



Folkhälsomyndigheten

Remissyttrande

Mottagare

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
david.brandell@regeringskansliet.se

Handläggare

Enheten för juridik
Li Nordström
Fredrik Robertsson

Datum

2020.12.23

Vårt ärendenummer

05837-2020

Ert ärendenummer

S2020/09214

Promemorian Covid-19-lag

Folkhälsomyndigheten har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerad promemoria.

Folkhälsomyndigheten ser sammanfattningsvis positivt på lagförslaget som ett komplement till befintliga regleringar, allmänna råd och rekommendationer.

Folkhälsomyndigheten avstyrker dock 12 § tredje stycket och 13 § och lämnar i övrigt följande förändringsförslag och kommentarer.

Generella synpunkter

Folkhälsomyndigheten konstaterar att enskilda individers följsamhet till gällande regelverk och rekommendationer under pandemin generellt sett varit hög, även över tid. I november ökade till och med den självskattade följsamheten.¹

Myndigheten inser dock att ju längre tid pandemin pågår desto större är risken att individers följsamhet minskar. Detsamma gäller för verksamheter där det redan idag finns signaler om att det i vissa situationer kan behövas skarpa åtgärder. Det är ytterst angeläget att fortsatt stävja smittspridningen av covid-19.

Lagförslaget ger möjlighet till en rad nya skarpa regleringar och innehåller sanktioner såsom böter, förelägganden och viten. Förslaget kan komma att innebära långtgående inskränkningar för både enskilda individer och en stor mängd verksamheter. Det kan även befaras en negativ effekt på folkhälsan i stort om enskildas tillgång till exempelvis service, idrott och kulturaktiviteter begränsas. Regleringarna bör baserat på ovan ses som en komplettering till den sedan länge applicerade linjen med frivillighet och personligt ansvar som smittskyddslagen och den s.k. svenska strategin till stor del bygger på.

De allra flesta covid-19-fall har smittats hemma eller på arbetsplatsen. Lagförslaget träffar inte dessa situationer. Även efter pandemilagens införande kommer således

¹ Se MSB:s "corona-barometer", <https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/msbs-arbete-med-anledning-av-coronaviruset/kantar-sifos-rapport-om-fortroende-oro-och-beteende-under-coronakrisen/>

det egna ansvaret och frivilligheten även fortsatt vara helt avgörande för att bromsa smittspridningen.

Lagen och dess bemyndiganden bör användas enbart när inga andra tillgängliga åtgärder har visat sig tillräckliga. Folkhälsomyndigheten välkomnar därför möjligheten för länsstyrelsen att fatta beslut i enskilda fall (förslagets 17 §). Detta förfarande bör vara förstahandsalternativet vid ingripande enligt lagen.

Föreskrifter med stöd av lagen kommer oundvikligen att träffa verksamhetsutövare som redan har vidtagit tillräckliga åtgärder för att bedriva smittsäkra verksamheter utifrån de allmänna råd och rekommendationer som finns. Föreskrifter bör därför vara andrahandsalternativet. Om det epidemiologiska läget kräver det kan det dock inte uteslutas att generella åtgärder, såsom stängning av en viss typ av verksamhet, kan behöva införas av regeringen med kort varsel.

Föreskrifter om stängningar av verksamheter bör dock av rättssäkerhetsskäl vara föremål för obligatorisk omprövning efter viss tid, t.ex. två veckor, eller underställas riksdagens prövning tidigare än en månad så som anges i förslaget. Eftersom motsvarande åtgärder saknar historiskt motstykke i svensk kontext och de kortsiktiga effekterna – och följdeffekterna – inte självklart går att förutse är detta en viktig säkerhetsventil även ur smittskyddsperspektiv.

Folkhälsomyndigheten saknar också en utredning i promemorian av hur ansvaret för att vidta smittskyddsåtgärder i verksamheter som omfattas av lagen ska fördelas mellan t.ex. fastighetsägare och hyresgäst. Det är angeläget att regeringen klargör detta, inklusive vad som i förekommande fall ska gälla för gemensamma lokaler och ytor på t.ex. köpcentrum. Detta kommer att sätta ramarna för Folkhälso-myndighetens föreskriftsarbete och tillsynen.

Folkhälsomyndigheten välkomnar vidare att de verksamheter som i dagsläget omfattas av den s.k. förbudsförordningen (SFS 2020:114) genom lagen kan regleras mer ändamålsenligt genom föreskrifter.

Mot bakgrund av de bemyndiganden som föreslås i lagen och möjligheten till lokala variationer bör ett nationellt samordningsansvar tillföras. Detta bör lämpligen läggas på Folkhälsomyndigheten på liknande sätt som i 1 kap. 7 § smittskyddslagen (2004:168).

Synpunkter per bestämmelse

2 § - Det bör tydligt anges vilken ställning lagen har i förhållande till andra lagar. Med den angivna formuleringen är detta inte tillräckligt tydligt och formuleringen öppnar för tolkningssvårigheter.

6 och 12 §§ - Begreppet *privata sammankomster* för tankarna till ordningslagens begreppsbildning. Ett annat begrepp bör övervägas, t.ex. *arrangemang* eller *evenemang*.

7 § - Bestämmelsen innebär högt ställda krav för när åtgärder får vidtas. Folkhälsomyndigheten instämmer i att så bör vara fallet. Som angetts ovan anser vi att så ingripande smittskyddsåtgärder som det nu är fråga om primärt bör vara föremål för ingripande i det enskilda fallet, och inte genom långtgående generella ålägganden i form av föreskrifter. Se vidare under kommentaren till 17 §.

Folkhälsomyndigheten anser att barns och ungas behov bör beaktas särskilt när åtgärder vidtas med stöd av denna lag. Detta gäller även andra grupper med särskilda behov, t.ex. personer med funktionsnedsättning. Detta bör framgå direkt i bestämmelsen eller i förarbetena till lagen.

8 § - Folkhälsomyndigheten anser att regleringen bör omfatta alla *personer* som närvarar vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Begreppet *deltagare* som är etablerat i ordningslagens praxis bör frångås eftersom det inte utgår från smittskyddsaspekter, och har exempelvis haft följderna att endast publik räknats som deltagare vid flera typer av sammankomster och tillställningar, vilket gjort att ett stort antal personer i vissa fall ändå kunnat samlas. Att använda begreppet *personer* skulle innebära att såväl funktionärer, utövare och åskådare kan omfattas av regleringen.

12 § - I promemorian anges: ”I de fall verksamhetsutövaren har personal på plats under sammankomsten bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas” (s. 35).

Detta förefaller enkelt att kringgå, t.ex. genom att personal hyrs in från annat håll, med följderna att det då kan ställas lägre krav på smittskyddsåtgärderna. Man kan istället tänka sig att även den som hyr får ta ansvar för smittskyddsåtgärder, eller att det regleras som ett solidariskt ansvar mellan uthyrare och hyresgäst.

Folkhälsomyndigheten anser också att begreppet ”fest” bör tas bort och att bestämmelsen därmed bör omfatta alla slags privata sammankomster, såsom middagar, föredrag, spelturneringar med mera. Att begränsa antalet deltagare i en lokal så att de kan hålla avstånd till varandra är ur smittskyddssynpunkt viktigare än vilken slags aktivitet som bedrivs. Det är således i det avseendet ingen skillnad mellan t.ex. mellan en bröllopsceremoni och den efterföljande festen (s. 71 i promemorian).

Det är vidare viktigt att en eventuell begränsning av uthyrning av lokaler träffar även serveringsställen. Genom att reglera all uthyrning i samma regelverk säkerställs även lika tillämpning, jämfört med att reglera serveringsställens uthyrning av lokaler särskilt. Undantaget i tredje stycket bör därför utgå.

13 § - Folkhälsomyndigheten anser att denna bestämmelse är problematisk och bör strykas. I andra hand bör andra stycket, dvs. möjligheten till undantag, strykas.

Förslaget kan innebära att tillsynsmyndigheten måste ställa ingående personliga frågor till personer om deras inbördes relationer, familjeband m.m., för att kunna bedöma om sammankomsten är befogad och i förlängningen om straff ska utdömas

eller inte. Det finns även risk att enskilda behöver röja personlig information för andra enskilda som ifrågasätter en grups storlek och närvaro på en viss plats. Ytterligare en problematisk aspekt är bedömningen av vem eller möjligen vilka som är straffansvarig om ett sällskap bryter mot bestämmelsen.

14 § - Som Folkhälsomyndigheten uppfattar det är syftet med bestämmelsen att *på förhand* förbjuda vistelse på vissa platser. Det måste finnas en påtaglig risk, men denna risk kan vara byggd på erfarenhet av människors beteenden kring t.ex. högtider eller en viss plats.

Det bör i bestämmelsen förtydligas att det rör sig om en bedömning som görs på förhand och inte först när behov av åtgärder uppstår.

Under alla omständigheter anser Folkhälsomyndigheten att detta instrument bör användas med försiktighet eftersom det riskerar att t.ex. fästade ungdomar och andra grupper istället flyttar inomhus där man undgår tillsyn men där smittrisen är större, eller att det blir trängsel på andra allmänna platser. Innan ett sådant beslut fattas bör det därför nogt övervägas om trängsel kan förhindras med hjälp av andra åtgärder.

I promemorian (s. 35) anges att smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten bör få tillfälle att yttra sig innan en kommun meddelar föreskrifter. Folkhälsomyndigheten anser att man bör välja en av dessa två instanser, lämpligen Folkhälsomyndigheten, för att säkerställa att beslutet vilar på en smittskyddsbedömning och att tillämpningen blir enhetlig i landet. Av samma skäl bör samrådet föras in i bestämmelsen och göras obligatoriskt.

17 § - Som nämnts i inledningen anser Folkhälsomyndigheten att förfarande enligt 17 § bör vara det huvudsakliga sätt på vilken lagen används.

Folkhälsomyndigheten noterar att länsstyrelsens beslut enligt bestämmelsen kommer att ske utanför den tillsyn som regleras i 18 §. Länsstyrelsens beslut enligt 17 § måste därför vila på en annan smittskyddsbedömning än föreskrifter. En sådan bedömning görs lämpligast av smittskyddsläkaren i regionen. Vi välkomnar därför det samråd som föreslås men anser att det bör vara obligatoriskt. Det bör även övervägas att smittskyddsläkare måste tillstyrka särskilt ingripande åtgärder; i vart fall beslut om stängning.

Folkhälsomyndigheten föreslår därutöver att bestämmelsen utvidgas så att smittskyddsläkaren även ges möjlighet att hos länsstyrelsen initiera ett förfarande enligt 17 §.

18 § - Tillsyn och bemyndigande att ta fram föreskrifter samt besluta i enskilda fall bör inte göras av samma instans. Folkhälsomyndigheten föreslår att kommunen, istället för länsstyrelsen, får rätt att utöva tillsyn.

Övriga synpunkter

- Sidan 13: De skärpta lokala allmänna råd som refereras till är numera upphävda och ersatta av en nationell reglering, se ändringsföreskrift [HSLF-FS 2020:80](#) och den [konsoliderade HSLF-FS 2020:12](#).

- Sidan 25: I den refererade rapporten redogör Folkhälsomyndigheten för sin syn på hur deltagarbegreppet bör förändras. Vi skrev i rapporten att en *justering av begreppet deltagare bör göras så att alla personer som närvarar vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning räknas in. En sådan justering skulle underlätta både för arrangören vid planering av hur ett arrangemang kan genomföras smittsäkert, samt för polisen vid tillsynsärende.*

Förslaget är föranlett av de ur smittskyddssynpunkt ologiska konsekvenser som Polismyndighetens tolkning av begreppet deltagare har fått, bl.a. för motionslopp och vissa motortävlingar. Genom att föra in ett nytt begrepp i förbudsförordningen skulle detta problem kunna lösas. Om bestämmelsen anger att begränsning av deltagare får göras, såsom nu föreslås i 8 § första punkten, kan detta motsatsvis sägas innebära att begränsning av andra närvarande personer, såsom funktionärer eller personal, inte är möjlig. Det kan därför ifrågasättas om begränsning av andra personer än deltagare ryms inom övriga smittskyddsåtgärder.

- Sidan 40: Det bör tydliggöras i lagen eller i kommande bemyndigande om länsstyrelserna inom sitt geografiska område ska ha möjlighet att föreskriva i skärpande eller lättande riktning, eller både och, i relation till vad som eventuellt gäller nationellt genom föreskrifter av Folkhälsomyndigheten. I samma förordning bör formerna för samråd med smittskyddsläkare och/eller Folkhälsomyndigheten tydligt regleras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Johan Carlson. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Anna Bessö, Britta Björkholm, Karin Tegmark Wisell och Anders Tegnell, samt chefsjuristen Bitte Bråstad deltagit. Juristerna Li Nordström och Fredrik Robertsson har varit föredragande.

Enligt Folkhälsomyndighetens beslut

Fredrik Robertsson