

Avdelningen för juridik
Germund Persson
Avdelningen för vård och omsorg
Ulrika Vestin
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Ann-Sofie Eriksson

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Remiss av promemorian särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av covid -19

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) delar uppfattningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka trängsel och tillstyrker att bemyndigandena i covid-19-lagen används för att besluta om särskilda begränsningar för vissa verksamheter.
- SKR har inget att erinra mot att särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder tillfälligt införs för den som bedriver verksamhet på en handelsplats eller som driver gym- och sportanläggningar och badhus.
- SKR tillstyrker att särskilda begränsningar tillfälligt införs för den som yrkesmässigt upplåter lokaler och andra utrymmen för privata sammankomster och att nuvarande reglering av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar överförs från den s.k. förbudsförordningen till den nu föreslagna förordningen.
- SKR tillstyrker förslaget att Folkhälsomyndigheten ska ges en tillsynsvägledande roll och att en länsstyrelse ska ges i uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete.
- SKR har inget att erinra mot att en särskild förordning föreslås som ger möjlighet att tillfälligt stänga gallerior och varuhus för allmänheten och som kan införas snabbt om det skulle uppstå behov av en sådan åtgärd. SKR vill dock betona att en sådan åtgärd bara kan komma ifråga om övriga begränsningar visat sig otillräckliga och vikten av att frågan om ersättning till drabbade företag och verksamheter vid en nedstängning får en godtagbar lösning.
- SKR anser dock att det krävs förtydliganden av den föreslagna regleringen i vissa avseenden.
- SKR anser att konsekvensanalysen behöver kompletteras med tydligare besked om hur drabbade företag och verksamheter – och även kommuner och regioner vars verksamhet påverkas – ska kunna kompenseras.

Förbundets ställningstagande

Det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka trängsel

Av utvecklingen under hösten 2020 och under jul- och nyårshelgen måste slutsatsen dras att hittillsvarande åtgärder för att motverka ökad smittspridning inte varit tillräckliga. SKR delar därför uppfattningen att det finns behov av ytterligare åtgärder

för att motverka trängsel och därmed också förhindra ökad smittspridning, vilket förbundet också framfört i sitt remissyttrande över promemorian Covid-19-lag. Den omfattande smittspridningen med ett stort antal allvarligt sjuka och många avlidna i covid-19 gör att läget är mycket allvarligt. Den senaste tidens ökning av smittspridningen och den belastning som det innebär för hälso- och sjukvården i stort och särskilt för intensivvården, gör situationen mycket ansträngd. Också andra verksamheter inom välfärdssektorn är satta under hård press, bl.a. äldreomsorgen. Någon avmattning av smittspridningen i närtid kan inte skönjas.

SKR tillstyrker därför att bemyndigandena i den kommande covid-19-lagen används för att – såsom föreslås i promemorian – tillfälligt reglera vissa verksamheter, där det finns risk för trängsel och därmed också risk för fortsatt smittspridning.

SKR anser dock att det krävs förtydliganden av den föreslagna regleringen i vissa avseenden, vilket utvecklas i det följande.

Särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder – Handelsplatser

SKR har inget att erinra mot att särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder tillfälligt införs för den som bedriver verksamhet på en handelsplats. Även om många verksamheter inom handeln gjort stora ansträngningar för att leva upp till Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12), bör tydliga bestämmelser i den föreslagna förordningen tillsammans med de tillsynsinstrument som covid-19-lagen kommer att innehålla, ytterligare kunna inskräpa vikten av att reglerna efterlevs, både i förhållande till verksamhetsutövare och besökare.

Enligt SKR finns dock vissa otydligheter i den föreslagna regleringen. Med handelsplats avses enligt den föreslagna covid-19-lagen ”köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser som är öppna för allmänheten”. I motiven nämns att även t.ex. platser för torghandel kan utgöra handelsplatser.

Enligt SKR framstår det som något oklart med vad som i förslaget till förordning avses med ”lokaler och tillhörande områden utomhus”. En innehavare av en butik förfogar som regel bara över butikslokalen och kan i sådana fall bara vidta åtgärder inom lokalen. SKR anser därför att det behöver förtydligas om uttrycket ”och tillhörande utrymmen utomhus” syftar på sådana utrymmen som verksamheten faktiskt och rättsligt har rätt att förfoga över, eller om något annat är avsett. Begreppet ”lokaler” framstår vidare som mindre adekvat om det handlar om verksamheter som inte bedrivs i lokaler. SKR föreslår därför följande alternativa formulering: ”lokaler och områden eller utrymmen utomhus som den som driver verksamheten disponerar”.

SKR noterar att Folkhälsomyndigheten, med stöd av bemyndigandet i den föreslagna förordningen, har tagit fram förslag till föreskrifter och allmänna råd bl.a. avseende handelsplatser. Det är en grannlaga fråga vilka bestämmelser som bör komma till uttryck i förordningen och vilka som bör överlåtas på Folkhälsomyndigheten att

besluta om, men SKR anser att den grundläggande bestämmelsen om att den som driver verksamheten ska informera sina kunder och besökare om hur smittspridning kan undvikas bör lyftas till förordningstexten.

Särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder – Gym- och sportanläggningar och badhus

SKR har inget att erinra mot att särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder tillfälligt införs för den som driver gym- och sportanläggningar för inomhusaktivitet och badhus. Förbundet noterar att det i propositionen *En tillfällig covid-19-lag* har tydliggjorts i lagtexten att bestämmelsen avser sådana anläggningar som är *öppna för allmänheten*. Detta bör enligt SKR – för undvikande av feltolkningar – anges även i förordningstexten.

SKR har vidare motsvarande synpunkt som ifråga om handelsplatser, att det behöver klargöras om formuleringen ”tillhörande områden utomhus” avser sådana utrymmen utomhus som den som driver verksamheten disponerar eller om något annat åsyftas. Det torde t.ex. vara mera ovanligt att ett gym disponerar utrymmen utomhus. Det förekommer dock att träningsföretag använder allmänna utegym eller naturen/parker för sina träningsgrupper, men som förbundet uppfattar det faller sådana platser utanför den föreslagna regleringen.

För att undvika oklarhet i förhållande till regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar – som per definition omfattar bl.a. tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar och marknader och mässor som anordnas för allmänheten eller som allmänheten har tillträde till (2 kap. 1 § ordningslagen) – anser SKR vidare att det i förordningstexten bör klargöras att regleringen av gym- och sportanläggningar och badhus inte gäller för sådan verksamhet som omfattas av bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (jfr s. 37-38 i propositionen *En tillfällig Covid-19-lag*).

Enligt SKR behöver det klargöras vad som avses med *besökare* när det gäller gym- och sportanläggningar och badhus. I propositionen *En tillfällig Covid-19-lag* (s. 33) utvecklas vad som avses med ”deltagare” när det gäller regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Motsvarande resonemang saknas när det gäller begreppet ”besökare”, dock sägs i lagkommentaren att bestämmelsen har likartad utformning som den som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, varvid hänvisas till den kommentaren (propositionen s. 98). Om en jämförelse med begreppet deltagare görs, verkar slutsatsen kunna dras bl.a. att anställda och funktionärer inte omfattas. Det blir inte lika givet hur man ska se på deltagare i sportevenemang, t.ex. träningsmatcher. Enligt SKR är det angeläget med så stor tydlighet som möjlighet i de här avseendena. Det är därför angeläget att denna fråga utvecklas i motiven.

En särskild frågeställning som SKR uppmärksammat är simträning som bedrivs som led i grundskolan. Enligt förbundet kan det för sådan verksamhet ifrågasättas om inte

ett undantag bör föreskrivas, dels för att risken för smittspridning inte lär öka särskilt av att viss del av undervisningen bedrivs i t.ex. ett badhus, under förutsättning att annan verksamhet inte pågår där samtidigt, dels med hänsyn till vikten av att värna simkunnigheten.

SKR noterar att Folkhälsomyndigheten i de förslag till föreskrifter som remitterats föreslår en definition av begreppen ”gym och sportanläggning” respektive ”badhus”. Enligt SKR kan det ifrågasättas att ett begrepp i en föreskrift av högre rang definieras i föreskrift av lägre rang. Enligt SKR därför övervägas om inte definitionen bör tas med i förordningen.

Särskilda begränsningar och andra smittskyddsåtgärder – Platser för privata sammankomster

SKR tillstyrker att särskilda begränsningar tillfälligt införs för den som yrkesmässigt upplåter lokaler och andra utrymmen för privata sammankomster. Enligt SKR ter det sig under nuvarande förhållanden rimligt att motsvarande begränsningar gäller för sådana aktiviteter som för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

SKR vill dock fästa uppmärksamhet på att reglerna inte gäller i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Detta framgår uttryckligen av 11 § tredje stycket i den föreslagna covid-19-lagen. Enligt SKR bör motsvarande begränsning för undvikande av oklarhet anges även i förordningen.

SKR vill också fästa uppmärksamhet på att begränsningen till 8 deltagare enligt det remitterade förslaget till förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 under vissa förutsättningar inte gäller för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med högst 300 deltagare, utan liksom nu lär bygga på att länsstyrelserna meddelar föreskrifter om ytterligare inskränkningar. Enligt förbundet är det angeläget att ett sammanhållet synsätt kommer till uttryck för olika typer av sammankomster, vare sig det är fråga om skärpningar eller lättnader, och oavsett om besluten om inskränkningar fattas av regeringen, Folkhälsomyndigheten eller länsstyrelserna.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

SKR tillstyrker förslaget att föra över regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar såvitt gäller att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i den nuvarande s.k. förbudsförordningen till den föreslagna förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och att förbudsförordningen därmed kommer att upphävas. Förbundet konstaterar att detta innebär att tillsynen kommer att vila på länsstyrelserna och att de olika tillsynsinstrumenten i den föreslagna covid-19-lagen blir tillämpliga, vilket är positivt.

Förslaget innebär att länsstyrelserna avses få motsvarande befogenhet att meddela föreskrifter om ytterligare begränsningar som de haft enligt förbudsförordningen.

Eftersom de beslut om sådana begränsningar som länsstyrelserna har meddelat med stöd av förbudsförordningen kommer att upphöra i och med att förbudsförordningen upphävs, måste länsstyrelserna fatta beslut om nya föreskrifter med stöd av den nu föreslagna förordningen för att samma begränsningar ska fortsätta att gälla. Enligt SKR är det angeläget att länsstyrelserna uppmärksammar detta.

Tillsyn

SKR tillstyrker förslaget att Folkhälsomyndigheten ska svara för tillsynsvägledning enligt covid-19-lagen. SKR tillstyrker också förslaget att en länsstyrelse ska få i uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete.

SKR tillstyrker att en länsstyrelse, utöver vad som anges i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning ska få ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande. Förbundet ifrågasätter dock om det finns skäl att uppställa krav på särskilda skäl för att detta ska få ske. Med hänsyn till behovet av en slagkraftig tillsyn och tillsynsorganisation och lagens tillfälliga karaktär bör enligt förbundet länsstyrelserna ges mandat att själva ta ställning till i vilka fall samverkan lämpligen kan ske.

SKR vill betona vikten av att samverkan mellan länsstyrelserna och kommunerna kan fortsätta att utvecklas för att främja en effektiv tillsyn bl.a. genom informations- och erfarenhetsutbyte.

Det kan bli nödvändigt att tillfälligt stänga gallerior och varuhus

SKR har inget att erinra mot att en särskild förordning föreslås som ger möjlighet att tillfälligt stänga gallerior och varuhus för allmänheten och som kan införas snabbt om det skulle uppstå behov av en sådan åtgärd. SKR vill dock betona att en sådan åtgärd bara kan komma ifråga om övriga begränsningar och försiktighetsmått visat sig otillräckliga.

Den föreslagna förordningen innehåller ett undantag för ”livsmedelsbutiker, apotek, hälso- och sjukvårds-inrättningar, tandvårdsinrättningar och särskilt samhällsviktig verksamhet som är belägen i gallerian eller varuhuset”. I motiven till bestämmelsen sägs att vad som bör avses med särskilt samhällsviktig verksamhet får avgöras i det enskilda fallet, och att viss ledning kan hämtas från den definition som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram. SKR ställer sig tveksamt till den praktiska användbarheten när det gäller denna hänvisning. Enligt vägledningen kan en mängd olika verksamheter räknas som samhällsviktiga och skilda meningar kan om vilka verksamheter som omfattas. Härtill kommer att det råder en skillnad i uttryckssätt när det i den föreslagna förordningstexten talas om ”särskilt samhällsviktig verksamhet”, medan MSB:s underlag avser samhällsviktig verksamhet. Det är förstås så att det kan avgöras i det enskilda fallet, men i första hand ankommer tillämpningen på de olika verksamhetsutövarna och det är då angeläget med största möjliga tydlighet om vad som gäller. SKR anser därför att regeringen i motiven till bestämmelsen bör ytterligare utveckla vilka verksamheter eller typer av verksamheter som avses

omfattas av undantaget. Enligt SKR behöver det bl.a. klargöras om folkbiblioteken, med hänsyn till deras särskilda uppdrag och lagkrav på verksamheten, avses omfattas av undantaget eller ej. Det finns också anledning att uppmärksamma att butiker kan ha en omfattande verksamhet vid sidan av större eller mindre livsmedelsförsäljning. Det är angeläget att det också klargörs vad undantaget i sådana fall avser.

SKR vill betona vikten av att frågan om ersättning till drabbade företag och verksamheter vid en nedstängning får en godtagbar lösning.

Tidsbegränsning samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR tillstyrker förslaget om tidpunkter för ikraftträdande och upphörande av förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Konsekvenser

SKR delar uppfattningen att de samhällsekonomiska konsekvenserna till följd av den föreslagna förordningen är svåra att överblicka. I promemorian (s. 32) sägs att förslagen bedöms kunna innebära ett intäktsbortfall för berörda verksamheter, inklusive ett ytterligare intäktsbortfall för de verksamheter vars intäkter redan påverkats, samt att tvingande krav också kommer att medföra ökade kostnader för smittskyddsåtgärder för många verksamheter samt ställa höga krav på skyddsansvarigas arbetsmiljöarbete, exempelvis i form av åtgärder för att anpassa lokaler, inklusive möblering och besöksflöden, personal för att övervaka att det tillåtna antalet kunder eller besökare inte överskrider etc.

SKR konstaterar dock att denna bedömning inte föranleder några slutsatser från regeringens sida. SKR anser därför att konsekvensanalysen behöver kompletteras med tydligare besked om hur drabbade företag och verksamheter – och även kommuner och regioner vars verksamhet påverkas – ska kunna kompenseras.

SKR vill här bl.a. uppmärksamma att intäktsförluster i verksamheter som erhåller olika typer av statligt stöd i vissa fall är korrelerade med intäktsbortfallen, medan de i andra fall inte lika tydligt motsvarar den ekonomiska skada som uppkommit. Många gånger har dessutom de likvida ersättningarna kommit mycket sent och varit behäftade med relativt krångliga ansökningsförfaranden. SKR vill understryka att det är synnerligen angeläget att det ekonomiska stödet utbetalas så snart det är möjligt till berörda verksamheter. Om ett köpcenter eller en galleria helt stängs under kortare eller längre tid torde det vara relativt lätt att härleda vilka intäktsbortfall som uppstår och vilka företag som blir drabbade. Även de butiker, sim- och idrottshallar m.m. som i specifika fall får stora utgifter som en konsekvens av krav på större ombyggnader eller system som kräver extra bemanning kan lätt urskiljas.

Det är viktigt att företag i samband med exempelvis stängning av köpcentrum kan få ekonomiskt stöd snabbt, då konsekvenserna annars kan drabba den specifika orten kraftigt, och ge långvariga negativa effekter.

Enligt SKR kan det vidare inte nog poängteras att så gott som alla fritids-, idrotts- och kulturverksamheter har drabbats hårt under pandemin och att det är av stor vikt att dessa verksamheter fortsättningsvis kan få stöd, även ett utvidgat sådant, så att dessa fortsatt kan bedriva sin verksamhet under och efter pandemin.

SKR anser att korttidspermitteringsreglerna har varit ett effektivt stöd för många verksamheter hittills under pandemin. Reglerna gäller i dagsläget med en ersättningsnivå om 75 procent fram till sista mars och med 50 procent fram till sista juni 2021. Då denna nya förordning antas gälla till och med september 2021 anser förbundet att stödet för korttidspermittering bör förlängas till detta datum.

SKR anser vidare att konsekvensutredningen bör kompletteras med en tydligare beskrivning av vilken effekt den ekonomiska påverkan blir för kommuners och regioners olika verksamheter. Här är det också viktigt med tidig information om på vilket sätt kommuner och regioner kommer att få ersättning och hur ersättning som kan påräknas. Kommuner och regioner behöver tidiga och bra planeringsförutsättningar. Ett sätt att åstadkomma detta vad avser minskade skatteintäkter, som gör att staten vare sig under- eller överkompenserar kommunsektorn, är att staten garanterar att ersätta skatteintäkterna så att skatteunderlaget täcks upp till en viss nivå, i stället för att lova vissa bestämda belopp.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande