

Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförfordningarna

Socialdepartementet
S2021/07875

I promemorian föreslås en möjlighet att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i verksamheter där risken för trängsel och smittspridning är särskilt stor, för det fall att det epidemiologiska läget i Sverige försämras och begränsningar är nödvändiga att återinföra. Förslagen innebär att serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och platser för privata sammankomster ska ges möjligheten att använda sig av vaccinationsbevis, enskilt eller i kombination med andra smittskyddsåtgärder. Därutöver föreslås att samma regelverk som för övriga verksamheter även ska gälla för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt för mässor. Barn under 18 år och personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig omfattas inte av förslagen. Vidare föreslås ett återinförande av krav på smittskyddsåtgärder inom viss långväga kollektivtrafik och en möjlighet att använda vaccinationsbevis även där. Då förslagen i denna promemoria utgör ett underlag i syfte att ha beredskap för det fall det epidemiologiska läget är sådant att vaccinationsbevis behöver användas som en smittskyddsåtgärd föreslås inte något datum för ikraftträdande av förslagen. Förslagen kan komma att införas vid olika tidpunkter för olika verksamheter beroende på smittläget och smittspridningens utveckling.

Det föreslås också en anpassning av förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen till de förslag om ändringar i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på

serveringsställen som föreslagits i lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427).

Slutligen föreslås att förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska förlängas till utgången av maj 2022. Förslagen i denna del förutsätter att det tas fram en efterföljande proposition till lagrådsremissen och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

Innehåll

1	Författningsförslag.....	6
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	6
1.2	Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma förordning.....	9
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	11
1.4	Förslag till förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	19
1.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1085) om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis	20
2	Inledning.....	22
2.1	Allmänt om den rådande situationen och spridningen av viruset som orsakar covid-19.....	22
2.2	Covid-19-lagen och serveringslagen med tillhörande förordningar	24
2.3	EU:s digitala covidbevis.....	26
2.4	Nationell användning av vaccinationsbeviset.....	28
2.4.1	Vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och tillhörande föreskrifter.....	28
2.4.2	Ytterligare åtgärder för att minska smittspridningen.....	29
2.5	Promemorians disposition	31

3	Vaccinationsbevis	32
3.1	Det bör finnas en beredskap för att kunna möjliggöra vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter.....	32
3.2	Vaccinationsbevis bör endast få användas för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner och bör kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder.....	34
3.3	Ytterligare förutsättningar för användningen av vaccinationsbevis	38
3.3.1	Vaccinering ska styrkas med vaccinationsintyget i EU:s digitala covidbevis	38
3.3.2	Undantag för barn och för personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19	40
	Skälen för förslagen och bedömningen:.....	41
3.3.3	Kontroller ska ske vid inpassage eller senast i samband med biljettkontroll	43
3.4	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor.....	46
3.5	Platser för fritids- och kulturverksamhet	53
	Skälen för förslagen	53
3.6	Handelsplatser	56
	Skälen för förslagen	57
3.7	Platser för privata sammankomster.....	62
3.8	Serveringsställen	63
3.9	Användning av vaccinationsbevis är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	65
3.10	Personuppgiftsbehandling vid användning av vaccinationsbevis	70
4	Smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik.....	76

4.1	Det bör finnas en beredskap för att återinföra krav på smittskyddsåtgärder i viss långväga kollektivtrafik	76
4.2	Det bör finnas en möjlighet att använda vaccinationsbevis i viss långväga kollektivtrafik	78
4.3	Användning av vaccinationsbevis i viss långväga kollektivtrafik är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	80
5	Förlängning av begränsningsförordningen och serveringsförordningen	83
6	Nya bestämmelser i serveringsförordningen	86
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	89
8	Konsekvenser	91
8.1	Vilka berörs av förslagen?.....	91
8.2	Konsekvenser för enskilda	92
8.3	Konsekvenser för barn.....	95
8.4	Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	96
8.5	Konsekvenser för staten	99
8.6	Konsekvenser för regionerna	101
8.7	Konsekvenser för kommunerna.....	102
8.8	Övriga konsekvenser	102

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

dels att nuvarande 6 § ska betecknas 10 §,

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 6–9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 10 § och 11 § första stycket lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i fråga om 5 §,

– 10 § och 11 § första stycket lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i fråga om 5–8 §§ och 9 § första stycket,

– 3 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i fråga om 9 § andra stycket,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

6 §

¹ Senaste lydelse 2021:129.

Med vaccinationsbevis avses i denna förordning ett sådant vaccinationsintyg som anges i artiklarna 5 och 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin.

7 §

Om Folkhälsomyndigheten med stöd av 5 § har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis, får den som driver ett serveringsställe bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten. Den som driver serveringsstället får inte kräva uppvisande av vaccinationsbevis vid köp av mat för avhämtning.

8 §

Kravet på vaccinationsbevis gäller inte för personer under 18 år och för personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19.

Med medicinska skäl avses kontraindikationer mot vaccinering mot sjukdomen covid-19 eller sådan allvarlig reaktion på tidigare vaccinering mot sjukdomen

covid-19 som förhindrar ytterligare vaccination.

9 §

Vid användning av vaccinationsbevis ska den som driver ett serveringsställe vid inpassage verifiera vaccinationsbevisets äkthet, att besökaren har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före besöket och att beviset har utfärdats till den som visar upp det. Den som driver serveringsstället ska även förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis uppfyller kraven i 8 § första stycket.

Den som driver ett serveringsställe får behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen. Personuppgifterna får inte lagras.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma förordning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som gäller till utgången av januari 2022¹,

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

dels att 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och 11 §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt 1.1

Föreslagen lydelse

2 §²

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 10 § och 11 § första stycket lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i fråga om 5–8 §§ och 9 § första stycket

– 3 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i fråga om 9 § andra stycket,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

– 10 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i fråga om 4 a–8 §§, 9 § första stycket och 10 §§,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Den som driver ett serveringsställe ska

1. begränsa antalet besökare i lokaler och inom tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt,

¹ Förordningens giltighetstid senast förlängd 2021:865.

² Senaste lydelse 2021:129.

2. utforma lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och

3. se till att in- och utpassage till lokaler och tillhörande områden utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

5 §³

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. sådana smittskyddsåtgärder som avses i 3 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, och

2. att serveringsställens öppettider ska begränsas.

Folkhälsomyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder enligt 4 a §,

2. föreskrifter om begränsning av öppettider, och

3. föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

10 §

I 11 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för smittskyddsåtgärder med stöd av lagen.

1. Denna förordning träder i kraft den 31 januari 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål som har inletts före ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 2021:129.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19¹

dels att 3 kap. 2 a–2 c §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 § och 3 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya kapitel, 7 och 8 kap., och fyra nya paragrafer, 3 kap. 6 §, 4 kap. 4 §, 5 kap. 4 § och 6 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–2 b §§, 2 c § första stycket, och 3, 3 a och 5 §§,

– 8 § första stycket samma lag i fråga om 4 kap. 1–3 §§,

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3 a och 5–6 §§,

– 7 § första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3 § och 6 § när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,

– 8 § första stycket samma lag i fråga om 4 kap. 1–4 §§,

– 8 § första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3 § och 6 § när det gäller platser för fritids- och kulturverksamhet,

¹ Senaste lydelse av

3 kap. 2 a § 2021:1084

3 kap. 2 b § 2021:1084

3 kap. 2 c § 2021:1084.

² Senaste lydelse 2021:1084.

– 9 § första stycket samma lag i fråga om 5 kap. 1–3 §§,

– 11 § första stycket samma lag i fråga om 6 kap. 1 och 2 §§,

– 3 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i fråga om 3 kap. 2 c § *andra stycket*,

– 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

– 9 § första stycket samma lag i fråga om 5 kap. 1–4 §§,

– 9 § *första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1–6 §§ när det gäller handelsplatser*,

– 10 § *första stycket samma lag i fråga om 7 kap. 1 och 2 §§*,

– 10 § *första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3 § och 6 § när det gäller kollektivtrafik*,

– 11 § första stycket samma lag i fråga om 6 kap. 1–3 §§,

– 11 § *första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3 §, och 6 § när det gäller platser för privata sammankomster*,

– 3 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i fråga om 8 kap. 7 §,

3 kap.

3 §³

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska, utöver det som följer av 2–2 c §§,

1. utforma lokaler, områden och utrymmen som anordnaren disponerar på ett sådant sätt att trängsel undviks och att deltagare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska, utöver det som anges i 2 §,

³ Senaste lydelse 2021:1084.

2. se till att in- och utpassage till lokaler, områden och utrymmen som anordnaren disponerar kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

6 §⁴

I 8 kap. finns bestämmelser om vaccinationsbevis.

4 kap.

4 §

I 8 kap. finns bestämmelser om vaccinationsbevis.

5 kap.

4 §

I 8 kap. finns bestämmelser om vaccinationsbevis.

6 kap.

3 §

I 8 kap. finns bestämmelser om vaccinationsbevis.

7 kap. Kollektivtrafik

Krav på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik

1 §⁵

Den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer ska i sådan trafik

⁴ Tidigare 3 kap. 6 § upphävd genom 2021:863.

⁵ Tidigare 7 kap. 1 § upphävd genom 2021:812.

1. begränsa antalet passagerare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, och

2. även i övrigt vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning.

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.

Bemyndigande

2 §⁶

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 §.

3 §⁷

I 8 kap. finns bestämmelser om vaccinationsbevis.

8 kap. Vaccinationsbevis

Definition

1 §⁸

Med vaccinationsbevis avses i denna förordning ett sådant vaccinationsintyg som anges i artiklarna 5 och 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni

⁶ Tidigare 7 kap. 2 § upphävd genom 2021:812.

⁷ Tidigare 7 kap. 3 § upphävd genom 2021:812.

⁸ Tidigare 8 kap. 1 § upphävd genom 2021:812.

2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin.

Användning av vaccinationsbevis

2 §

Om Folkhälsomyndigheten med stöd av 3 kap. 5 §, 4 kap. 3 §, 5 kap. 2 §, 6 kap. 2 § eller 7 kap. 2 § meddelar föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis, får den som anordnar eller bedriver sådan verksamhet som omfattas av myndighetens föreskrifter bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

En verksamhetsutövare får dock inte använda vaccinationsbevis i följande verksamheter:

1. butiker som huvudsakligen säljer livsmedel,
2. öppenvårdsapotek,
3. optiker,
4. butiker för försäljning av foder eller andra produkter för djur,
5. stationer för drivmedelsförsäljning,
6. byggvaruhus och annan sådan handel som tillhandahåller byggmaterial och liknande, när

det gäller försäljning till näringsidkare, och

7. butiker som hanterar utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten.

3 §

Kravet på vaccinationsbevis gäller inte för personer under 18 år och personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19.

Med medicinska skäl avses kontraindikationer mot vaccinering mot sjukdomen covid-19 eller sådan allvarlig reaktion på tidigare vaccinering mot sjukdomen covid-19 som förhindrar ytterligare vaccination.

4 §

Verksamhetsutövare som enligt 2 § väljer att använda vaccinationsbevis ska se till att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis får tillgång till följande verksamheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior:

1. hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

2. tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125),

3. veterinärverksamhet,

4. socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamhet, och

6. bibliotek.

Verksamhetsutövaren ska även se till att personer som inte kan uppvisa vaccinationsbevis får tillgång till statliga och kommunala myndigheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior.

5 §

Verksamhetsutövare som enligt 2 § väljer att använda vaccinationsbevis ska se till att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis alltid ges tillträde till avgränsade områden i ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till sådana verksamheter som avses i 2 och 4 §§.

Verifiering och behandling av personuppgifter

6 §

Anordnare och verksamhetsutövare som väljer att använda vaccinationsbevis enligt 2 § ska vid inpassage verifiera vaccinationsbevisets äkthet och att det visar att personen har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före deltagandet, besöket eller resan. Verifieringen ska även omfatta att vaccinations-

beviset har utfärdats till den som visar upp det. Anordnaren eller verksamhetsutövaren ska även förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis uppfyller kraven i 3 § första stycket.

För den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med tåg ska verifiering av vaccinationsbevis enligt första stycket ske senast i samband med biljettkontroll. Detsamma ska gälla för att förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis uppfyller kraven i 3 § första stycket.

7 §

Anordnaren eller verksamhetsutövaren får behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen. Personuppgifterna får inte lagras.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs att förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som gäller till utgången av januari 2022¹, ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022.

¹ Förordningens giltighetstid senast förlängd 2021:861.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1085) om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis

Härigenom föreskrivs att 1 och 6 §§ i förordningen (2021:1085) om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om behandling av personuppgifter för sådan användning av vaccinationsbevis som avses i 3 kap. 2 a och 2 c §§ förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I denna förordning finns bestämmelser om behandling av personuppgifter för sådan användning av vaccinationsbevis som avses i 6–9 §§ förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och 8 kap. förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

6 §

Det som föreskrivs om behandling av personuppgifter i förordningen (2021:708) om digitala covidbevis ska även gälla för användning av vaccinationsbevis i enlighet med 3 kap. 2 a och 2 c §§ förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om

Det som föreskrivs om behandling av personuppgifter i förordningen (2021:708) om digitala covidbevis ska även gälla för användning av vaccinationsbevis i enlighet med 6–9 §§ förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och 8 kap. förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om

– utfärdande myndighet och personuppgiftsansvar enligt 4 och 5 §§,

– vilka personuppgifter som får behandlas enligt 6 §,

- Folkhälsomyndighetens uppgiftsskyldighet enligt 8 §,
- E-hälsomyndighetens tillhandahållande av uppgifter, digitalt eller i pappersform, om den enskildes vaccinationer mot sjukdomen covid-19 i ett digitalt covidbevis enligt 9 och 10 §§,
- E-hälsomyndighetens skyldighet att informera den registrerade enligt 11 §, och
- överklagande enligt 12 §.

Denna förordning träder i kraft den X.

2 Inledning

2.1 Allmänt om den rådande situationen och spridningen av viruset som orsakar covid-19

Sverige och omvärlden befinner sig fortsatt i en mycket allvarlig situation med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Fram till och med vecka 48 i år har sammanlagt 15 170 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19-infektion rapporterats i Sverige och 1 212 145 personer har konstaterats smittade av viruset. Därtill har 8 014 personer intensivvårdats som följd av sjukdomen. Under hösten 2021 har smittspridningen av viruset legat på en relativt jämn och låg nivå i Sverige. Under vecka 47 rapporterades dock 11 924 bekräftade fall av covid-19 i Sverige, vilket är en ökning med 68 procent jämfört med vecka 46. Ökningen kan till viss del förklaras av en ökad provtagning efter att Folkhälsomyndighetens provtagningsrekommendation justerades. Folkhälsomyndigheten bedömer dock att Sverige för närvarande befinner sig i ett osäkert läge i utvecklingen av pandemin och att den ökade smittspridning som har skett under de senaste veckorna sannolikt kommer att resultera i ett ökat vårdbehov. Detta tillsammans med den nuvarande utvecklingen i Europa med hög smittspridning och en påtagligt ökad vårdbelastning som följd i länder med en hög vaccinationstäckningsgrad och liknande befolkningsstruktur som Sverige gör att det kan finnas behov att vidta ytterligare smittskyddsåtgärder för att minska antalet nära kontakter mellan människor. Den 26 november klassade Världshälsoorganisationen (WHO) virusvarianten B.1.1.529 som en variant av särskild betydelse (VOC) och gav den namnet omikron. Fall med omikron har bekräftats även i Sverige, vilket ytterligare manar till försiktighet.

Samtidigt pågår vaccinationerna mot covid-19 och allt fler invånare är vaccinerade. Vaccination är det viktigaste redskapet för

att lindra följderna av pandemin och bidra till att färre människor blir allvarligt sjuka och avlider i covid-19. Vaccinationen består i nuläget av två doser, som rekommenderas alla personer som är 12 år och äldre, samt en påfyllnadsdos, som rekommenderas till alla personer över 18 år. Fram till och med den 3 december 2021 har 7 611 128 personer, 84,2 procent av befolkningen i gruppen 12 år och äldre, vaccinerats med minst en dos vaccin och 7 179 328 personer, 79,5 procent, i samma åldersgrupp vaccinerats med två doser vaccin. Därtill har 1 041 321 personer, 47 procent, av befolkningen i gruppen 65 år och äldre vaccinerats med en tredje dos vaccin.

Även om vaccinationerna är frivilliga, har alla, enligt 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen (2004:168), ett ansvar för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar och att vidta åtgärder för att skydda andra mot smittrisk. Bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen när det gäller viruset som orsakar sjukdomen covid-19 kompletteras av Folkhälsomyndighetens allmänna råd (HSLF-FS 2021:69). Där framgår att personer som inte är fullvaccinerade mot covid-19 ska hålla avstånd till andra när så är möjligt, och särskilt undvika nära kontakter med personer i riskgrupp och de som är 70 år och äldre. Dessa råd gäller inte för personer under 18 år eller för personer som av medicinska skäl rekommenderats att inte vaccinera sig mot covid-19. Från och med den 8 december 2021 gäller därtill vissa rekommendationer om ytterligare smittskyddsåtgärder som riktar sig till bl.a. enskilda, verksamhetsutövare och arbetsgivare och syftar till att minska kontaktintensiteten mellan människor (se avsnitt 2.4.2).

Smittskyddslagen innehåller således bestämmelser om alla människors ansvar för att förhindra smittspridning. När det gäller covid-19 är även lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) och förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen), lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (serveringslagen) och förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (serveringsförordningen) samt Folkhälsomyndighetens föreskrifter som meddelas med stöd av dessa författningar av central betydelse för samhällets möjligheter att motverka spridning av sjukdomen covid-19.

2.2 Covid-19-lagen och serveringslagen med tillhörande förordningar

Covid-19-lagen

I covid-19-lagen finns allmänna bestämmelser om skyldigheten att förebygga smittspridning. Lagen ger vidare möjlighet att, genom föreskrifter eller genom beslut i enskilda fall, införa särskilda begränsningar för vissa verksamheter och platser för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. 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 möjliggör träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. 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 införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare kan regeringen ge kommuner rätt att 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. Länsstyrelsen har möjlighet att vidta tillsynsåtgärder i form av beslut om förelägganden, som får förenas med vite, i de fall som en verksamhetsutövare inte följer bestäm-

melserna. Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift. Det finns också bestämmelser om befogenheter för den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. Beslut från en länsstyrelse eller från Polismyndigheten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Begränsningsförordningen

Närmare bestämmelser om olika begränsningar finns i begränsningsförordningen som trädde i kraft samma dag som covid-19-lagen. Genom förordningen har det, under den tid som den varit i kraft, ställts krav på olika typer av smittskyddsåtgärder vad gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, handelsplatser, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet (gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer och konsthallar samt nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar), platser för privata sammankomster och viss långväga kollektivtrafik. Bestämmelserna om smittskyddsåtgärder och vilka verksamheter som träffas av dem har anpassats löpande utifrån det epidemiologiska läget. Förutom bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder för vissa verksamheter innehåller begränsningsförordningen bestämmelser om tillsynen över covid-19-lagen (se även ovan).

Serveringslagen

Enligt serveringslagen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att vidta smittskyddsåtgärder, t.ex. att se till att lokaler utformas på ett sådant sätt 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. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas och bestämmelser om att regeringen också får, 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 område. Föreskrifter om nedstängning ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. Lagen kompletteras av serveringsförordningen. Genom förordningen har regeringen bemyndigat Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder enligt lagen. I förordningen finns också bestämmelser om att Folkhälsomyndigheten ansvarar för nationell tillsynsvägledning när det gäller den tillsyn som den kommunala nämnden ansvarar för, att länsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledningen i länet och att Länsstyrelsen i Stockholms län samordnar länsstyrelsernas arbete.

Lagarna är tidsbegränsade men föreslås förlängas

Covid-19-lagen och serveringslagen är tidsbegränsade och gäller till utgången av januari 2022. Det är svårt att förutse hur läget kommer att vara när lagarna upphör att gälla, men det är angeläget att ha en fortsatt beredskap även efter utgången av januari 2022. Regeringen beslutade, den 18 november 2021, om lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427), i vilken det föreslås att lagarnas giltighet förlängs till utgången av maj 2022. Regeringen föreslår också att ändringar görs i lagarna efter januari 2022. Ändringarna innebär bland annat att bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om förbud och nedstängning tas bort. Regeringen föreslår också att kraven på smittskyddsåtgärder för serveringsställen anpassas till vad som gäller för de verksamheter som regleras av covid-19-lagen. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran (se yttrande från den 24 november 2021).

2.3 EU:s digitala covidbevis

Den 1 juli 2021 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) i kraft. Förordningen innehåller en EU-gemensam standard för covid-19-status: vaccinationsintyg, testintyg och intyg om tillfrisknande. Standarden är framtagen för att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet inom EU under covid-19-

pandemin. Förordningen åtföljdes av en förordning som reglerar utfärdandet av intyg till sådana tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorium – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin.

I Sverige kallas covidintyget för covidbevis och vaccinationsintyget för vaccinationsbevis. Begreppet EU:s digitala covidbevis, inklusive vaccinationsbevis, kommer därför att användas i det följande för att beskriva intyget.

Med anledning av förordningarnas ikraftträdande pågick, under våren 2021, ett intensivt arbete i Sverige för att skapa ett system för utfärdande av sådana bevis som avses i EU-förordningarna. Den 1 juli 2021 lanserade E-hälsomyndigheten, i samarbete med Myndigheten för digital förvaltning, e-tjänsten covidbevis.se för bevis om vaccinationer och sedan dess har e-tjänsten kompletterats med tjänster för utfärdande av bevis om negativa test och tillfrisknande. I samband med resande uppvisas beviset av individen vilket, via dess QR-kod och via tillgång till kryptografiska nycklar, kan läsas, bedömas och verifieras. Beviset godtas i alla medlemsländer och bidrar därför till att reserestriktionerna kan hävas på ett samordnat sätt. Alla som har ett covidbevis ska i princip undantas från olika nationella restriktioner som förhindrar den fria rörligheten. EU-länderna får inte införa ytterligare reserestriktioner för personer som har ett covidbevis, såvida inte restriktionerna är nödvändiga och proportionerliga för att skydda folkhälsan.

Det svenska systemet när det gäller vaccinationsbevis går i korthet ut på att den enskilde kan begära att uppgifter om hans eller hennes vaccination mot covid-19 lämnas ut från det nationella vaccinationsregistret (NVR) till E-hälsomyndigheten som ansvarar för att ett bevis över vaccinationen därefter utfärdas digitalt och tillhandahålls den enskilde som därefter kan välja hur vaccinationsbeviset ska lagras: på dator, i en smart telefon, i en digital brevlåda alternativt skrivs ut på papper. För personer som inte har en e-legitimation finns en möjlighet att beställa ett vaccinationsbevis genom en blankett som fylls i och skickas till E-hälsomyndigheten.

För närvarande pågår även ett arbete för att säkerställa att personer som saknar ett person- eller samordningsnummer samt personer som har vaccinerats i ett tredjeland, men som flyttat tillbaka till Sverige eller som vistas i Sverige under en längre tid, ska få möjlighet att beställa ett vaccinationsbevis. Även personer från ett tredjeland (utanför EES) som av olika anledningar inte har eller kan få tillgång till ett sådant vaccinationsbevis som ingår i EU:s covidbevis men där personens vaccinationsbevis ändå uppfyller sådana krav som ställs i förordning (EU) 2021/953 bör kunna få tillgång till ett vaccinationsbevis för användning i Sverige. Dock behöver de tekniska och juridiska möjligheterna för detta först ses över (se avsnitt 8.2). Det svenska systemet för covidbevis vad gäller vaccinationer beskrivs närmare i remisspromemorian Viss kompletterande reglering för utfärdande av digitala covidbevis (S2021/04771).

Frågan om vilken acceptansperiod EU:s covidbevis ska ha och hur detta ska kunna hanteras har väckts av Europeiska kommissionen. Närmare information om detta saknas i nuläget.

2.4 Nationell användning av vaccinationsbeviset

2.4.1 Vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och tillhörande föreskrifter

Ovan nämnda EU-förordningar omfattar inte någon reglering av i vilka sammanhang som de enskilda medlemsstaterna kan använda sig av EU:s digitala covidbevis, inklusive vaccinationsbeviset, inom ramen för sitt eget territorium och för ändamål som inte sammanfaller med att underlätta den fria rörligheten inom EU. Det finns dock vissa skrivningar om att i de fall medlemsstaterna använder bevisen för andra ändamål än den fria rörligheten, ska man godta andra medlemsstats digitala covidbevis (skäl 49 i förordning [EU] 2021/953).

Ett flertal andra länder tillämpar eller har tillämpat covidbevis även för andra ändamål än för att underlätta den fria rörligheten. Sedan den 1 december 2021 finns det i Sverige en möjlighet att använda covidbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (SFS 2021:1084). Om samtliga deltagare vid inpassage

till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning uppvisar EU:s digitala covidbevis som visar att de har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före sammankomsten eller tillställningen, gäller inte de deltagarbegränsningar som annars skulle gälla för arrangemanget. Personer under 18 år liksom personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19 behöver inte visa vaccinationsbevis. Syftet med att införa bestämmelser om vaccinationsbevis är att begränsa smittspridning samtidigt som allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan fortsätta att hållas utan långtgående deltagarbegränsningar.

Samma dag började också Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 att gälla. Föreskrifterna innebär att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inomhus ska vidta ytterligare smittskyddsåtgärder utöver de som framgår av begränsningsförrordningen. För ett arrangemang med fler än 100 deltagare där vaccinationsbevis inte används tillåts endast sittande deltagare, begränsad storlek på sällskap och sällskapen ska placeras åtskilda. Förslaget innebär att det inte är möjligt att t.ex. anordna dans eller att ha stående publik på en konsert eller ett idrottsevenemang för fler än 100 deltagare inomhus om anordnaren väljer att inte använda vaccinationsbevis. I samma föreskrifter finns även allmänna råd om hur trängsel kan undvikas på marknader, vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, fritids- och kulturarrangemang och handelsplatser. Dessa gäller både inomhus och utomhus.

2.4.2 Ytterligare åtgärder för att minska smittspridningen

Sedan utbrottet av covid-19-pandemin har, som framgår ovan, flera åtgärder vidtagits och flera restriktioner har införts i Sverige för att minska smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Under sommaren och tidig höst 2021 avvecklades vidtagna restriktioner i olika steg med hänsyn tagen till vaccinationstäckning, smittspridning och belastning på hälso- och sjukvården, i enlighet med regeringens plan för avveckling av restriktioner (S2021/04663). Av planen framgår att anpassningar av restriktionerna ska ske på ett

smittsäkert, förutsägbart och hållbart sätt genom att dessa sker successivt men med fortsatt beredskap för att vid behov vidta åtgärder och skärpa restriktionerna vid ett förändrat och försämrat läge

Mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Europa under senhösten 2021 och för att förebygga och möta en befarad ökning av smittspridningen även i Sverige gav regeringen, den 25 november 2021, Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram dels ett underlag för att bedöma behovet av smittskyddsåtgärder som kan bli aktuella att införa för att förebygga en ökande smittspridning och vid en eventuell konstaterad ökad smittspridning i samhället, dels en redogörelse för vilka bedömningar som ska ligga till grund för avveckling av införda smittskyddsåtgärder (S2021/07524). Den del av uppdraget som rör ett underlag för att bedöma behovet av smittskyddsåtgärder delredovisades till regeringen (Socialdepartementet) den 1 december i år. Underlaget ligger till grund för den åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder som regeringen presenterade den 7 december där det anges hur och under vilka omständigheter kommande smittskyddsåtgärder kan komma att vidtas, och i vilken ordning dessa ska prioriteras. Åtgärdsplanen är indelad i tre steg; smittskyddsåtgärder som gäller från och med den 8 december, smittskyddsåtgärder som kan tillkomma vid en väsentligt ökad smittspridning och en ökad vårdbelastning samt smittskyddsåtgärder som kan tillkomma vid en mycket hög smittspridning och en mycket hög vårdbelastning. De olika stegen innehåller smittskyddsåtgärder i form av såväl råd som rekommendationer eller föreskrifter, som vid behov kan införas nationellt respektive regionalt beroende på hur smittspridningen, vårdbelastningen och vaccinationsgraden i befolkningen utvecklar sig. Av åtgärdsplanen framgår bl.a. att vaccinationsbevis är en sådan smittskyddsåtgärd som kan komma att vidtas vid en väsentligt ökad smittspridning och en ökad vårdbelastning och att det finns skäl att säkerställa en beredskap för att använda vaccinationsbevis i fler verksamheter där risken för trängsel och därmed smittspridning är särskilt stor. Med anledning av det rådande läget, och som en del av regeringens åtgärdsplan, gäller från och med den 8 december i år, vissa tillkommande smittskyddsåtgärder, utöver redan ikraftvarande råd. De tillkommande råden riktar sig bl.a. till enskilda, verksamhetsutövare och arbetsgivare och syftar till att minska kontaktintensiteten mellan människor. Råden

riktar sig också till serveringsställen, resenärer och utövare av kollektivtrafik. Råden inkluderar t.ex. att hålla avstånd, att undvika trängsel samt att vidta andra lämpliga smittskyddsåtgärder.

2.5 Promemorians disposition

Förslagen i denna promemoria utgör ett underlag i syfte att ha beredskap att vidta träffsäkra smittskyddsåtgärder även fortsättningsvis för det fall det epidemiologiska läget så kräver.

I avsnitt 3 redovisas därför förslag som möjliggör användning av vaccinationsbevis även i andra verksamheter än vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förslaget omfattar serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och platser för privata sammankomster. Därutöver föreslås att samma regelverk som för övriga verksamheter även ska gälla för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor.

För att ha beredskap för att återinföra krav på smittskyddsåtgärder i den långväga kollektivtrafiken redovisas ett förslag på detta i avsnitt 4. Där redogörs också för ett förslag som skulle möjliggöra användning av vaccinationsbevis även i sådan verksamhet.

I avsnitt 5 föreslås att giltighetstiden för serveringsförordningen och begränsningsförordningen förlängs till utgången av maj 2022 och i avsnitt 6 redovisas förslag på en anpassning av serveringsförordningen till de förslag på ändringar i serveringslagen som föreslås i lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427). Förslagen i avsnitt 5 och 6 möjliggör eventuella smittskyddsåtgärder på serveringsställen och i de verksamheter som omfattas av begränsningsförordningen även fortsättningsvis under pandemin. En förutsättning för förslagen är att det tas fram en efterföljande proposition till lagrådsremissen och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

I avsnitt 7 redogörs för de överväganden som gjorts i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Slutligen presenteras, i avsnitt 8, en konsekvensbeskrivning för de förslag som presenteras i promemorian.

3 Vaccinationsbevis

3.1 Det bör finnas en beredskap för att kunna möjliggöra vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter

Bedömning: Det bör finnas en beredskap för regeringen att kunna införa en möjlighet att använda vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Skälen för bedömningen: Som framgår inledningsvis av denna promemoria pågår fortfarande en omfattande spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. I Europa har spridningen ökat stort under hösten och även i Sverige har en ökning skett, om än från låga nivåer. Även om vi hittills inte ser samma utveckling i Sverige som i Europa bedömer Folkhälsomyndigheten att Sverige för närvarande befinner sig i ett osäkert läge i utvecklingen av pandemin och att den ökade smittspridning som har skett under de senaste veckorna sannolikt kommer att resultera i ett ökat vårdbehov. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen, den varierade vaccinationstäckningen, nya virusvarianter och läget i omvärlden finns det anledning att ha beredskap för åtgärder på samhälls nivå som kan komma att behöva vidtas framöver för att begränsa smittspridningen och minska belastningen på hälso- och sjukvården. Enligt regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder (se avsnitt 2.4.2) framgår bl.a. att vaccinationsbevis är en sådan smittskyddsåtgärd som kan komma att vidtas vid en väsentligt ökad smittspridning och en ökad vårdbelastning och att det finns skäl att säkerställa en beredskap för att använda vaccinationsbevis i fler verksamheter där risken för trängsel och därmed smittspridning är

särskilt stor. Utgångspunkten för detta är att när en allt högre andel i befolkningen är vaccinerad med en andra och en tredje dos vaccin innebär det att många har ett skydd mot allvarlig sjukdom och mot att avlida till följd av covid-19. Det innebär att belastningen på hälso- och sjukvården begränsas trots fortsatt smittspridning. Då vaccination även ger ett högt skydd mot att bli smittad och att smitta andra bör det kunna vara möjligt för vaccinerade personer att i högre grad och på ett smittsäkert sätt besöka platser och delta i olika verksamheter tillsammans med andra personer som är vaccinerade. Regeringens bemyndiganden i covid-19-lagen i fråga om platser för fritids- och kulturverksamhet (8 § första stycket), handelsplatser (9 § första stycket) och platser för privata sammankomster (11 § första stycket) respektive i 10 § serveringslagen i fråga om serveringsställen, möjliggör för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder. Ett liknande bemyndigande föreslås införas för långväga kollektivtrafik (se avsnitt 4.1).

Bemyndigandena innebär att det kan uppställas krav på uppvisande och kontroller av vaccinationsbevis för att besöka eller delta i vissa verksamheter eller sammankomster. En sådan möjlighet har nyligen, med stöd av 7 § covid-19-lagen, införts avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Mot bakgrund av osäkerheten och de stora riskerna i det epidemiologiska läget framstår det som angeläget att ta fram beredningsunderlag för att vid behov möjliggöra användning av vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. En sådan möjlighet bör förberedas för att kunna tas i bruk för den händelse att spridningen av covid-19 i samhället ökar på ett sådant sätt att nya restriktioner behöver införas (se avsnitt 2.4.2)

De platser eller verksamheter som bör omfattas av en sådan möjlighet är sådana där trängsel kan uppstå och där risken för spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 är särskilt stor. Detta inkluderar sådana platser och verksamheter som i dag regleras i begränsningsförordningen, dvs. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (inklusive mässor, marknader och stadigvarande tivolinöjen), vissa platser för fritids- och kulturverksamhet (gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer, konsthallar, nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande

anläggningar), handelsplatser och platser för privata sammankomster, men också serveringsställen och viss långväga kollektivtrafik (se avsnitt 3.4–3.8 och 4.2). Bedömningen är att ett möjliggörande av vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd kan bidra till att minska risken för smittspridning och belastningen på hälso- och sjukvården samtidigt som de restriktioner som annars hade gällt för verksamheterna så långt som möjligt kan mildras.

3.2 Vaccinationsbevis bör endast få användas för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner och bör kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder

Bedömning: Folkhälsomyndighetens nuvarande möjlighet att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster och smittskyddsåtgärder på serveringsställen omfattar även föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis. De närmare förutsättningarna för användandet av vaccinationsbevis bör dock, på samma sätt som tidigare, regleras i förordning.

Vaccinationsbevis bör endast få användas för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner. Vaccinationsbevis bör kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder.

Bedömningen av om vaccinationsbevis är en lämplig smittskyddsåtgärd för att möjliggöra lättnader från restriktioner bör göras av Folkhälsomyndigheten i samband med att myndigheten beslutar föreskrifter om begränsningar.

Skälen för bedömningen: Ett av syftena med de förslag som presenteras i denna promemoria är att ge det allmänna möjlighet att minska risken för smittspridning utan att i onödan begränsa verksamheter, många gånger i form av företag, som kan bedrivas på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. Föreskrifter om smittskyddsåtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt och bör utformas med beaktande av risken för smittsprid-

ning i olika typer av verksamheter (6 § andra och tredje styckena covid-19-lagen). Åtgärder för att förhindra smittspridning bör inte i onödan begränsa verksamheter som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt (prop. 2020/21:79 s. 28). Samtidigt är det möjligt att det kan behöva vidtas mycket ingripande åtgärder med stöd av covid-19-lagen och serveringslagen för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning och minska belastningen på hälso- och sjukvården. De mest ingripande åtgärder som är möjliga att vidta rör sig om förbud eller nedstängning av verksamheter men även om sådant som begränsningar av öppettider eller antalet deltagare i en verksamhet, tillställning eller sammankomst och krav på att lokaler ska utformas så att trängsel undviks och att människor kan hålla avstånd från varandra (se avsnitt 2.2). Möjligheten att stänga verksamheter med stöd av covid-19-lagen föreslås dock, i regeringens beslutade lagrådsremiss från den 18 november, tas bort från den 1 februari 2022.

I händelse av en ökad samhällsspridning av covid-19 är det inte osannolikt att olika former av begränsningar av varierande slag kommer att behöva återinföras. Sådana begränsningar kan ånyo komma att få negativa följder för enskilda, för företagare och för samhället. Det finns därför starka skäl att, vid en händelse av ökad smittspridning och belastning på hälso- och sjukvården där nya restriktioner kan komma att bli nödvändiga, så långt som möjligt inte begränsa verksamheter som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Som har framgått är vaccination mot covid-19 det starkaste skyddet mot allvarlig sjukdom och död i covid-19. Vaccinationens skyddande effekt mot svår sjukdom och död syns bland bekräftade fall som vårdas inom intensivvården. Under de tre senaste veckorna (vecka 44–46) var antalet intensivvårdade (per 100 000 invånare) fem gånger högre bland ovaccinerade än bland vaccinerade. Antalet bekräftade fall av covid-19, under hösten 2021, har därtill varit betydligt fler bland ovaccinerade än bland vaccinerade. Det är därtill lägre risk för smittspridning i grupper där personer som är vaccinerade träffas än i grupper där både vaccinerade och ovaccinerade träffas. Under sådana förhållanden bör det som framgår ovan kunna vara möjligt för personer som är vaccinerade att, på ett smittsäkert sätt, besöka platser och delta i verksamheter där risken för spridning av covid-19

vanligtvis är särskilt stor, detta under förutsättning att samtliga personer som besöker verksamheten eller platsen är vaccinerade. Det ska i sammanhanget framhållas att promemorians förslag innebär en möjlighet för verksamhetsutövaren att ställa krav på vaccinationsbevis och inte en skyldighet (se avsnitt 3.5–3.8 samt avsnitt 4.2). Som framgått inledningsvis (avsnitt 2.2) så får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av covid-19-lagen och serveringslagen meddela föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i begränsningsförordningen respektive serveringsförordningen. Med stöd av nuvarande bemyndiganden i 3 kap. 5 §, 4 kap. 3 §, 5 kap. 3 § och 6 kap. 2 § begränsningsförordningen samt 5 § serveringsförordningen bedöms Folkhälsomyndigheten kunna meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis.

De grundläggande förutsättningarna för användandet av vaccinationsbevis, så som definitionen av begreppet vaccinationsbevis, hur vaccinationsbevisen ska verifieras samt i vilka fall vaccinationsbevis inte får användas, bör dock även fortsättningsvis regleras på förordningsnivå. Förslagen i denna promemoria innebär en beredskap för att införa sådana generella bestämmelser om vaccinationsbevis i alla de verksamheter som omfattas av begränsningsförordningen och serveringsförordningen. Det föreslås även att det regleras på förordningsnivå att om Folkhälsomyndigheten meddelar föreskrifter som medger användandet av vaccinationsbevis, är det upp till anordnaren eller verksamhetsutövaren att välja om vaccinationsbevis ska användas. Det ska således vara en möjlighet men inte en skyldighet att använda sig av föreskrifter om vaccinationsbevis om sådana har meddelats.

Vaccinering mot covid-19 är dock ingen garanti för att en person inte kan smittas och bli sjuk i covid-19 då vaccinet, precis som andra vacciner, inte ger ett fullständigt skydd. En person som har vaccinerats mot covid-19 kan således fortfarande komma att själv bli smittad och att sprida smittan vidare, även om riskerna för detta minskar med vaccination. Då vaccinets skydd för sjukdom och smittspridning inte är fullständigt bedöms att vaccinationsbeviset, i händelse av en mycket hög smittspridning, inte ensamt kan sägas utgöra en tillräcklig smittskyddsåtgärd. Folkhälsomyndigheten har med stöd av bemyndiganden i begränsningsförordningen och

serveringsförordningen möjlighet att besluta föreskrifter om olika smittskyddsåtgärder i de verksamheter som omfattas av förordningarna. Den reglering om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som gäller från den 1 december 2021 innebär att begränsningsförordningens krav på deltagarbegränsningar vid fler än 100 personer inomhus inte gäller om vaccinationsbevis används. I ett läge med en relativt låg men ändå ökande smittspridning, dvs. som det varit i Sverige under hösten 2021, bedöms vaccinationsbevis fortsatt vara en lämplig åtgärd vid större evenemang för att minska risken för smittspridning. Som har framgått kan det dock inte uteslutas att smittläget utvecklas på ett sådant sätt att enbart vaccinationsbevis är en tillräcklig smittskyddsåtgärd varken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar eller för andra typer av verksamheter. I händelse av en hög och omfattande samhällspridning av covid-19 kan det därför inte uteslutas att ytterligare smittskyddsåtgärder som minskar antalet nära kontakter mellan människor kan behövas i tillägg till vaccinationsbevis. Möjligheten att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd hindrar inte Folkhälsomyndigheten från att meddela särskilda föreskrifter om ytterligare smittskyddsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra smittspridning för verksamheter där vaccinationsbevis används.

Som framgått ovan får föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § andra stycket covid-19-lagen). Med ytterligare smittskyddsåtgärder åsyftas t.ex. bestämmelser om anvisad sittplats, storlek på sällskap och distans utöver vaccinationsbeviset vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med mer än ett visst antal tusen deltagare/besökare eller föreskrifter om trängsel och avstånd. Andra åtgärder för att förhindra smittspridning kan exempelvis vara hygienåtgärder, information om hur smittspridning kan undvikas och att hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren. Oaktat användningen av vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd kommer det således fortsatt att vila ett stort ansvar på verksamheterna att följa de regler, allmänna råd och rekommendationer som finns, i händelse av en ökad smittspridning.

3.3 Ytterligare förutsättningar för användningen av vaccinationsbevis

3.3.1 Vaccinering ska styrkas med vaccinationsintyget i EU:s digitala covidbevis

Förslag: I likhet med nuvarande reglering om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska endast vaccinationsbevis som visar att personen har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före deltagandet eller besöket kunna användas.

I likhet med nuvarande reglering om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska med vaccinationsbevis avses vaccinationsintyg enligt artikel 5 och 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin.

Bedömning: De delar av EU:s digitala covidbevis som visar att innehavaren har testats negativt för covid-19 eller har tillfrisknat från covid-19 bör inte användas.

Skälen för förslagen och bedömningen: EU:s digitala covidbevis kan enligt EU-förordningen bestå av tre delar; vaccinationsintyg, testintyg (dvs. att personen lämnat ett negativt test) och tillfrisknandeintyg (dvs. att personen lämnat ett positivt test och sedan tillfrisknat). För att testintyg och tillfrisknandeintyg ska kunna föras in i covidbeviset krävs att testet utförts av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testningspersonal (artikel 3.1).

Av 3 kap. 2 a § begränsningsförordningen följer att vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska endast vaccinationsbevis användas och inte de delar av EU:s digitala covidbevis som visar att innehavaren har testat negativt för sjukdomen covid-19 eller har tillfrisknat från covid-19. Dels talar smittskyddsskäl emot att tillåta att många personer som inte är vaccinerade deltar på större evenemang, då det inte kan uteslutas att den som uppvisar ett negativt testresultat eller ett tillfrisknandebevis blivit smittad av

viruset efter testtidpunkten, dels finns starka skäl att inte belasta hälso- och sjukvården och laboratoriekapaciteten ytterligare när det gäller testning mot covid-19 vilket krävs för att beställa ett bevis om negativt test eller tillfrisknande. Dessa skäl bedöms fortsatt vara gällande. Därtill utgör vaccination en mycket effektiv smittskyddsåtgärd och det är lägre risk för smittspridning i grupper där endast vaccinerade träffas än i grupper där både vaccinerade och ovaccinerade personer träffas. Det innebär att risken för samhällssmitta minskar om samtliga besökare eller deltagare är vaccinerade (se vidare promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd). Mot denna bakgrund bör, även för de övriga verksamheter där det nu föreslås att vaccinationsbevis ska kunna användas, enbart vaccinationsbevis godtas och inte de delar av EU:s digitala covidbevis som visar att innehavaren har testat negativt för sjukdomen covid-19 eller har tillfrisknat från covid-19. Enligt 3 kap. 2 a § begränsningsförordningen krävs ett vaccinationsbevis som visar att deltagaren har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före sammankomsten eller tillställningen. Motsvarande bör gälla i fråga om de övriga verksamheter där det nu föreslås att vaccinationsbevis ska kunna användas.

Av 3 kap. 2 b § begränsningsförordningen följer att vaccination ska styrkas med vaccinationsbeviset i EU:s digitala covidbevis enligt artiklarna 5 och 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin. Skälen för detta är att covidbeviset är ett tillförlitligt sätt att intyga att en person har genomgått vaccinering (se vidare promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd). Förutom namn och födelsedatum ska det på covidbeviset bl.a. finnas med uppgifter om vilket vaccin som erhållits, numret i en serie doser och det totala antalet doser i serien samt vaccinationsdatum med angivande av datum för den senaste dosen. Detta innebär att det på vaccinationsbeviset ska framgå vilket vaccin personen har fått och när, samt om han eller hon har fått en av två doser eller två av två doser av vaccinet. Om vaccinet är av en typ för vilket det räcker med en dos för att bli fullvaccinerad, vilket är fallet i några medlemsländer, anges att personen erhållit en av en

dos vaccin. Samma förfarande gäller för EU:s digitala vaccinationsbevis som utfärdas av en medlemsstat i enlighet med artikel 8.1 i EU-förordningen 2021/953 till en person som har ett vaccinationsbevis från tredjeland och sådana vaccinationsbevis som genom en genomförandeakt betraktas som likvärdiga med EU:s vaccinationsbevis i enlighet med artikel 8.2. EU:s digitala vaccinationsbevis innehåller således den information som behövs för att avläsa om personen är fullvaccinerad. Då EU-systemet är utformat för att tillförsäkra att covidbevisens äkthet kan kontrolleras bedöms det vara ett tillförlitligt sätt att visa att en person är fullvaccinerad. Även för övriga verksamheter där det uppställs krav på vaccinering bör detta därför styrkas med vaccinationsbeviset i EU:s digitala covidbevis.

Sammanfattningsvis bedöms samma förfaringsätt för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som för andra verksamheter medverka till en enhetlig och ändamålsenlig reglering. Detta kan i sin tur göra det enkelt för den enskilde och för de verksamheter som avser att använda vaccinationsbeviset som smittskyddsåtgärd. Av EU-förordningarna framgår inte hur många doser vaccin som krävs för att få tillgång till ett vaccinationsbevis utan detta är upp till medlemsstaterna att själva besluta om. Med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 i Sverige åsyftas det dosantal som framgår av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:87). För att anses som fullvaccinerad och därmed vara berättigad till vaccinationsbevis ska man idag ha tagit två doser vaccin. När en viss tid förflutit efter andra dosen vaccin kommer det dock att krävas en tredje dos för att betraktas som fullvaccinerad och vara berättigad till nationellt vaccinationsbevis.

3.3.2 Undantag för barn och för personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19

Förslag: I likhet med nuvarande reglering om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska kravet på att visa upp ett vaccinationsbevis inte gälla för personer under 18 år eller för personer som av medicinska skäl inte bör

vaccinera sig mot sjukdomen covid-19. Med medicinska skäl avses i likhet med nuvarande reglering kontraindikationer mot vaccinering mot sjukdomen covid-19. Därutöver ska med medicinska skäl avses en sådan allvarlig reaktion på tidigare vaccinering mot sjukdomen covid-19 som förhindra ytterligare vaccination.

Bedömning: Om smittläget kräver det och om det med hänsyn till vaccinationstäckningen är lämpligt, bör kravet på att visa upp ett vaccinationsbevis sänkas till 16 år.

Skälen för förslagen och bedömningen: Av 3 kap. 2 a § begränsningsförordningen följer att personer under 18 år och personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19 inte behöver visa vaccinationsbevis. I den promemoria (S2021/06359) som låg till grund för bestämmelsen redogörs för frågor om likabehandling och förslagets förenlighet med diskrimineringslagen (2008:567). I promemorian föreslogs att kravet på att uppvisa vaccinationsbevis inte ska gälla för personer under 16 år eller för personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19. Undantagen motiverades med att de som saknar möjlighet att vaccinera sig inte ska missgynnas utan att de ska kunna delta vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utan att kunna uppvisa ett vaccinationsbevis.

I samband med remitteringen av ovan nämnd promemoria anförde flera remissinsatser, däribland Folkhälsomyndigheten, att för det fall att det skulle bli aktuellt att införa vaccinationsbevis så borde åldersgränsen sättas vid myndighetsåldern, dvs. 18 år. Skälet till detta är att barn inte alltid har möjlighet att själva fatta beslut om vaccination. Även i den hemställen som Folkhälsomyndigheten överlämnade till Socialdepartementet den 17 november 2021 om att genomföra ändringar i begränsningsförordningen i syfte att möjliggöra en effektiv användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (S2021/07415) rekommenderar myndigheten en 18-årsgräns. Mot denna bakgrund ändrades åldern till 18 år i de bestämmelser som trädde i kraft den 1 december 2021 (SFS 2021:1084).

I denna promemoria görs inte någon annan bedömning än den som framgått av tidigare promemoria avseende frågor om lika-behandling och förslagets förenlighet med diskrimineringslagen (se

även avsnitt 8.2). Dock görs delvis en annan bedömning avseende åldersgränsen för krav på vaccinationsbevis som innebär att kravet på att visa upp ett vaccinationsbevis inte bör gälla för personer under 18 år. Här görs även bedömningen att åldern bör kunna sänkas till 16 år för det fall att smittläget kräver det och vaccinationstäckningen i åldersgruppen ökar (se nedan).

Vidare föreslås, i likhet med tidigare promemoria, att personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19 ska undantas från att behöva uppvisa ett vaccinationsbevis. Med medicinska skäl avses kontraindikationer mot vaccinering mot sjukdomen covid-19 (3 kap. 2 a § tredje stycket begränsningsförrordningen). Med kontraindikation menas ett permanent eller övergående hinder för att ett vaccin kan ges. Vanligtvis beror en kontraindikation på en sjukdom eller på hälsotillståndet hos personen som ska vaccineras. Folkhälsomyndigheten har i sina föreskrifter som trädde i kraft den 1 december 2021 angett att med kontraindikationer mot vaccinering avses de kontraindikationer som framgår av respektive vaccins produktinformation (1 kap. 3 § HSLF-FS 2021:87). I denna promemoria föreslås därutöver att även sådan allvarlig reaktion på tidigare vaccinering mot sjukdomen covid-19 som bedöms förhindra ytterligare vaccination bör utgöra ett sådant medicinskt skäl där kravet på vaccinationsbevis inte ska gälla. Bestämmelsen bör därför utökas till att omfatta även sådana allvarliga reaktioner. En bedömning om att ytterligare vaccination inte är att rekommendera till den enskilde av medicinska skäl görs av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Sådana medicinska skäl som avses kan t.ex. vara om personen ifråga har drabbats av en allvarlig sjukdom som följd av vaccinet.

Möjligheten bör finnas att sänka åldersgränsen till 16 år

Även om covid-19 är en sjukdom som i första hand allvarligt drabbar vuxna, och i synnerhet personer som är äldre än 65 år och de som har andra sjukdomar som gör att de är extra känsliga för att bli sjuka, kan även barn insjukna i covid-19. Barn får dock oftast lindriga symtom och yngre barn smittas inte andra i samma utsträckning som vuxna gör. Barn i åldern 16–17 år smittas dock andra i ungefär lika hög grad som vuxna gör. Som inledningsvis framgått är det osäkert

hur pandemin kommer att utveckla sig eller hur länge den kommer att pågå. Om smittläget kräver det, samt beroende på utvecklingen av vaccinationstäckningen i åldersgruppen, bör kravet på att visa upp ett vaccinationsbevis sänkas till 16 år. Vägande skäl för att ändra åldersgränsen bör vara smittspridningens utveckling och konsekvenser samt vaccinationstäckningen i åldersgruppen. Åldern 16 år har valts dels utifrån en bedömning av barns allmänna mognadsgrad i förhållande till barns möjlighet att själva kunna besluta om vaccination, dels deras möjlighet att själva kunna begära att få ett digitalt vaccinationsbevis utfärdat. I dag finns det förvisso inga uttryckliga regler i hälso- och sjukvårdslagstiftningen om från vilken ålder som barn har inflytande över sin egen vård. När det gäller yngre barn framgår det av regeringens proposition Patientlag (prop. 2013/14:106) att det är vårdnadshavaren som har bestämmanderätten. För barn över 15 år är emellertid huvudregeln den motsatta. Även en begäran om ett digitalt vaccinationsbevis får göras av barnet om hon eller han har fyllt 16 år och därefter tillhandahållas barnet (10 § förordningen [2021:708] om digitala covidbevis).

Förslaget aktualiserar barnets rättigheter såsom de framgår av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som även gäller som svensk lag (se avsnitt 8.3).

3.3.3 Kontroller ska ske vid inpassage eller senast i samband med biljettkontroll

Förslag: I likhet med nuvarande reglering om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska anordnaren eller verksamhetsutövaren vid inpassage verifiera vaccinationsbevisets äkthet och förvissa sig om att personen har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före deltagandet, besöket eller resan samt att vaccinationsbeviset har utfärdats till den som visar upp det. Anordnaren och verksamhetsutövaren ska även förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis omfattas av ett undantag och därmed inte behöver visa upp ett vaccinationsbevis.

För den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med tåg ska verifiering av vaccinationsbevis ske senast i samband med

biljettkontroll. Detsamma ska gälla för att förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis omfattas av ett undantag och därmed inte behöver visa upp ett vaccinationsbevis.

Skälen för förslagen: Av 3 kap. 2 c § begränsningsförordningen följer att anordnaren av sammankomsten eller tillställningen vid inpassage ska verifiera vaccinationsbevisets äkthet och förvissa sig om att personen har vaccinerats med de totala antalet doser vaccin mot covid-19 minst två veckor före sammankomsten eller tillställningen och att beviset har utfärdats till den som visar upp det. Anordnaren ska även förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis omfattas av ett undantag. Av den promemoria (S2021/06359) som låg till grund för förslaget framgår att detta innebär att verifieringen ska ske digitalt och att anordnaren okulärt ska granska såväl vaccinationsbeviset som deltagarens legitimation eller någon annan identitetshandling för att förvissa sig om att det är deltagarens vaccinationsbevis. Vidare framgår det att anordnaren ska verifiera att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis omfattas av de undantag som gäller, avseende ålder eller medicinska skäl. Det senare görs genom att personen visar upp ett intyg utfärdat av en läkare eller en annan handling utfärdad av hälso- och sjukvårdspersonal i vilket det intygas att personen avråds från att vaccineras mot covid-19 på grund av medicinska skäl. I promemorian görs även bedömningen att det inte finns skäl att ställa några formkrav på en sådan handling, detta då avsikten med förslaget inte är att anordnaren ska avgöra vad som är ett medicinskt godtagbart skäl och att den medicinska åkomman av den anledningen inte måste framgå av intyget. I denna promemoria görs ingen annan bedömning än tidigare och samma regler ska därför gälla avseende vaccinationsbevis i de verksamheter som omfattas av förslagen i denna promemoria. Den som kontrollerar ett vaccinationsbevis behöver således även kontrollera eventuella intyg utfärdad av en läkare eller en annan handling utfärdad av hälso- och sjukvårdspersonal i vilket det intygas att personen avråds från att vaccineras på grund av medicinska skäl. Kontrollanten behöver därtill verifiera sig om att personen inte omfattas av undantaget om ålder, t.ex. genom kontroll av legitimation eller annan identitetshandling. Även här bedöms samma förfaringsätt för allmänna sammankomster och

offentliga tillställningar som för andra verksamheter medverka till en enhetlig och ändamålsenlig reglering vilket kan göra det enkelt för den enskilde och för de verksamheter som avser att använda vaccinationsbeviset som smittskyddsåtgärd.

I denna promemoria regleras även användning av vaccinationsbevis i sådana verksamheter där det typiskt sett inte finns tydliga inpassager, exempelvis vissa serveringsställen och vissa handelsplatser (se avsnitt 3.6). För att säkerställa att besökarna är fullvaccinerade bör det ställas krav även i sådana verksamheter på att kontroll sker vid inpassage. Det innebär att en verksamhetsutövare som väljer att använda sig av vaccinationsbevis tillfälligt kan behöva bygga om lokaler eller liknande för att skapa en inpassage där kontrollen kan ske.

Förslagen i promemorian om vaccinationsbevis omfattar även långväga kollektivtrafik med tåg och buss. Enligt den föreslagna bestämmelsen om inpassage ska således en kontroll av vaccinationsbevisen ske när passagerarna stiger på bussen eller tåget. Det kan konstateras att systemet med en kontroll vid inpassage lämpar sig dåligt för kollektivtrafik med tåg, bl.a. eftersom tågen ofta står stilla vid perrongen under en kortare stund vilket gör det svårt att hinna verifiera samtliga nypåstignas vaccinationsbevis. Av detta skäl föreslås att verifiering, eller kontroll av att en person omfattas av ett undantag, när det gäller kollektivtrafik med tåg i stället ska göras senast i samband med biljettkontroll. Den som vid sådan verifiering eller kontroll varken kan uppvisa vaccinationsbevis eller omfattas av ett undantag kan avlägsnas från färdmedlet enligt bestämmelserna i 22 § covid-19-lagen.

I den tidigare promemorian anfördes att det kan finnas skäl att ge en myndighet i uppdrag att hantera verifieringsfrågor, t.ex. bistå med vägledning för hur privata aktörer på bästa sätt ska verifiera att ett uppvisat vaccinationsbevis är giltigt och äkta. Därför utvidgade regeringen den 18 oktober 2021 Myndigheten för digital förvaltnings pågående uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg (I2021/02990). I uppdraget ingår att skapa förutsättningar för mjukvaruutvecklare att kunna utveckla lösningar för verifiering av vaccinationsbevis, att ta fram en offentlig verifieringslösning för nationellt bruk som ska kunna användas senast den 1 december 2021 av aktörer som kommer att ansvara för kontrollen av vaccinationsbevisens giltighet samt att

tillhandahålla en support som kan erbjuda stöd till aktörer som kommer att använda den offentliga verifieringslösningen (se vidare avsnitt 8.4).

3.4 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor

Förslag: I likhet med nuvarande reglering ska det finnas en möjlighet att använda vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta ska gälla även för mässor. Bestämmelsen i begränsningsförordningen om att krav på deltagarbegränsningar inte gäller om vaccinationsbevis används ska tas bort. I stället får Folkhälsomyndigheten föreskriva om att undantag får göras från myndighetens föreskrifter i fall deltagarna uppvisar vaccinationsbevis.

I likhet med nuvarande reglering ska, om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

Skälen för förslagen: Enligt 7 § första stycket covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer 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 begränsning av antalet deltagare, minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser, begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar definieras i 2 kap. 1 och 3 §§ ordningslagen. Med allmänna sammankomster avses:

- sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,

- föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,
- sammankomster som hålls för religionsutövning,
- teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärliga verk, och
- andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

Med offentliga tillställningar avses:

- tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning,
- danstillställningar,
- tivolinöjen och festtåg,
- marknader och mässor, och
- andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

Det som sägs i ordningslagen om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar (se 2 kap. 2 § ordningslagen).

För att en sammankomst ska anses som allmän eller en tillställning som offentlig, krävs som huvudregel att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.

I begränsningsförordningen finns som beskrivs i avsnitt 2.2 kompletterande bestämmelser till covid-19-lagen. När det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar återfinns sådana bestämmelser i huvudsak i 3 kap. För offentliga tillställningar i form av stadigvarande tivolinöjen liksom tivolianordningar som utgör offentliga tillställningar i nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar tillämpas dock i stället bestämmelserna i 4 kap. om platser för fritids- och kulturverksamhet (se 3 kap. 1 § andra stycket och avsnitt 3.5 i denna promemoria). För offentliga tillställningar i form av marknader tillämpas bestämmelserna i 5 kap. om handelsplatser (se 3 kap. 1 § tredje stycket och avsnitt 3.6 i denna promemoria). När det gäller offentliga tillställningar i form av mässor finns särskilda bestämmelser i 3 kap. 3 a §.

Antalet tillåtna deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar började begränsas i mars 2020. Inledningsvis skedde begränsningarna med stöd av förordningen (2020:114) om

förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (förbudsförordningen). När covid-19-lagen trädde i kraft i januari 2021 fördes bestämmelserna i förordningen i princip oförändrade över till begränsningsförordningen. För sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av 3 kap. begränsningsförordningen finns numera bestämmelser om krav på deltagarbegränsningar (3 kap. 2 §) och andra smittskyddsåtgärder (3 kap. 3 §). Motsvarande krav ställs också på mässor (3 kap. 3 a §). Enligt ett bemyndigande i begränsningsförordningen får Folkhälsomyndigheten meddela ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsningar och andra smittskyddsåtgärder och om andra åtgärder för att förhindra smittspridning (5 §). Reglerna om antalet tillåtna deltagare har ändrats ett flertal gånger. Den 29 september 2021 togs de deltagartak som gällde för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt 3 kap. 2 § bort. Det allmänna kravet i begränsningsförordningen på att anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska begränsa antalet deltagare i lokaler, utrymmen och angränsande områden på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt kvarstår dock (3 kap. 2 §). Ett liknande krav ställs också fortfarande upp för den som anordnar en mässa (3 kap. 3 a § 1).

Som angetts tidigare i denna promemoria trädde den 1 december 2021 ändringar i kraft i begränsningsförordningen som möjliggör användning av vaccinationsbevis vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av 3 kap. 2 § begränsningsförordningen (se 3 kap. 2 a–2 c §§). Ändringarna innebär att om deltagarna vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning har uppvisat ett vaccinationsbevis som visar att de har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin mot sjukdomen covid-19 minst två veckor före sammankomsten eller tillställningen, gäller inte de krav som ställs på anordnaren att begränsa antalet deltagare. Bestämmelsen omfattar inte mässor och de stadigvarande tivolinöjen, tivolianordningar och marknader som regleras särskilt (se ovan). Fram till nyligen fanns det inga, i författning, angivna begränsningar av antalet deltagare, mer än att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska begränsa antalet deltagare utifrån ett smittskyddssäkert sätt. Den 1 december trädde dock Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning

av sjukdomen covid-19 i kraft. Föreskrifterna innebär att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inomhus ska vidta ytterligare smittskyddsåtgärder utöver de som framgår av begränsningsförordningen. För ett arrangemang med fler än 100 deltagare där vaccinationsbevis inte används tillåts endast sittande deltagare, begränsad storlek på sällskap och sällskapen ska placeras åtskilda. Det innebär att det inte är möjligt att t.ex. anordna danstillställning eller att ha stående publik på en konsert eller ett idrottsevenemang för fler än 100 deltagare inomhus om anordnaren väljer att inte använda vaccinationsbevis (se även avsnitt 2.4.1).

De bestämmelser om vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som införts i begränsningsförordningen har sin grund i promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd som remitterades i september 2021. I promemorian anförs att när en allt högre andel i befolkningen är vaccinerad med en andra dos vaccin innebär det att många har ett skydd mot allvarlig sjukdom och mot att avlida till följd av covid-19. Det innebär att belastningen på hälso- och sjukvården begränsas trots fortsatt smittspridning. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen i promemorian att det under sådana förhållanden bör vara möjligt för vaccinerade personer att i högre grad och på ett smittsäkert sätt delta i olika arrangemang tillsammans med andra personer som är vaccinerade. I denna promemoria görs samma bedömning.

Enligt nuvarande reglering kan undantag göras från deltagarbegränsningar om samtliga deltagare uppvisar vaccinationsbevis (3 kap. 2 och 2 a §§ begränsningsförordningen). Anordnare av allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar där vaccinationsbevis används omfattas således inte i dag av de deltagarbegränsningar som kan följa av 3 kap. 2 § begränsningsförordningen och Folkhälsomyndighetens föreskrifter om detta. Däremot är det möjligt för Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter med stöd av 3 kap. 3 § och bemyndigandet i 3 kap. 5 § begränsningsförordningen även för sammankomster och tillställningar där systemet med vaccinationsbevis används. Det innebär att Folkhälsomyndigheten exempelvis har möjlighet att meddela föreskrifter om avstånd för sådana sammankomster och tillställningar där vaccinationsbevis används.

Skälet till att bestämmelserna utformades enligt nuvarande reglering var att de skulle möjliggöra användningen av vaccinationsbevis på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar av en viss storlek sett till antalet deltagare (se promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd). I den här promemorian regleras möjligheten att använda vaccinationsbevis i fler av de verksamheter som omfattas av begränsningsförordningen för det fall begränsande smittskyddsåtgärder behöver införas (se avsnitt 3.5–3.8 samt avsnitt 4).

Under sådana förhållanden bör en gemensam reglering om vaccinationsbevis i begränsningsförordningen införas som kan borga för att användningen av vaccinationsbevis sker på ett enhetligt och förutsebart sätt i de berörda verksamheterna. Det förslås därför att bestämmelser om möjligheten att använda vaccinationsbevis utformas på ett annat sätt än i dag. Enligt bestämmelsen som föreslås ska det fortsatt vara en möjlighet och inte en skyldighet för verksamhetsutövaren eller anordnaren att använda sig av vaccinationsbevis. Författningskonstruktionen innebär att den anordnare som väljer att använda sig av systemet med vaccinationsbevis kommer att få en lättnad i förhållande till de restriktioner enligt föreskrifter som Folkhälsomyndigheten meddelar för anordnare som inte använder sig av vaccinationsbevis. En sådan lättnad kan innebära att ytterligare föreskrifter inte behövs om vaccinationsbevis används. Folkhälsomyndigheten har dock, med den nya författningskonstruktionen, möjlighet att meddela föreskrifter enligt 3 kap. 5 § begränsningsförordningen även för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för vilka systemet med vaccinationsbevis används. Sådana föreskrifter kan också omfatta krav på deltagarbegränsningar.

Som anges ovan omfattas inte mässor av den möjlighet att använda vaccinationsbevis som infördes den 1 december 2021. När nu regleringen föreslås tillämpas i fler verksamheter bör även mässverksamhet och besökare av mässor omfattas av möjligheten att använda vaccinationsbevis. Även mässor föreslås således omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Som framgår av avsnitt 7 föreslås inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

Särskilt om Folkhälsomyndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter om deltagarbegränsningar

Det generella kravet i 3 kap. 2 § begränsningsförordningen att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska begränsa antalet deltagare trädde i kraft den 1 juni 2021 i samband med att mer differentierade deltagartak för sådana sammankomster och tillställningar infördes. Folkhälsomyndigheten fick då, på samma sätt som redan gällde för gym- och sportanläggningar, badhus och handelsplatser, möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om kravet på att begränsa antalet deltagare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. I remisspromemorian Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524) anges att ett sådant bemyndigande möjliggör för myndigheten att meddela föreskrifter om att anordnare av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning bara får nyttja en viss andel av en lokals kapacitet eller andra sätt att beräkna maxantal för en lokal eller ett område (s. 27 f.).

De fasta deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar togs bort den 29 september 2021. Bedömningen var dock att även i ett gynnsamt smittläge kan det finnas behov av fortsatta smittskyddsåtgärder. Det generella kravet på att begränsa antalet deltagare kvarstod därför. Med utgångspunkt i regeringens plan för avveckling av restriktioner gjordes dock bedömningen att Folkhälsomyndighetens föreskrifter i första hand skulle röra större sammankomster och tillställningar (se remisspromemorian Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor (S2021/05005), s. 43). I remisspromemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd (S2021/06359) anges att det förmodligen inte kommer finnas behov för Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om deltagarbegränsningar men att det bör finnas en beredskap av att kunna vidta denna typ av begränsningar för riktigt stora arrangemang (över 15 000 deltagare) om läget skulle förändras (s. 50).

Avsikten med Folkhälsomyndighetens bemyndigande har därmed aldrig varit att myndigheten ska meddela föreskrifter om fasta deltagartak på liknande sätt som tidigare reglerades i

begränsningsförelagandet, dvs. att sammankomster och offentliga tillställningar över ett visst deltagarantal alltid ska vara förbjudna. En reglering med fasta deltagartak innebär minskade möjligheter att ta hänsyn till olika anordnares förutsättningar att bedriva sin verksamhet på ett smittsäkert sätt. Dessutom kan fasta deltagartak innebära onödigt långtgående begränsningar i utövandet av olika grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningen är att åtgärder för att begränsa trängsel i stället bör ske genom andra typer av föreskrifter om deltagarbegränsningar, exempelvis krav på att anordnaren bara får nyttja en viss andel av en lokals kapacitet eller andra sätt att beräkna maxantal för en lokal eller ett område. Om smittläget skulle förvärras så att återinförandet av fasta deltagartak ändå är en lämplig åtgärd bör det beslutet fattas av regeringen.

De fasta deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar togs bort den 29 september 2021. Bedömningen var dock att även i ett gynnsamt smittläge kan det finnas behov av fortsatta smittskyddsåtgärder. Det generella kravet på att begränsa antalet deltagare kvarstod därför. Med utgångspunkt i regeringens plan för avveckling av restriktioner gjordes dock bedömningen att Folkhälsomyndighetens föreskrifter i första hand skulle röra större sammankomster och tillställningar (se remisspromemorian Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor (S2021/05005), s. 43). I remisspromemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd (S2021/06359) anges att det förmodligen inte kommer finnas behov för Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om deltagarbegränsningar men att det bör finnas en beredskap av att kunna vidta denna typ av begränsningar för riktigt stora arrangemang (över 15 000 deltagare) om läget skulle förändras (s. 50).

Undantag för begrävningar

Tidigare fanns det i 3 kap. 2 § begränsningsförelagandet en särskild bestämmelse om att det vid en sammankomst för religionsutövning som hålls med anledning av ett dödsfall (t.ex. en begravningsgudstjänst, urnsättning eller motsvarande sammankomst) alltid fick delta minst 20 personer. Undantaget var tillämpligt oavsett vilken

trosinriktning det var fråga om. Syftet med bestämmelsen var att säkerställa att det som lägst skulle vara tillåtet med 20 deltagare vid en sådan sammankomst. Om det på nytt skulle bli aktuellt med sådana fasta deltagartak som nämns ovan bör det finnas en möjlighet för regeringen att återinföra en sådan motsvarande bestämmelse.

3.5 Platser för fritids- och kulturverksamhet

Förslag: Det införs en möjlighet att använda vaccinationsbevis på platser för fritids- och kulturverksamhet. Om Folkhälso-myndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för fritids- eller kulturverksamhet ska verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

Skälen för förslagen

Enligt 8 § första stycket i covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på begränsningar av antalet besökare, begränsningar av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

I 4 kap. 1 och 2 §§ begränsningsförordningen finns bestämmelser om att den som bedriver verksamhet som är öppen för allmänheten i form av en gym- eller sportanläggning, en badanläggning, ett museum samt en konsthall, nöjespark, djurpark, temapark och liknande anläggningar ska vidta åtgärder för att begränsa antalet besökare på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt samt utforma verksamhetslokaler, inklusive verksamhetslokaler för in- och utpassage, på ett sätt så att trängsel undviks.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra smittspridning i sådana verksamheter som omfattas av 4 kap 1 och 2 §§.

Föreskrifter om restriktioner får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § covid-19-lagen).

Vaccinationsbevis på platser för fritids- och kulturverksamhet är en smittskyddsåtgärd som ska innebära en möjlighet att frångå vissa restriktioner och därmed underlätta för arrangörer att bedriva verksamheter om det skulle bli aktuellt med införande av nya restriktioner. Platser för fritids- och kulturverksamhet är viktiga för människors möjligheter till att t.ex. motion, idrott och kulturupplevelser, vilket bidrar till bättre folkhälsa och livskvalitet. Av detta skäl bör möjligheten att kunna använda vaccinationsbevis omfatta platser för fritids- och kulturverksamhet.

Om Folkhälsomyndigheten bedömer att det är lämpligt att använda vaccinationsbevis, innebär det dock att ovaccinerade inte får tillgång till sådana verksamheter på samma sätt som vaccinerade (se även avsnitt 8). Även personer som är i behov av stöd från ovaccinerade, till exempel barn och vissa personer med funktionsnedsättning, riskerar att få en sämre tillgång till dessa verksamheter. Möjligheten att använda vaccinationsbevis bör därför göras utifrån en avvägning mellan å ena sidan riskerna för smittspridning och å andra sidan de negativa konsekvenserna av sådan användning.

Möjligheten för Folkhälsomyndigheten att besluta om användning av vaccinationsbevis, vilket möjliggör lättnader från andra restriktioner, bedöms inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget i form av t.ex. att ovaccinerade personer i praktiken kan komma att utestängas från platser för fritids- och kulturverksamhet där det uppställs krav på uppvisande av vaccinationsbevis, bedöms mot denna bakgrund inte gå utöver det som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för fritids- eller kulturverksamhet bör verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten. Som framgår av avsnitt 3.2 innebär användning av vaccinationsbevis en möjlighet att göra lättnader från andra restriktioner. Vaccinationsbevis bör även

kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder. Som framgår av avsnitt 7 föreslås inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

Särskilt om rätten till kultur- och fritidsaktiviteter

Rätten till kultur och behovet av kultur är grundläggande i en demokrati. Detta manifesteras bl.a. i regeringsformen som fastställer att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten (1 kap. 2 §). Därtill stadgas i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som även gäller som lag i Sverige, rätten för barn att fritt få delta i det kulturella och konstnärliga livet, att få göra sig hörda och att få möjligheten att påverka sin situation. Vikten av att ge unga tillgång till meningsfulla kultur- och fritidsaktiviteter understryks också i regeringens ungdomspolitik, som omfattar alla unga i åldrarna 13–25 år. Museer fyller en viktig demokratisk funktion genom att bidra till kunskapsförmedling, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning. Vikten av att alla bör kunna ta del av museernas verksamhet, utifrån sina förutsättningar, framgår av museilagen (2017:563). Av 7 § museilagen framgår att utställningar och annan publik verksamhet vid ett museum ska vara tillgängliga för alla.

Enligt förslaget i denna promemoria möjliggörs en användning av vaccinationsbevis för museer. Förslaget kan påverka allmänhetens tillgång till museer, som enligt lag ska vara tillgängliga för alla. Museilagen är utformad som en ramlag som anger övergripande principer och riktlinjer för det allmänna museiväsendet. Bestämmelserna i museilagen utgör inte något hinder mot att införa särskilda begränsningar avseende dessa verksamheter med stöd av covid-19-lagen. Däremot måste regleringen i den lagen beaktas för det fall att föreskrifter om begränsningar som avser museer ska tas fram med stöd av den tillfälliga lagen. Det bör också, inom ramen för en proportionalitetsbedömning i händelse av att föreskrifter med stöd av förslagen i denna promemoria meddelas, beaktas att museer fyller en viktig demokratisk funktion genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning samt har en avgörande roll för utbildning, informations- och kunskapsinhämtning. Hänsyn bör också tas till att riskerna för smittspridning kan skilja sig åt

mellan olika typer av museiverksamheter och att olika verksamheter kan ha olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

3.6 Handelsplatser

Förslag: Det införs en möjlighet att använda vaccinationsbevis på handelsplatser. Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för handelsplatser ska verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

Verksamhetsutövaren får inte använda vaccinationsbevis i följande verksamheter:

- butiker som huvudsakligen säljer livsmedel,
- öppenvårdsapotek,
- optiker,
- butiker för försäljning av foder eller andra produkter för djur,
- stationer för drivmedelsförsäljning,
- byggvaruhus och annan sådan handel som tillhandahåller byggmaterial och liknande, när det gäller försäljning till näringsidkare,
- butiker som hanterar utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten.

Verksamhetsutövaren ska se till att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis inte får tillgång till följande verksamheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior:

- hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen,
- tandvård enligt tandvårdslagen,
- veterinärverksamhet,
- socialtjänst enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,

- utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten,
- bibliotek.

Verksamhetsutövaren ska se till att personer som inte kan uppvisa vaccinationsbevis får tillgång till statliga och kommunala myndigheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior.

Verksamhetsutövaren ska se till att personer som inte kan uppvisa vaccinationsbevis alltid ges tillträde till avgränsade områden i ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till sådana verksamhetslokaler som anges ovan.

Skälen för förslagen

Enligt 9 § covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Med handelsplatser avses köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser som är öppna för allmänheten (5 § första stycket 3 covid-19-lagen).

I 5 kap. 1 § begränsningsförordningen finns bestämmelser om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats som är öppen för allmänheten ska vidta åtgärder för att begränsa antalet besökare på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt och utforma verksamhetslokaler, inklusive verksamhetslokaler för in- och utpassage, på ett sätt så att trängsel undviks. I 5 kap. 2 § begränsningsförordningen finns krav på särskilda smittskyddsåtgärder för gallerier och varuhus.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra smittspridning i sådana verksamheter som omfattas av 5 kap. 1 och 2 §§.

Enligt den bedömning som görs i promemorian bör möjligheten för verksamhetsutövare att använda sig av vaccinationsbevis omfatta handelsplatser (se avsnitt 3.1). Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av

vaccinationsbevis för handelsplatser bör verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas. Som framgår av avsnitt 3.2 innebär användning av vaccinationsbevis en möjlighet att göra lättnader från andra restriktioner. Vaccinationsbevis bör även kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder. Som framgår av avsnitt 7 föreslås inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

Verksamhetsutövaren får inte använda vaccinationsbevis på vissa handelsplatser

Om en verksamhetsutövare väljer att använda vaccinationsbevis för att kunna göra undantag från föreskrifter om begränsningar, innebär det att den som inte är vaccinerad, och som inte omfattas av undantagen om ålder eller medicinska skäl, inte får tillträde till dessa verksamheter. Med hänsyn till vissa handelsplatserns samhällsviktiga funktion bör det vara uteslutet att använda vaccinationsbevis i sådana verksamheter.

Handelsplatser med avgörande betydelse för människors och djurs liv och hälsa eller för samhället i övrigt bör därför, i enlighet med de avväganden som gjordes i promemorian Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2021/01499), undantas från möjligheten att uppställa krav på vaccinationsbevis. För att regleringen ska bli så tydlig som möjligt bör det i förordningen tas in en uttömmande uppräkningslista av vilka handelsplatser som en verksamhetsutövare inte kan använda sig av vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd. I denna promemoria görs bedömningen, bl.a. utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS2020:3) och allmänna råd (MSBFS 2020:4) om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet, att följande handelsplatser bör undantas:

- butiker som huvudsakligen säljer livsmedel,
- öppenvårdsapotek,
- optiker,
- butiker för försäljning av foder eller andra produkter för djur,
- stationer för drivmedelsförsäljning,

- byggvaruhus och annan sådan handel som tillhandahåller byggmaterial och liknande, när det gäller försäljning till näringsidkare,
- butiker som hanterar utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten.

Med livsmedel avses samma sak som i livsmedelslagen (2006:804) och EU-lagstiftningen dvs. som utgångspunkt alla ämnen eller produkter som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor.

Med öppenvårdsapotek avses en inrättning för detaljhandel med läkemedel som bedrivs med tillstånd enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Undantaget för byggvaruhus och annan sådan handel som tillhandahåller byggmaterial och liknande innebär att exempelvis hantverkare tillförsäkras tillgång till material som behövs i deras arbete. Undantaget för utlämning av brev och paket innebär att även ovaccinerade ges möjlighet att besöka exempelvis en tobaksaffär i fråga om den verksamhet som avser utlämning av brev och paket, men inte i fråga om verksamhet som avser försäljning av varor. Det ska understrykas att det är frivilligt för en verksamhetsutövare att använda sig av vaccinationsbevis. Om det inte är praktiskt möjligt att skilja den verksamhet som avser utlämning av brev och paket från övrig verksamhet, kan verksamhetsutövaren alltid avstå från att använda sig av vaccinationsbevis och istället vidta andra smittskyddsåtgärder.

Tillgång eller tillträde till viss verksamhet som ligger i gallerior, köpcentrum och varuhus utan vaccinationsbevis

Köpcentrum, varuhus och gallerior är handelsplatser som kan inrymma dels mindre handelsplatser, t.ex. butiker och serviceinrättningar, dels verksamhetslokaler som inte i sig utgör handelsplatser, t.ex. restauranger och vårdcentraler. Köpcentrum, varuhus och gallerior kräver därför särskilda överväganden.

På vissa orter kan tillgången till nödvändiga butiker begränsas avsevärt för personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis, och som inte heller omfattas av undantagen, om det i köpcentrum,

varuhus och gallerior ställs krav på uppvisande av vaccinationsbevis för tillträde. Om det uppställs sådana krav bör därför verksamhetsutövaren se till att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis får tillgång till avgränsade områden i köpcentrum, varuhus och gallerior i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till sådana butiker och verksamheter som undantas från möjligheten att uppställa krav på uppvisande av vaccinationsbevis, t.ex. livsmedelsbutiker och öppenvårdsapotek (se även överväganden i promemorian Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 [S2021/01499]).

Viss verksamhet som ligger i gallerior, köpcentrum och varuhus är av sådan vikt att användning av vaccinationsbevis inte bör hindra tillgången till den. Eftersom det i många fall finns motsvarande verksamheter på andra platser än i gallerior, köpcentrum och varuhus, kan ett sådant undantag begränsas till ett fåtal centrala samhällsfunktioner. I denna promemoria görs därför bedömningen att användningen av vaccinationsbevis inte får innebära att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis inte får tillgång till följande verksamheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior:

- hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
- tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125),
- veterinärverksamhet,
- socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- utlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten, och
- bibliotek.

Det är verksamhetsutövaren som ska se till att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis får tillgång till nu nämnda verksamheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior. Samma sak bör gälla vad gäller tillgång till statliga och kommunala myndigheter som ligger i köpcentrum, varuhus och gallerior.

Exempel på lokaler där det bedrivs hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen är vårdcentraler och mödravårdscentraler.

Med socialtjänst avses, i detta sammanhang, sådan verksamhet som regleras i socialtjänstlagen (2001:453) samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, oavsett i vilken form den bedrivs. Undantaget får även betydelse för sådan socialtjänstverksamhet och LSS-verksamhet som är öppen för allmänheten men som inte innefattar ärendehandläggning, t.ex. vissa typer av stöd och rådgivning till enskilda, familjer, brottsoffer och skuldsatta personer samt exempelvis daglig verksamhet. Undantagen för bibliotek, utlämning av brev och paket är, på motsvarande sätt som beskrivs ovan, begränsad till själva biblioteks- respektive utlämningsverksamheten. På samma sätt som för nödvändiga butiker bör verksamhetsutövaren se till att personer som inte kan uppvisa vaccinationsbevis alltid ges tillträde till avgränsade områden i köpcentrum, varuhus och gallerior i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till sådana verksamhetslokaler som undantas från vaccinationsbevis.

I vissa fall behövs tillträde till lokaler i ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria för att personer ska kunna ta sig till sin bostad eller arbetsplats. Bemyndigandet är utformat på så sätt att det omfattar deltagare och besökare med vilket exempelvis avses en besökare av en galleria eller en butik. Bemyndigandet omfattar därmed inte dem som bor eller arbetar i en byggnad. Något särskilt undantag behövs därför inte särskilt för de fallen.

En annan typ av handelsplatser är serviceinrättningar. Med serviceinrättningar avses i covid-19-lagen platser med kommersiellt betonad försäljning av tjänster, t.ex. frisörsalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Platser för hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar, och platser för utbildning är inte serviceinrättningar i lagens mening (prop. 2020/21:79 s. 94).

Som anförs ovan är platser för hälso- och sjukvård inte serviceinrättningar i covid-19-lagens mening. Det finns dock exempel på platser där det bedrivs flera typer av verksamheter, t.ex. såväl medicinsk som kosmetisk fotvård, varav det senare räknas som en serviceinrättning. Krav på uppvisande av vaccinationsbevis i sådan verksamhet ska inte utgöra hinder för tillträde till den del av verksamheten som utgör hälso- och sjukvård.

3.7 Platser för privata sammankomster

Förslag: Det införs en möjlighet att använda vaccinationsbevis på platser för privata sammankomster. Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för platser för privata sammankomster ska verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

Skälen för förslagen: Enligt 11 § första stycket covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer 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 begränsning av antalet deltagare, begränsning av tiden för sammankomsten eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Kraven som uppställs riktas således mot den som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Utrycket tillställningar och andra liknande privata sammankomster omfattar t.ex. middagar, födelsedagsfester och studentfester (prop. 2021/21:79 s. 47 f.).

I begränsningsförordningen finns kompletterande bestämmelser till covid-19-lagen. Tidigare angavs ett deltagartak i begränsningsförordningen men numera uppställs endast ett generellt krav på att den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, endast får använda eller upplåta lokalen, området eller utrymmet till en sammankomst med så många deltagare som är säkert ur smittskyddssynpunkt. Bestämmelsen gäller inte i fråga om lokaler, områden eller utrymmen som används eller upplåts för en begravningssceremoni.

De skäl som anförts när det gäller möjligheten för Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om att vaccinationsbevis kan användas vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar gör sig gällande även för privata sammankomster. En möjlighet att använda vaccinationsbevis för att kunna frångå föreskrifter om

ytterligare krav på deltagarbegränsning och andra åtgärder för att förhindra smittspridning bör därför omfatta även platser för privata sammankomster. Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för platser för privata sammankomster bör verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas. Vaccinationsbevis bör även kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder, vilket framgår av avsnitt 3.2.

Den som använder eller upplåter en lokal, ett område eller utrymme för en tillställning eller liknande privat sammankomst närvarar inte nödvändigtvis vid själva sammankomsten utan verksamheten kan ofta bestå i enbart ett tillhandahållande av t.ex. en lokal. För att verksamhetsutövaren ska kunna använda sig av vaccinationsbevis för att göra undantag från begränsningar krävs att denne ordnar verksamheten så att personal är på plats och kan kontrollera vaccinationsbevis vid inpassage till sammankomsten. Som framgår av avsnitt 7 föreslås inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

3.8 Serveringsställen

Förslag: Det införs en möjlighet att använda vaccinationsbevis på serveringsställen. Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för serveringsställen ska verksamhetsutövaren få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten. Den som driver serveringsstället ska inte få kräva uppvisande av vaccinationsbevis vid köp av mat för avhämtning.

Skälen för förslagen: Med serveringsställe avses i serveringslagen en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället (2 §). 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 lagen (prop. 2019/20:172 s. 41).

Enligt 10 § serveringslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om

smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter kan avse hur serveringsställets lokaler ska utformas så att trängsel begränsas, hur verksamheten ska organiseras och vilka rutiner som behövs för att förhindra smittspridning (3 §). Föreskrifterna får inte gå utöver det som regleras i lagen, dvs. de ska avse utformningen av lokaler, tillhörande områden utomhus och entréer, hur verksamheten ska organiseras så att smittspridningen bland besökare så långt som möjligt förhindras samt rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras (prop. 2019/20:172 s. 18). Föreskrifterna kan avse utformningen av de fysiska utrymmena, verksamhetens bedrivande och rutiner, t.ex. hur stora avstånden mellan sittande gäster ska vara, om beställningen 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). I bemyndigandet ingår att det även bör vara möjligt att meddela föreskrifter om användningen av vaccinationsbevis för att möjliggöra lättnader i meddelade föreskrifter om t.ex. lokalers utformning eller hur verksamheten ska organiseras.

Med stöd av 5 § serveringsförordningen har Folkhälsomyndigheten tidigare meddelat föreskrifter med innebörden att trängsel kan undvikas genom att ett visst avstånd hålls mellan bord, att det endast får förekomma sittande servering och att maximalt ett visst antal personer får sitta vid samma bord (Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen HSLF-FS 2020:37). Folkhälsomyndighetens föreskrifter om tillfälliga åtgärder på serveringsställen upphörde att gälla den 29 september 2021 (HSLF-FS 2021:68).

För det fall det epidemiologiska läget utvecklas på ett sådant sätt att Folkhälsomyndigheten meddelar föreskrifter med stöd 5 § serveringsförordningen bör det vara möjligt att använda vaccinationsbevis på serveringsställen. Det bör vara verksamhetsutövaren som ska få bestämma om vaccinationsbevis ska användas. Som framgår av avsnitt 3.2 innebär användning av vaccinationsbevis en möjlighet att göra lättnader från andra restriktioner. Vaccinationsbevis bör även kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder. Som framgår av avsnitt 7 föreslås inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

Den som driver ett serveringsställe bör inte få kräva uppvisande av vaccinationsbevis vid köp av mat för avhämtning

Besökare som avhämtar mat eller dryck från ett serveringsställe behöver endast uppehålla sig på serveringsstället under en begränsad tid. Det finns också situationer där tillgången till livsmedelsbutiker är begränsad, t.ex. på sjukhus, på flygplatser, ombord på tåg och vid lastbilstransporter. Hemleverans av mat eller dryck kan ske på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt. Den nytta i smittskyddshänseende som krav på vaccinationsbevis skulle innebära, kan därför inte anses överväga de negativa ekonomiska konsekvenser och de praktiska olägenheter som kan uppstå med ett sådant krav. I förordningen bör det därför införas en bestämmelse som innebär att om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om vaccinationsbevis bör den som driver ett serveringsställe inte få kräva uppvisande av vaccinationsbevis vid köp av mat för avhämtning. Detta under förutsättning att serveringsstället tillhandahåller mat för avhämtning. Av alkohollagen (2010:1622) följer att det inte är tillåtet med avhämtning eller hemleverans av sådan dryck som kräver serveringstillstånd.

3.9 Användning av vaccinationsbevis är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Bedömning: De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget om användning av vaccinationsbevis bedöms vara förenliga med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Om förslagen införs kan det bli aktuellt att göra en anmälan enligt tjänstedirektivet.

Skälen för bedömningen: Möjligheten att använda vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd infördes den 1 december 2021 för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. En sådan användning har bedömts vara förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande

rättigheterna (avsnitt 3.6 i promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd, S2021/06359).

Förslagen i denna promemoria innebär en möjlighet att använda vaccinationsbevis även på serveringsställen, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet, vissa handelsplatser, platser för privata sammankomster samt vid långväga kollektivtrafik. Förslagen innebär att ovaccinerade personer kan komma att uteslutas från sådana verksamheter och arrangemang. Undantag görs dock för personer under 18 år och för personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig. Vad som avses med medicinska skäl i detta sammanhang framgår av förordningsförslagen samt av avsnitt 3.3.2. Om en verksamhetsutövare eller anordnare väljer att tillämpa systemet med vaccinationsbevis, kan förslaget alltså innebära att vaccinerade personer gynnas framför andra personer. Alternativet till användning av vaccinationsbevis är dock att verksamhetsutövare eller anordnare behöver följa mer långtgående restriktioner, t.ex. begränsning av antal besökare och avstånd mellan sällskap.

I promemorian föreslås vidare att en annan lagteknisk lösning görs avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inkluderande mässverksamhet. I stället för reglering i huvudsak i regeringens förordning överlämnas till Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om vaccinationsbevis avseende dessa typer av arrangemang. Det innebär att Folkhälsomyndigheten kan besluta om andra smittskyddsåtgärder, även sådana som innebär att antalet deltagare begränsas, också för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där systemet med vaccinationsbevis används. Innebörden blir dock att lika långtgående restriktioner inte måste vidtas om anordnaren väljer att använda vaccinationsbevis i sin verksamhet. Om en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning använder sig av vaccinationsbevis innebär detta att vaccinerade, men inte ovaccinerade, ges möjlighet att delta i sammankomsten eller tillställningen. Denna reglering har redan tidigare bedömts förenlig med regeringsformen, EKMR och EU:s stadga (avsnitt 3.6 i promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd).

Som framgår av avsnitten 3.6 och 3.8 föreslås att flera verksamheter ska vara undantagna från möjligheten att använda vaccinationsbevis. Det ska t.ex. inte finnas möjlighet för den som driver ett serveringsställe att kräva vaccinationsbevis av personer

som tar med mat för avhämtning. Inte heller ska det vara möjligt att vid handelsplatser kräva uppvisande av vaccinationsbevis för besök vid butiker som huvudsakligen säljer livsmedel, öppenvårdsapotek, optiker, butiker för försäljning av foder eller andra produkter för djur, stationer för drivmedelsförsäljning, byggvaruhus och annan sådan handel som tillhandahåller byggmaterial och liknande när det gäller försäljning till näringsidkare och butiker som hanterar överlämning av brev och paket, när det gäller utlämningsverksamheten. Om vaccinationsbevis används i köpcentrum, varuhus eller gallerior får det inte innebära att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis inte får tillgång till hälso- och sjukvård, tandvård, veterinärverksamhet, socialtjänst enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, utlämning av paket, när det gäller utlämningsverksamheten samt bibliotek. Sammantaget innebär detta att ovaccinerade personer inte kommer att utestängas från samhällsviktig verksamhet eller från att hämta mat från restauranger som tillhandahåller mat för avhämtning.

Det är fråga om en reglering som sannolikt kommer att gälla under en begränsad tid och upphävas så snart den inte längre är nödvändig med hänsyn till smittspridningen, eftersom föreskrifter om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Det ska framhållas att det dessutom är frivilligt för anordnare och verksamhetsutövare att använda sig av möjligheten att uppställa krav på vaccinationsbevis.

Möjligheten för anordnare och verksamhetsutövare att använda sig av vaccinationsbevis bedöms därmed vara försvarbar, även om det innebär att personer som av andra skäl än medicinska avstått från att vaccinera sig inte kan besöka vissa verksamheter eller delta i vissa arrangemang. Möjligheten att använda sig av vaccinationsbevis, vilket möjliggör lättnader från andra restriktioner, bedöms inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget i form av t.ex. att ovaccinerade personer i praktiken kan komma att utestängas från serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, mässor samt platser för privata sammankomster bedöms mot denna bakgrund inte gå utöver det som restriktioner ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Samma bedömning har tidigare gjorts beträffande

ovaccinerades tillgång till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd (se avsnitt 3.6).

Det epidemiologiska läget kan framöver komma att vara sådant att det är motiverat att vidta smittskyddsåtgärder under en tid i en eller flera av de verksamheter som nämns ovan. Sådana begränsningar kan innebära inskränkningar i grundläggande rättigheter, såsom egendomsskyddet och näringsfriheten och måste vara proportionerliga. En möjlighet att använda vaccinationsbevis innebär för verksamhetsutövaren att inskränkningarna i t.ex. näringsfriheten inte behöver bli lika långtgående.

I avsnitt 3.3.1 redogörs för varför endast vaccinationsbevis ska användas för att kunna göra undantag från vissa smittskyddsåtgärder. Dessa skäl gör sig även gällande i fråga om huruvida det finns några alternativa sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning och att upprätthålla verksamheter. Den bedömning som görs utifrån det aktuella kunskapsläget är att en möjlighet att uppvisa ett negativt testresultat eller ett tillfrisknandeintyg inte utesluter att personen insjuknat efter testtidpunkten. Detsamma skulle kunna sägas om vaccinerade personer. Enligt kunskapsläget utgör emellertid vaccination en mycket effektiv smittskyddsåtgärd vilket medför att det är lägre risk för smittspridning i grupper där endast vaccinerade träffas än i grupper där både vaccinerade och ovaccinerade träffas. Därutöver finns mycket starka skäl att inte ytterligare belasta hälso- och sjukvården. Ytterst är detta alltså en fråga om människors liv och hälsa där risken för samhällssmitta minskar om samtliga deltagare eller besökare är vaccinerade. Det ankommer vidare på Folkhälsomyndigheten att med sin expertkunskap avgöra i vilka fall det är lämpligt att göra undantag från myndighetens föreskrifter om restriktioner om samtliga deltagare eller besökare är vaccinerade. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de undantag som föreslås gälla för bl.a. personer under 18 år (alternativt 16 år), för vissa verksamheter samt att det är frivilligt för verksamhetsutövaren att använda sig av vaccinationsbevis bedöms det därför inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättig-

heter i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det har riktats viss kritik mot att det är just vaccinationsbeviset som ingår i EU:s covidbevis som används för att säkerställa att en person är fullvaccinerad eftersom detta i nuläget skulle kunna innebära en negativ konsekvens för en fullvaccinerad person från ett tredjeland som inte anslutit sig till systemet med EU:s covidbevis, vilket innebär att personen inte kan få sitt vaccinationsbevis erkänt i dessa sammanhang. Skälen till att just covidbevisen används är för att EU-systemet är utformat för att tillförsäkra att covidbevisens äkthet kan kontrolleras. Det är alltså ett tillförlitligt sätt att visa att en person är fullvaccinerad (se avsnitt 3.3.1 och 3.3.2). För de vaccinationsbevis som används i tredjeländer finns inte något system framtaget så att bevisens äkthet ska kunna kontrolleras. Som anges i avsnitt 2.3 pågår ett arbete i denna del, men de tekniska och juridiska möjligheterna måste först ses över (se även avsnitt 8.2). För att de personer som saknar ett person- eller samordningsnummer samt de personer som har vaccinerats i ett tredjeland, men som flyttat tillbaka till Sverige eller som vistas i Sverige under en längre tid, ska kunna få tillgång till EU:s covidbevis, pågår ett arbete. Enligt ett regeringsuppdrag (S2021/06048) bör dessa personer genom en manuell rutin kunna få tillgång till vaccinationsbevisen vid årsskiftet 2021/2022 (se avsnitt 8.2). Mot bakgrund av det arbete som pågår tillsammans med de undantag som föreslås införas jämte att det föreslås vara frivilligt för en anordnare eller verksamhetsutövare att använda vaccinationsbevis bedöms det inte heller med hänsyn till dessa omständigheter finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Noteras ska också att det är fråga om en reglering som sannolikt kommer att gälla under en begränsad tid och upphävas så snart den inte längre är nödvändig med hänsyn till smittspridningen, eftersom föreskrifter om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. För bedömningen kring förslagets förenlighet med diskrimineringslagen, se avsnitt 8.

Förhållandet till EU-rätten

Covid-19 lagen har inte bedömts ha någon betydelse, i rättslig mening, för den fria rörligheten för personer eller tjänster. Däremot kan EU-rättsliga regler behöva beaktas om föreskrifter ska meddelas med stöd av lagens bemyndiganden (prop. 2020/21:79 s. 86). Samma bedömning har gjorts beträffande serveringslagen (avsnitt 6.2 i lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen).

De föreslagna bestämmelserna om vaccinationsbevis bedöms vara icke-diskriminerande eftersom de ger var och en som bedriver sådana verksamheter möjlighet att använda sig av vaccinationsbevis. De bedöms inte innebära några åtgärder som hindrar utövandet av den fria rörligheten av tjänster. Bestämmelserna kommer endast att införas om de bedöms nödvändiga för att förhindra spridning av covid-19 och på så sätt skydda människors liv och hälsa. Därutöver bedöms de vara proportionerliga då de endast är av tillfällig natur, kommer omprövas kontinuerligt, vara väl avgränsade och innebära en lättnad i förhållande till andra smittskyddsåtgärder.

Om förslagen enligt denna promemoria införs kan det bli aktuellt att göra en anmälan enligt tjänstedirektivet.

3.10 Personuppgiftsbehandling vid användning av vaccinationsbevis

Förslag: Förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis ska även omfatta förslagen i denna promemoria.

Anordnare och verksamhetsutövare ska få behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen. Personuppgifter ska inte få lagras.

Bedömning: De överväganden som gjorts i fråga om de bestämmelser som redan införts för behandling av personuppgifter i samband med att krav på vaccinationsbevis kan användas vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kvarstår.

Det krav som införs på att anordnare eller verksamhetsutövare ska verifiera vaccinationsbevisens äkthet vid inpassage och kontrollera att besökare eller deltagare som är över 18 år har vaccinerats med det totala antalet doser vaccin minst två veckor före deltagandet eller besöket i de verksamheter som omfattas av förslagen i denna promemoria utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning.

Förslagen innebär således att det finns en nationell rättslig grund för att behandla personuppgifter vid användning av vaccinationsbevis för nationella ändamål i de verksamheter (t.ex. mässor, serveringsställen och platser för privata sammankomster) som omfattas av förslagen. De ändringar som föreslås införs i serveringsförordningen, begränsningsförordningen och förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis utgör tillsammans med den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras av en anordnare eller verksamhetsutövare vid användningen av vaccinationsbevis i enlighet med förslagen i denna promemoria. Någon ytterligare reglering om denna behandling behövs således inte.

Skälen för förslagen och bedömningarna: Från den 1 december 2021 finns möjlighet för den som anordnar vissa allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar att använda sig av vaccinationsbevis i stället för att begränsa antalet deltagare (3 kap. 2a–2c §§ begränsningsförordningen).

En beskrivning av den EU-rättsliga regleringen kring digitala covidbevis och det svenska systemet avseende vaccinationsbevis finns i avsnitt 2.3. Covidbevisen tillhandahålls i digital form och går också att skriva ut i pappersformat. Covidbevisen innehåller uppgifter i form av t.ex. namn och personnummer och uppgifter om erhållen vaccinering.

Förordningen (2021:708) om digitala covidbevis kompletterar EU-förordningarna på området (se avsnitt 2.3). Förordningen innehåller en uppgiftsskyldighet för Folkhälsomyndigheten att på begäran av en enskild lämna över de uppgifter som finns registrerade om den enskildes vaccination mot sjukdomen covid-19 till E-

hälsomyndigheten, i syfte att den myndigheten ska utfärda bevis över vaccinationen (8 §). Förordningen innehåller också bestämmelser om E-hälsomyndighetens personuppgiftsansvar och vilka personuppgifter som får behandlas, E-hälsomyndighetens tillhandahållande av bevis, myndighetens skyldighet att informera den registrerade och om överklagande (4–7 och 9–12 §§).

Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten hanterar således redan de personuppgifter som är nödvändiga för de vaccinationsbevis som föreslås komma att kunna användas på serveringsställen, vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster samt vid långväga kollektivtrafik.

Hanteringen sker med stöd av det regelverk som finns för personsuppgiftsbehandling på området. Förutom den förordning som nämns ovan utgörs det regelverket av

- 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), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning,

- lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen, och

- förordningen (2018:19) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Förordningen (2021:1085) om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis trädde i kraft den 1 december 2021 och innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter för användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (1 §). Det som föreskrivs i förordningen om digitala covidbevis om E-hälsomyndighetens personuppgiftsansvar och vilka personuppgifter som får behandlas, E-hälsomyndighetens tillhandahållande av bevis, myndighetens skyldighet att informera den registrerade och om överklagande gäller även för användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (6 §).

Förslagen i denna promemoria innebär att vaccinationsbevis också ska kunna användas som smittskyddsåtgärd på serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser

platser för privata sammankomster, inom långväga kollektivtrafik samt fortsatt för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt mässor.

För detta krävs enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning att uppgiftsbehandlingen sker på en egen rättslig grund. Av artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning följer vidare att särskilda krav ställs för behandling av personuppgifterna eftersom det rör sig om uppgifter om den enskildes hälsa. Sådana uppgifter är till sin natur känsliga personuppgifter och som sådana särskilt skyddsvärda. Behandling av sådana uppgifter är som huvudregel förbjuden, men får genomföras under vissa förutsättningar, t.ex. om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Behandlingen ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning). Artikel 9 kompletteras med nationella bestämmelser som innebär att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikeln bl.a. om det inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). 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.

Bedömningen är att den rättsliga grunden för sådan behandling av personuppgifter som behövs för att vaccinationsbevis ska kunna utfärdas på ett sådant sätt som föreslås i denna promemoria är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning. Behandlingen är vidare nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och står i proportion till det eftersträvade syftet (artikel 6.1 e och artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden fastställs genom de bestämmelser som föreslås införas i serveringsförordningen och begränsningsförordningen om användning av vaccinationsbevis. Bestämmelserna om covidbevis som utfärdas i syfte att möjliggöra resor inom EU och som reglerar E-hälsomyndighetens personuppgiftsansvar, om vilka personuppgifter som får behandlas,

Folkhälsomyndighetens uppgiftsskyldighet, E-hälsomyndighetens tillhandahållande av digitala covidbevis och skyldighet att informera den registrerade, samt om överklagande, är nödvändiga också för den användning av covidbevisen som föreslås i denna promemoria.

Det föreslås därför att det som föreskrivs i förordningen om digitala covidbevis enligt ovan också ska gälla digitala covidbevis som avses att användas som bevis på erhållen vaccination mot covid-19 vid besök och deltagande på serveringsställen, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster samt i långväga kollektivtrafik i enlighet med de förslagna bestämmelserna om detta i serveringsförordningen respektive i begränsningsförordningen. Som en följd av detta föreslås att tillämpningsområdet för förordningen (2021:1058) om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis utökas till att omfatta de nya verksamheter i vilka vaccinationsbevis kan användas som en smittskyddsåtgärd.

Vad gäller frågan om huruvida personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig bör det beaktas att det handlar om att med vaccinationsbevisens hjälp göra det möjligt att under den pågående covid-19-pandemin tillfälligtvis möjliggöra smittsäkra besök och deltagande på serveringsställen, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser för privata sammankomster samt vid långväga kollektivtrafik. För verksamhetsutövarna innebär det också sannolikt en möjlighet att bedriva verksamhet under mindre restriktiva former än med andra smittskyddsåtgärder. Användning av vaccinationsbevis innebär således lättnader i de restriktioner som annars hade varit nödvändiga för att förhindra spridning av covid-19. Vidare bör det beaktas att uppgiftsbehandlingen endast kommer utföras på den enskildes egen begäran och endast för att utfärda ett bevis som den enskilde själv gör anspråk på.

Den kontroll av uppgifter om enskildas vaccinering som kommer att göras av anordnare eller en verksamhetsutövare består delvis av en okulär besiktning av vaccinationsbeviset och av identitetshandlingar. Detta görs för att kontrollera att vaccinationsbeviset är utfärdat till innehavaren och att det av intyget framgår att personen är fullvaccinerad. Sådan behandling utgör inte en sådan automatiserad behandling, eller sådan annan behandling av personuppgifter

som ingår i eller kommer att ingå i ett register, som omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

Verifikationen av att vaccinationsbeviset är äkta ska göras genom att en s.k. unik identifierare i beviset läses digitalt. Den unika identifieraren består av en alfanumerisk sträng som ska visa att beviset är utfärdat i enlighet med EU-förordningen om covidbevis och är inte kopplad till andra dokument eller identifierare som direkt identifierar innehavaren (se artikel 2.10 och skäl 19 i EU-förordning 2021/953). Verifieringen bedöms därmed vara en sådan automatisk behandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 3 kap. 2 c § begränsningsförordningen får anordnare av sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av bestämmelser om vaccinationsbevis som infördes den 1 december 2021 behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen av vaccinationsbevisen. Personuppgifterna får inte lagras. Den bestämmelsen bör utökas så att även sådana verksamhetsutövare som genom förslagen i denna promemoria ges möjlighet att använda vaccinationsbevis får behandla de personuppgifter som behövs för verifiering. Det bör också införas en bestämmelse i serveringsförordningen om att den som driver ett serveringsställe får behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen, samt att uppgifterna inte får lagras. Behandlingen av personuppgifterna bedöms vara proportionerlig och bedöms inte innebära några risker för den personliga integriteten.

Det krav som föreslås ställas på att anordnaren eller verksamhetsutövaren, i de fall en deltagare inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis, att kontrollera om de föreslagna undantagen från kravet på vaccinationsbevis är uppfyllda, dvs. om en person är under 18 år eller av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19, bedöms inte innebära att anordnaren eller verksamhetsutövaren behöver behandla personuppgifter på automatisk väg eller föra in dem i ett register. I det aktuella fallet handlar det enbart om en okulär besiktning av t.ex. legitimation och läkarintyg (se avsnitt 3.3). Sådan behandling omfattas inte av EU:s dataskyddsförordning.

4 Smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik

4.1 Det bör finnas en beredskap för att återinföra krav på smittskyddsåtgärder i viss långväga kollektivtrafik

Förslag: Den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer, ska i sådan trafik begränsa antalet passagerare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, och även i övrigt vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. 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.

Folkhälsomyndigheten ska få meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder.

Skälen för förslagen: Av 10 § covid-19-lagen följer att 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 t.ex. innebära krav på begränsning av antalet personer på färdmedel, begränsning av antalet personer i lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer, begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

För den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg infördes den 14 februari 2021 särskilda begränsningar i begränsningsförordningen (se promemorian Tillfälliga smittskyddsåtgärder för långväga

kollektivtrafik – ändringar i begränsningsförordningen [S2021/01286]). Begränsningarna innebar att den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer skulle vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Vidare skulle verksamheten så långt möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Därutöver föreskrevs att den som bedriver eller organiserar sådan verksamhet ska se till att antalet passagerare på färdmedel vid sådana resor inte vid något tillfälle eller i något utrymme överstiger hälften av färdmedlets sittplatser. Bestämmelserna upphörde att gälla den 15 juli 2021.

Det finns nu ett behov av att ha beredningsunderlag för att vid behov kunna återinföra krav på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik. Skälet till att det behöver ställas krav särskilt för den långväga kollektivtrafiken är att risken för smittspridning ökar i sådan trafik där många för varandra okända personer samtidigt vistas i begränsade utrymmen inomhus under en längre period.

Samma överväganden som gjordes i promemorian Tillfälliga smittskyddsåtgärder för långväga kollektivtrafik – ändringar i begränsningsförordningen om vilken typ av kollektivtrafik som bör omfattas görs nu. I första hand bör således den långväga kollektivtrafiken med tåg eller buss omfattas. Bestämmelserna om begränsningsåtgärder i den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg bör vara relativt allmänt hållna. Det bör därför inte i förordningen uttryckligen anges vilka åtgärder som ska vidtas, utan det bör finnas utrymme för de enligt förslaget berörda kollektivtrafikföretagen eller de som organiserar trafiken att genomföra anpassningarna på ett sätt som de själva bedömer är lämpligt i sina respektive verksamheter. Det är mot denna bakgrund lämpligt att återinföra bestämmelsen om att den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Det finns dock inte i nuläget behov av en bestämmelse i begränsningsförordningen som närmare preciserar antalet passagerare. Mot denna bakgrund föreslås inte att den tidigare bestämmelse som tog sikte på antalet passagerare i förhållande till färdmedlets totala antal sittplatser ska återinföras. I stället föreslås en mer generell bestämmelse med innebörd att det åligger den som bedriver sådan

kollektivtrafik att begränsa antalet passagerare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt.

Regleringen av smittskyddsåtgärder bör som ovan sagts vara relativt allmänt hållen och lämna utrymme för kollektivtrafikföretagen eller de som organiserar trafiken att vidta de åtgärder som de själva bedömer är lämpliga i förhållande till sina respektive verksamheter. Om det skulle visa sig att tillräckliga åtgärder inte vidtas, bör det dock finnas möjlighet att precisera skyldigheterna. En sådan precisering görs lämpligen i myndighetsföreskrifter. Folkhälsomyndigheten bör därför bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder som kan behövas.

I denna promemoria görs inte någon annan bedömning än den som framgår av promemorian Tillfälliga smittskyddsåtgärder för långväga kollektivtrafik – ändringar i begränsningsförfordningen avseende frågor om hur förslagen förhåller sig till ingrepp i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet. Kravet på smittskyddsåtgärder får således anses vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen. Lagstöd för förslaget finns som framgår ovan i 10 § första stycket covid-19-lagen.

4.2 Det bör finnas en möjlighet att använda vaccinationsbevis i viss långväga kollektivtrafik

Förslag: Det införs en möjlighet att använda vaccinationsbevis för viss långväga kollektivtrafik. Om Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis för långväga kollektivtrafik ska den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik få bestämma om vaccinationsbevis ska användas i verksamheten.

Förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis ska även omfatta förslagen om vaccinationsbevis i viss långväga kollektivtrafik.

Verksamhetsutövare ska få behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen. Personuppgifter ska inte få lagras.

Skälen för förslagen: För det fall det epidemiologiska läget utvecklas på ett sådant sätt att Folkhälsomyndigheten ser behov av att utfärda föreskrifter som innebär begränsningar i den långväga kollektivtrafiken, bör Folkhälsomyndigheten också kunna föreskriva om att vaccinationsbevis kan användas i den långväga kollektivtrafiken. Skälet är att det inte kan uteslutas att smittläget är sådant att alternativet till vaccinationsbevis är att kraftigt begränsa kollektivtrafiken, vilket inte är önskvärt.

Förutsättningarna för att använda sig av vaccinationsbevis vid långväga kollektivtrafik skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Det ska i det här sammanhanget framhållas att användningen av vaccinationsbevis inte är ett krav utan endast föreslås vara en möjlighet för att medge undantag eller lättnader från annars nödvändiga restriktioner. Det är de som bedriver eller organiserar kollektivtrafik som själva avgör om det är lämpligt och om de har de förutsättningar som krävs, t.ex. vad gäller krav på kontroll vid inpassage. Av avsnitt 3.3.3 framgår att det finns en möjlighet för den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med tåg att verifiera vaccinationsbeviset senast i samband med biljettkontroll. Om det skulle bli nödvändigt att införa begränsningar i långväga kollektivtrafik med stöd av begränsningsförordningen kan det betyda minskat antal passagerare per fordon och leda till minskade biljettintäkter och ekonomiska förluster för företagen som driver trafiken. Användningen av vaccinationsbevis kan då vara ett alternativ som är mindre ingripande och underlätta för verksamheten.

Beträffande personuppgiftsbehandling vid användning av vaccinationsbevis vid långväga kollektivtrafik görs samma bedömning som i avsnitt 3.10. Det innebär att förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis även bör omfatta förslagen om vaccinationsbevis vid långväga kollektivtrafik, att verksamhetsutövare bör få behandla de personuppgifter som behövs för verifieringen och att personuppgifterna inte bör få lagras.

4.3 Användning av vaccinationsbevis i viss långväga kollektivtrafik är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Bedömning: De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget om vaccinationsbevis i kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer bedöms vara förenliga med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Skälen för bedömningen: Som framgår ovan infördes möjligheten att använda vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd den 1 december 2021 för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. En sådan användning har bedömts vara förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (avsnitt 3.6 i promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd, S2021/06359).

Förslagen i denna promemoria innebär en möjlighet att använda vaccinationsbevis även på serveringsställen, mässor, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet, vissa handelsplatser och platser för privata sammankomster. Även när det gäller viss långväga kollektivtrafik föreslås en möjlighet för den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik att använda sig av vaccinationsbevis (med vaccinationsbevis avses EU:s digitala covidbevis, se avsnitt 3.3.1). Det innebär att ovaccinerade personer kan komma att uteslutas från att resa kollektivt i viss utsträckning. Undantag görs dock för personer under 18 år (alternativt 16 år, se avsnitt 3.3.2) och för personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig. Vad som avses med medicinska skäl i detta sammanhang framgår av förordningsförslagen. Om en verksamhetsutövare eller anordnare väljer att tillämpa systemet med vaccinationsbevis kan förslaget alltså innebära att vaccinerade personer gynnas framför andra personer i kollektivtrafiken. Alternativet till användning av vaccinationsbevis är dock att den som organiserar eller bedriver sådan kollektivtrafik behöver följa mer långtgående restriktioner, t.ex. begränsning av antal passagerare.

Den bedömning som görs i avsnitt 3.9 om förslagets förenlighet med egendomsskydd och näringsfrihet görs även beträffande möjligheten att använda vaccinationsbevis i viss kollektivtrafik. Förslaget aktualiserar vidare för kollektivtrafikens del särskilda överväganden när det gäller skyddet för rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Ingen svensk medborgare får hindras att resa in i riket. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 7, 8, 20 och 21 §§). I Europakonventionen stadgas om rätt till personlig rörelsefrihet i artikel 2 i fjärde protokollet.

Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i kollektivtrafik kan göras med stöd av 10 § covid-19-lagen. Enligt 10 § första stycket covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får bl.a. innebära krav på begränsning av antalet personer på färdmedlet. I förarbetena till 10 § covid-19-lagen sägs att kollektivtrafik inte bör kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det bör beaktas att sådan trafik kan utgöra samhällsviktig verksamhet och att många människor är beroende av kollektivtrafik för att kunna ta sig till arbets- och utbildningsplatser. Vidare anförs att frågor om den grundlagsskyddade rörelsefriheten kan aktualiseras när det gäller personer som bor på sådana platser som främst kan nås med hjälp av kollektivtrafik (prop. 2020/21:79 s. 43). Många näringar, bland andra besöksnäringar och kulturella näringar är också beroende av att besökare kan transportera sig till olika platser runt om i hela landet vilket även är viktigt inte minst för landsbygderna.

Det bör framhållas att förslaget till reglering om möjlighet för den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik att använda sig av vaccinationsbevis avser endast kollektivtrafik med en linjestreckning som överstiger 150 kilometer. Kravet på proportionalitet som uppställs i 6 § covid-19-lagen innebär vidare bl.a. att föreskrifter om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt

för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Om vaccinationsbevis används, medför det att föreskrifter om smittskyddsåtgärder för dem som är fullvaccinerade och kan uppvisa ett covidbevis, dem som är under 18 år (alternativt 16 år, se avsnitt 3.3.2.) och dem som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig, inte behöver vara lika långtgående. Kravet på proportionalitet innebär även 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 (jfr prop. 2020/21:179 s. 27).

Vid bedömningen av om möjligheten att använda vaccinationsbevis kan begränsa rörelsefriheten för personer som av olika anledningar valt att inte vaccinera sig och inte heller omfattas av något av undantagen görs även följande överväganden. Förslaget omfattar varken flyg- eller båttrafik. Därmed kommer förslaget inte att innebära att personer som är ovaccinerade och bor på sådana platser som främst kan nås med hjälp av kollektivtrafik, framför allt öar, begränsas i sin rörelsefrihet. Förslaget kan visserligen komma att försvåra för ovaccinerade personer att förflytta sig inom landet. Som framgår ovan omfattas dock inte kollektivtrafik med en kortare linjesträckning än 150 kilometer. Förslaget innebär inte att ovaccinerade människor hindras att besöka vissa delar av landet. Det är även en tillfällig begränsning. Förslaget innebär således inte att ovaccinerade personers frihet att förflytta sig inom riket inskränks på ett sådant sätt att deras rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § regeringsformen får anses begränsad. Den bedömning som görs i promemorian är således att förslaget är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

5 Förlängning av begränsningsförordningen och serveringsförordningen

Förslag: Begränsningsförordningen och serveringsförordningen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022.

Skälen för förslagen: Serveringslagen trädde i kraft den 1 juli 2020 (prop. 2019/20:172, bet. 2019/20:SoU25, rskr. 2019/20:360). Covid-19-lagen trädde i kraft den 10 januari 2021 (prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagarna är tidsbegränsade och gäller, sedan de förlängts, till utgången av januari 2022 (prop. 2020/21:219, bet. 2021/22:SoU3, rskr. 2021/22:1).

Med syftet att ha en god beredskap att kunna besluta om träffsäkra smittskyddsåtgärder även fortsättningsvis under den pågående covid-19-pandemin beslutade regeringen den 18 november 2021 lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427). Lagrådsremissen innehåller förslag om att lagarnas giltighetstid ska förlängas till utgången av maj 2022. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran (se yttrande den 24 november 2021).

I serveringsförordningen och i begränsningsförordningen finns bestämmelser som kompletterar respektive lag, bl.a. i fråga om tillsyn över lagarna, vilket innebär att även förordningarna behöver fortsätta att gälla under samma tid som lagarnas giltighetstid förlängs, dvs. till utgången av maj 2022 (jfr promemorian Fortsatt giltighetstid av begränsningsförordningen och förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, S2021/06085). Det föreslås därför att serveringsförordningen och begränsnings-

förordningen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2022. Förslagen förutsätter att det tas fram en efterföljande proposition till lagrådsremissen om förlängning av lagarna och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

Covid-19-lagen innehåller, förutom allmänna bestämmelser om skyldigheten för allmänheten och för den som bedriver eller ansvarar för verksamhet som omfattas av covid-19-lagen att förebygga smittspridning, inte i sig bestämmelser om smittskyddsåtgärder. I stället bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter. Därutöver har länsstyrelsen möjlighet att fatta beslut om smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Begränsningsförordningen innehåller därför, förutom kompletterande bestämmelser om t.ex. tillsyn, bestämmelser om särskilda begränsningar för vissa verksamheter. Sådana begränsningar får endast meddelas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och 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 (se 6 § covid-19-lagen). Behovet av vidtagna åtgärder övervägs löpande, i samråd med Folkhälsomyndigheten, och bestämmelserna omprövas kontinuerligt utifrån det rådande epidemiologiska läget. Promemorians förslag om förlängning av giltighetstiden ska därför inte tolkas som att de eventuella restriktioner som gäller vid beslutet nödvändigtvis förlängs och ska fortsätta att gälla under hela den tid som förlängningen avser.

Till skillnad från covid-19-lagen innehåller serveringslagen bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder. I serveringsförordningen regleras endast tillsynen av lagen och Folkhälsomyndighetens bemyndigande (se vidare promemorian Fortsatt giltighetstid av begränsningsförordningen och förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, S2021/06085, se även avsnitt 3). I lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427) föreslås vissa ändringar i serveringslagen som innebär att den lagen till sin konstruktion kommer att överensstämma med covid-19-lagens konstruktion. I avsnitt 6.2 i denna promemoria föreslås därför vissa ändringar i serverings-

förordningen. Ändringarna innebär att förordningen, i likhet med begränsningsförordningen, kommer att innehålla bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder.

Som framgår av avsnitt 3.4–3.8 och 4.2 i denna promemoria föreslås att det även ska finnas möjlighet att använda sig av vaccinationsbevis på serveringsställen, mässor, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster och i kollektivtrafik. Genom förslaget ges en beredskap för att införa bestämmelser om vaccinationsbevis i begränsningsförordningen och serveringsförordningen om det epidemiologiska läget blir sådant att vaccinationsbevis skulle anses vara en nödvändig och lämplig smittskyddsåtgärd. Genom att förordningarna föreslås förlängas finns en sådan beredskap också efter den 31 januari 2022.

Som nämnts ovan övervägs kontinuerligt och i samråd med Folkhälsomyndigheten smittskyddsåtgärder utifrån det rådande epidemiologiska läget. Promemorians förslag om förlängning av giltighetstiden av serveringsförordningen ska därför inte tolkas som att de bestämmelser som föreslås införas i förordningen ska fortsätta att gälla under hela den tid som förlängningen avser. Mot denna bakgrund är bedömningen att förslaget att förlänga förordningarna är förenligt med regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

6 Nya bestämmelser i serveringsförordningen

Förslag: Serveringsförordningen ska anpassas till de ändringar som föreslås i serveringslagen.

I förordningen ska det uppställas krav på den som driver ett serveringsställe att vidta smittskyddsåtgärder genom att

1. begränsa antalet besökare i lokaler och inom tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt,

2. utforma lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och

3. se till att in- och utpassage till lokaler och tillhörande områden utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Folkhälsomyndigheten ska få meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder,
2. föreskrifter om begränsning av öppettider, och
3. föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Det ska också införas en upplysningsbestämmelse om att det i serveringslagen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för smittskyddsåtgärder med stöd av lagen.

Skälen för förslagen

Föreslagna ändringar i serveringslagen

I lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på

serveringsställen (S2021/07427) föreslås vissa ändringar som innebär att serveringslagen till sin konstruktion kommer att likna covid-19-lagen. Ändringarna innebär en ökad enhetlighet i regelverken och består bl.a. av att den som driver ett serveringsställe ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning i serveringsställets lokaler och inom 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. Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om att den som driver ett serveringsställe ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på begränsning av antalet besökare, minsta avstånd mellan besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Föreskrifter ska få inskränkas till att gälla ett visst geografiskt område.

Föreskrifter 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.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 31 januari 2022.

Serveringsförordningen ska anpassas till de föreslagna lagändringarna

För att regelverket kring smittskyddsåtgärder på serveringsställen fortsatt ska ge samma beredskap för smittskyddsåtgärder som i dag bör serveringsförordningen anpassas till de föreslagna ändringarna i serveringslagen. De förslag som nu lämnas förutsätter emellertid att det tas fram en efterföljande proposition till lagrådsremissen om förlängning av lagarna och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

I dag innehåller serveringsförordningen inga bestämmelser om smittskyddsåtgärder, utan dessa finns i stället i serveringslagen. Som

framgår ovan föreslås serveringslagen få en mer generell skrivning om att den som driver serveringsställen ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning och att verksamheten så långt möjligt ska bedrivas så att trängsel kan undvikas och avstånd hållas. Det bör därför i förordningen införas en mer detaljerad bestämmelse om vilka smittskyddsåtgärder som ska få vidtas, vilket överensstämmer med begränsningsförordningens utformning. Detta innebär att det ska uppställas krav på den som driver ett serveringsställe att vidta smittskyddsåtgärder genom att begränsa antalet besökare i lokaler och inom tillhörande områden utomhus på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt, att utforma lokaler och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och att se till att in- och utpassage till lokaler och tillhörande områden utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Därutöver bör bemyndigandet i 5 § serveringsförordningen, som ger Folkhälsomyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om de smittskyddsåtgärder som i dag avses i 3 § serveringslagen, ändras på så sätt att myndigheten får meddela ytterligare föreskrifter till de krav på smittskyddsåtgärder som förs in i serveringsförordningen samt föreskrifter om öppettider och andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Slutligen bör det, på motsvarande sätt som i begränsningsförordningen, införas en upplysningsbestämmelse om att det i 11 § serveringslagen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för smittskyddsåtgärder.

Förslagen att förlänga serveringslagen och serveringsförordningen har bedömts vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (se avsnitt 5 och lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen). Någon annan bedömning görs inte beträffande nuvarande förslag.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i serveringsförordningen ska träda i kraft den 31 januari 2022 (förslaget i avsnitt 1.2). Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden och mål som har inletts före ikraftträdandet.

Bedömning: Något datum för ikraftträdande bör inte föreslås för bestämmelserna om vaccinationsbevis, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik eller ändringarna i förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis (förslagen i avsnitt 1.1, 1.3 och 1.5). Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet (förslagen i avsnitt 1.1 och 1.3).

Skälen för förslagen

Ikraftträdandebestämmelser

I lagrådsremissen Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/07427) föreslås att ändringarna i serveringslagen och covid-19-lagen ska träda i kraft den 31 januari 2022. Under förutsättning att de förslagen läggs i en proposition av regeringen som därefter antas av riksdagen, bör även de ändringar i serveringsförordningen som föreslås i avsnitt 1.2 träda i kraft vid samma tidpunkt.

Förslagen i denna promemoria syftar till att möjliggöra för användning av vaccinationsbevis om det bedöms nödvändigt att införa begränsningar på serveringsställen, mässor, platser för fritids-

och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster och i kollektivtrafik. Beroende på hur det epidemiologiska läget utvecklas framöver kan det finnas anledning att införa möjligheter till användning av vaccinationsbevis vid olika tidpunkter för olika verksamheter. Något datum för ikraftträdande föreslås därför inte beträffande förslagen om vaccinationsbevis i serveringsförordningen, begränsningsförordningen samt ändringarna i förordningen om behandling av personuppgifter för nationell användning av vaccinationsbevis. Det är möjligt att bestämmelser om användning av vaccinationsbevis vid serveringsställen införs före den 31 januari 2022, dvs. före den tidpunkt då förslagen i avsnitt 1.2 föreslås träda i kraft.

Övergångsbestämmelser

Vid ikraftträdandet av de ändringar i serveringsförordningen som behandlas i avsnitt 1.2 kan det finnas ärenden och mål om tillsyn som har inletts med stöd av äldre bestämmelser. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse om att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för ärenden och mål som har inletts före ikraftträdandet.

Om regeringen beslutar att införa de föreslagna bestämmelserna om vaccinationsbevis, och bestämmelsen om smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik (avsnitt 3.4–3.8, 3.10 och 4.1–4.3), bör det även införas en övergångsbestämmelse om att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

8 Konsekvenser

8.1 Vilka berörs av förslagen?

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att beröra såväl enskilda som verksamhetsutövare, i första hand näringsidkare inom ett flertal sektorer och branscher, anordnare av fritids- och kulturella verksamheter, verksamhetsutövare som upplåter eller använder platser för privata tillställningar eller sammankomster, offentligt eller privat drivna kollektivtrafikföretag samt det allmänna, däribland Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sveriges Domstolar och Åklagarmyndigheten samt regioner och kommuner. Det ska dock påpekas att det är först för det fall när Folkhälsomyndigheten meddelar föreskrifter med stöd av förslagen som mer eller mindre omfattande konsekvenser kan uppkomma för enskilda och för andra berörda aktörer. Omfattningen av dessa konsekvenser kommer att vara en direkt följd av de eventuella föreskrifternas utformning.

Förslaget om att förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 respektive förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska förlängas berör även det ett stort antal områden och verksamheter. Detsamma gäller förslaget om att förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska anpassas till de förändringar som föreslås i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Det ska emellertid framhållas att förslaget förutsätter att det tas fram en efterföljande proposition till lagrådsremissen om förlängning av lagarna och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

Avseende konsekvenserna i denna del hänvisas till konsekvensbeskrivningen i promemorian Fortsatt giltighetstid av begränsningsförordningen och förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/06085).

Förslaget om att det i begränsningsförordningen ska återinföras bestämmelser om smittskyddsåtgärder för långväga kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer berör kollektivtrafikföretag i offentligt eller privat driven regi. Avseende konsekvenserna i denna del hänvisas till konsekvensbeskrivningen i promemorian Förlängning av tillfälliga smittskyddsåtgärder för långväga kollektivtrafik (S2021/03485).

8.2 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra konsekvenser för enskilda.

Förslaget innebär att inskränkningarna i fri- och rättigheter för dem som är vaccinerade, dem som avråds från vaccination mot covid-19 på grund av medicinska skäl samt för barn som är under 18 år inte behöver vara lika långtgående vid händelse av en ökad samhällsspridning av viruset som orsakar sjukdomen covid-19. Att fler kan delta i samhällslivet, under smittsäkra former, och få tillgång till t.ex. platser för att utöva fysisk aktivitet, kulturupplevelser samt utbildning och kunskaps- och informationsinhämtning bedöms medföra positiva konsekvenser för den enskilde, för folkhälsan samt för samhället i stort. Förslaget bedöms därtill kunna medföra en minskad smittspridning i samhället av covid-19 vilket kan resultera i en minskad sjuklighet och dödlighet, en minskad belastning på hälso- och sjukvården samt en förbättrad folkhälsa.

Förslaget att använda vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd i fler verksamheter väcker samtidigt frågor om likabehandling mellan vaccinerade och ovaccinerade personer. Åtgärden kan, om den införs, innebära att ovaccinerade personer inte kommer att kunna delta i samhällslivet på samma sätt som den som är vaccinerad. Det kan även påverka den som är vaccinerad men som är i behov av särskilt stöd i form av exempelvis personlig assistans, ledsagare eller

kontaktperson och där dessa personer är ovaccinerade. Även personer med funktionsnedsättning som är beroende av föräldrar eller andra närstående för att fullt ut kunna delta i samhällslivet kan komma att påverkas av kravet på vaccinationsbevis. Ur diskriminerings synpunkt torde åtgärden främst aktualisera frågeställningar kopplade till diskrimineringsgrunderna ålder, funktionsnedsättning samt religion eller annan trosuppfattning. Det ska dock understrykas att användningen av vaccinationsbevisen, enligt förslaget, inte får innebära att personer som inte kan uppvisa ett vaccinationsbevis inte har tillgång till samhällsviktiga verksamheter såsom butiker som huvudsakligen säljer livsmedel, öppenvårdsapotek eller optiker. Undantag föreslås bl.a. även för viss verksamhet i gallerior, köpcentrum och varuhus samt avseende mat för avhämtning.

När det gäller frågan om diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning föreslås ett undantag för personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig. Sådana personer ska inte behöva visa upp ett vaccinationsbevis. Undantaget motiveras av intresset att inte missgynna dessa personer som av olika skäl inte själva råder över möjligheten att vaccinera sig. Eftersom personerna i fråga inte kan sägas befinna sig i en jämförbar situation med den som på ett annat sätt har ett val att vaccinera sig bedöms undantaget som sådant vara förenligt med förbudet mot direkt diskriminering. Personer som av olika skäl aktivt valt att inte vaccinera sig – vilket inkluderar personer som valt att inte vaccinera sig av skäl som har samband med någon diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen – kan komma att missgynnas av förslaget. Kravet på vaccinationsbevis, vilket framgår inledningsvis i promemorian, kan dock motiveras mot bakgrund av intresset att begränsa smittspridning och värna liv och hälsa. Därtill, vilket framgår av promemorian, är det fråga om en reglering som ska gälla under en begränsad tid. Detta innebär sammantaget att åtgärden, samt det faktum att smittrisen är betydligt större vad gäller ovaccinerade personer, bedöms godtagbar, fyller ett berättigat syfte och att åtgärden överlag framstår som lämplig och nödvändig i förhållande till detta syfte. Förslaget bedöms därmed vara förenligt med diskrimineringslagen. Även om det kan röra sig om, ett i faktisk bemärkelse, betydande ingrepp i ovaccinerades möjligheter att delta i samhället, får de motstående intressena i form av deras och andra personers rätt till liv och hälsa här anses väga tyngre.

Det faktum att endast den delen av EU:s covidbevis som avser genomförd vaccination bör användas, och inte de delar som visar att innehavaren har tillfrisknat från sjukdomen eller i närtid har testats negativt för covid-19, bedöms även som proportionerliga med hänvisning till den smitta som ovaccinerade personer, trots genomförd testning eller bevis om tillfriskande, kan bära på. Ovaccinerade personer löper därtill den största risken att drabbas av svår covid-19-sjukdom och riskerar att orsaka en belastning på en redan nu ansträngd hälso- och sjukvård. Ovaccinerade personer riskerar också att smitta personer som har vaccinerats mot covid-19. Därtill, vilket framgår av promemorian, är det fråga om en reglering som ska gälla under en begränsad tid. Detta innebär sammantaget att åtgärden, samt det faktum att smittriskerna är betydligt större vad gäller ovaccinerade personer, bedöms godtagbara. Åtgärden fyller ett berättigat syfte och framstår överlag som lämplig och nödvändig i förhållande till detta syfte. Förslaget bedöms därmed vara förenligt med diskrimineringslagen.

Förslaget väcker därtill frågor om likabehandling av personer som har och personer som inte har möjlighet att hämta ut ett vaccinationsbevis. Från och med den 1 juli 2021 kan den som vaccinerats mot covid-19 beställa ett digitalt vaccinationsbevis via covidbevis.se i syfte att underlätta resande inom EU. Utfärdandet av vaccinationsbevisen bygger på att uppgifter om genomförda vaccinationer hämtas från det nationella vaccinationsregistret (NVR). Eftersom det finns personer som saknar ett person- eller samordningsnummer kan i dag inte alla som har rätt att få ett vaccinationsbevis beställa ett sådant. En annan grupp som kan ha problem med att beställa ett vaccinationsbevis är svenskar som har vaccinerats i ett tredjeland, men som flyttat tillbaka till Sverige eller som vistas i Sverige under en längre tid. I syfte att säkerställa att även dessa personer ska få tillgång till ett vaccinationsbevis gav regeringen den 28 oktober 2021 E-hälsomyndigheten i uppdrag att tillhandahålla en manuell rutin för utfärdande av covidbevis samt kompletterande funktionalitet för inrapportering (S2021/06048). Samtliga tjänster ska enligt regeringsuppdraget börja användas vid årsskiftet 2021/2022. Detta torde innebära att personer som i dag inte har möjlighet att beställa ett vaccinationsbevis kommer att ha en sådan möjlighet om och när förslagen i denna promemoria träder i kraft. En annan grupp som kan komma att missgynnas av förslaget är

personer från ett tredjeland (utanför EES) som av olika anledningar inte har eller kan få tillgång till ett sådant vaccinationsbevis som ingår i EU:s covidbevis men där personens vaccinationsbevis ändå uppfyller sådana krav som ställs i förordning (EU) 2021/953. Dessa personer bör även kunna få tillgång till ett vaccinationsbevis för användning i Sverige. Dock behöver de tekniska och juridiska möjligheterna för detta först ses över.

8.3 Konsekvenser för barn

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra konsekvenser för barn. I promemorian föreslås att barn under 18 år ska undantas från förslaget och därmed inte kommer att behöva visa upp ett vaccinationsbevis i samband med besök i de verksamheter som omfattas av promemorians förslag. Samtidigt föreslås att det ska finnas en beredskap för att kunna sänka åldersgränsen från 18 år till 16 år beroende på smittspridningens utveckling och utvecklingen av vaccinationstäckningen i åldersgruppen. Det senare förslaget aktualiserar avvägningar i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen av vilken det framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Bestämmelsen ställer krav på att en bedömning görs av vad som är barnets bästa och att olika intressen vägs mot varandra. Förslaget aktualiserar även frågor som rör artikel 2 i barnkonventionen om barns rätt till lika-behandling och ickediskriminering och frågor gällande självbestämmande och delaktighet.

Om förslaget aktualiseras kan det komma att få konsekvenser för de barn som är ovaccinerade och som inte kommer att kunna delta i samhällslivet på samma sätt som de barn som är vaccinerade. Detsamma gäller för yngre barn som kan vara beroende av sina föräldrar för att besöka de verksamheter som omfattas av förslaget. Även äldre barn med funktionsnedsättning kan komma att påverkas av förslaget. Kravet på vaccinationsbevis, vilket framgår av avsnitt

3.1 och 3.2, kan dock motiveras mot bakgrund av intresset att begränsa smittspridning och värna liv och hälsa, vilket såväl inkluderar hälsan hos enskilda barn samt barn som kollektiv. Därtill, vilket framgår av promemorian, är det fråga om en reglering som, i händelse av att den införs, ska gälla under en begränsad tid. Som framgår av promemorian innebär förslaget vidare en möjlighet att ha en beredskap för det fall att smittläget kräver. Som framhålls i avsnitt 5.3 ska vägande skäl för att ändra åldersgränsen vara smittspridningens utveckling och konsekvenser samt vaccinationstäckningen i åldersgruppen. Det ska därtill framhållas att det är först när Folkhälsomyndigheten meddelar föreskrifter om begränsningar och om vaccinationsbevis som kan användas för att göra undantag från begränsningarna som konsekvenserna för barn närmare kan beskrivas. När åtgärder rör barn är det därför särskilt angeläget att barnets bästa särskilt beaktas och att alla berörda aktörer kontinuerligt genomför barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder med stöd av förslaget. Detta innebär bl.a. att barns behov av att delta i olika typer av fritidsaktiviteter ska tillmätas stor vikt (se även prop. 2020/21:79, s 27–28). Det är även centralt att berörda aktörer noggrant följer upp beslutets påverkan och konsekvenser för barn samt att kompensatoriska åtgärder genomförs i de fall då beslutet anses påverka barnets rättigheter negativt. I sammanhanget bör även barnets rätt till delaktighet och inflytande, såsom framgår av artikel 12 i barnkonventionen, genomgående beaktas.

8.4 Konsekvenser för verksamhetsutövare

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra både negativa och positiva konsekvenser för verksamhetsutövare och andra näringsidkare, anordnare av fritids- och kulturella verksamheter, verksamhetsutövare som upplåter eller använder platser för privata tillställningar eller sammankomster samt kollektivtrafikföretag i offentligt eller privat driven regi. Konsekvenserna berör även kommuner och regioner i deras roll som kulturarrangörer och som ägare av destinationsbolag och annan besöksnäring.

Det ska inledningsvis påpekas att förslaget med vaccinationsbevis i ytterligare verksamheter i promemorian inte är tvingande utan ger verksamhetsutövare och andra näringsidkare en möjlighet att använda vaccinationsbevis i smittskyddssyfte för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner. Det är därmed i hög grad upp till den enskilda verksamhetsutövaren/näringsidkaren att avgöra om det är lämpligt och möjligt att i anslutning till den verksamhet som bedrivs dels kontrollera personers identitet respektive deras vaccinationsbevis, dels avgöra om de vill använda sig av den möjlighet som systemet med vaccinationsbevisen medför. Förutsatt att den enskilda verksamhetsutövaren/näringsidkaren vill använda sig av systemet med vaccinationsbevis bedöms detta innebära en möjlighet att öka omfattningen på verksamheten vilket i förlängningen kan leda till att verksamheterna inte riskerar att förlora lika mycket i omsättning som i fallet med andra restriktioner. Detta kan i sin tur leda till en ökad sysselsättning och minskad risk för arbetslöshet. I vilken storleksordning intäkterna kan komma att öka beror huvudsakligen på de begränsningar som annars möjligen skulle ha införts, hur länge dessa skulle komma att kvarstå samt i vilken omfattning det nya systemet med vaccinationsbevis kommer att tillämpas och är därför svårt att uppskatta. Detsamma gäller för påverkan på sysselsättningen och på arbetslösheten.

Systemet innebär med nödvändighet att kontroller vid inpassage till verksamheten ska genomföras. Detta gäller dels kontroller av en persons identitetshandling och vaccinationsbevis, dels de undantag som framgår av förslagen, dvs. ålder och personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19. Kraven på kontroller kan också, åtminstone inledningsvis, leda till ökade kostnader för anordnare och verksamhetsutövare. Det handlar t.ex. om kostnader för utbildning och vägledning för berörda verksamheter innan vaccinationsbevis införs som smittskyddsåtgärd samt kostnader för ett ökat informationsbehov hos berörda privatpersoner som verksamheterna förväntas möta. Det kan heller inte uteslutas att genomförandet av kontrollerna kan resultera i ett behov av ökade personella resurser, eller att vissa verksamheter, även om de torde vara få, tillfälligt kan behöva bygga om lokaler eller liknande för att skapa en inpassage där kontrollen kan ske. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget kommer i huvudsak att bero på respektive verksamheters förutsättningar och det bedöms

därmed i nuläget inte finnas möjlighet att göra några mer precisa antaganden om hur dessa kostnader kommer att se ut för de olika aktörerna. Det föreslagna systemet är emellertid valfritt för verksamheterna att använda sig av och ska ses som en möjlighet att kunna få lättnader i ett läge då det annars finns krav på t.ex. deltagarbegränsningar och begränsade öppettider. Gällande systemet för verifiering av vaccinationsbeviset och vägledning för berörda verksamheter utvidgade regeringen den 18 oktober 2021 Myndigheten för digital förvaltnings pågående uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg (I2021/02990). I uppdraget ingår att skapa förutsättningar för mjukvaruutvecklare att kunna utveckla lösningar för verifiering av de vaccinationsbevis som är del av det europeiska systemet för covidbevis i syfte att använda dessa nationellt samt att ta fram en kostnadsfri offentlig verifieringslösning för nationellt bruk som ska kunna användas från och med den 1 december 2021 av aktörer som kommer att ansvara för kontrollen av vaccinationsbevisens giltighet. Därtill ska Myndigheten för digital förvaltning, från och med den 1 december 2021 till och med det första kvartalet 2022, tillhandahålla en support som kan erbjuda stöd till aktörer som kommer att använda den offentliga verifieringslösningen. Detta bedöms vara till stort stöd för de verksamheter som avser att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd. Förslaget kan därtill innebära konsekvenser för arbetsmiljön för vissa yrkeskategorier, bland annat i form av ökad arbetsbelastning och risk för hotfulla situationer i samband med kontroll av vaccinationsbevis. Särskilt angeläget är därför att arbetsgivaren, inklusive arbetsgivare på berörda myndigheter, genomför riskbedömningar och vidtar åtgärder innan nya arbetsuppgifter med anledning av förslaget åläggs arbetstagare.

Förslaget i denna promemoria kan innebära att allmänhetens tillgång till museer, som enligt museilagen ska vara tillgängliga för alla, i viss utsträckning kan komma att påverkas. Då museilagen är utformad som ramlag finns inget principiellt hinder mot att införa särskilda begränsningar avseende dessa verksamheter med stöd av covid-19-lagen, såvida regleringen i de lagarna beaktas för det fall att föreskrifter om begränsningar för museer tas fram med stöd av den tillfälliga lagen. Det bör dock framhållas att museer fyller en viktig demokratisk funktion genom att bidra till kunskapsförmedling och

fri åsiktsbildning. I händelse av att föreskrifter med stöd av förslagen i denna promemoria meddelas, bör därför, inom ramen för en proportionalitetsbedömning, museernas samhällsberedande roll särskilt beaktas.

Förslaget i denna promemoria kan även innebära att o vaccinerades möjlighet att utöva vissa typer av idrottsaktiviteter i viss utsträckning kan komma att påverkas vilket i sin tur kan inverka negativt på folkhälsan. Det bör i sammanhanget understrykas att platser för fritidsverksamhet i form av idrottsverksamhet är väldigt varierande till sin karaktär beroende på vilken idrott som utövas på platsen. Vissa platser för idrottsverksamhet sker inomhus, t.ex. en simhall eller tennisbana, medan andra endast begränsas av t.ex. ett staket såsom en fotbollsplan eller en ridbana. I händelse av att föreskrifter meddelas med stöd av förslagen i denna promemoria bör således hänsyn tas till att riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av idrottsaktiviteter och att olika verksamheter kan ha olika förutsättningar att bedrivas på ett från smittskydds-synpunkt säkert sätt. Idag finns personer från ett tredjeländ (utanför EES) som av olika anledningar inte har eller kan få tillgång till ett sådant vaccinationsbevis som går att använda i Sverige och inom EU (se avsnitt 8.2). Användningen av vaccinationsbevis kan därför medföra negativa ekonomiska konsekvenser för besöksnäringen, däribland museer och idrottsarrangemang (se vidare avsnitt 8.2).

8.5 Konsekvenser för staten

Förslaget om att möjliggöra vaccinationsbevis som smittskydds-åtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra konsekvenser för staten.

Förslaget innebär att Folkhälsomyndigheten kan behöva ta fram nya föreskrifter och ge tillsynsvägledning. De tillkommande uppgifterna förväntas dock inte föranleda några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för myndigheten utan bedöms kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Det ökade antalet ärenden hos E-hälsomyndigheten som följer av en utökad användning av vaccinationsbeviset kommer troligtvis att medföra ett ökat behov av resurser, av både personell och ekonomisk

karaktär. Utöver det informationsansvar som E-hälsomyndigheten har att informera den registrerade är det också möjligt att det kommer att krävas ytterligare kommunikationsinsatser för ett potentiellt utökat användande av vaccinationsbevis. De tillkommande uppgifterna förväntas föranleda vissa ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Dessa ekonomiska konsekvenser kan behöva hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för den statliga budgetprocessen.

Förslaget kan medföra en påverkan på den verksamhet som bedrivs av länsstyrelserna som kommer att ansvara för tillsynen. Länsstyrelserna kan t.ex. behöva vidta vissa förberedande insatser inför och i samband med att eventuella föreskrifter träder i kraft såsom att utveckla rutiner och tillsätta personal för att myndigheterna snabbt ska kunna inleda tillsynen på ett enhetligt och rättssäkert sätt. En hög smittspridning och eventuellt bristande följsamhet i fråga om föreskrifter kan dessutom komma att bli resurskrävande. Hur stor påverkan på länsstyrelserna som förslaget kan tänkas ha beror dock helt på hur smittläget, och därmed behovet av tillsyn, utvecklas. Förslagen kommer dock sannolikt att föranleda ekonomiska konsekvenser för länsstyrelserna. Dessa ekonomiska konsekvenser kommer att behöva hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för den statliga budgetprocessen.

Förslaget kan komma att påverka den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten som enligt 19 § i covid-19-lagen, på begäran av länsstyrelsen, ska lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs i samband med länsstyrelsens tillsyn. Hur stor påverkan på Polismyndigheten som förslaget kan tänkas ha beror dock helt på hur smittläget, och därmed behovet av länsstyrelsernas tillsyn, utvecklas. Det kan heller inte uteslutas att Polismyndigheten kan komma att behöva ingripa om arbetstagare hamnar i obehagliga eller hotfulla situationer i samband med kontroll av vaccinationsbevis. Förslaget förväntas dock inte föranleda några större ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten utan bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Även domstolarnas verksamhet kan komma att påverkas av förslaget. Länsstyrelsens beslut i enskilda fall och beslut om förelägganden inom ramen för tillsynen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom mål om förelägganden respektive mål om utdömande av vite är förhållandevis resurskrävande kan även

ett mindre antal inkommande mål innebära en ökad arbetsbelastning för domstolarna. Kostnaderna bedöms dock kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Det kan heller inte uteslutas att falska vaccinationsbevis eller falska läkarintyg eller dylikt kan komma att framställas eller att äkta vaccinationsbevis eller läkarintyg förvanskas. Detta kan medföra straffansvar för förfalskningsbrott enligt 14 kap. brottsbalken. De tillkommande kostnader som detta kan komma att medföra för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar bedöms dock kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

8.6 Konsekvenser för regionerna

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra konsekvenser för regionerna. Förslaget bedöms minska risken för en ökad smittspridning av det virus som orsakar covid-19. En minskad smittspridning på samhällsnivå innebär i sin tur minskad risk för allvarligt insjuknande och död och därmed en minskad belastning på hälso- och sjukvården. Det kan heller inte uteslutas att förslaget kan leda till en ökad vaccinationsvilja hos personer som ännu inte har vaccinerat sig, vilket även det i förlängningen kan leda till en minskad belastning på hälso- och sjukvården. Förslaget i promemorian kan leda till att fler personer vill beställa ett vaccinationsbevis från E-hälsomyndighetens digitala portal. Då systemet har varit i bruk under ett flertal månader bedöms risken för att hälso- och sjukvården ska belastas med frågor om vaccinationsbevis med anledning av de aktuella förslagen vara mycket liten. I promemorian föreslås även att personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19 ska undantas från kravet på att uppvisa vaccinationsbevis t.ex. genom att i stället uppvisa ett intyg eller annan dokumentation som visar att de av medicinska skäl inte bör vaccinera sig. Detta skulle kunna föranleda vissa kontakter med hälso- och sjukvården. Då antalet personer som omfattas av detta undantag torde vara mycket litet bedöms förslaget dock inte leda till några nämnvärda konsekvenser för regionerna. Regionerna påverkas

också i sin roll som kulturarrangörer – och gynnas därför av förslagen. Liksom för övriga anordnare eller verksamheter är det föreslagna systemet valfritt för regionen att använda sig av och ska ses som en möjlighet och inte en begränsning (se avsnitt 3).

8.7 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget om att införa vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter än enbart vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, för att möjliggöra lättnader från andra restriktioner, kan komma att medföra konsekvenser för kommunerna. En minskad risk för ökad smittspridning av det virus som orsakar covid-19, allvarligt insjuknande och död samt en ökad vaccinationsvilja hos personer som ännu inte har vaccinerat sig torde innebära en minskad belastning även på den kommunala hälso- och sjukvården. Förslaget innebär ingen ändring avseende kommunernas tillsynsansvar för miljö- och hälsoskydd och för tillsyn enligt lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förslaget skulle dock inledningsvis kunna medföra en ökad belastning på kommunerna vad gäller ovan nämnd tillsyn. De ekonomiska konsekvenserna kommer i huvudsak att bero på respektive kommuns förutsättningar inklusive hur den befintliga tillsynsverksamheten är organiserad. Hur stor påverkan på kommunerna som förslaget kan tänkas ha beror även helt på hur smittläget, och därmed behovet av tillsyn, utvecklas. Det bedöms i nuläget därmed inte finnas möjlighet att göra några mer precisa antaganden om hur eventuella kostnader som följs av förslaget kommer att se ut för de olika kommunerna. Kommunerna påverkas också i sin roll som kulturarrangörer och eller upplåtare av platser för privata sammankomster – och gynnas därför även de av förslagen. Liksom för övriga anordnare eller verksamheter är det föreslagna systemet valfritt för kommunen att använda sig av och ska ses som en möjlighet och inte en begränsning (se avsnitt 3).

8.8 Övriga konsekvenser

Skyldigheten att vidta smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik kan sägas inskränka den kommunala självstyrelsen. Syftet med

förslagen är att förhindra smittspridning i sådana miljöer. De smittskyddsåtgärder som föreslås kan inte uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än genom den reglering som föreslås. Förslagen i övrigt bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte innebära något ingrepp i egendomsskyddet eller näringsfriheten och bedöms därtill vara förenligt med EU-rätten (se avsnitt 3.9).