

Promemoria

Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Socialdepartementet
S2020/09963

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ny förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och en ny förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det föreslås även en förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen.

Förslagen har sin grund i lagrådsremissen Covid-19-lag som beslutades av regeringen den 28 december 2020. Förslagen förutsätter att det tas fram en efterföljande proposition och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag.

Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 omfattar bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, gym- och sportanläggningar, badhus, handelsplatser och platser för privata sammankomster. Den innehåller bestämmelser om bl.a. begränsningar av antalet deltagare eller besökare. Ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder ska få meddelas av Folkhälsomyndigheten. Förordningen föreslås träda i kraft den 10 januari 2021 och upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

Ändringen i offentlighets- och sekretessförordningen innebär att viss sekretess ska gälla i fråga om tillsyn enligt den föreslagna covid-19-lagen. Den föreslås träda i kraft den 10 januari 2021.

Förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 har tagits in i promemorian för att säkerställa att det finns beredningsunderlag för sådana åtgärder, om regeringen behöver agera mycket skyndsamt för att önskad effekt ur smittskyddshänseende ska kunna uppnås. Förordningen innebär att gallerior och varuhus tillfälligt ska hållas stängda för allmänheten. Undantag får göras för viss verksamhet som bedrivs i gallerian eller varuhuset.

Innehåll

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	6
1.3	Förslag till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	7
2	Det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka trängsel.....	9
3	Särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder.....	11
3.1	Handelsplatser	11
3.2	Gym- och sportanläggningar och badhus	15
3.3	Platser för privata sammankomster	18
3.4	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.....	21
3.5	Tillsyn	24
4	Det kan bli nödvändigt att tillfälligt stänga gallerior och varuhus.....	26
5	Tidsbegränsning samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	29
5.1	Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning av covid-19	29
5.2	Förordningen om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	30
5.3	Förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	30
6	Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen.....	31
7	Konsekvenser.....	31
7.1	Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare	31
7.2	Konsekvenser för staten	33
7.3	Konsekvenser för regioner och kommuner	34
7.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	34

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3 §§,

– 8 § samma lag i fråga om 4 kap. 1 och 2 §§,

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

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

– 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om punkt 3 i ikraftträdandebestämmelserna,

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

3 § I 6 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för begränsningar med stöd av lagen.

2 kap. Tillsyn

1 § Folkhälsomyndigheten ska ge nationell tillsynsvägledning för den tillsyn som länsstyrelsen ska utöva enligt 17 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

2 § Länsstyrelsen i Dalarnas län ska samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt 17 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

3 § En länsstyrelse får, utöver vad som anges i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, efter överenskommelse med en annan länsstyrelse, mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande.

Förfogandet ska avse avgörandet av ärenden enligt lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller enligt denna förordning som den senare länsstyrelsens anställda på grund av särskilda skäl är förhindrade att avgöra.

3 kap. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

1 § Den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som avses i 7 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska begränsa antalet deltagare till högst åtta.

En allmän sammankomst som hålls för religionsutövning med anledning av dödsfall, får dock ha högst 20 deltagare.

2 § Kravet enligt 1 § på begränsning av antalet deltagare gäller inte för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med högst 300 deltagare, om

1. var och en av deltagarna anvisas en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare, och

2. det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet till varandra vid sammankomsten eller tillställningen.

Två deltagare som är i sällskap med varandra får anvisas sittplatser närmare än en meter från varandra.

3 § Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inom länet eller en del av det ska begränsa antalet deltagare i större omfattning än som anges i 1 § andra stycket och 2 §.

4 § Länsstyrelsen ska ge smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig, innan den meddelar föreskrifter enligt 3 §.

5 § Om länsstyrelsen i ett enskilt fall har beslutat att begränsa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning med stöd av 16 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, ska länsstyrelsen omedelbart underrätta Polismyndigheten om beslutet.

4 kap. Platser för fritidsverksamhet

Gym- och sportanläggningar och badhus

1 § Den som bedriver verksamhet i form av en gym- eller sportanläggning för inomhusaktivitet eller ett badhus, ska

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

2. 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

3. utforma in- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Bemyndiganden

2 § Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 §, och

2. åtgärder för att förhindra smittspridning i sådan verksamhet som avses i 1 §.

5 kap. Handelsplatser

Allmänna bestämmelser för handelsplatser

1 § Den som bedriver verksamhet på en sådan handelsplats som avses i 9 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, ska

1. begränsa antalet kunder och andra besökare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt,

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

3. utforma in- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Särskilda smittskyddsåtgärder för inomhustorg i gallerior och varuhus

2 § Den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus ska vidta särskilda smittskyddsåtgärder i syfte att undvika att kunder och andra besökare uppehåller sig på inomhustorg eller inom andra liknande områden.

Bemyndiganden

3 § Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1 kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 och 2 §§, och

2. åtgärder för att förhindra smittspridning i sådan verksamhet som avses i 1 och 2 §§.

6 kap. Platser för privata sammankomster

1 § Den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller upplåter en lokal eller ett annat utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, får endast använda eller upplåta lokalen eller utrymmet till en sammankomst med högst åtta deltagare.

2 § Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 §, och

2. åtgärder för att förhindra smittspridning i sådan verksamhet som avses i 1 §.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 10 januari 2021.
 2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av september 2021.
 3. Genom förordningen upphävs förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.
 4. De upphävda förordningarna gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före respektive upphävande.

1.2 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 10 januari 2021.

*Bilaga*¹

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
164. tillsyn enligt lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	sekretessen gäller inte beslut i ärenden

Sakregister till bilagan

Siffrorna avser punkter i bilagan

Centrala motparter	135
Covid-19	64, 164
Datakommunikation	47
Läkemedelsverket	33, 34, 41, 46, 82, 115, 126
Länsstyrelser	24, 31, 88, 106, 164
Läromedel	54

1.3 Förslag till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2021:000) om särskilda bestämmelser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 9 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och, i fråga om serveringsställen, 11 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

3 § I 6 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för begränsningar med stöd av lagen.

2 kap. Stängning av gallerior och varuhus

Stängning av gallerior och varuhus

1 § Den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus ska hålla verksamheten stängd för allmänheten.

Detsamma gäller den som driver en butik, en serviceinrättning, en gym- eller sportanläggning, ett serveringsställe eller annan verksamhet som riktar sig till allmänheten och som är belägen i gallerian eller i ett varuhus som inrymmer flera verksamheter.

Denna paragraf tillämpas i stället för 5 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Undantag för viss verksamhet i en galleria eller ett varuhus

2 § Kravet enligt 1 § att verksamheten ska hållas stängd för allmänheten gäller inte

1. i fråga om livsmedelsbutiker, apotek, hälso- och sjukvårdsinrättningar, tandvårdsinrättningar och särskilt samhällsviktig verksamhet som är belägen i gallerian eller varuhuset, eller

2. en butik, en serviceinrättning, en gym- eller sportanläggning, ett serveringsställe eller annan verksamhet som är belägen i en galleria eller ett varuhus men som har en utomhusentré, under förutsättning att tillträde från lokalen till gallerian eller varuhuset i övrigt inte är möjligt.

Smittskyddsåtgärder för verksamhet som får hållas öppen

3 § I förordningen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns ytterligare bestämmelser

som kompletterar lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

3 kap. Tillsyn

1 § I förordningen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen finns bestämmelser om tillsyn.

1. Denna förordning träder i kraft [...].
- 2 Förordningen upphör att gälla [giltighetstiden ska vara högst en månad].
3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

2 Det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka trängsel

Denna promemoria har tagits fram inom Regeringskansliet (Socialdepartementet). Promemorian tar sin utgångspunkt i förslagen i lagrådsremissen Covid-19-lag som regeringen beslutade den 28 december 2020. Regeringen föreslår i lagrådsremissen en ny tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lag). Förslagen i denna promemoria förutsätter att det tas fram en efterföljande proposition med anledning av förslagen i lagrådsremissen och att riksdagen därefter beslutar att godta regeringens förslag i propositionen.

Bemyndigandena i förslaget till covid-19-lag innebär en möjlighet att vidta ytterligare behövliga åtgärder för att begränsa smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. I lagen finns bestämmelser som bl.a. ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om att den som ansvarar för vissa i lagen angivna verksamheter ska vidta åtgärder för att förhindra smittspridning. Vidare får regeringen meddela föreskrifter om att verksamheterna ska hållas stängda. Lagen ger även regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om bl.a. begränsningar av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. I lagen finns också bestämmelser om tillsyn.

Regeringen och ansvariga förvaltningsmyndigheter har vidtagit ett stort antal åtgärder för att begränsa spridningen av covid-19 men smittspridningen utgör trots detta alltjämt ett allvarligt hot mot befolkningen i Sverige. Under december 2020 har smittspridningen ökat drastiskt. Enligt uppgifter från Folkhälsomyndigheten rapporterades 46 210 bekräftade fall under vecka 51, vilket är en markant ökning från vecka 49, då det var 37 000 bekräftade fall. Nationellt var incidensen, dvs. antalet sjukdomsfall, per sju dagar 357 fall per 100 000 invånare vecka 49 och vecka 51 var den 449 fall per 100 000 invånare. Smittspridningen är således omfattande med risk för liv och hälsa och hälso- och sjukvården är fortfarande hårt belastad. Storbritannien har nyligen rapporterat att en ny variant av covid-19-viruset, benämnd VOC202012/01, sedan några månader sprids i landet. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) tros varianten ha en ökad spridningsförmåga jämfört med andra varianter, men analysarbetet avseende dess egenskaper pågår fortfarande. Med anledning av den nya virusvarianten beslutade regeringen den 21 december 2020 om ett tillfälligt inreseförbud från Storbritannien. Regeringen beslutade samtidigt om ett tillfälligt inreseförbud från Danmark i syfte att minska risken för trängsel och smittspridning i köpcentrum och på restauranger i Skåne.

Smittskyddsläget är föränderligt och kräver därmed att rätt åtgärder sätts in vid rätt tillfälle. I denna promemoria görs bedömningen att utvecklingen under den senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020 motiverar att mer ingripande åtgärder vidtas för att begränsa virusets spridning. Folkhälsomyndigheten har uppmanat både allmänheten och verksamhetsansvariga att följa myndighetens föreskrifter och allmänna råd

om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19. Trots att enskilda uppmanas att undvika framför allt inomhusmiljöer där det finns risk för trängsel och därmed förhöjd smittspridning, exempelvis i butiker och gallerior, rapporteras det om stundtals omfattande trängsel i dessa miljöer. Det finns också en ökad risk för smittspridning inom vissa andra inomhusmiljöer, så som badhus och gym- och sportanläggningar samt vid sammankomster i festlokaler.

Mot bakgrund av det ökade antalet personer som insjuknar i covid-19 samt den höga belastningen inom hälso- och sjukvården bedöms den nuvarande situationen motivera införandet av en ny tillfällig reglering om begränsningar inom sådana verksamheter som anges ovan. I denna promemoria lämnas därför förslag till en ny förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (förbudsförordningen) finns bestämmelser om begränsat deltagarantal vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förordningen har meddelats med stöd av 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617). Som anges i lagrådsremissen Covid-19-lag innebär införandet av den föreslagna nya tillfälliga covid-19-lagen att det bemyndigandet i ordningslagen inte längre ska användas för att meddela föreskrifter i syfte att förhindra spridning av covid-19. Enligt förslaget i lagrådsremissen ska den nya lagen träda i kraft den 10 januari 2021. Bedömningen är att smittläget för närvarande är sådant att det inte är aktuellt att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska kunna bedrivas helt utan krav på smittskyddsåtgärder.

Som en första åtgärd föreslås därför att bestämmelserna i förbudsförordningen förs över till förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Bedömningen är dock att det framför allt som förberedelse inför ett förbättrat smittläge finns behov av att ta fram nya förordningsbestämmelser avseende sådana verksamheter som utgör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som tar större hänsyn till möjligheterna att bedriva verksamheterna på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. Detta arbete kommer behöva ske löpande utifrån bedömningar av rådande läge.

I lagrådsremissen görs bedömningen att det inte kan uteslutas att smittläget i fråga om covid-19 tidvis kan vara så allvarligt att en proportionerlig åtgärd skulle kunna vara att hålla vissa handelsplatser stängda under en viss begränsad tid. För att vid behov snabbt kunna vidta sådana åtgärder lämnas i denna promemoria även förslag till en ny förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser. Förslaget lämnas i denna promemoria för att säkerställa att det finns beredningsunderlag för sådana åtgärder om regeringen behöver agera mycket skyndsamt för att önskad effekt ur smittskyddshänsen ska kunna uppnås.

Som en följd av att länsstyrelsen enligt den föreslagna covid-19-lagen ska utöva tillsyn föreslås i denna promemoria också en förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

3 Särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder

3.1 Handelsplatser

Förslag: Den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska:

- begränsa antalet kunder och andra besökare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt,
- utforma lokaler och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks och att kunder och andra besökare kan hålla ett säkert avstånd från varandra, och
- utforma in- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus ska vidta särskilda smittskyddsåtgärder i syfte att undvika att kunder och andra besökare uppehåller sig på inomhustorg eller inom andra liknande områden.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om dessa krav och om åtgärder för att förhindra smittspridning på handelsplatser.

Skälen för förslaget

Allmänna bestämmelser om smittskyddsåtgärder för handelsplatser bör införas

Risk för spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 uppstår när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer om det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. En typ av plats där många människor typiskt sett samlas och där situationer med trängsel och smittspridning kan uppstå är köpcentrum, butiker och andra handelsplatser. I sådana miljöer samlas människor som inte annars skulle mötas, vilket ökar risken för att nya smittkedjor uppstår.

Trots att många verksamhetsutövare inom handeln har vidtagit olika typer av åtgärder för att minska risken för smittspridning har det förekommit rapporter om stora brister i åtgärderna. Under hösten 2020 genomförde Handelsanställdas förbund en enkätundersökning (Undersökning bland skyddsombud om covid-19). Skyddsombuden framhåller i svaren att de anser att det är för många kunder i butikerna och att det är svårt att hålla avstånd till kunder under vissa arbetsmoment samt att kunder inte respekterar avståndet generellt. Undersökningen visar även att få butiker har utsett ansvariga som ska övervaka trängseln.

Sedan den 1 april 2020 gäller Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. Dessa föreskrifter och allmänna råd gäller för alla typer av verksamheter i syfte att säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning av covid-19. Exempel på sådana åtgärder är att sätta upp information, markera avstånd på golvet, möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel, hålla digitala möten, erbjuda möjlighet att tvätta händerna och erbjuda handsprit samt undvika

att flera personer samlas, särskilt i trånga lokaler. Myndigheten har också riktat särskilda allmänna råd till handeln om att begränsa antalet kunder som vistas i en lokal samtidigt och ta fram alternativa lösningar till kassaköer eller anvisa hur långt kunderna bör stå mellan varandra. Den 14 december 2020 utökades de allmänna råden för alla verksamheter med rådet att erbjuda digitala alternativ och anpassa öppettiderna. Dessutom rekommenderades att – särskilt för handels del – informera kunder om att handla på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt som att handla ensam och på tider då det inte förekommer trängsel, och ta fram alternativa lösningar till kassaköer och utlämning av varor (HSLF-FS 2020:80). Den 23 december 2020 skärptes de allmänna råden för alla typer av verksamheter ytterligare med ett tillägg om att bestämma ett maximalt antal personer som får vistas samtidigt i lokalen (HSLF-FS 2020:90).

Trots dessa föreskrifter och allmänna råd, liksom andra insatser som regeringen har beslutat om, som kraftiga begränsningar i fråga om tillåtet antal deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och begränsningar för serveringsställen, har det i media rapporterats om att många människor vistas på olika handelsplatser och att det förekommer trängsel. Detta samtidigt som smittspridningen har ökat drastiskt under december 2020. Folkhälsomyndigheten har den 18 december 2020 bl.a. mot bakgrund av den ökade smittspridningen gått ut med en stark uppmaning till handeln om att fysiska butiker inte bör locka med lågpriser under årets traditionella mellandagsrea och att det krävs åtgärder för att motverka trängsel i lokalerna. Regeringen har också nyligen vidtagit åtgärder för att minska risken för trängsel och smittspridning i köpcentrum och på restauranger i Skåne genom att fatta beslut om inreseförbud från Danmark.

En god följsamhet när det gäller smittskyddsåtgärder är viktigt ur ett smittskyddshänseende. Virus som orsakar sjukdomen covid-19 har nu funnits i Sverige sedan tidig vårvinter 2020 och följsamheten till Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd för att motverka trängsel riskerar att minska över tid medan virus som orsakar sjukdomen covid-19 alltjämt utgör ett allvarligt hot mot befolkningen. Den nya variant av coronaviruset som har uppmärksammats i Storbritannien tros även ha en ökad spridningsförmåga. Det är då än viktigare att smittskyddsåtgärder som syftar till att minska trängsel följs och får effekt ur ett smittskyddshänseende.

Det finns för närvarande inte tillräckliga möjligheter för att genom tillsyn och mer riktade föreskrifter kunna förbättra situationer där det uppstår trängsel på handelsplatser i syfte att förhindra ytterligare smittspridning. För att ytterligare minska risken för att nya smittkedjor uppstår och därigenom begränsa smittspridningen i dessa riskmiljöer bedöms det vara nödvändigt att för ovan nämnda miljöer meddela sådana bindande föreskrifter som den föreslagna covid-19-lagen ger möjlighet till.

Det föreslås därför att det genom förordning regleras att den som bedriver verksamhet på en handelsplats, t.ex. ett köpcentrum, en galleria, ett varuhus, en butik eller en serviceinrättning, ska begränsa antalet kunder och besökare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, utforma lokaler och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks och att kunder och andra besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och utforma in- och

utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks. Att lokaler, områden och in- och utpassage ska vara utformade så att trängsel undviks och att besökare ska kunna hålla från smittskyddssynpunkt säkra avstånd från varandra innebär t.ex. att möbler och annan inredning ska placeras så att framkomligheten är god och även att inredning kan behöva tas bort.

Sådana begränsningar kan påverka förutsättningarna för att bedriva vissa former av näringsverksamhet och kan utgöra ingrepp i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet. En förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser.

Skydd för liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. De begränsningar som föreslås i fråga om handelsplatser bedöms också som nödvändiga med hänsyn till den pågående pandemin. Åtgärderna är effektiva från smittskyddssynpunkt och rimliga för att motverka trängsel.

De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av begränsningarna bedöms därmed inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kravet på smittskyddsåtgärder får därför anses vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen. Vilka smittskyddsåtgärder som bedöms som lämpliga i förhållande till nuvarande smittläge behandlas nedan. Lagstöd för förslaget finns i regeringens förslag till covid-19-lag.

I lagrådsremissen Covid-19-lag anges som exempel på vad som bör avses med ordet handelsplatser: köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker och serviceinrättningar. Exempelen är dock inte uttömmande. Även andra platser av liknande karaktär, t.ex. platser för torghandel, omfattas av ordet handelsplatser. I författningskommentaren till 5 § i förslaget till covid-19-lag förtydligas vilka verksamheter som kan omfattas av lagen. Det anges att med butik avses som utgångspunkt en lokal för försäljning av varor. Någon begränsning avseende vad som säljs uppställs inte. Att det förutom försäljning av varor även tillhandahålls tjänster utesluter inte att det är fråga om en butik. Inte heller att det också bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. ett kafé, utesluter detta. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en butik i lagens mening (jfr propositionen Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet 2020/21:52 s. 99). Vidare anges att med köpcentrum avses ett område med butiker och annan likartad verksamhet. Med galleria avses en inbyggd gågata med butiker. Med varuhus avses en stor lokal med försäljning av många olika slags varor. Med serviceinrättning avses en plats med kommersiellt betonad försäljning av tjänster, t.ex. frisersalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder.

Platser för hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar, samt platser för utbildning är inte serviceinrättningar i lagens mening. För att det ska vara fråga om en handelsplats

krävs att platsen är öppen för allmänheten (se författningskommentaren till 5 § i förslaget till covid-19-lag).

Av förslaget framgår vilken typ av åtgärder som ska vidtas i de verksamheter som omfattas. Mer detaljerade bestämmelser i fråga om vilka särskilda smittskyddsåtgärder som ska vidtas föreslås regleras av Folkhälsomyndigheten. Det kan t.ex. handla om antalet kunder som får vistas samtidigt på en viss typ av handelsplats eller om hur en inomhusmiljö eller en utomhusmiljö i nära anslutning till handelsplatsen ska utformas för att undvika trängsel, vilket kan ske genom att t.ex. sätta upp information, ta bort möblemang eller placera ut synliga avståndsmarkeringar.

Folkhälsomyndigheten föreslås därför få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om de smittskyddsåtgärder som anges i förordningen. För att ge möjligheter till en flexibel reglering bedöms det vara lämpligt att Folkhälsomyndigheten även får ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning på handelsplatser. Ledning för vilken typ av tänkbara åtgärder som Folkhälsomyndigheten kan komma att meddela föreskrifter om kan hämtas i myndighetens allmänna råd.

Regleringen innebär att länsstyrelserna kommer utöva tillsyn och att det finns möjlighet att vidta åtgärder i form av beslut om förelägganden, som får förenas med vite, i de fall som en verksamhetsutövare inte följer bestämmelserna. Förutom att säkerställa att bestämmelserna följs, innebär tillsynen också att möjligheterna att följa anpassningen till regelverket förbättras i förhållande till nuvarande situation.

Särskilda bestämmelser för inomhustorg i gallerior och varuhus bör införas

Inom vissa handelsplatser finns det inomhusmiljöer mot vilka särskild uppmärksamhet bör riktas i fråga om åtgärder för att förhindra risken för spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Det gäller inomhustorg, inomhusgångar eller platser där kunder och besökare uppehåller sig en längre tid, t.ex. för att umgås, strosa eller kanske bara för att sitta ned en stund. Sådana platser är vanligt förekommande i gallerior, men kan även förekomma i varuhus. Det är en vanlig företeelse att åka till handelsplatser för att umgås på sådana inomhustorg och liknande. Risken för spridning av covid-19 bedöms som förhöjd på dessa inomhustorg och liknande platser och det föreslås därför att den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus ska vidta särskilda smittskyddsåtgärder i syfte att kunder och andra besökare ska undvika att uppehålla sig i sådana miljöer. Dessa platser omfattas av de allmänna smittskyddsåtgärder som föreslås för handelsplatser, men det finns ett behov av att kunna vidta särskilda smittskyddsåtgärder på platserna. Samma effekt på smittspridningen bedöms inte kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Enligt förslaget ska särskilda smittskyddsåtgärder vidtas av den som bedriver verksamheten. Mer detaljerade bestämmelser i fråga om vilka särskilda smittskyddsåtgärder som ska vidtas föreslås regleras av Folkhälsomyndigheten i myndighetsföreskrifter. Det kan t.ex. handla om hur inomhusmiljön ska anordnas för att motverka trängsel. Folkhälso-

myndigheten föreslås också få meddela föreskrifter om ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning på sådana platser.

Den som bedriver verksamhet bör ansvara för att åtgärder vidtas

I lagrådsremissen Covid-19-lag anges att smittskyddsåtgärder i första hand bör vidtas på initiativ av den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet och att regleringen lämpligen kan innebära att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet som omfattas av lagen ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Vidare anges att den som bedriver verksamheten kan vara en fysisk eller juridisk person och att flera personer kan bedriva verksamheten gemensamt.

Förslaget till förordning innebär att det är den som bedriver verksamhet på en handelsplats, dvs. ett köpcentrum, en galleria, ett varuhus, en butik eller en serviceinrättning som ansvarar för att smittskyddsåtgärderna vidtas. När en verksamhet, t.ex. en butik eller serviceinrättning, är belägen i en galleria eller i ett varuhus innebär förslaget att det är den som driver butiken eller serviceinrättningen som bär ansvaret för att vidta åtgärder inom ramen för sin verksamhet, medan den som driver gallerian eller varuhuset ansvarar för att åtgärder vidtas i övriga miljöer i byggnaden och tillhörande områden utomhus.

3.2 Gym- och sportanläggningar och badhus

Förslag: Den som bedriver verksamhet i form av en gym- eller sportanläggning för inomhusaktivitet eller ett badhus ska

- begränsa antalet besökare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt,
- 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
- utforma in- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om dessa krav och om åtgärder för att förhindra smittspridning på i gym- och sportanläggningar och badhus.

Skälen för förslaget: Enligt förslaget till covid-19-lag 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 begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider, eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Regeringen får meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

I Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) anges att för att undvika spridning av covid-19 bör föreningar som bedriver idrotts-, kultur eller fritidsaktiviteter när det är möjligt hålla träningar och andra aktiviteter utomhus, minimera antalet personer som närvarar samtidigt eller på annat sätt undvika trängsel och avstå från att

ordna eller delta i läger, matcher, cuper och andra tävlingar, med undantag för sådan idrott som är yrkesmässig eller enstaka tävlingar eller matcher som riktar sig till barn födda 2005 och senare.

Fysisk aktivitet är en förutsättning för god hälsoutveckling och många verksamheter som erbjuder inomhusträning har vidtagit en rad olika åtgärder för att möjliggöra för allmänheten att fortsätta med fritidsaktiviteter på ett säkert sätt från smittskyddssynpunkt. Det handlar t.ex. om att aktiviteter utförs i mindre grupper, utökade möjligheter till god handhygien och utformning av lokaler för att säkerställa avstånd. Trots dessa ansträngningar utgör en omfattande smittspridning i samhället alltjämt ett allvarligt hot mot befolkningen. Som anförts ovan är särskilda riskmiljöer sådana där människor som annars inte skulle träffas samlas på en begränsad yta under en längre tid. Den typen av situationer kan uppstå på sådana platser för fritidsverksamhet som gym- och sportanläggningar och badhus. För att det ska vara fråga om en plats för fritidsverksamhet i den föreslagna covid-19-lagens mening krävs att platsen är öppen för allmänheten (författningskommentaren till 5 § i lagrådsremissen Covid-19-lag). Lokaler som tillhör bostadsrättsföreningar och arbetsplatser och som inte är tillgängliga för utomstående omfattas alltså inte av uttrycket. Bestämmelserna i den föreslagna förordningen tar således sikte på sådana anläggningar och badhus som är öppna för allmänheten. I detta ligger t.ex. att de lokaler som tillhör en arbetsplats och inte är tillgängliga för utomstående inte bedöms omfattas. Ett eventuellt krav på medlemskap i en förening för att kunna nyttja en gym- eller sportanläggning eller ett badhus medför inte att verksamheten faller utanför den föreslagna regleringen så länge som verksamheten vid anläggningen vänder sig till allmänheten. Vad gäller badhus bedömer Folkhälsomyndigheten att risken för smitta via badvatten är osannolik så länge avstånd kan hållas. Enligt myndigheten skulle virus kunna tillföras vattnet från badande via avföring eller nysningar och hosta. Samtidigt framhålls att virusets möjlighet att infektera påverkas av utspädning, transport och reningsprocesser, vilket innebär att det är osannolikt att smitta sker via bad (se Råd för att minska smittspridningen av covid-19 vid badplatser, www.folkhalsomyndigheten.se). I badhus finns däremot utrymmen så som omklädningsrum, duschar och bastur där det finns risk att människor vistas under en längre tid och att trängsel uppstår. Med badhus avses här även sådana anläggningar där simbassängen ligger utomhus men där det finns omklädningsrum, duschar, bastur och liknande inomhus.

Den följsamhet som finns när det gäller Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd riskerar, som anförts ovan, att minska över tid samtidigt som viruset som orsakar sjukdomen covid-19 fortsätter att utgöra ett allvarligt hot mot befolkningen. Det finns för närvarande inte tillräckliga möjligheter att genom tillsyn och mer riktade föreskrifter förbättra situationer där det uppstår trängsel i dessa inomhusmiljöer i syfte att förhindra smittspridning. Det framstår mot denna bakgrund som ändamålsenligt att meddela sådana bindande föreskrifter om åtgärder som den föreslagna covid-19-lagen ger möjlighet till. Att så långt det är möjligt säkerställa att allmänheten kan fortsätta att utöva fritidsaktiviteter i form av fysisk aktivitet på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt är viktigt ur ett folkhälsoperspektiv.

Det föreslås därför att det i förordning meddelas föreskrifter om att den som driver sådana anläggningar ska begränsa antalet besökare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, utforma lokaler och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks. Den som driver verksamheten ska också se till att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och utforma in- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus på ett sådant sätt att trängsel undviks. Att lokaler, områden och in- och utpassage ska vara utformade så att trängsel undviks och att besökare ska kunna hålla från smittskyddssynpunkt säkra avstånd från varandra innebär t.ex. att möbler och annan inredning ska placeras så att framkomligheten är god och även att inredning kan behöva tas bort.

Liksom i fråga om förslaget avseende särskilda begränsningar på handelsplatser kan de begränsningar som föreslås för gym- och sportanläggningar med verksamhet inomhus och badhus utgöra ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. En förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folk rättens allmänna grundsatser.

Skydd av liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. De begränsningar som föreslås bedöms också som nödvändiga med hänsyn till den pågående pandemin. Åtgärderna är effektiva från smittskyddssynpunkt och rimliga för att motverka trängsel. De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av begränsningarna bedöms därmed inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kraven på smittskyddsåtgärder bedöms därför, liksom i fråga om särskilda begränsningar för handelsplatser, som förenligt med reglerna om egendomsskydd och näringsfrihet. Lagstöd för förslaget finns i regeringens förslag till covid-19-lag.

Vidare föreslås att Folkhälsomyndigheten får ett bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder. Med stöd av bemyndigandet kan Folkhälsomyndigheten t.ex. ange grunder för hur ett högsta antal besökare bör bestämmas och närmare ange hur olika utrymmen i t.ex. ett badhus bör utformas för att förhindra smittspridning. Enligt förslaget får Folkhälsomyndigheten också meddela föreskrifter om ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning på gym- och sportanläggningar samt badhus. Sådana föreskrifter skulle t.ex. kunna ta sikte på andra smittskyddsåtgärder än att minska trängsel, t.ex. sådana rekommendationer som myndigheten för närvarande ger i form av allmänna råd om att besökare ska ges möjlighet att hålla en god handhygien och att torka träningsmaskiner rena efter användning. De föreslagna bemyndigandena bör säkerställa att de krav som kommer att ställas på de verksamhetsansvariga blir väl avvägda mot behovet av att det finns tillgång till anläggningar för fysisk aktivitet för allmänheten, liksom mot behovet av att barn har tillgång till fritidsaktiviteter, fysisk aktivitet och tillgång till platser för undervisning i idrott och hälsa. Det är därför viktigt att sådana föreskrifter föregås av prövningar av barnets bästa och eventuella konsekvenser för folkhälsan. Alla aktörer bör kontinuerligt

genomföra barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder med anledning av covid-19. Analyserna ska utgå från barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och beskriva vilka konsekvenser en avsedd åtgärd kan få för barnets rättigheter.

Regleringen innebär att gym- och sportanläggningar för inomhusaktivitet samt badhus kommer att omfattas av den tillsyn som föreslås i lagrådsremissen Covid-19-lag. Förutom att säkerställa att föreskrifterna följs, innebär tillsynen också att möjligheterna att följa anpassningen till föreskrifterna förbättras i förhållande till nuvarande situation.

3.3 Platser för privata sammankomster

Förslag: Den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller upplåter en lokal eller ett annat utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, får endast använda eller upplåta lokalen eller utrymmet till en sammankomst med högst åtta deltagare.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om dessa krav och om åtgärder för att förhindra smittspridning i sådan verksamhet.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. Tillställningar och andra sociala aktiviteter inomhus är ett sammanhang där sådana situationer kan uppstå.

Sedan tidigare har regeringen beslutat att tillfälligt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare, med vissa undantag. Det innebär att det för närvarande inte får hållas några större allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Folkhälsomyndigheten och regeringen har i offentliga sammanhang pekat på vikten av att umgänget begränsas till endast ett fåtal sociala kontakter för att hindra smittspridningen. Det har särskilt framhållits att umgänget ska begränsas till det egna hushållet eller ett fåtal andra sociala kontakter. I dessa sammanhang har det också upprepade gånger uttryckts att antalet personer i sociala sammanhang inte bör överstiga åtta. Trots Folkhälsomyndighetens skärpta restriktioner och allmänna råd fortsätter smittspridningen att öka i stora delar av Sverige. Det rapporteras också om att större privata tillställningar inomhus fortfarande förekommer. För att läget ska kunna förbättras är det viktigt att möjligheten till större sociala sammanhang, t.ex. tillställningar och andra privata sammankomster, där smittspridning riskerar att ske nu ytterligare begränsas. Regeringen får enligt 11 § i förslaget till covid-19-lag meddela föreskrifter om användning och upplåtelse av platser för en tillställning eller någon annan liknande privata sammankomst.

Exempel på sammankomster som omfattas är fester med anledning av högtider eller födelsedagar och studentfester. Huvudsyftet med sammankomsten är således det sociala umgänget. Det innebär att bröllopfester och dopfester omfattas, men inte vigsel- eller dopceremonier och begravningar.

I fråga om vilken högsta deltagarnivå som kan anses vara en effektiv och rimlig smittskyddsåtgärd bör det vägas in att kontakter i andra sammanhang bör begränsas till ett fåtal personer och att deltagarantalet vid allmänna sammankomster som huvudregel har begränsats till åtta deltagare. Det framstår därför som lämpligt att även i detta sammanhang begränsa antalet deltagare till åtta. Det föreslås därför att sådan användning eller upplåtelse av lokaler eller andra utrymmen inomhus som görs yrkesmässigt för tillställningar eller andra liknande privata sammankomster endast får förekomma om antalet deltagare är högst åtta. Liksom i fråga om förslaget till särskilda begränsningar för bl.a. handelsplatser kan de begränsningar som föreslås för denna typ av verksamhet utgöra ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. En förutsättning för sådana ingrepp är att det görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkkrättens allmänna grundsatser.

Skydd av liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. De begränsningar som föreslås bedöms också som nödvändiga med hänsyn till den pågående pandemin. Åtgärderna är effektiva från smittskyddssynpunkt och rimliga för att minska risken för att nya smittkedjor uppstår. De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av begränsningarna bedöms därmed inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kraven på smittskyddsåtgärder bedöms därför, liksom i fråga om särskilda begränsningar för handelsplatser, förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet. Lagstöd för förslaget finns i regeringens förslag till covid-19-lag.

Det är den som yrkesmässigt använder eller upplåter lokaler eller andra utrymmen inomhus som har att se till att de inte används eller upplåts till en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst som har fler än åtta deltagare.

I lagrådsremissen Covid-19-lag anges att ordet yrkesmässigt bör förstås på samma sätt som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) och att det innebär att verksamheten ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha viss omfattning (se författningskommentaren till 11 § i lagrådsremissen). Vidare anges att det inte bör ställas krav på att verksamheten bedrivs med vinstsyfte. Bestämmelsen kan t.ex. omfatta verksamhet som bedrivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och trossamfund, under förutsättning att den verksamhet som bedrivs är att anse som yrkesmässig. Även verksamhet som bedrivs i offentlig regi är att betrakta som yrkesmässig. Däremot kommer rent privat verksamhet, t.ex. att en privatperson lånar ut sin bostad till en bekant, att falla utanför.

I lagrådsremissen anges vidare att kravet på att verksamheten bedrivs yrkesmässigt inte innebär att användningen eller upplåtelsen som sådan måste vara yrkesmässig. Även en lokal som endast några gånger per år hyrs ut av exempelvis en kommun kommer att träffas av reglerna (s. 46). Exempel på lokaler som kommer att omfattas av deltagarbegränsningen är festlokaler som hyrs ut på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i

hyres- och bostadsrättsfastigheter, föreningslokaler samt lokaler som tillhör universitet, högskolor och studentkårer. En förutsättning är dock att lokalen används eller upplåts för en sådan privat sammankomst som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen kommer t.ex. inte att omfatta en situation då styrelsen i en bostadsrättsförening håller ett sammanträde i en gemensamhetslokal i fastigheten. Uthyrning av en bostad bör t.ex. inte omfattas, även om bostaden används för privata sammankomster, eftersom bestämmelserna tar sikte på användning eller upplåtelse i syfte att hålla en tillställning eller annan privat sammankomst.

Det är inte ovanligt att privata sammankomster hålls på restauranger och andra serveringsställen. Serveringsställen omfattas dock inte av bemyndigandet i 11 § i förslaget till covid-19-lag och träffas därför inte av förslaget i promemorian.

Med den deltagarbegränsning som föreslås bedöms det inte finnas något omedelbart behov av att på en mer detaljerad nivå meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder för yrkesmässig användning och upplåtelse av lokaler. Det kan dock inte uteslutas att ett sådant behov uppstår. Folkhälsomyndigheten föreslås därför få meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder för sådan användning eller upplåtelse av lokaler eller andra utrymmen som träffas av bestämmelserna. Folkhälsomyndigheten föreslås också få meddela föreskrifter om ytterligare åtgärder för att förhindra smittspridning i en sådan verksamhet.

Regleringen innebär att länsstyrelsen kommer utöva tillsyn och att det finns möjlighet att vidta åtgärder i form av beslut om förelägganden, som får förenas med vite, i de fall som en verksamhetsutövare inte följer bestämmelserna. Förutom att säkerställa att bestämmelserna följs, innebär tillsynen också att möjligheterna att följa anpassningen till regelverket förbättras i förhållande till nuvarande situation.

3.4 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Bestämmelser om begränsning av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som motsvarar de som finns i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska föras in i förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Detsamma gäller i fråga om länsstyrelsens rätt att meddela föreskrifter om begränsning av antalet deltagare i fråga om undantaget för sittande deltagare.

Länsstyrelsen ska ge smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig innan den meddelar föreskrifter om ytterligare begränsningar av antalet deltagare.

Om länsstyrelsen i ett enskilt fall har beslutat att begränsa antalet deltagare ska länsstyrelsen omedelbart underrätta Polismyndigheten om beslutet.

Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska upphävas när förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 träder i kraft.

Skälen för förslaget: Enligt 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617) får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, om det är nödvändigt för att motverka en epidemi. För att motverka spridningen av det virus som orsakar covid-19 beslutade regeringen den 11 mars 2020 förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Bestämmelserna i förordningen har ändrats flera gånger, senast den 24 november 2020. För närvarande innebär bestämmelserna att det, som huvudregel, inte får hållas några allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare. Från förbudet gäller två undantag, ett för deltagande vid religionsutövning som hålls med anledning av dödsfall där högsta tillåtna antal deltagare är 20 och ett för sittande deltagare, under vissa förutsättningar, där högsta tillåtna deltagarantal är 300. Länsstyrelsen har möjlighet att genom föreskrifter begränsa deltagandet ytterligare för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inom det egna länet eller en del av det. Samtliga länsstyrelser har för närvarande beslutat föreskrifter där deltagarantalet för sittande publik begränsas till högst åtta personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar gäller tills vidare, men ska upphävas när den inte längre behövs.

Enligt 2 § i förslaget till covid-19-lag gäller den lagen utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen. Det innebär att covid-19-lagen kommer att komplettera de angivna lagarna och att den lagen kommer att ha företräde framför t.ex. ordningslagen när de båda lagarna reglerar samma fråga, i det aktuella fallet en rätt att meddela föreskrifter om begränsningar av deltagare vid allmänna sammankomster och

offentliga tillställningar. En begränsning av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra smittspridning av sjukdomen covid-19 ska därför grundas på 7 § i förslaget till covid-19-lag. En begränsning av deltagarantalet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar föreslås därför föras in i den föreslagna förordningen och förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar föreslås upphävas i sin helhet.

I lagrådsremissen Covid-19-lag anges att uttrycken allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör ges samma innebörd som de har i ordningslagen. Enligt Polismyndighetens tillämpning av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar omfattar ordet deltagare som huvudregel de personer som samtidigt besöker en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Som deltagare räknas därför inte funktionärer, ordningsvakter eller annan personal som tjänstgör på uppdrag av arrangören. Vid exempelvis en teaterföreställning eller en konsert räknas således publiken som deltagare men däremot inte ensemblen eller de musiker som uppträder. Vid idrottsstävlingar räknas dock idrottsutövare som deltagare när det gäller motionslopp, men inte när det gäller exempelvis fotbollsmatcher. Vilka som avses med ordet deltagare kan således variera beroende på vilken typ av allmän sammankomst eller offentlig tillställning det är fråga om. Om föreskrifter om krav på särskilda begränsningar av antalet deltagare tas fram bör det därför eftersträvas tydlighet i fråga om vilka personer som ska omfattas av dessa begränsningar.

De bestämmelser som föreslås i denna promemoria om att begränsa antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar motsvarar de bestämmelser som för närvarande finns i 1 och 2 §§ förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Begränsningen av antalet deltagare till huvudsakligen högst åtta personer gjordes så sent som den 24 november 2020.

Av regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet. Mötes- och demonstrationsfriheten får under vissa förhållanden begränsas. Ett sådant förhållande gäller om begränsningen krävs för att motverka farsot. En begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten för att motverka farsot får göras genom lag eller, efter bemyndigande i lag, annan författning. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§ regeringsformen.)

Under december 2020 har smittspridningen ökat drastiskt. Den innebär en risk för enskildas liv och hälsa. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är riskfyllda från smittskyddssynpunkt, främst eftersom de kan innebära att för varandra okända personer samlas och tillbringar en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. För att läget inte ska förvärras är det viktigt att de fysiska kontakterna människor emellan fortsatt begränsas i hela landet. Det är därför inte aktuellt att nu göra en annan bedömning i fråga om antalet tillåtna deltagare vid en

allmän sammankomst eller offentlig tillställning än den som gjordes den 24 november 2020.

Begränsningarna får dock inte sträcka sig längre än vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till de syften som bär upp begränsningen. Det finns för närvarande två undantag som gäller från förbudet, dels för deltagande vid religionsutövning som hålls med anledning av dödsfall där högsta tillåtna antal deltagare är 20 och dels för sittande deltagare, under vissa förutsättningar, där högsta tillåtna deltagarantal är 300. Dessa undantag föreslås föras in i den föreslagna förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Det föreslås också, till skillnad från det som för närvarande gäller, att länsstyrelsen inte ska få meddela föreskrifter om begränsningar där det högsta deltagandet sätts lägre än åtta deltagare.

De negativa effekter som kan uppkomma av de begränsningar som föreslås bedöms inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Förslaget bedöms därmed vara förenligt med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet.

Det ska dock noteras att begränsningen utgör en långtgående inskränkning i demonstrations- och mötesfriheten. I praktiken innebär den också att t.ex. många kulturutövare hindras att utöva sin näringsverksamhet. Ju längre tid som begränsningen är i kraft, desto starkare skäl krävs för att inskränkningarna ska betraktas som proportionerliga. Det är alltså viktigt att noggrant följa smittskyddsläget och också löpande överväga vilka alternativa åtgärder som skulle kunna aktualiseras. Bestämmelserna kommer därför att omprövas kontinuerligt och upphävas eller ändras för att inte gälla längre eller omfatta mer än det som är nödvändigt.

Det bedöms vara lämpligt att länsstyrelserna även i fortsättningen ska kunna meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå. Ett sådant bemyndigande föreslås därför. Bemyndigandet ger dock inte länsstyrelsen rätt att underskrida gränsen på åtta personer. Att förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar föreslås upphävas bedöms inte medföra att de föreskrifter om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som länsstyrelserna redan har beslutat om i fråga om sittande publik skulle behöva beslutas på nytt. De nuvarande föreskrifterna bedöms ha stöd i det bemyndigande som nu föreslås.

Länsstyrelserna har under den pågående pandemin haft ett omfattande samarbete med smittskyddsläkarna och Folkhälsomyndigheten. Det bedöms ändå lämpligt att det tydliggörs i förordningen att en länsstyrelse, innan den meddelar föreskrifter om ytterligare begränsningar av antalet deltagare, ska ge smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig.

Enligt förslaget till covid-19-lag får länsstyrelsen i enskilda fall besluta om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Eftersom ett sådant beslut påverkar Polismyndighetens hantering av en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning bör det i förordningen föras in en bestämmelse

om att länsstyrelsen omedelbart ska underrätta Polismyndigheten om ett sådant beslut.

Sammanfattningsvis föreslås alltså som en första åtgärd i fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar att bestämmelserna i förbudsförordningen i huvudsak förs över till förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Bedömningen är dock att det framför allt som förberedelse inför ett förbättrat smittläge finns behov av att ta fram nya förordningsbestämmelser avseende sådana verksamheter som utgör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som tar större hänsyn till möjligheterna att bedriva verksamheterna på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. Detta arbete kommer behöva bedrivas löpande utifrån bedömningar av rådande smittläge.

3.5 Tillsyn

Förslag: Folkhälsomyndigheten ska ge nationell tillsynsvägledning för den tillsyn som länsstyrelsen ska utöva enligt den föreslagna lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Länsstyrelsen i Dalarnas län ska samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete som utövas med stöd av den föreslagna lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

En länsstyrelse får efter överenskommelse med en annan länsstyrelse, mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande. Förfogandet ska avse avgörandet av ärenden enligt lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller enligt denna förordning som den senare länsstyrelsens anställda på grund av särskilda skäl är förhindrade att avgöra,

Sekretess ska i fråga om länsstyrelsens tillsyn gälla för en enskilds affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Sekretess ska också gälla för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsynen. Sekretess ska inte gälla för beslut i ärenden om tillsyn.

Skälen för förslaget: Enligt 17 § i förslaget till covid-19-lag ska länsstyrelserna utöva tillsyn över att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar följs, om föreskrifterna och besluten gäller allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik eller platser för privata sammankomster. Länsstyrelsernas rätt till upplysningar och tillträde till lokaler och områden där verksamheten bedrivs framgår av den föreslagna lagen. Av den föreslagna lagen framgår även att länsstyrelserna i vissa fall ska få den hjälp som behövs av Polismyndigheten för att kunna utöva tillsynen.

För att tillsynen ska kunna utövas så enhetligt och effektivt som möjligt bör det finnas någon som ansvarar för tillsynsvägledning och samordning. Enligt förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på

serveringsställen ansvarar Folkhälsomyndigheten för tillsynsvägledning och en länsstyrelse samordnar länsstyrelsernas arbete. Det bedöms lämpligt att införa en liknande ordning när det gäller tillsynen enligt covid-19-lagen. Därför föreslås att Folkhälsomyndigheten ska ansvara för nationell tillsynsvägledning när det gäller den tillsyn som länsstyrelsen ska utöva. Vidare behövs en samordning mellan länsstyrelserna för att tillsynsarbetet ska kunna bedrivas effektivt. Länsstyrelsen i Dalarnas län föreslås därför utses att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete som utövas med stöd av den föreslagna covid-19-lagen. Det sammanhållande uppdraget syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Länsstyrelserna har möjlighet att med stöd av 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning ställa någon av sina anställda till en annan länsstyrelses förfogande för att där avgöra ett ärende som den senare länsstyrelsens anställda är förhindrade att avgöra på grund av jäv eller av andra synnerliga skäl. Denna möjlighet används för närvarande inom länsstyrelsernas olika verksamhetsområden. Med anledning av länsstyrelsernas nya tillsynsuppgifter enligt det föreslagna regelverket och mot bakgrund av att arbetet kan komma att vara ojämnt fördelat mellan länen, bedöms behovet av att länsstyrelserna ska kunna avlasta varandra med omfattande tillsynsuppgifter att öka. Det bedöms därmed lämpligt att vidga möjligheterna för länsstyrelserna att kunna ställa anställda till förfogande för att avgöra ärenden till att även gälla om det finns särskilda skäl.

En välfungerande samverkan mellan länsstyrelserna och lokala aktörer främjar en effektiv tillsyn. Kommuner är en särskilt viktig lokal aktör vid samverkan eftersom kommuner har en god kännedom om de lokala förhållandena som kan vara av betydelse för länsstyrelserna vid tillsynsutövning. Därutöver utövar kommuner tillsyn över smittskyddsåtgärder på serveringsställen och ett erfarenhetsutbyte kring tillsynsarbetet kan vara värdefullt för såväl länsstyrelserna som kommunerna.

I länsstyrelsens tillsynsverksamhet enligt förslaget till covid-19-lag kan uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden förekomma. Sådana uppgifter bör omfattas av sekretess, om det kan antas att ett röjande kan orsaka skada.

Av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillsyn för uppgift som rör enskilds affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) följer att sådan sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen.

Denna ordning bör gälla för de uppgifter som länsstyrelserna får del av i sin tillsynsverksamhet. Det föreslås därför att en bestämmelse om tillsyn enligt den föreslagna covid-19-lagen förs in i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen. Sekretess bör inte gälla för beslut i ärenden.

4 Det kan bli nödvändigt att tillfälligt stänga gallerior och varuhus

Bedömning: Ett förslag till en förordning som ger möjlighet att tillfälligt stänga gallerior och varuhus för allmänheten bör förberedas. En sådan förordning ska underställas riksdagens prövning.

Skälen för bedömningen: Bland de smittskyddsåtgärder som kan bli aktuella för verksamhetsutövare att förhålla sig till är stängning av verksamheter den mest ingripande. En sådan åtgärd bedöms kunna vara nödvändig och proportionerlig med anledning av följande skäl.

Runtom i världen pågår forskning avseende vilka åtgärder som anses vara mest effektiva för att bromsa smittspridningen. Som anförs ovan uppkommer risk för spridning av sjukdomen covid-19 när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Det finns studier som pekar på att en kraftig begränsning av miljöer där människor kommer samman bidrar till att minska smittspridningen (se t.ex. Brauner J.M. m.fl. 2020. Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19. *Science*. DOI: 10.1126/science.abd9338). Vidare har riktade stängningar av verksamheter bedömts vara effektiva under vissa omständigheter. Det som förefaller vara viktigt i sådana fall är att en stängning omfattar miljöer som bedöms utgöra hög risk för smittspridning. En sådan bedömning är i hög grad beroende av sammanhang och handlar i grunden om att utgå från vilka inomhusmiljöer många människor befinner sig i under en längre tidsperiod. Det finns särskilda risker med inomhusmiljöer så som varuhus och gallerior eftersom det förekommer, framför allt under vintern, att människor uppehåller sig där inte bara för att handla, utan även i syfte att umgås med andra och ta del av även det övriga utbudet som kan finnas i den miljön, t.ex. caféer, restauranger och serviceinrättningar.

Stängning av sådana miljöer är en mycket ingripande åtgärd som utgör ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Om en sådan åtgärd övervägs, måste den ställas i förhållande till de långtgående negativa konsekvenser det innebär för företag som berörs av en sådan stängning. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av covid-19.

Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. Det beror också på vilka effekter de smittskyddsåtgärder som nu föreslås kan komma att få. Den nuvarande situationen med tilltagande smittspridning och en alltmer ansträngd situation inom hälso- och sjukvården kräver att regeringen vid behov har möjlighet att vidta ännu kraftigare åtgärder än de som redan används. Som anförs ovan har dessutom en ny variant av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 påvisats, vilken antas ha en ökad spridningsförmåga. Smittläget följs löpande och noggrant. Mot bakgrund av det aktuella smittläget behöver ett förberedande arbete inledas för att vid behov skyndsamt kunna vidta åtgärder som innebär att vissa miljöer kan behöva tillfälligt stängas för allmänheten.

De miljöer som i första hand bör bli aktuella vid en sådan situation är gallerior och varuhus. Bedömningen av vilka miljöer som bör stängas är

som anförs ovan i hög grad beroende av sammanhang och handlar i grunden om att utgå från var många människor kommer samman under en längre tidsperiod. Gallerior, men också vissa varuhus, utgörs av inomhusmiljöer där många människor samlas och kan inrymma flera butiker, serviceinrättningar, restauranger, caféer och andra verksamheter. Framför allt under vintern uppehåller sig många där inte bara för att handla i en enstaka butik, utan även för att ta del av det övriga utbudet och för att umgås. Även varuhus som inte nödvändigtvis inrymmer många olika verksamheter men som har ett stort eget utbud av olika varor drar till sig människor och är inomhusmiljöer där människor stannar under en längre tid.

En eventuell tillfällig stängning av gallerior och varuhus innefattar en påtaglig begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten. En sådan begränsning får inte gå utöver det som bestämmelserna i den föreslagna förordningen ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Avvägningar har gjorts utifrån smittskyddsperspektiv i fråga om i vilken typ av miljöer det finns en förhöjd risk att smittas av viruset och förslagen riktar in sig på dem. Förslaget innebär vidare att förbudet att hålla öppet inte är absolut. Undantag görs t.ex. för sådana verksamheter i en galleria eller i ett varuhus som bedöms vara nödvändiga att hålla öppna för allmänheten. Mot bakgrund av den tilltagande smittspridningen och den alltmer ansträngda situationen i hälso- och sjukvården bedöms att det relativt hastigt kan uppkomma ett behov av få tillgång till den möjlighet att stänga de inomhusmiljöer som den föreslagna förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ger. Under förutsättning att smittläget är sådant att mindre ingripande åtgärder inte ger tillräckliga möjligheter att förhindra smittspridning bedöms den föreslagna utformningen av förordningen innebära att regleringen är förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen. Som framgår nedan (avsnitt 5.2) måste den avgörande behovs- och proportionalitetsbedömningen göras utifrån det vid varje given tidpunkt rådande smittläget.

Ansvar för att säkerställa att olika smittskyddsåtgärder följs bör, som har utvecklats i avsnittet om särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder för handelsplatser, åvila den som är verksamhetsansvarig. Den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus ska enligt den föreslagna förordningen om tillfällig stängning därmed hålla verksamheten stängd för allmänheten under den period som stängningen gäller. Att verksamheten ska hållas stängd innebär att den verksamhetsansvarige ska se till att allmänheten inte har tillgång till lokalen. Detsamma gäller den som driver en butik, en serviceinrättning, en gym- eller sportanläggning, ett serveringsställe eller annan verksamhet som riktar sig till allmänheten och som är belägen i gallerian eller i ett varuhus som inrymmer flera verksamheter. Det kan framstå som inkonsekvent att en butik eller en annan verksamhet ska stängas av den enda anledningen att den inryms i en galleria, trots att verksamhetsutövaren kan ha vidtagit samma smittskyddsåtgärder som en motsvarande verksamhet som finns utanför gallerian. En stängningsåtgärd syftar till att förhindra att människor samlas i sådana miljöer som gallerior och varuhus utgör. Det är därför nödvändigt att även de verksamheter som är belägna i gallerian eller varuhuset också måste stängas.

Det finns dock skäl att tillåta att viss verksamhet hålls öppen, trots att gallerian eller varuhuset som den är belägen i stängs. I en sådan situation åligger det den som är verksamhetsansvarig för gallerian eller varuhuset att se till att allmänheten ges tillträde till de verksamheter som behöver vara öppna. I övrigt ska gallerian eller varuhuset hållas stängd på samma sätt som beskrivs ovan. I den föreslagna förordningen görs därför undantag för livsmedelsbutiker, apotek, hälso-, sjukvårds- och tandvårdsinrättningar samt särskilt samhällsviktig verksamhet. Systembolagets verksamhet står under Livsmedelsverkets tillsyn och bedöms i detta sammanhang omfattas av undantaget för livsmedelsbutiker. Systembolaget har ensamrätt på försäljning av alkoholhaltiga drycker i Sverige, vilket innebär att de i enlighet med svensk alkoholpolitik ska främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. En stängning skulle innebära en ökad risk för handel med smuggelsprit och annan olovlig försäljning i strid med alkohollagen (2010:1622).

Vad som bör avses med särskilt samhällsviktig verksamhet får avgöras i det enskilda fallet. Viss ledning kan hämtas från den definition som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram, vilken inbegriper verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. MSB har även tagit fram en vägledning som ska ge stöd i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet. Vägledningen riktar sig till alla som har behov av att identifiera samhällsviktig verksamhet inom en organisation, inom ett geografiskt område eller inom ett ansvarsområde (Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, www.msb.se). Någon uttömmande uppräkningslista av vilka verksamheter som bedöms vara särskilt samhällsviktiga föreslås således inte i denna promemoria.

Vidare undantas butiker och andra verksamheter som är belägna i en galleria eller ett varuhus, men som har en utomhusentré. I sådana verksamheter bedöms det finnas möjligheter att genom andra åtgärder undvika att det uppstår trängsel på det sätt som kan förekomma inne i gallerian eller varuhuset. Undantaget för dessa verksamheter gäller dock under förutsättning att tillträde från lokalen till gallerian eller varuhuset i övrigt inte är möjligt, antingen för att det inte finns en sådan publik förbindelse mellan lokalen och gallerian eller varuhuset, eller för att den har tillfälligt spärrats av.

Den som behöver tillträde för att utföra sitt arbete i gallerian eller varuhuset omfattas inte av ordet allmänheten i bestämmelsen.

Den föreslagna förordningen om särskilda begränsningar bör vara tillämplig på sådan verksamhet som får hållas öppen trots kravet på stängning. Det finns också anledning att tydliggöra att bestämmelsen om stängning i förslaget till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser ska ha företräde framför bestämmelserna om handelsplatser i förordningen om särskilda begränsningar. Detta föreslås komma till uttryck i författningstexten.

Föreskrifter som innebär att vissa verksamheter tillfälligt måste stängas ska enligt förslaget till covid-19-lag underställas riksdagens prövning. Den föreslagna förordningen ska därför, om en sådan beslutas, underställas riksdagens prövning.

5 Tidsbegränsning samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

5.1 Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning av covid-19

Förslag: Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska träda i kraft den 10 januari 2021 och upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

Genom förordningen upphävs förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

De upphävda förordningarna gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Skälen för förslaget: Förordningen föreslås meddelas med stöd av den föreslagna covid-19-lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 10 januari 2021 och upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Förordningen föreslås därför träda i kraft och upphöra gälla vid samma tidpunkt som lagen.

Avsikten är att förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska upphävas i samband med att förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 träder i kraft.

Som en allmän förutsättning för åtgärder som vidas med stöd av lagen och förordningen gäller att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar endast får meddelas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 och att åtgärderna inte får vara mer långtgående än det som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. För att en smittskyddsåtgärd ska ge effekt på spridningen av covid-19 krävs att den består under en viss tid. För olika typer av verksamheter kan giltighetstiden för de särskilda begränsningarna behöva vara olika. Även om förordningen föreslås upphöra att gälla vid utgången av september 2021 kommer giltighetstiden för bestämmelserna om särskilda begränsningar och övriga smittskyddsåtgärder därför att behöva omprövas kontinuerligt för att säkerställa att de inte gäller längre än nödvändigt.

Vid upphävandet kan det finnas ärenden och mål som har inletts med stöd av förordningarna. En övergångsbestämmelse bör därför införas om att de upphävda förordningarna fortsatt ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

5.2 Förordningen om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Förslag: Förordningen om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen ska träda i kraft den 10 januari 2021.

Skälen för förslaget: Förordningen föreslås meddelas med anledning av den föreslagna covid-19-lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 10 januari 2021. Förordningen föreslås därför träda i kraft vid samma tidpunkt som lagen.

5.3 Förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Bedömning: Giltighetstiden för förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 bör vara högst en månad.

Skälen för bedömningen: Avgörande för att hantera den pågående pandemin är, som anføres ovan, att rätt åtgärder sätts in vid rätt tillfälle. Smittläget är föränderligt över tid och en ökning av samhällsspridningen kan uppkomma snabbt. I denna promemoria presenteras förslag som syftar till att klargöra under vilka förutsättningar som regeringen snabbt ska kunna besluta om att den föreslagna förordningen om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska träda i kraft, om det bedöms nödvändigt. En bedömning av smittläget, ställt i relation till den kraftiga inskränkning som en stängning skulle innebära, är dock något som behöver göras kontinuerligt. Det föreslås därför inte något datum för ikraftträdande. Ett beslut om att utfärda förordningen måste grunda sig på en bedömning av det aktuella smittläget. Inför ett eventuellt sådant beslut bör regeringen därför hämta in behövliga upplysningar och yttranden om smittläget från berörda aktörer.

För att en smittskyddsåtgärd ska ge effekt på spridningen av covid-19 måste den gälla under en viss tid. Men om det inte längre finns förutsättningar för beslutade åtgärder om särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder ska gällande föreskrifter och beslut omedelbart upphävas.

I denna promemoria görs därför bedömningen att förordningen om tillfällig stängning bör gälla som längst en månad och att giltighetstiden måste övervägas noggrant i det fall som det skulle bli aktuellt för regeringen att besluta om förordningen.

De mest ingripande åtgärderna om stängning av en viss typ av verksamhet som kan vidtas med stöd av den föreslagna lagen kan enligt förslaget till covid-19-lag endast beslutas av regeringen. En sådan åtgärd ska underställas riksdagens prövning genom en proposition. Regeringen ska enligt lagförslaget föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Om riksdagen gör samma bedömning som regeringen fortsätter förordningen att gälla till

dess att giltighetstiden för den har gått ut. Om riksdagen inte gör samma bedömning som regeringen i fråga om behovet av föreskrifterna, kan riksdagen meddela en lag som upphäver eller ersätter regeringens förordning. Det finns inget hinder mot att regeringens förordning träder i kraft innan den underställs riksdagens prövning.

6 Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen

Även kommunala verksamheter omfattas av den föreslagna regleringen. Framför allt gäller detta verksamhet i form av gym- eller sportanläggningar för inomhusaktivitet, badhus, lokaler eller verksamhet som omfattar användning eller upplåtelse av lokaler eller andra utrymmen inomhus som används eller upplåts för tillställningar eller andra liknande privata sammankomster. Skyldigheten att vidta åtgärderna kan sägas inskränka den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslagen är att förhindra smittspridning i förhållande till sådana miljöer där det bedöms finnas behov av en tvingande reglering i form av smittskyddsåtgärder. De smittskyddsåtgärder som föreslås kan inte uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än genom den reglering som föreslås.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare

Sammanfattande bedömning

Promemorians förslag bedöms kunna innebära risk för betydande konsekvenser för berörda företag och andra verksamhetsutövare. Det finns samtidigt ett stort behov av att stärka förutsättningarna att vidta förebyggande åtgärder för att minska ytterligare smittspridning under den pågående pandemin. För många företag kan ytterligare restriktioner försämra ett redan ansträngt läge. Nyttan av åtgärderna bedöms dock uppväga de konsekvenser som kan uppstå för berörda företag och andra verksamhetsutövare. Frågan om ekonomisk ersättning med anledning av de föreslagna förordningarna ska övervägas inom ramen för det löpande arbete som bedrivs för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

Förslagen berör ett stort antal branscher

Följande beskrivning av vilka typer av verksamheter som kan omfattas av förslagen är inte uttömmande.

Förslaget till förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 om begränsningar berör handelsplatser såsom köpcentrum, varuhus, butiker, serviceinrättningar och liknande platser såsom gallerior. Med serviceinrättningar avses verksamheter såsom t.ex. frisersalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Förslagen berör även platser för fritids- eller kulturverksamhet såsom gym- och sportanläggningar samt badhus. Förslaget till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 om stängning påverkar gallerior och varuhus.

Förslagen kommer även leda till konsekvenser för den som inom ramen för en yrkesmässig verksamhet använder eller upplåter lokaler och områden för privata sammankomster. Därutöver har förslagen i varierande grad konsekvenser för företag som upplåter lokaler för sådana verksamheter som anges ovan.

Därutöver omfattar förslagen som rör särskilda begränsningar för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar även evenemang som i många fall anordnas av företag eller andra typer av verksamhetsutövare. Det gäller bl.a. konserter, teater- och biografföreställningar, tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor.

Beslut om åtgärder enligt promemorians förslag kan komma att omfatta hela eller delar av de verksamheter som anges ovan. Även sådana verksamheter som drivs i offentlig regi eller på uppdrag av det offentliga påverkas av eventuella intäktsbortfall.

Utöver de verksamheter som direkt omfattas av föreskrifter och beslut enligt promemorians förslag kommer även verksamheter som levererar varor eller tjänster till de direkt berörda verksamheterna att påverkas genom förändringar i efterfrågan.

Konsekvenserna kommer att bero av ett flertal faktorer

Vilka och hur omfattande konsekvenser förslagen kan ge upphov till skiljer sig åt såväl inom som mellan olika branscher beroende på deras olika förutsättningar. Det är därmed svårt att ge en samlad bild av effekterna av olika särskilda begränsningar eller stängningsalternativ.

Förslagen bedöms kunna innebära ett intäktsbortfall för berörda verksamheter, inklusive ett ytterligare intäktsbortfall för de verksamheter vars intäkter redan påverkats. Ett rimligt antagande är att tvingande krav kommer att medföra ökade kostnader för smittskyddsåtgärder för många verksamheter samt ställa höga krav på skyddsansvarigas arbetsmiljöarbete. Exempelvis kan åtgärder för att anpassa lokaler, inklusive möblering och besöksflöden, innebära såväl kostnader som minskad produktivitet. Åtgärder för att säkerställa att eventuella persongränser efterlevs för såväl handelsplatser, inbegripet köpcentrum och butiksgallerior, som andra typer av berörda verksamheter kan innebära merkostnader då exempelvis personal kan behöva avsättas för att övervaka att det tillåtna antalet kunder eller besökare inte överskrids. Konsekvenserna beror givetvis även på hur länge eventuella åtgärder i form av särskilda begränsningar eller tillfälliga stängningar är i kraft.

7.2 Konsekvenser för staten

Förslagen väntas innebära ökad arbetsbelastning för Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten samt länsstyrelserna.

Folkhälsomyndigheten ansvarar enligt förslaget för nationell tillsynsvägledning och bedöms inte påverkas av de föreslagna förordningarna i någon nämnvärd omfattning. Med anledning av de normgivningsbemyndiganden som föreslås kommer Folkhälsomyndigheten dock att behöva ta fram mer detaljerade föreskrifter. Kostnaden för hantering av det arbetet bedöms för närvarande rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

De särskilda begränsningar som följer av de föreslagna förordningarna bedöms medföra en utökad verksamhet för länsstyrelserna som kommer att ansvara för tillsynen. Länsstyrelserna kommer även behöva vidta vissa förberedande insatser inför och i samband med att den föreslagna covid-19-lagen träder i kraft. Det handlar bl.a. om att utveckla rutiner och tillsätta personal, t.ex. jurister och inspektörer, för att myndigheterna snabbt ska kunna inleda tillsynen på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Det snabba införandet innebär även ökade kostnader för att ställa personal till förfogande.

En hög smittspridning och eventuellt bristande följsamhet i fråga om föreskrifter kan dessutom komma att bli mycket resurskrävande. Vidare kommer tillsynens omfattning och innehåll att skilja sig åt mellan de olika tillämpningsområdena. Inriktningen innebär att länsstyrelserna ska inleda tillsyn i fråga om de verksamheter som omfattas av föreskrifterna med en mycket kort förberedelsestid. I ett inledande skede kommer tillsynsverksamheten att behöva bedrivas enbart med redan anställd personal. Detta kommer att avsevärt påverka verksamhetsförutsättningarna för länsstyrelserna och kräva omprioriteringar inom befintlig verksamhet. Det kommer inte heller att vara möjligt för länsstyrelserna att utöva tillsyn över samtliga verksamheter inom förordningarnas tillämpningsområde. I stället kommer tillsynen att behöva utgå från risk och väsentlighet. Hur smittläget och behovet av tillsyn utvecklas inom de olika områdena kommer att påverka resursbehovet. Kostnaderna både för det förberedande arbetet och för tillsynen ryms inte inom befintliga anslagsramar för länsstyrelserna. Kostnaderna kommer att hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

Genom den föreslagna lagen och tillhörande förordningar får länsstyrelserna i uppdrag att ansvara för tillsynen. Enligt 19 § i förslaget covid-19-lagen ska Polismyndigheten på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs i samband med länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsens möjlighet att i vissa fall få begära handräckning från Polismyndigheten kommer att innebära ökade arbetsuppgifter för Polismyndigheten. I och med att tillsynsinsatserna sannolikt kommer att öka till följd av den föreslagna förordningen kan Polismyndighetens verksamhet påverkas av ökad efterfrågan om stöd vid tillsynen. Förslagen förväntas dock inte föranleda några större ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten utan bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Även domstolarnas verksamhet kommer att påverkas av den föreslagna förordningen. 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 utdömmande av vite är förhållandevis resurskrävande kan även ett mindre antal inkommande mål innebära en ökad arbetsbelastning för domstolarna. Kostnaderna bedöms dock rymmas inom befintliga ramar för Sveriges Domstolar

Övriga kostnader för staten som kan uppstå är stöd till arbetsgivare inom ramen för systemet för korttidspermittering. De yrkesgrupper som arbetar inom verksamheter som omfattas av förslagen kan komma att bli uppsagda. I syfte att förhindra uppsägningar finns möjlighet till korttidspermittering så att drabbade företag ska kunna behålla sin personal. Inom ramen för arbetet med denna promemoria är det inte möjligt att uppskatta de kostnadmässiga konsekvenserna av eventuella permitteringar till följd av förslagen i förordningen. Om förslagen leder till uppsägningar och till ett ökat antal individer som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan kostnader för staten uppstå för arbetslöshetsersättning och ersättningar för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program samt till en ökad arbetsbelastning för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

7.3 Konsekvenser för regioner och kommuner

Länsstyrelserna ska enligt förslagen om särskilda begränsningar för vissa verksamheter samråda med regionernas smittskyddsläkare. Utöver det bedöms inte förslagen ha någon nämnvärd påverkan på regionernas verksamhet.

Det kan uppstå ekonomiska konsekvenser när kommunerna behöver begränsa kapaciteten inom kommunal verksamhet till följd av nya regler om begränsningar eller när verksamhet behöver tillfälligt stängas. Det är dock inte möjligt att inom ramen för denna promemoria uppskatta sådana konsekvenser. Kommunerna ansvarar för tillsyn av serveringstillfällen och påverkas följaktligen av en eventuell tillfällig stängning av gallerior och varuhus, eftersom det innebär att även serveringsställen som finns i sådana inrättningar ska stängas under en begränsad period.

7.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna till följd av den föreslagna förordningen är svåra att överblicka. Om en kraftig begränsning av besökare på handelsplatser och andra verksamheter genomförs, alternativt att verksamheterna tillfälligt stängs, medför det troligen att vissa yrkesgrupper bli uppsagda eller permitterade. Beroende på den totala omfattningen av åtgärder om sådana särskilda begränsningar eller tillfälliga stängningar får företagen uteblivna intäkter. På både kort och lång sikt kommer arbetslösheten att påverkas och på sikt kommer detta innebära uteblivna skatteintäkter för staten i form utebliven mervärdesskatt och uteblivna arbetsgivaravgifter. En ökad arbetslöshet innebär också inkomstbortfall för de individer som drabbas och ökade kostnader för staten för arbetslöshetsersättning och ersättningar för deltagande i

arbetsmarknadspolitiska program. Eftersom det är ett stort antal branscher som berörs, med såväl privata som offentliga arbetsgivare, bedöms förslagen i nuläget inte beröra kvinnor mer än män, eller tvärtom. Däremot är det fler kvinnor som redan för närvarande har en lägre inkomst, vilket innebär att det är särskilt viktigt att följa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten och jämställdhet i övrigt. Särskilt nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden och den ekonomiska självständigheten i den gruppen kommer att vara viktig att följa.

För kommunerna kan förslagen komma att innebära minskade skatteintäkter på grund av lägre inkomster hos kommunmedlemmar, vilket även kan komma att påverka kommunerna med ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Då det typiskt sett drabbar yrkeskategorier som inte tillhör de övre inkomstskikten kan särskilda begränsningar eller tillfälliga stängningar enligt förslagen öka de ekonomiska klyftorna vid en utökad arbetslöshet för dessa yrkesgrupper, dvs. åtgärderna kan sägas innebära en delvis regressiv fördelningspolitisk konsekvens.

En ökad arbetslöshet kan utöver de monetära effekterna dels öka förekomsten av våld, kontroll och missbruk i hemmet, dels bidra till ökad psykisk ohälsa. Den som är utsatt kan också få svårare att söka stöd. Särskilt kvinnor, barn och hbtq-personer är utsatta, men även pojkar och män utsätts för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Barn riskerar att drabbas särskilt hårt av följderna av utbrottet av viruset som orsakar sjukdomen covid-19. I synnerhet de barn som redan befinner sig i utsatta situationer. Det kan sin tur leda till en ökad ansträngning på kommunernas individ och familjeomsorg.