

Promemoria om fortsatt giltighet av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

S2021/00760
Socialdepartementet

Innehåll

Promemoria om fortsatt giltighet av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	1
1 Sammanfattning.....	5
2 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag.....	7
3 Bakgrund.....	9
3.1 Regeringen och myndigheterna har vidtagit en mängd åtgärder för att hindra smittspridning	9
4 Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen förlängs	13
5 Konsekvenser av förslaget	17
6 Författningskommentar	21

1 Sammanfattning

Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av maj 2021. I denna promemoria föreslås att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av september 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som gäller till utgången av maj 2021¹,

dels att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av september 2021,

dels att punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före utgången av *maj* 2021.

Föreslagen lydelse

3.² Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före utgången av *september* 2021.

Denna lag träder i kraft den 31 maj 2021.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 2020:1192.

² Senaste lydelse 2020:1192.

3 Bakgrund

Covid-19 är en allvarlig sjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets spridning är mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 är en pandemi.

3.1 Regeringen och myndigheterna har vidtagit en mängd åtgärder för att hindra smittspridning

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att hindra spridningen av det virus som orsakar covid-19. Den 1 februari 2020 beslutades förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV (SARS-CoV-2), dvs. den sjukdom som nu benämns covid-19. Den 1 juli 2020 trädde ändringar i smittskyddslagen i kraft vilket innebär att covid-19 är klassificerad både som en allmänfarlig och en samhällsfarlig sjukdom.

Regeringen har infört begränsningar av möjligheten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, tillfälligt stoppat icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz och Utrikesdepartementet har avrått från icke nödvändiga resor. Regeringen har även vidtagit en rad olika åtgärder för att förhindra smittspridning i särskilda verksamheter och för att öka tillgången på skydds- och sjukvårdsutrustning etc. Regeringen har, i nära dialog med partierna i riksdagen, vidtagit en rad åtgärder för att mildra de negativa ekonomiska konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag och deras anställda. Exempel på åtgärder som har vidtagits är sänkta arbetsgivaravgifter, slopat sjuklöneansvar och stöd till egenföretagare vid sjukfrånvaro.

Enligt Folkhälsomyndigheten är det fysiska avståndet mellan personer och tiden som de vistas nära varandra en avgörande faktor för smittspridningen av det virus som orsakar covid-19. Risken för smittspridning är således extra stor i verksamheter där många för varandra okända människor samlas på små ytor under längre tid, t.ex. restauranger, barer och andra liknande miljöer. Detta gäller även när sådan verksamhet bedrivs av studentkårer och studentnationer. Regeringen bedömde mot bakgrund av detta i propositionen En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (prop. 2019/20:172) att det fanns behov av en reglering som kan förtydliga vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas samt en långsiktigt hållbar tillsynsorganisation som har tillgång till effektiva tillsynsverktyg.

Den 1 juli 2020 trädde lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i kraft. Enligt lagen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks. Besökare ska kunna hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Verksamheten ska även i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras och det ska finnas rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälso- skyddsområdet har tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter följs. Nämnden får besluta de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas.

Folkhälsomyndigheten får enligt förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen. Enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (HSLF-FS 2020:37) ska den som driver ett serveringsställe vidta lämpliga åtgärder för att trängsel ska kunna undvikas på de inom- och utomhusytor som besökare har tillträde till. Servering av mat eller dryck får endast ske till besökare som sitter vid ett bord eller en bardisk. Besökare får dock hämta mat och dryck vid en disk, en buffé eller liknande, om det kan ske utan trängsel. Besökare ska erbjudas möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten eller erbjudas handsprit. Besökare ska informeras om hur de kan minska risken för smittspridning. Den som driver ett serveringsställe ska vidare säkerställa att personalen

får adekvat information om hygienåtgärder för att förhindra smittspridning mellan besökare. Sedan den 24 december 2020 ska den som driver ett serveringsställe se till att sällskap kan hålla minst en meters avstånd från andra sällskap och att antalet besökare i ett och samma sällskap uppgår till högst fyra personer. Föreskrifterna kompletteras med allmänna råd.

I prop. 2019/20:172 konstaterades att de krav som åläggs den som driver ett serveringsställe kan begränsa verksamhetens bedrivande och få ekonomiska konsekvenser. Åtgärderna för att förhindra smittspridning bör anpassas efter det rådande läget och inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Lagen, som är tidsbegränsad och har förlängts, gäller till utgången av maj 2021 (prop. 2020/21:38). Vid förlängningen av lagen anförde regeringen bl.a. att det var smittspridningen i samhället och Folkhälsomyndighetens rekommendation om ett fortsatt nationellt regelverk om serveringsställen som föranledde förslaget om att förlänga lagen i fem månader till utgången av maj 2021 (a prop. s. 8). Sedan dess har spridningen av sjukdomen covid-19 ökat kraftigt.

Regeringen har vidare beslutat att införa ett tillfälligt förbud mot att servera alkohol under vissa tider på dygnet, se förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol. Under perioden den 24 december 2020 t.o.m. den 7 februari 2021 är det förbjudet att servera alkohol mellan kl. 20.00 och 11.00. Därefter gäller förbudet mellan kl. 22.00 och 11.00 fram till utgången av februari 2021.

Regeringen vidtar också åtgärder för att skapa bra förutsättningar för att skyndsamt erbjuda Sveriges befolkning vaccin mot covid-19-infektion. Regeringen har bl.a. ingått flera avtal om inköp av olika sorters vaccin. Därutöver har regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner ingått en överenskommelse som innebär att staten åtar sig att betala för vaccin och vaccinationer medan regionerna ansvarar för att utföra vaccinationerna. Vaccineringen inleddes den 27 december 2020.

Ett lagstiftningspaket för liv och hälsa

Den 10 januari 2021 trädde lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

samt ändringar i ordningslagen (1993:1617) och i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i kraft (prop. 2020/21:79). Den nya lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 innehåller bemyndiganden för regeringen eller för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på flera områden, bl.a. när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster.

Ändringarna i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas. Vidare får regeringen under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning. Lagändringarna är utformade så att de ger möjligheter till ingripande åtgärder för att minska smittspridning på serveringsställen, liknande de åtgärder som möjliggörs på andra områden som omfattas av lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Den lagen gäller till utgången av september 2021.

Med anledning av den nya lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har regeringen den 4 januari 2021 beslutat att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att under 2021, utifrån rådande och bedömt framtida epidemiologiska läge samt ur ett hälsofrämjande perspektiv, analysera vilka smittskyddsåtgärder som bör vidtas vid olika nivåer av smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Uppdraget ska delredovisas senast den 20 varannan månad med start i januari 2021, eller mer frekvent vid behov utifrån myndighetens bedömning av det epidemiologiska läget, så länge den nya lagen kommer att gälla.

4 Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen förlängs

Förslag: Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska fortsätta att gälla till utgången av september 2021.

Trots att lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021 ska den fortfarande gälla för ärenden eller mål som har inletts innan lagen upphörde.

Skälen för förslaget: Efter en period med förhållandevis låg smittspridning under sommaren 2020 har spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 ökat kraftigt under hösten och vintern 2020/2021. Även antalet dödsfall har ökat under perioden och uppgick enligt Folkhälsomyndigheten till drygt 10 000 i mitten av januari 2021. Enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd gäller för närvarande bl.a. att var och en bör begränsa nya nära kontakter genom att endast umgås med de personer som man normalt träffar. På restauranger och andra serveringsställen kan det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. Därmed kan det uppstå stora risker för smittspridning. Serveringsställen utgör enligt Folkhälsomyndigheten en särskild riskmiljö för smittspridning. (Folkhälsomyndigheten 2020, Insatser vid nya utbrott av covid-19).

Svensk hälso- och sjukvård är tungt belastad och ansträngd av pandemin samtidigt som annan planerad vård ställs in eller skjuts upp. Detta orsakar stort lidande för personer som kanske redan har fått vänta lång tid på exempelvis en höftoperation eller annat icke-akut ingrepp. Hälso- och sjukvården ansvarar även för omfattande vaccinationsinsatser som – även om de kommer att bidra till minskad

smittspridning på sikt – lägger ytterligare uppgifter på vårdens medarbetare.

Sverige befinner sig således alltjämt i en extraordinär situation. Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Det finns därför ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa spridningen av sjukdomen covid-19.

Den 10 januari 2021 trädde lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i kraft. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2021. Samtidigt trädde vissa ändringar i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i kraft. Dessa ändringar – nya 11 och 12 §§ – innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om långtgående inskränkningar i verksamheter som utgör serveringsställen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 11 § meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Regeringen får under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda. Föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda ska enligt 12 § underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskrifter beslutades. Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla serveringsställen, utan kan inskränkas till vissa typer av serveringsställen där det finns särskilt stora risker för smittspridning. De nya bestämmelserna är innehållsmässigt lika bestämmelserna i lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och utgör tillsammans med den lagen och ändringarna i ordningslagen (1993:1617) ett lagstiftningspaket som uteslutande syftar till att begränsa och hindra spridning av covid-19.

Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen gäller endast till utgången av maj 2021. Mot bakgrund av den rådande höga smittspridningen, belastningen på hälso- och sjukvården och att övriga delar i det lagstiftningspaket som ytterst syftar till att värna liv och hälsa gäller till utgången av september 2021 bör även lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

förlängas och gälla under samma tid, dvs. till utgången av september 2021. Liksom framfördes i förarbetena till den första förlängningen av lagens giltighetstid är det lämpligt att regeringen i samråd med bl.a. expertmyndigheter fortsatt följer utvecklingen av smittspridningen i samhället för att ta ställning till om regelverket bör upphävas, justeras eller förlängas ytterligare (se prop. 2020/21:38, s. 10).

En förlängning av lagens giltighetstid innebär fortsatta inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten. De krav på smittskyddsåtgärder som infördes genom lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen innebär till viss del rådighetsinskränkningar för exempelvis den som äger eller efter upplåtelse har rätt att nyttja en lokal och som bedriver serveringsställe men inte kan använda fastigheten fullt ut som planerat (se prop. 2019/20:172, s. 35). Föreskrifter om särskilda begränsningar som avser serveringsställen i enlighet med 11 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör inte kunna införas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att sådana begränsningar kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och därmed kan innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Enligt förarbetena till de nya särskilda begränsningarna kan det inte uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid besluta att alla serveringsställen ska hållas stängda (prop. 2020/21:79, s. 46).

Såsom anges ovan bedömer Folkhälsomyndigheten att serveringsställen utgör en särskild riskmiljö för smittspridning av covid-19. Att minska smittspridning för att värna liv och hälsa måste fortsatt vara en prioriterad fråga för samhället. De förslag som presenteras i promemorian motiveras således av ett angeläget allmänt intresse och bedöms vara förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att beslut som fattats med stöd av lagen ska kunna prövas i domstol även efter det att lagen har upphört att gälla. Det infördes därför en övergångsbestämmelse till lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som innebär att ett ärende eller ett mål får prövas efter det att lagen har upphört att gälla, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan infördes därför (prop. 2019/20:172).

Med anledning av att lagens giltighetstid nu förlängs finns det behov av en följdändring i övergångsbestämmelsen. Ändringen innebär att den upphävda lagen fortfarande ska gälla för ärenden eller mål som har inletts före utgången av september 2021.

5 Konsekvenser av förslaget

I promemorian föreslås att giltighetstiden för lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen förlängs till utgången av september 2021. Det innebär bl.a. att det under ytterligare fyra månader kommer att finnas krav på att den som driver ett serveringsställe ska ansvara för att vidta vissa åtgärder för att begränsa smittspridningen av sjukdomen covid-19.

Regeringen uttalade i propositionen En tillfällig covid-19-lag att de nya bemyndigandena i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen inte i sig påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, regionerna, kommunerna, företag eller andra enskilda och inte heller i övrigt ger upphov till några samhällsekonomiska konsekvenser. Om regeringen skulle meddela föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av de föreslagna bemyndigandena eller skulle bemyndiga en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela sådana föreskrifter, kommer emellertid mer eller mindre omfattande effekter att kunna uppkomma på såväl kort som lång sikt. Det finns en inte obetydlig grad av osäkerhet om de sammantagna konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som de föreslagna bemyndigandena möjliggör. Därför påpekades i propositionen att det är särskild vikt att regeringen dels gör en sedvanlig konsekvensanalys för det fall att föreskrifter med stöd av bemyndigandena ska tas fram, dels löpande följer upp effekterna av de åtgärder som har vidtagits (prop. 2020/21:79, s. 89).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomisk kompensation (bet. 2020/21:SoU23 punkt 3, rskr. 2020/21:159). Enligt utskottet ska en verksamhet som drabbas av regeringens föreskrifter som meddelas med stöd av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller 11 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som huvudregel ersättas. I vilken form, på vilket

sätt och i vilken omfattning ersättning ska beviljas får övervägas vidare i samband med att föreskrifterna tas fram.

Krav på smittskyddsåtgärder till följd av redan tidigare gällande bestämmelser i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som t.ex. begränsningar i antalet gäster, hur serveringen organiseras och att besökare endast får äta och dricka medan de sitter vid ett bord, kan leda till minskade intäkter eller ökade kostnader. Eventuella förelägganden eller förbud som kommunen kan besluta om för de verksamheter som inte följer reglerna kan också leda till minskade intäkter men detta kan förväntas främst för den tid ett sådant beslut gäller. Regeringen har under 2020 och början av 2021 fattat ett stort antal beslut om olika ekonomiska stöd till företag som drabbas av pandemin och av de begränsande beslut och föreskrifter som har fattats. Exempel på åtgärder som har vidtagits är omsättningsstöd till enskilda näringsidkare, omställningsstöd till företag som har fått minskad omsättning, stöd vid korttidsarbete, utökat statligt ansvar för sjuklönekostnader, anstånd med skatteinbetalningar, statlig lånegaranti för små och medelstora företag, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter, tillfällig rabatt för hyreskostnader i utsatta branscher och stöd till inställda eller uppskjutna kulturevenemang. Även på socialförsäkringsområdet har det vidtagits omfattande åtgärder. I prop. 2020/21:79 meddelar regeringen att den följer utvecklingen noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det behövs. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen har tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

Under förlängningen av lagen kommer kommunerna att ha ett fortsatt tillsynsansvar och länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten kommer att fortsätta utföra de åtgärder som följer av lagen och förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Regleringen har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Eftersom kommuner redan i dag har ansvar för tillsynen bedöms förslagen innebära ett begränsat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det bedöms inte möjligt att uppnå syftet med ändringarna med mindre ingripande åtgärder. Ingreppet bedöms därför vara proportionerligt.

Regionernas och smittskyddsläkarnas arbete med anledning av lagstiftningen kommer också att behöva fortsätta.

Kommunerna har sedan lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020 tillförts totalt 150 miljoner kronor för perioden 1 juli 2020 till och med den sista maj 2021. Regionerna har för sitt arbete tillförts 11 miljoner kronor och länsstyrelserna 3 miljoner kronor.

Liksom uttalades i förarbetena till lagen bedöms konsekvenserna för domstolsväsendet inte bli stora då flertalet verksamheter som meddelas förelägganden eller förbud sannolikt ser det som en effektivare åtgärd att åtgärda bristerna än att överklaga beslutet (prop. 2019/20:172, s. 40). Eventuella kostnadsökningar för domstolarna med anledning av förlängningen bedöms kunna hanteras inom befintliga förvaltningsanslag.

För de kommande fyra månader som lagen förlängs, dvs. från och med den 1 juni till och med den sista september 2021, beräknas kommunernas kostnader för tillsynsarbetet till 60 miljoner kronor, regionernas kostnader till 4,4 miljoner kronor och länsstyrelsernas kostnader till 1,2 miljoner kronor. Statens kostnader för den föreslagna förlängningen beräknas därmed till totalt 65,6 miljoner kronor.

6 Författningskommentar

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före utgången av september 2021.

Punkt 3 ändras som en följd av att giltighetstiden för lagen förlängs till utgången av september 2021. Bestämmelsen ska i övrigt tillämpas på samma sätt som tidigare (se prop. 2019/20:172 s. 46). Övervägandena finns i avsnitt 4.