveringsställen även på längre sikt. De flesta individer och verksamheter är måna om att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och föreskrifter. Trots att Folkhälsomyndighetens föreskrifter började gälla den 24 mars 2020 är dock trängsel på restauranger och i liknande verksamheter fortfarande till viss del ett problem och utgör därmed en risk för smittspridning. Hur smittspridningen utvecklar sig framöver beror i högsta grad på de åtgärder som vidtas och hur dessa efterföljs. Om reglerna om fysiskt avstånd på restauranger och andra liknande verksamheter inte hålls finns det risk att det leder till en vidare samhällsspridning av det virus som orsakar covid-19, vilket kommer påverka enskilda individer, samhället och sjukvården i ännu större utsträckning än vad sjukdomen redan gör.

Trängsel på serveringsställen är till viss del fortfarande ett problem, men situationen ser olika ut på olika håll i landet och påverkas av olika faktorer, t.ex. väder och tidpunkt på dygnet. Eftersom smittspridningen på vissa håll i landet ännu tros vara på en lägre nivå än i exempelvis Stockholm är det viktigt att vidta åtgärder för att fortsätta hålla smittspridningen på lägre nivåer i dessa regioner och därigenom begränsa smittspridningens påverkan på samhällsviktiga verksamheter.

Under de inspektioner som har utförts för att se om Folkhälsomyndighetens föreskrifter följs har det visat sig att situationen på restauranger och barer till stor del beror på besökarnas eget agerande med anledning av berusningsgraden, som föranleder att flera inte beaktar reglerna om avstånd. Ordningen, möbleringen och avståndet mellan gästerna kan bedömas vara god tidigt en kväll. Senare under kvällen kan dock situationen avsevärt ha förändrats just på grund av gästernas ökade berusningsgrad. Under sommarmånaderna kan det förväntas att fler personer söker sig till restauranger, caféer m.m., vilket gör det än mer viktigt att ha ett välorganiserat och hållbart system för tillsyn på dessa platser i syfte att minska riskerna för smittspridning.

I dag är det i huvudsak kommunerna som utövar den faktiska kontrollen över att Folkhälsomyndighetens föreskrifter följs på serveringsställen. Det är även kommunerna som för en dialog med de verksamhetsansvariga för serveringsställena om hur de bör agera för att uppfylla reglerna. Om åtgärder inte har vidtagits vid ett återbesök, kan kommunen föra ärendet vidare till regionens smittskyddsläkare som i de enskilda fallen kan fatta beslut om stängning.

Denna organisation är inte optimal. Kommunerna har kunskapen om och erfarenheten av praktisk tillsyn av serveringsställen men saknar i detta sammanhang befogenheter att vidta åtgärder även om de kan anses vara brådskande. Smittskyddsläkarna är inte dimensionerade för den här typen

av uppgifter då det inte är en del av deras sedvanliga verksamhet. Smittskyddsläkarna vid regionerna är hårt belastade av den pågående spridningen av det virus som orsakar covid-19 och de nya arbetsuppgifterna som föranleds av Folkhälsomyndighetens föreskrifter har orsakat en ännu större arbetsbörda. Regionernas smittskyddsläkare får dessutom in ett stort antal anmälningar mot serveringsställen där allmänheten har uppmärksammat att det är trångt mellan besökarna. Det tar mycket resurser i anspråk för smittskyddsläkarna att gå igenom dessa anmälningar.

När smittskyddsläkare fattar beslut om att förbjuda en verksamhet enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter meddelas verksamheten i fråga. Smittskyddsläkaren har dock inga ytterligare åtgärder att vidta om verksamheten vägrar att följa ett meddelat beslut. Smittskyddsläkare har t.ex. inte rätt att förena ett beslut om föreläggande med vite. Vidare har det framförts behov av tydligare regler kring vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas behov av en reglering som kan förtydliga vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas samt en långsiktig hållbar tillsynsorganisation som har tillgång till effektiva tillsynsverktyg.

5 En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Utkastets förslag: Det införs en ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Åtgärderna ska syfta till att förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19.

Med serveringsställe avses en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärderna.

Utkastets bedömning: Det bör tas fram en ny förordning om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Folkhälsomyndigheten bör få meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen.

Skälen för utkastets förslag och bedömning

En ny lag

Folkhälsomyndigheten har pekat ut serveringsställen som platser där det finns en ökad risk för smittspridning av det virus som orsakar covid-19. Som anges i avsnitt 4 finns det behov av en tydlig och enhetlig reglering av vilka smittskyddsåtgärder som måste vidtas på serveringsställen för att förhindra smittspridningen. Vidare behövs det en reglering av formerna för en på sikt hållbar och effektiv tillsynsorganisation som har möjlighet att vidta vissa sanktioner. De krav som det allmänna riktar mot enskilda kommer att innefatta åligganden för enskilda eller i övrigt avse ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Som anges i avsnitt 7

föreslås att ansvaret för tillsynen läggs på kommunerna och att kommunens tillsynsbeslut ska kunna förenas med vite. Regleringen behöver därför i vart fall delvis ha stöd i lag (jfr 8 kap. 2 § 2 och 3 regeringsformen).

I 9 kap. 6 a § smittskyddslagen ges en möjlighet för regeringen att meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19 och riksdagens beslut inte kan avvaktas. Bemyndigandet är tidsbegränsat och upphör att gälla vid utgången av juni 2020. Bedömningen görs att den reglering som nu föreslås inte i sin helhet kan införas med det bemyndigandet som grund.

Frågan är om åtgärderna bör regleras i befintlig lagstiftning eller om det bör tas fram en ny särskild lag. Syftet med åtgärderna är att minska smittspridning, vilket innebär att regleringen skulle kunna föras in i smittskyddslagen. Denna lag reglerar dock inte specifika verksamheter och inte heller en specifik smittsam sjukdom. Det passar därför inte in i smittskyddslagens systematik att ta in bestämmelserna där. Vidare föreslås det att bestämmelserna ska vara tillfälliga, vilket talar emot att ta in bestämmelserna i smittskyddslagen.

Det kan också övervägas om bestämmelserna bör läggas in i den befintliga lagstiftning som reglerar verksamhet som bedrivs på serveringsställen, exempelvis livsmedelslagen eller alkohollagen.

Tillsynen enligt livsmedelslagen är till hög grad baserad på ett regelverk som gäller för hela EU, varför Sverige inte självant kan justera livsmedelslagens regler om tillsyn att gälla enbart för svenska förhållanden. Vidare tar livsmedelslagens regler fasta på smitta som sprids genom livsmedel, t.ex. salmonella. Det är enligt det rådande kunskapsläget fastslaget att det virus som orsakar sjukdomen covid-19 inte är en sådan smitta. Det bedöms av dessa skäl inte vara lämpligt att föra in ny reglering i livsmedelslagen.

Alkohollagen omfattar bara serveringsställen som har tillstånd att servera alkohol. Behovet av att kunna vidta smittskyddsåtgärder finns även på sådana serveringsställen som saknar serveringstillstånd. Det är därför inte heller lämpligt att föra in regleringen i alkohollagen.

Om den reglering som nu föreslås skulle läggas in i befintlig lagstiftning skulle den behöva spridas ut i flera olika lagar, vilket skulle bli svåröverskådligt. För tydlighetens skull bör därför de föreslagna bestämmelserna placeras i en ny särskild lag.

Syftet med den nya lagen är att den ska ge stöd för åtgärder som behöver vidtas för att spridningen av det virus som orsakar covid-19 ska förhindras. Det ligger i sakens natur att åtgärderna, beroende på hur länge smittspridningen pågår och hur följderna av viruset kan hanteras, kommer behöva vidtas under en begränsad tid. Det bör för tydlighetens skull framgå att lagen reglerar tillfälliga åtgärder som vidtas för att förhindra spridningen av det virus som orsakar covid-19.

Begreppet serveringsställe

Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9 omfattar sådana verksamheter som faller under 11 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien. Enligt de allmänna råden till föreskriften är de verksamheter som avses t.ex. restauranger, personalrestauranger, barer, caféer, skolmatsalar och cateringverksamhet.

De som omfattas av 11 § LIVSFS 2005:20 är livsmedelsföretagare, dvs. en stor mängd aktörer som bedriver olika typer av verksamhet inom livsmedelsområdet. Som nämns i avsnitt 3.3 är en av de viktigaste faktorerna för smittspridning att människor sitter nära varandra under en längre tid. Lagen bör därför bara träffa sådan verksamhet där det bedrivs servering av mat eller dryck och där möjlighet ges till förtäring på stället.

Risken för smittspridning bedöms vara större på sedvanliga restauranger och liknande där många för varandra okända människor samlas under en längre tid, än på inrättningar som allmänheten inte har tillgång till, t.ex. personalrestauranger och skolmatsalar. Kommunens tillsynsansvar bör också begränsas till de verksamheter där risken för smittspridning bedöms som störst. Av dessa skäl bör lagen enbart omfatta sådan näringsverksamhet som består i att mat eller dryck serveras till allmänheten. Att definiera begreppet serveringsställe på detta sätt är i överensstämmelse med bestämmelserna om rökfria miljöer i lagen om tobak och liknande produkter, se propositionen Rökfria serveringsmiljöer (prop. 2003/04:65 s. 28).

Det är inte enbart serveringsställen som har beviljats serveringstillstånd enligt alkohollagen som omfattas av den föreslagna lagen. Även serveringsställen där det inte serveras alkohol omfattas. Verksamheter där det inte ges möjlighet till förtäring på stället omfattas dock inte, exempelvis vissa glasskiosker, food trucks och take away-ställen där det saknas sittplatser och bord. Däremot omfattas sådana verksamheter av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m. Detsamma gäller personalrestauranger, skolmatsalar och andra inrättningar där det serveras mat och dryck men som allmänheten inte har tillträde till.

Bemyndigande

Eftersom kunskaperna om det virus som orsakar covid-19 successivt ökar och spridningsbilden kontinuerligt ändras kan föreskrifterna på området behöva ändras med jämna mellanrum. Det är därför lämpligt att detaljerade föreskrifter fattas på en lägre normnivå än lag. Det föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka ytterligare smittskyddsåtgärder som ska vidtas på serveringsställen. En ny förordning om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör tas fram. Folkhälsomyndigheten bör få bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i den föreslagna lagen.

Föreskrifterna får inte gå utöver det som regleras i lagen, dvs. de ska avse utformningen av lokaler, entréer och områden, hur verksamheten ska organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras samt rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras. Utgångspunkten är att de näringsidkare som följer bestäm-

melserna ska belastas så lite som möjligt. Föreskrifterna ska därför vara så tydliga som möjligt så att näringsidkarna vet vilka grundläggande smittskyddsåtgärder som ska vidas. Föreskrifterna kommer dock omfatta vitt skilda verksamheter, från små glasskiosker till stora restauranger med serveringstillstånd och långa öppettider. Det är därför ofrånkomligt att kommunen som tillsynsmyndighet i det enskilda fallet måste avgöra om de åtgärder som vidtagits är tillräckliga. Tanken är inte att bemyndigandet ska användas för att anta föreskrifter som generellt stänger ner viss serveringsverksamhet. Sådana åtgärder får i stället beslutas av kommunen om det skulle behövas i det enskilda fallet, se även avsnitt 8.

6 Krav på smittskyddsåtgärder

Utkastets förslag: Den som driver ett serveringsställe ska se till 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. Även i övrigt ska verksamheten organiseras så att smittspridning bland besökare så långt möjligt förhindras. Kraven gäller även vid entréer, om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet.

Den som driver ett serveringsställe ska se till att det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.

Skälen för utkastets förslag

Serveringsställen är riskfyllda ur smittskyddssynpunkt då för varandra okända personer samlas och tillbringar en längre tid i varandras fysiska närhet på en begränsad yta. Detta ökar risken för att viruset som orsakar covid-19 förs vidare till olika delar av samhället och skapar en ny smittspridningskedja vilket bland annat innebär en risk för äldre och andra sköra grupper. En grundläggande smittskyddsåtgärd som måste vidtas på serveringsställen är därför att människor inte vistas för nära varandra. Det bör därför anges i lagen att den som driver ett serveringsställe ska se till att lokaler, entréer och tillhörande områden utomhus är utformade så att trängsel undviks på de ytor som besökare har tillträde till. Besökare ska kunna hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Även i övrigt ska verksamheten utformas så att smittspridning förhindras. Dessa krav överensstämmer i huvudsak med Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9. Eftersom ansvaret för att förhindra smittspridning bland serveringsställets personal regleras i den arbetsmiljörättsliga lagstiftningen omfattar den nu föreslagna lagen sådana smittskyddsåtgärder som syftar till att förhindra smittspridning bland besökarna.

Med lokal avses ett utrymme på serveringsstället som är beläget inomhus. En utomhusservering är ett exempel på ett tillhörande område utomhus.

Vid entréerna till serveringsställen samlas människor som har som syfte att besöka dem. Det finns risk för att det uppstår köer och trängsel vilket kan vara riskfyllt ur smittskyddssynpunkt. Av detta skäl är det angeläget att åtgärder för att förhindra smittspridning vidtas även vid entréer. Exempel på sådana åtgärder kan vara att organisera flera köer, sätta upp avståndsmarkeringar och ge upplysningar om att fler besökare inte kan tas in då maxantalet besökare är uppfyllt.

Det finns dock inte någon fysisk gräns för vilket område som ska anses vara "vid en entré". Det måste givetvis vara möjligt för den ansvarige att i rimlig grad få klart för sig var gränserna går för dennes ansvar. Detta gäller särskilt som den ansvarige inom ramen för den tillsyn som utövas enligt den föreslagna lagen kan bli föremål för olika förelägganden och också drabbas av viten om föreläggandena inte följs. Ansvaret för att vidta smittskyddsåtgärder ska därför åligga den som driver serveringsstället enbart om denne har praktiska möjligheter att utöva rådighet över området. Så är fallet om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet. Näringsidkaren kan t.ex. ha arrenderat marken utanför serveringsstället.

Det finns inte någon straffrättslig sanktion för den som inte tar sitt ansvar för att upprätthålla smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Däremot förslås i utkastet (se avsnitt 8) att kommunen ska få rätt att meddela föreläggande förenat med vite mot en ansvarig som inte vidtar tillräckliga åtgärder. Vite får dock inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet, se 2 § lagen (1985:206) om viten. Det är kommunen som i varje enskilt fall ska bedöma om ett föreläggande med vite är en lämplig tillsynsåtgärd. Utgångspunkten bör vara att det vid tillsynen i första hand ska eftersträvas att rättelse sker frivilligt. Förelägganden bör komma i fråga först om frivillig rättelse inte sker, om det är uppenbart att så inte kommer att ske eller om saken brådskar (se prop. 1992/93:185 s. 43 f.). Vid vitesföreläggande måste kommunen ta hänsyn till adressatens faktiska och rättsliga möjligheter att följa föreläggandet. Eftersom de yttre gränserna för ansvaret vid entréer inte är lagfästa bör det endast i undantagsfall bli aktuellt att förena ett föreläggande med vite. Det skulle t.ex. kunna handla om påtaglig trängsel vid entréer och adressaten trots upprepade förelägganden inte vidtagit tillräckliga åtgärder, eller att adressaten uttryckt att denne inte tänker följa ett föreläggande.

Det bedöms mot denna bakgrund vara godtagbart att ålägga den som driver verksamheten att ansvara för att smittskyddsåtgärder vidtas även vid entréer om verksamhetsutövaren har praktiska möjligheter att ha rådighet över entréområdet (jfr propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter, prop. 2017/18:156).

Att lokaler och områden ska vara utformade så att trängsel undviks innebär att möbler och annan inredning ska placeras så att framkomligheten på serveringsstället inte begränsas, med risk för trängsel som följd. För att besökare på ett serveringsställe ska kunna hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra måste bord och stolar placeras på lämpliga avstånd från varandra. Köer till serveringsstället måste organiseras så att smittspridning motverkas.

Även verksamheten i övrigt ska vara organiserad på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt så att smittspridning bland besökare så

långt som möjligt förhindras. Det kan handla om hur serveringen organiseras eller hur många besökare som bör få vistas på ett serveringsställe. För att smittspridningen ska kunna förhindras är det av vikt att den som bedriver verksamheten arbetar med smittskyddsåtgärderna på ett genomtänkt och proaktivt sätt. Det bör därför krävas att denne ser till att det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras, t.ex. att personalen ges adekvat utbildning om hygienåtgärder.

De närmare detaljerna kring vilka smittskyddsåtgärder som kan behöva vidtas för att förhindra smittspridning bör regleras i Folkhälsomyndighetens föreskrifter.

7 Ansvar för tillsyn

Utkastets förslag: Kommunen ska ha tillsyn över att den nya lagen och anslutande föreskrifter följs.

Utkastets bedömning: Tillsynen bör inte vara avgiftsfinansierad.

Skälen för utkastets förslag och bedömning

Enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9 är det smittskyddsläkaren som efter samråd med kommunen får besluta om att förbjuda verksamheter som inte uppfyller kraven i föreskriften. Eftersom smittskyddsläkarna inte tidigare har haft några tillsynsuppgifter saknar de rutiner och erfarenhet för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Smittskyddsläkarna har framhållit att de inte är dimensionerade för denna typ av uppgift, framför allt har de inga uppbyggda processer för att hantera den omfattande mängd anmälningar om trängsel som allmänheten uppmannats att komma in med.

Kommunerna har i dag ingen tillsynsuppgift enligt smittskyddslagen. Den tillsyn som de bedriver på livsmedels- och alkoholområdet omfattar inte tillsyn över hur smittskyddföreskrifterna om covid-19 följs. Kommunerna bistår i dag smittskyddsläkarna i deras tillsyn över hur serveringsställen följer Folkhälsomyndighetens föreskrifter, men utanför ramen för kommunernas sedvanliga tillsyn. Eftersom kommunernas inspektioner inte är reglerade innebär det en risk för att de kan ha svårt att hålla uppe det antal inspektioner som är nödvändiga för att se till att regelverket följs. Om inspektionerna inte genomförs under en period då smittspridningen i samhället fortsatt är hög och ett stort antal för varandra okända personer träffas på serveringsställen samt tillbringar längre stunder i varandras fysiska närhet utan beaktande av att de bör hålla avstånd, då ökar riskerna för att reglerna inte följs med ökad smittspridning som följd.

Det kan inte uteslutas att smittspridningen i samhället kommer att vara fortsatt hög under en längre tid eller att smittspridningen ökar under en andra våg senare under året. Det kommer därför att finnas ett fortsatt behov av intensiv tillsyn över att serveringsställena vidtar åtgärder för att i möjligaste mån förhindra smittspridningen, inte minst under sommarmånaderna då serveringsställena kan förväntas få fler besökare.

Det finns därför behov av en mer långsiktigt hållbar tillsynsorganisation än den som finns i dag.

Kommunerna bedriver vanligtvis tillsyn på olika områden såsom livsmedels-, alkohol- och miljöområdet. De har därigenom erfarenhet och kunskap av att vara tillsynsmyndighet mot denna typ av verksamheter. Det bedöms vara lämpligt att kommunerna får ansvar för att utöva tillsyn över att bestämmelserna i den nya lagen och anslutande föreskrifter följs. Tillsynsverksamheten förväntas bli mer hållbar och förenklad genom att kommunerna får befogenheter att både utföra tillsynen och fatta beslut i ärendena. Kommunerna kommer bli mer handlingskraftiga och kunna vidta de åtgärder som anses brådskande utan att vända sig till en andra myndighet för att få ett beslut meddelat. Eftersom det fortfarande är mycket som är okänt gällande det virus som orsakar covid-19 samt att det råder stor osäkerhet om hur viruset kommer att utveckla sig framöver är det av yttersta vikt för den fortsatta smittspridningen att myndigheterna har effektiva verktyg att ta till och har nödvändiga resurser för att utföra sådana uppgifter som krävs i samhället för att minska riskerna för ytterligare smittspridning.

Med hänsyn till att restaurangbranschen är hårt drabbad av följderna av utbrottet av covid-19 bör tillsynen inte vara avgiftsfinansierad (se även avsnitt 13.5).

8 Tillsynsåtgärder

Utkastets förslag: Kommunen ska få meddela de förelägganden som behövs för att den nya lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Kommunen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Beslut om förelägganden ska få förenas med vite.

Kommunen ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen av den som driver serveringsstället samt rätt att få tillträde till serveringsställets lokaler, entréer och tillhörande områden. Polismyndigheten ska på begäran lämna kommunen den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Länsstyrelse ska följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd.

Utkastets bedömning: Någon ändring i regleringen kring serveringstillstånd bör inte göras. Länsstyrelsen i Stockholm bör få i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete.

Skälen för utkastets förslag och bedömning

För att tillsynen enligt den föreslagna lagen ska kunna bedrivas så smidigt och kostnadseffektivt som möjligt bör regelverket utformas på liknande sätt som den tillsyn som kommunen bedriver enligt alkohollagen och livsmedelslagen. Utgångspunkten för regleringen är att effektiva tillsyns-

åtgärder ska kunna vidtas när det behövs, samtidigt som de näringsidkare som följer bestämmelserna ska belastas så lite som möjligt.

Genom att ge kommunen fler sanktionsmöjligheter jämfört med enbart förbjuda en verksamhet så som smittskyddsläkaren har rätt att göra enligt nuvarande regler, förväntas förslaget medföra att det skapas utrymme för mer nyanserade bedömningar och varierade åtgärder. Förslaget bidrar till att ge bättre förutsättningar att åstadkomma ingripanden som uppfattas som proportionerliga och ändamålsenliga. Vidare förväntas påverkan på företagen bli mindre om dessa kan föreläggas att nyttja färre bord och stolar i sin servering än om de skulle behöva stänga verksamheten i ett antal dagar för att nå samma resultat.

Den samordning på regional nivå som ska ske genom länsstyrelserna ska bidra till en mer sammanhållen regel tillämpning regionalt och nationellt.

För smittskyddsläkarna innebär förslaget att deras resurser kommer att frigöras för att arbeta med det smittskyddsarbete som smittskyddsläkarna är ämnade att utföra. Det nuvarande organisationen tar mycket resurser i anspråk från smittskyddsläkarnas sedvanliga uppgifter. Smittskyddsläkarna kan fortfarande vid behov bistå kommunerna med sin expertis.

Förslaget syftar således till att underlätta för alla inblandade aktörer. Eftersom kommunerna, till skillnad från smittskyddsläkarna, redan är tillsynsmyndighet mot dessa verksamheter enligt andra regelverk är den mest effektiva lösningen att kommunerna förses med de befogenheter som detta lagförslag föreskriver. Vidare syftar den till att säkerställa resurser till hälso- och sjukvård samt begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet.

Förelägganden

För att säkerställa att kraven i den nya regleringen följs krävs att kommunen har tillgång till effektiva tillsynsverktyg. Kommunen ska därför få meddela de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Ett föreläggande kan innebära både påbud och förbud.

Att kommunen kan meddela de förelägganden som behövs innebär att det måste finnas proportionalitet mellan överträdelsen och den åtgärd som vidtas. Är överträdelsen mindre kan det finnas utrymme för kommunen att söka rättelse genom enbart råd eller uppmaningar. Antalet bord och stolar kan behöva minskas för att besökare inte ska sitta för nära varandra. Annan inredning kan behöva tas bort för att de öppna ytorna ska bli större. Om sådana mindre åtgärder misslyckas kan kommunen ingripa med ett föreläggande. I en situation med omfattande trängsel på serveringsstället kan kommunen behöva meddela ett omedelbart förbud mot fortsatt verksamhet. Som framgår av 5 § förvaltningslagen (2017:900) får myndigheten ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. En kommun kan begränsa ett förbud till att gälla en kortare tid och samtidigt förelägga näringsidkaren att vidta vissa konkreta smittskyddsåtgärder innan verksamheten kan börja bedrivas igen. Enligt 37 § förvaltningslagen får en myndighet också ändra ett beslut som den har

meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett förbud kan vara partiellt och förbjuda att serveringsstället har öppet efter ett visst klockslag. Vidare är det tänkbart att kommunen förbjuder att fler besökare än ett visst antal vistas på serveringsstället samtidigt.

Ett beslut som en kommun fattar med stöd av den föreslagna lagen kan således innebära att ett beviljat serveringstillstånd tillfälligt inte kan utnyttjas fullt ut. Exempelvis kan öppettider begränsas och därmed även tiden för alkoholförsäljning begränsas tills rättelse vidtas.

Enligt 9 kap. 18 § alkohollagen ska en kommun återkalla ett serveringstillstånd bl.a. om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet. Det kan övervägas om det bör föras in en ändring i alkohollagen som möjliggör återkallelse av serveringstillståndet även i de fall tillståndshavaren brutit mot bestämmelserna i den nu föreslagna lagen.

Utgångspunkten för den nu föreslagna regleringen är dock att verksamhet som bedrivs på serveringsställen inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt smittskydd. Så snart en näringsidkare rättat sig efter ett tillsynsbeslut och relevanta smittskyddsåtgärder vidtagits, ska verksamheten kunna återupptas. Om ett serveringstillstånd återkallats, måste en ny ansökan lämnas in när de omständigheter som föranledde återkallelsen är åtgärdade. Att kunna återkalla serveringstillståndet i de fall tillräckliga smittskyddsåtgärder inte vidtagits bedöms därför vara alltför långtgående.

Däremot bör beslut om förelägganden kunna förenas med vite, vilket bedöms vara en effektiv sanktion i de fall näringsidkaren inte följer lagens bestämmelser. Det är upp till kommunen att fastställa vitet till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet, se 3 § lagen (1985:206) om viten. I bl.a. de fall kommunen meddelar ett förbud t.ex. mot att bedriva viss verksamhet, kan det vara lämpligt att beslutet förenas med ett löpande vite i enlighet med 4 § lagen om viten.

Enligt 35 § förvaltningslagen får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart bl.a. om beslutet endast gäller tillfälligt eller om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Det ligger i sakens natur att beslut som kommunen fattar med stöd av den nu föreslagna lagen kan behöva verkställas omedelbart.

Rätt till upplysningar och tillträde

För att kommunen ska kunna utöva sin tillsyn kan den ha behov av information. Det föreslås därför att kommunen ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen av den som driver serveringsstället. Det är inte möjligt att här utveckla och uttömmande ange vilka upplysningar och handlingar det är fråga om, men det avgörande är att upplysningen eller handlingen ska behövas i tillsynen. Handlingar och upplysningar som kan vara av betydelse för tillsynen kan avse serveringsställets ystorlek och ventilationsförhållanden. För att kunna utöva tillsyn måste kommunen även ha rätt att få komma in på

serveringsstället. Det föreslås därför att kommunen ska ha rätt till att få tillträde till serveringsställets lokaler, entréer och tillhörande områden. Tillsynen är begränsad till de lokaler, entréer och områden som besökare har tillträde till. Kommunens tillträdesrätt omfattar därför t.ex. inte kök eller personalutrymmen.

I vissa fall kan kommunen behöva få hjälp av polisen för att kunna utöva tillsynen. I likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna i livsmedelslagen och alkohollagen bör kommunen därför kunna begära att Polismyndigheten lämnar kommunen den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Smittskyddsläkarens och länsstyrelsens roll

Till skillnad från vad som gäller enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9 har smittskyddsläkaren i den föreslagna lagen inget ansvar för att utöva tillsyn eller befogenhet att fatta beslut. I stället läggs tillsynsansvaret på kommunen. De beslut som kommunen fattar ska syfta till att åtgärder vidtas så att smittspridning förhindras. För att kommunen ska fatta det ur smittskyddssynpunkt mest lämpliga beslutet bör det föras in i lagen att kommunen, när det behövs, ska samråda med smittskyddsläkaren. Det innebär inte att smittskyddsläkaren måste rådfrågas inför varje beslut, utan det är upp till kommunen att avgöra i vilka fall smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Den nu föreslagna lagen kommer att gälla i hela landet och omfattar samtliga kommuner. Det finns därför behov av en aktör som kan vara ett stöd för kommunerna och som kan bidra till en enhetlig rättstillämpning. Länsstyrelsen ansvarar enligt sin instruktion för att följa tillståndet i länet och ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen har därutöver enligt livsmedelslagen och alkohollagen ansvar för att följa kommunernas tillsynsverksamhet och biträda kommunerna med råd och hjälp. Det är därför lämpligt att länsstyrelsen får ett liknande uppdrag enligt den nu föreslagna lagen. Länsstyrelsernas uppdrag i detta avseende bör regleras i förordning. Med hänsyn till att smittspridningen har pågått under längst tid i Stockholmsområdet och det också är där som flest inspektioner har skett, bedöms det vara lämpligt att Länsstyrelsen i Stockholms län samordnar länsstyrelsernas arbete.

9 Överklagande

<p>Utkastets förslag: Beslut enligt den nya lagen eller anslutande föreskrifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.</p>
--

Skälen för utkastets förslag: Beslut om föreläggande och förbud kan ha betydande rättsverkningar. Det är därför ur rättssäkerhetssynpunkt av

vikt att det tydliggörs i lagen att sådana beslut kan överklagas. Lagförslaget är utformat med 10 kap. 1 § alkohollagen som förebild. I likhet med denna bestämmelse bör det anges i den föreslagna lagen att även beslut som kommunen fattar enligt anslutande föreskrifter, dvs. bestämmelser som har meddelats med stöd av ett bemyndigande av regeringen i en förordning, kan överklagas (jfr prop. 2016/17:180 s. 251–255 samt Lagrådets yttrande i fråga om en ny alkohollag, prop. 2009/10:125 s. 263, och Lagrådets yttrande i fråga om olovlig tobaksförsäljning, prop. 2009/10:207 s. 58).

10 Sekretess och behandling av personuppgifter

<p>Utkastets bedömning: Det saknas behov av särskilda bestämmelser om sekretess eller om behandling av personuppgifter.</p>
--

Skälen för utkastets bedömning

Sekretess

I detta utkast till lagrådsremiss föreslås att kommunerna ska bedriva tillsyn över att den nya lagen och anslutande föreskrifter följs. Det kan inte uteslutas att kommunerna i denna tillsynsverksamhet kommer att hantera uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

Sekretess i kommunal tillsynsverksamhet regleras i 30 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt första stycket första punkten i denna bestämmelse gäller sekretess i verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn med avseende på näringslivet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt andra punkten gäller sekretess också för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsynsverksamhet som avses i denna paragraf. Sekretessen gäller i högst tjugo år.

Enligt 30 kap. 27 § andra stycket OSL gäller sekretessen inte för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kändedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

De eventuella uppgifter om enskildas affärs- och driftsförhållanden som kan förekomma i ett tillsynsärende enligt den nu föreslagna lagen bedöms falla under 30 kap. 27 § första stycket OSL. Det bedöms därför inte finnas något behov av ytterligare sekretessreglering.

Syftet med 30 kap. 27 § andra stycket OSL är att kommunen ska kunna offentliggöra sekretessbelagda uppgifter bl.a. för att allmänheten ska kunna göra en bedömning av de hälsorisker som är förenade med den

verksamhet som har tillsynats. I förarbetena tas det upp som exempel att allmänheten kan ha behov av att få information om missförhållanden i företagsverksamhet som rör brister i kvaliteten hos livsmedel, oriktiga datummärkningar, farliga ämnen i kläder eller dålig barnsäkerhet hos leksaker (prop. 1988/89:131 s. 13). Det får anses vara en fråga för rättstillämpningen att i det enskilda fallet avgöra om denna bestämmelse är tillämplig.

Enligt den föreslagna lagen ska Polismyndigheten i vissa fall lämna kommunen hjälp vid utövandet av tillsynen. Kommunen ska också vid behov kunna samråda med smittskyddsläkare. Vidare ska en länsstyrelse följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Bedömningen är att inga av dessa aktörer kommer att behöva hantera uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden för att kunna utföra sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Sammanfattningsvis bedöms det alltså inte finnas behov av att göra ändringar i OSL.

Behandling av personuppgifter

Kommunen, Polismyndigheten och smittskyddsläkaren måste ha lagligt stöd för behandlingen av sådana personuppgifter som förekommer i den nu föreslagna tillsynsverksamheten. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Enligt EU:s dataskyddsförordning är behandlingen av personuppgifter laglig bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som grundar sig på artikel 6.1 c ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden. Unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver att laglig behandling av personuppgifter endast kan ske om behandlingen är förenlig med något av de villkor som uppställs i artikel 6, måste all behandling även uppfylla förordningens principer om laglig behandling enligt artikel 5, exempelvis att uppgifterna behandlas på ett korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt att de samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Behandling av personuppgifter kommer behöva ske i kommunens tillsynsplanering och när kommunen dokumenterar vilka tillsynsinsatser som har gjorts. Därutöver kommer personuppgifter hanteras i de fall kommunen väljer att fatta beslut om föreläggande, både vad gäller

sammanställning av underlag från tillsynen för att motivera beslutet samt vid kommunikation med berörda parter. Personuppgifter kommer också hanteras vid överklagande till domstol och vid ansökan om utdömande av vite. Kommunen kommer således behöva behandla personuppgifterna i någon form av register eller ärendehanteringssystem.

De uppgifter som kan bli aktuella att behandla är sådana som identifierar den som är föremål för tillsynen, t.ex. personnummer, organisationsnummer, namn och kontaktuppgifter. Det kommer inte finnas behov av att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som enligt huvudregeln i artikel 9 i dataskyddsförordningen är förbjudna att behandla (t.ex. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter om hälsa). Det kommer inte heller finnas behov av att behandla sådana uppgifter som omfattas av artikel 10 i förordningen, t.ex. uppgifter om fällande domar och överträdelser.

Vad gäller kommunens, Polismyndighetens och smittskyddsläkarens personuppgiftsbehandling i nu aktuella tillsynsärenden bedöms sådan behandling vara nödvändig för att dessa aktörer ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Behandlingen är därmed nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen är också nödvändig som ett led i myndighetsutövningen. Syftet med behandlingen är fastställt i nationell rätt. Rättslig grund för behandlingen finns i artikel 6.1 c och e samt i 4 § den föreslagna lagen.

Enligt artikel 87 i EU:s dataskyddsförordningen får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor bl.a. ett nationellt identifikationsnummer får behandlas. I 3 kap. 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Skälen till att det införs en reglering om smittskyddsåtgärder på serveringsställen bedöms motivera att kommunen, Polismyndigheten och smittskyddsläkaren behandlar uppgifter om personnummer eller samordningsnummer i sådan verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen.

Syftet med tillsynsförfarandet är att försäkra sig om att verksamheten på serveringsställena bedrivs så att spridningen av det virus som orsakar covid-19 förhindras så långt det är möjligt. Någon mindre ingripande åtgärd än att bedriva tillsyn, vilket kräver personuppgiftsbehandling, bedöms inte finnas. Vikten av en effektiv tillsyn för att upprätthålla samhällets smittskydd innebär att det bedöms saknas möjligheter att behandla personuppgifterna på ett mindre ingripande sätt, t.ex. genom avidentifiering eller begränsade lagringsmöjligheter. Det kan i detta sammanhang noteras att kommunen i sin tillsyn inte kommer behöva behandla några andra personuppgifter än sådana som redan får behandlas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs enligt alkohollagen och livsmedelslagen. Den nu föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga

integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Den behandling av personuppgifter som kommer ske med stöd av den föreslagna lagen bedöms inte vara av sådan omfattning eller avse så känsliga personuppgifter att den kan anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten.

11 Lagen ska vara tidsbegränsad

Utkastets förslag: Lagen ska vara tidsbegränsad och upphöra att gälla vid utgången av 2020.

Skälen för utkastets förslag: De krav som åläggs den som driver ett serveringsställe kan begränsa verksamhetens bedrivande och få ekonomiska konsekvenser. Åtgärderna för att förhindra smittspridning bör anpassas efter det rådande läget och inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Giltighetstiden för lagen bör därför begränsas. Det bedöms vara lämpligt att lagen upphör att gälla vid utgången av 2020.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utkastets förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2020. Trots att lagen upphör att gälla vid utgången av 2020 ska dock lagen fortfarande gälla för ärenden eller mål som har inletts innan lagen upphörde.

Skälen för utkastets förslag: Den nya lagen bör med hänsyn till rådande förhållanden träda i kraft så snart som möjligt. Som anføres i avsnitt 11 ska lagens giltighetstid begränsas till utgången av 2020.

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att beslut som fattats med stöd av lagen ska kunna prövas i domstol även efter det att lagen har upphört att gälla. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse till lagen som innebär att ett ärende eller ett mål får prövas efter det att lagen har upphört, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

13 Konsekvenser

13.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Eftersom förslaget innebär nya uppgifter för kommunerna och till viss del regionerna bedöms det ha effekter på den kommunala självstyrelsen. Enligt regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen.

Den förväntade inverkan på den kommunala självstyrelsen är begränsad och bedöms vara nödvändig för att säkerställa en fullgod tillsynsorganisation för att minska risken för ytterligare samhällsspridning av det virus som orsakar covid-19. Utkastets förslag baseras på att kommunerna anses vara de bäst lämpade att utföra den typ av tillsyn som förslaget reglerar utifrån den tillsyn som finns i befintliga åtaganden i exempelvis alkohollagen och livsmedelslagen. Kommunerna kommer ha möjlighet att samråda med smittskyddsläkarna i regionerna.

Den lagstiftning som föreslås är nödvändig med hänsyn till vikten för hela samhället att minska riskerna för spridning av det virus som orsakar covid-19.

13.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslagen i detta utkast till lagrådsremiss innebär ett ytterligare område för kommunerna att utöva tillsyn över. Den nya tillsynsuppgiften väntas bestå av de inspektioner av serveringsställena som ska utföras. Det finns ett stort antal verksamheter att inspektera och flera verksamheter kommer troligen att behöva inspekteras vid ett flertal tillfällen. Framför allt om kommunen vid ett första besök uppmärksammar brister kommer sannolikt ett nytt besök att planeras.

Eftersom det finns risk för att smittspridningen pågår under stora delar av innevarande år alternativt att det blir en andra våg under hösten kan det innebära att inspektioner av serveringsställen behöver pågå året ut. Under sommaren har personer vanligtvis semester och har därmed mer fritid och således möjlighet att besöka olika serveringsställen i en ökad utsträckning. Det kan innebära ett ökat behov av inspektioner under denna period.

Förslaget kan även innebära en viss arbetsbelastning när det gäller att försvara eventuella beslut i domstol då kommunens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Hittills har dock inget av de serveringsställen som har behövt stänga för att de inte har följt Folkhälsomyndighetens föreskrifter valt att överklaga beslutet. Den ökade arbetsbelastningen för domstolsprocesser bedöms därför vara liten.

Kommunernas totala kostnader uppskattas till cirka 75 miljoner kronor för den reglerade perioden. Regeringen avser att kompensera kommunerna med motsvarande belopp, vilket ska finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Kostnaderna bedöms huvudsakligen bestå av de utökade inspektionerna, administration kopplad till dessa samt hantering av

klagomål. Ersättningen till kommunerna bör fördelas utifrån befolkningsmängd eftersom befolkningsmängden på länsnivå har visat sig ha en viss paritet med antalet serveringsställen. Vissa län utmärker sig då de har en mindre befolkningsmängd men fler restauranger, t.ex. Gotlands län. Större delen av dessa verksamheter är dock säsongbetonade och därför är en ersättningsmodell utifrån befolkningsmängd ändamålsenlig.

13.3 Konsekvenser för regionerna

Enligt förslaget kommer smittskyddsläkarna i regionerna att ha en rådgivande roll gentemot kommunernas. Trots att det är en ny reglerad arbetsuppgift är bedömningen att smittskyddsläkarna kommer att få en minskad arbetsbörda då kommunerna kommer att ta över det huvudsakliga ansvaret för de åtgärder som smittskyddsläkarna i dag har möjlighet att besluta om i enlighet med Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9. De totala kostnaderna för det arbete som smittskyddsläkarna behöver utföra i enlighet med den nya regleringen uppskattas uppgå till cirka 5,5 miljoner kronor. Regeringen avser att kompensera regionerna med motsvarande belopp, vilket ska finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Ersättningen utbetalas utifrån befolkningsmängd. Kostnaderna uppskattas främst bestå av den rådgivning ur smittskyddssynpunkt som smittskyddsläkarna vid behov kan behöva ge till kommunerna i deras tillsynsarbete.

13.4 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär att länsstyrelserna får i uppdrag att stötta kommunerna i tillsynsarbetet. Detta blir en ny uppgift för länsstyrelserna och kommer därför att innebära en viss kostnadsökning. Länsstyrelserna behöver därför förstärkas med en årsarbetskraft, motsvarande cirka 8 00 000 kronor. Länsstyrelserna kommer att kompenseras för sina kostnader. Avsikten är att länsstyrelserna ska kompenseras med motsvarande belopp.

Polismyndigheten åläggs genom förslaget en ny uppgift att vid behov bistå kommunerna i deras tillsynsarbete. Polismyndigheten har dock som ett led i sitt sedvanliga arbete haft närvaro på och omkring serveringsställen, framför allt nattetid. Vidare har det hittills inte rapporterats att kommunerna har haft svårt att få tillträde till lokaler. Det förväntas inte ske någon förändring i detta avseende framöver. Därför uppskattas att Polismyndighetens verksamhet inte förväntas påverkas i någon nämnvärd grad.

Folkhälsomyndigheten föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Eftersom kunskaperna om det virus som orsakar covid-19 successivt ökar och spridningsbilden kontinuerligt ändras kan föreskrifterna på området behöva ändras med jämna mellanrum. Förslaget förväntas dock inte föranleda några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för Folkhälsomyndigheten. Myndigheten får dock i dag in många frågor om sina

föreskrifter, vilket tar resurser i anspråk. Förslaget till ny reglering kan således leda till att antalet frågor minskar.

Sammantaget innebär lagförslagen att statens kostnader ökar med ca 81,3 miljoner kronor för 2020. Regeringen avser att finansiera de ökade kostnaderna genom omprioriteringar inom anslaget 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

13.5 Konsekvenser för företagen

De företag som ansvarar för ett serveringsställe behöver på begäran lämna de upplysningar och handlingar som kommunen behöver för sin tillsyn samt ge tillträde till verksamhetens lokaler och tillhörande områden. Kommunernas tillsyn kommer däremot inte att vara avgiftsbelagd till skillnad från t.ex. tillsynen inom livsmedels- och alkoholområdet. Skälet till detta är att den aktuella branschen är ekonomiskt drabbad av minskat antal besökare på grund av smittspridningen och detta har inneburit minskade intäkter. Det är således inte önskvärt att i onödan lägga på dessa verksamheter en större ekonomisk börda.

Minskade intäkter eller ökade kostnader kan komma av eventuella förbud som kommunen kan besluta om för de verksamheter som inte följer reglerna. Minskade intäkter förväntas främst för den tid ett sådant förbud gäller. Även begränsningar i antalet gäster kan minska intäkterna även för längre perioder än för den tid ett förbud gäller. Å andra sidan förväntas förslaget inte leda till större ekonomiska konsekvenser för företagen än enligt det regelverk som redan gäller.

Förslaget syftar till att skapa en mer enhetlig reglering och tillämpning av de smittskyddsåtgärder serveringsställen behöver vidta, vilket förväntas underlätta för näringsidkare att göra rätt och leda till mer rättvis konkurrens.

Det nya förslaget till reglering bedöms vara en godtagbar inskränkning i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen eftersom den syftar till att förhindra smittspridningen, vilket är ett angeläget allmänt intresse.

13.6 Konsekvenser för domstolsväsendet

Kommunens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Påverkan på domstolarna bedöms dock inte bli stor då flertalet verksamheter som meddelas förelägganden eller förbud sannolikt ser det som en effektivare åtgärd att åtgärda bristerna än att överklaga beslutet. Detta eftersom syftet med förslaget är att reglerna ska bli tydligare och därmed lättare för alla aktörer att följa. De åtgärder som vidtas mot näringsidkare ska vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen och den verksamhet som bedrivs på serveringsställen ska inte begränsas mer än nödvändigt. Så snart en näringsidkare rättat sig efter ett tillsynsbeslut och relevanta smittskyddsåtgärder vidtagits, ska verksamheten kunna återupptas. Att överklaga beslutet kan därmed innebära merarbete som inte

får någon praktisk effekt. Hittills har ingen näringsidkare valt att överklaga smittskyddsläkarens beslut om förbud enligt nu gällande regler.

14 Författningskommentar

Förslaget till lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Lagens innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om tillfälliga smittskyddsåtgärder för att på serveringsställen förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19.

I paragrafen anges att det i lagen finns bestämmelser om tillfälliga smittskyddsåtgärder för att på serveringsställen förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Definition

2 § Med serveringsställe avses i denna lag en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället.

Med ordet serveringsställe avses samma typ av verksamhet som i lagen om tobak och liknande produkter. Enligt förarbetena till den lagen är serveringsställen inrättningar som i näringsverksamhet serverar mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället. Exempel på serveringsställen är restauranger, barer, pubar, diskotek, kaféer, konditorier, kantiner m.m. (prop. 2003/04:65 s. 28). Inrättningen är den fysiska plats där serveringsverksamheten sker. Ordet näringsverksamhet tar sikte på att syftet med verksamheten är att den ska gå med vinst. En ideell organisation som t.ex. serverar gratis mat och dryck till människor i hemlöshet omfattas inte av denna lag. Det krävs inte att ett serveringsställe ska ha beviljats ett serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) för att omfattas av den nya lagen. Serveringsställen där det saknas sittplatser och bord såsom t.ex. vissa glasskiosker och food trucks omfattas inte av denna lag. Det gör inte heller personalrestauranger, skolmatsalar och andra inrättningar där det serveras mat och dryck men som allmänheten inte har tillträde till.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Smittskyddsåtgärder

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

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.

Av bestämmelsens första stycke framgår att den som driver ett serveringsställe har ansvaret för att förhindra smittspridning på stället på sätt som följer av bestämmelsen. Enligt punkt 1 ska serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till utformas så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Med ”den som driver ett serveringsställe” avses den som ansökt om registrering eller godkännande av verksamheten enligt livsmedelslagstiftningen. Med ”lokal” avses ett utrymme på serveringsstället som är beläget inomhus. Hit hör även sådana ytor inomhus som serveringsstället delar med andra vid t.ex. en food court och serveringsytor i en galleria. Med ”tillhörande områden utomhus” avses framför allt utomhusserveringar. På vissa utomhusserveringar finns det möjlighet att utöva aktiviteter såsom t.ex. boule och minigolf i samband med förtäring av dryck. Även sådana områden omfattas av uttrycket. Det gör även ett område med bord och stolar utanför t.ex. en glasskiosk om sittplatserna är avsedda för kioskens kunder.

Att lokaler och utrymmen ska vara utformade så att trängsel undviks och att besökare ska kunna hålla ur smittskyddssynpunkt säkra avstånd från varandra innebär att möbler och annan inredning ska placeras så att framkomligheten på serveringsstället är god. Bord och stolar ska vara placerade på lämpliga avstånd från varandra och kan behöva reduceras till sitt antal. Även annan inredning kan behöva tas bort.

Av punkt 2 framgår att även verksamheten i övrigt ska vara utformad så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras. Antalet besökare som har tillträde till ett serveringsställe kan t.ex. behöva begränsas och trängsel i köer kan minskas genom system med kölappar. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12) ger vägledning om vad som ska beaktas i detta hänseende.

Enligt punkt 3 ska verksamhetsutövaren ta fram rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras, t.ex. att personalen ges adekvat utbildning kring hygienåtgärder.

Av andra stycket framgår att smittskyddsåtgärder även ska vidtas vid entréer till serveringsställets lokaler och tillhörande områden. Ansvaret gäller dock enbart om den som driver serveringsstället har praktiska möjligheter att utöva rådgivning över entréområdet genom att denne äger eller på annan grund disponerar över området. Grund för att disponera området kan vara att marken arrenderas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Tillsyn

4 § Kommunen har tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

Länsstyrelserna ska följa kommunernas tillsynsverksamhet och biträda kommunerna med information och råd.

Paragrafen reglerar tillsynsansvaret. Enligt *första stycket* är det kommunen som ska utöva tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter följs. Med "anslutande föreskrifter" avses såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (se även prop. 2017/18:156 s. 208).

Enligt *andra stycket* ska länsstyrelserna följa kommunernas tillsynsverksamhet och stöda dem i deras tillsyn.

Övervägandena finns i avsnitt 7 och 8.

5 § På begäran av kommunen ska den som driver ett serveringsställe lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Kommunen har rätt att få tillträde till sådana lokaler, entréer och områden som avses i 3 § för att utöva tillsynen.

I paragrafen anges vilka befogenheter som kommunen har vid utövandet av tillsynen. Kommunen kan i den utsträckning det behövs för tillsynen begära att få upplysningar och ta del av handlingar av den som driver verksamheten. Upplysningar som kan behöva lämnas in kan avse exempelvis hur många besökare serveringsstället brukar ha vid olika tidpunkter. Handlingar som kan vara av betydelse för tillsynen kan vara exempelvis planritningar och handlingar som beskriver ventilationsförhållandena. Kommunen har även rätt till tillträde till verksamhetens lokaler och tillhörande områden utomhus. Tillträdesrätten omfattar de lokaler, entréer och områden som allmänheten har tillträde till.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

6 § Polismyndigheten ska på begäran lämna kommunen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 5 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att bistå kommunen. Kommunen har enligt *första stycket* möjlighet att begära den hjälp av Polismyndigheten som behövs vid tillsynen. I *andra stycket* klargörs i *punkt 1* att biträde av Polismyndigheten får begäras endast i sådana situationer där det finns ett verkligt behov av en polismans särskilda befogenhet enligt 10 § polislagen (1984:387) att använda våld. Det är kommunen som ska pröva om det finns förutsättningarna att begära biträde

av Polismyndigheten. Kommunen kan t.ex. begära biträde av Polismyndigheten när den verksamhetsansvarige tidigare satt sig till motvärn, framfört hot eller förklarat sig vägra tillträde. Biträde av Polismyndigheten kan vidare enligt *punkt 2* begäras i andra fall då det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. anses föreligga då det finns en överhängande risk att människor kommer till skada och man inte kan avvakta att situationen löses på annat sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Förelägganden

7 § Kommunen får i sin tillsynsverksamhet besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas. Kommunen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

I paragrafens anges att kommunen får besluta de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. För begreppet anslutande föreskrifter, se kommentaren till 4 §.

Ett föreläggande kan utgöra både ett påbud och ett förbud. Den åtgärd som vidtas av kommunen ska vara proportionerlig. Är överträdelsen mindre allvarlig kan det finnas utrymme för kommunen att söka rättelse genom enbart råd eller uppmaningar. Hörsammas inte kommunens uppmaning kan kommunen istället rikta ett föreläggande till den som driver serveringsstället att t.ex. ta bort ett visst antal bord och stolar så att avstånden mellan besökarna blir större. I en situation med omfattande trängsel på serveringsstället kan dock kommunen behöva meddela ett omedelbart förbud mot fortsatt verksamhet. Ett förbud kan vara partiellt och förbjuda serveringsstället att ha öppet efter ett visst klockslag. Vidare kan kommunen förbjuda serveringsstället att ta emot fler än ett visst antal gäster samtidigt.

Innan kommunen fattar beslut ska den vid behov samråda med smittskyddsläkaren. I varje region ska det finnas en smittskyddsläkare som har ett samlat ansvar för smittskyddet inom det område som han eller hon verkar i (se 1 kap. 9 § smittskyddslagen [2004:168]). Det är smittskyddsläkaren i den region som kommunen tillhör som avses. Smittskyddsläkarna besitter expertkunskaper på området och kan ge vägledning om vilken åtgärd som är mest lämplig ur smittskyddssynpunkt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

8 § Beslut om förelägganden enligt 7 § får förenas med vite.

Av bestämmelsen framgår att en kommuns beslut om förelägganden får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Överklagande

9 § Beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt *första stycket* får de beslut som en kommun fattar med stöd av lagen eller anslutande föreskrifter överklagas. För begreppet anslutande föreskrifter, se kommentaren till 4 §. Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Bemyndigande

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som ska vidtas på serveringsställen. Sådana smittskyddsåtgärder kan avse både 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.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.*
- 2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2020.*
- 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före utgången av 2020.*

Den nya lagen ska enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 juli 2020 och enligt *punkt 2* upphöra att gälla vid utgången av 2020.

I *punkt 3* införs en övergångsbestämmelse som innebär att ett ärende eller ett mål får prövas efter att lagen har upphört att gälla om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

Övervägandena finns i avsnitt 11 och 12.