

Regionstyrelsen  
Regionledningskontoret  
Juridik  
Robert Larsson

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2020-12-21

RS 2020-0940

Regionstyrelsen

## Remiss av promemorian Covid-19-lag

### Ärendebeskrivning

Regeringen har till Region Stockholm remitterat en promemoria med förslag på en tillfällig pandemilag för covid-19 och vissa ändringar i ordningslagen samt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

### Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande  
Sammanfattning av promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214

### Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsens ordförande beslutar följande

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214.

### Regionledningskontorets förslag och motivering

#### *Sammanfattning*

Region Stockholm tillstyrker att en lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 införs. Regelverket ger ytterligare nödvändiga möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning än de som står till buds idag. Region Stockholm anser att lagen borde ha föreslagits tidigare och därför måste ikraftträdandet av den nya lagen ske tidigare än vad som föreslås. I yttrandet lämnas förslag och synpunkter för att lagen ska bli tydligare och detta särskilt vad gäller bestämmelserna om kollektivtrafik. Av väsentlig betydelse är vem som åtgärder riktas mot ifråga om kollektivtrafik när verksamhetsutövare är entreprenörer för vilka den regionala kollektivtrafikmyndigheten har ansvaret. Kostnads-konsekvenserna av lagförslaget är otillräckligt belysta och Region Stockholm kräver att alla som påverkas av förslagen ska kompenseras för de inskränkningar som innebär

ekonomiska skada när staten inför begränsningar. Även de sociala konsekvenserna av lagförslaget är otillräckligt belysta med avseende på konsekvenser för barn, unga och äldre, liksom påverkan på redan utsatta grupper, exempelvis personer med psykisk ohälsa. Detta får dock inte hindra att den föreslagna lagen införs så snart som möjligt.

### *Bakgrund*

Syftet med covid-19-lagen, förslagen till ändringar i ordningslagen samt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen är att ge regeringen och andra myndigheter bättre möjligheter att vidta åtgärder för att bromsa smittspridningen med beaktande av de begränsningar det medför i olika verksamheter. Åtgärder som kan genomföras smittsäkert och som till exempel kan handla om begränsning av antalet besökare, öppettider eller som yttersta åtgärd nedstängning av vissa verksamheter. Lagen ger utrymme för potentiellt långtgående åtgärder, vilket motiveras av att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas och hur ingripande åtgärder som kan bli nödvändiga. I lagförslaget har särskilt redovisats den föreslagna lagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.

Under hand har inhämtats synpunkter på remissen från trafikförvaltningen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen – smittskyddsläkaren, tillväxt- och regionplaneförvaltningen samt kulturförvaltningen.

Tiden för att svara på remissen är mycket kort varför det föreslås att regionstyrelsens ordförande fattar beslut på regionstyrelsens vägnar.

### *Överväganden*

#### *Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över promemorian Covid-19-lag, S2020/09214*

I detta yttrande redovisas inledningsvis allmänna övergripande synpunkter på lagförslaget. Därefter särskilda kommentarer som berör frågor om smittskyddsåtgärder, kollektivtrafik och kultur och idrott. Utöver detta redovisas avslutningsvis synpunkter vad avser ekonomiska konsekvenser av förslaget.

### Allmänna synpunkter på förslaget till covid-19-lag

Region Stockholm tillstyrker att en lag införs om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 liksom förslagen till ändringar i ordningslagen samt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. I det akuta läge som Region Stockholm och landet befinner sig i krävs extraordinära åtgärder för att minimera smittspridningen och vid behov kunna ge möjlighet för det allmänna att vidta smittskyddsåtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Även om förslaget kommer sent från regeringskansliet är det positivt att det föreslås ytterligare möjligheter till åtgärder.

- Tiden för ikraftträdandet  
covid-19-lagens ikraftträdande föreslås ske först den 15 mars 2021 vilket är för sent. Införandet måste ske tidigare med hänsyn till den samhällsspridning som sker och svårigheterna som varit att förutse dess utveckling hitintills.

- Länsstyrelsens befogenhet behöver tydliggöras  
Att länsstyrelsen får ett större ansvar gällande beslut och tillsyn av smittskyddsåtgärder är välkommet.

Region Stockholm anser dock att det behöver förtydligas hur långt länsstyrelsens mandat att enligt 17 § besluta om sådana begränsningar som avses i 8–12 §§ sträcker sig. I bestämmelserna som hänvisas till finns möjlighet för regeringen att vidta mer ingripande åtgärder som att förbjuda allmänna sammankomster och stänga verksamheter. Ska det också vara möjligt för länsstyrelsen? Om så inte är fallet bör det tydligt framgå av lagen.

Region Stockholm anser att det ska vara en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om att till exempel kollektivtrafik i förekommande fall inte får bedrivas. Det vill säga att det går en skiljelinje mellan regeringens mandat och de befogenheter länsstyrelsen föreslås utrustas med att besluta om *begränsningar* av en viss verksamhet enligt 17 §. Här kan dock noteras det i författningskommentaren till 17 § anges att länsstyrelsen som en yttersta åtgärd kan besluta att en viss verksamhet ska förbjudas eller att en viss plats ska hållas stängd om det är nödvändigt av smittskyddsskäl.

Promemorian är inte heller helt tydlig över fördelningen av beslutsmandat för polismyndighet respektive länsstyrelsen gällande offentliga

tillställningar. Är det lämpligt att två olika myndigheter, polismyndigheten och länsstyrelsen, utifrån olika lagstiftningar -- ordningslagen och covid-19-lagen -- ska kunna besluta om princip samma sak: inskränkningar av rättigheter gällande offentliga tillställningar? Samtidigt har båda myndigheterna ett tillsynsansvar. I promemorian anförs att "samtidigt innebär skillnaderna i reglerna att myndigheternas arbete med att se till att föreskrifterna och besluten följs kommer att få delvis olika inriktning." Att de kommer att få delvis olika inriktning torde inte räcka för att skapa klarhet gällande ett sådant viktigt område som att kunna ta olika beslut om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ovanstående är ett exempel på vikten av att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet, då utfärdande av föreskrifter sker med stöd av covid-19-lagen, har uppsikt över dessa möjliga dubbelregleringar, även i förhållande till tillsynen. I sammanhanget kan också nämnas otydligheten kring bestämmelsen om att allmänna sammankomster inte ska omfattas av förbud om sammankomsten med hänsyn till syfte och övriga omständigheter är att anse som befogad. Det bör tydligare klargöras vem som gör en sådan bedömning och på vilka grunder.

- Underställning till riksdagen

I promemorians 16 § föreslås en bestämmelse om att beslut av regeringen om förbud eller nedstängning, till exempel att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, ska underställas riksdagen för prövning inom 30 dagar.

Region Stockholm anser att tiden för underställning är för lång och att det bör göras omgående.

### Förhållandet till smittskyddslagen

I 2 § av promemorians lagförslag anges att covid-19-lagen gäller utöver smittskyddslagen. En utgångspunkt är således att alla möjliga åtgärder som i smittskyddslagen benämns som frivilliga åtgärder ska vara uttömda innan inskränkande lagstiftning enligt förslaget kan användas.

Alla insatser och beslut som regeringen, förvaltningsmyndighet, länsstyrelse eller kommun ska vidta enligt covid-19-lagen är smittskyddsåtgärder. Det är viktigt att detta begrepp används genomgående så att det inte kan tolkas som att anvisade "åtgärder" genomförs med annan motivation än att minimera smittspridningen.

För att kunna göra bedömning av nödvändiga smittskyddsåtgärder torde det krävas både kunskap om sjukdomens smittvägar och

smittspridningssätt, vissa vetenskapliga belägg samt i vissa fall lokal kunskap. Oavsett vilken myndighet som tar beslut bör övervägas att ställa krav på att samråd ska ha skett med antingen Folkhälsomyndigheten eller framför allt vid lokala eller regionala beslut – med smittskyddsläkaren, innan föreskrifter meddelas enligt de bemyndiganden som ges i covid-19-lagen. Det måste också framgå i lagen att länsstyrelsen har ett ansvar att inleda ett ärende omgående i enlighet med den föreslagna lagen på inrådan av smittskyddsläkaren. En process bör införas om lagen träder ikraft som innebär att framtagandet av föreskrifter sker i samråd med berörda myndigheter och även med andra aktörer, såsom regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner.

### Kollektivtrafik

- Det bör förtydligas att särskild kollektivtrafik i form av färdtjänst omfattas av 11 §

I 11 § föreslås bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen anvisar att meddela föreskrifter om begränsningar som avser kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Bestämmelsen omfattar kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana.

Enligt vad som anges på s. 30 i promemorian bedöms smittrisen i taxitrafik vara lägre, även om vissa skyddsåtgärder skulle kunna vara motiverade. Enligt regionens mening bör i en kommande propositionstext övervägas att förtydliga att även särskild kollektivtrafik i form av färdtjänst omfattas av 11 §. Färdtjänst anordnas i stor utsträckning med taxifordon. Den personkrets som använder sig av färdtjänst – äldre och funktionshindrade – har generellt sett svagare hälsa och har därför större risk att vara infektiöskänslig. Även inom färdtjänsten bör således särskilda föreskrifter kunna meddelas.

- Bemyndigandet att meddela föreskrifter för att förhindra smittspridning bör ses över

I 11 § finns ingen motsvarighet till den bestämmelse i 8 § första stycket p. 2, som gör det möjligt att meddela föreskrifter om minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det bör övervägas om det finns skäl att komplettera 11 § med ett motsvarande bemyndigande inom kollektivtrafiken att meddela föreskrifter som får innebära krav på minsta avstånd mellan resenärer på färdmedel samt i lokaler och på områden som är avsedda användas av resenärer.

I en kommande propositionstext vore vidare önskvärt med ett förtydligande av vad som enligt 11 § första stycket p. 3 kan utgöra ”andra åtgärder för att förhindra smittspridning”. Skrivningen är vid och inga exempel anges i promemorian. Det skulle med fördel kunna exemplifieras om sådan annan åtgärd skulle kunna vara att föreskriva om munskydd inom kollektivtrafiken eller andra detaljerade begränsningar eller smittskyddsåtgärder som trafikföretag behöver ha en beredskap för.

- Verksamhetsutövare på kollektivtrafikområdet enligt 5 §  
I 5 § av promemorians lagförslag framgår att den som *bedriver eller ansvarar för* en sådan verksamhet som avses i 8–12 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Ansvaret träffar såväl regionen i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet som upphandlade trafikutövare. Trafikutövare ges här långtgående möjligheter att agera på egen hand utan att närmare avstämning med den regionala kollektivtrafikmyndigheten, vilket enligt ingångna avtal kan skapa ersättningsanspråk mot regionen. Mot den bakgrunden bör den regionala kollektivtrafikmyndigheten ha en möjlighet att utöva visst inflytande över de åtgärder som vidtas av trafikutövare.

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens roll, potentiella ansvar och relation till sina trafikutövare/entreprenörer är överlag otillräckligt analyserade i promemorian. En bestämmelse om samrådsskyldighet med den regionala kollektivtrafikmyndigheten måste införas.

- Bestämmelsen i 23 § om rätten att vägra tillträde mm behöver ses över och förtydligas  
I 23 § föreslås vissa befogenheter att vägra tillträde m.m. På s. 51 i promemorian anges att en åtgärd som kan tänkas få stor praktisk betydelse är rätten att vägra tillträde till ett färdmedel eller en lokal eller ett område som används av resenärer. Vidare att den som bedriver kollektivtrafik eller ansvarar för lokaler och områden bör få ge resenärer och andra personer anvisningar och tillsägelser; allt förutsatt att det behövs för att föreskrifter och beslut ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse ska vara skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

Det saknas dock en analys över hur detta rent praktiskt ska vara genomförbart för varje trafikslag och hur en föreskrift om maximalt antal resenärer på ett färdmedel eller en lokal ska kunna verkställas och upprätthållas. I dag finns personal i systemet som bemannar spärrlinje och som framför fordon. Att dessa trafik tjänstemän ska hålla reda på antal påstigande och avstigande i spårtrafiken är inte praktiskt genomförbart. Därtill har trafik tjänstemän, till skillnad från polisman eller ordningsvakt, inga befogenheter att ta till tvångsmedel genom att t.ex. fysiskt hindra en resenärs tillträde eller att avlägsna en resenär. Det finns en uppenbar risk att antalet tillgängliga ordningsvakter inte kommer att vara tillräckligt. Utöver det önskar regionen framhålla ett antal stationer och ingångar, framför allt inom pendeltågssystemet och på vissa lokalbanor, inte är bemannade med trafik tjänstmän.

Det finns en risk för att arbetsmiljöfrågor t.ex. kring hot och våld kan uppkomma i samband med vägrat tillträde och att det skulle kunna innebära skyddstopp för verksamheten.

I lagförslaget preciseras inte vem som får ge tillsägelser, till skillnad från ordningslagen som specifikt anger vem som får ge tillsägelser enligt ordningslagen. Ett förtydligande behövs så det inte blir en tolkningsfråga för varje enskild aktör, t.ex. ett bussbolag eller en fastighetsägare, att avgöra vilka personer som har rätt att ge tillsägelser.

det behöver förtydligas att det åligger den som bedriver kollektivtrafik att tydliggöra vilka som äger rätt att genom tillsägelser vidta åtgärder alternativt att det direkt anges att det är trafik tjänsteman som kan ge tillsägelser.

- Ska vissa samhällsbärande grupper kunna ges företräde till kollektivtrafik?

Det bör övervägas, vid en begränsning av antalet resenärer, om vissa grupper ska kunna ges företräde till kollektivtrafik, såsom vårdpersonal, 112-personal (blåljuspersonal), detta med beaktande av svårigheten för trafikoperatörer eller anställda att avgöra vem som tillhör en prioriterad grupp.

- Samråd innan föreskrifter eller särskilda beslut meddelas på kollektivtrafikområdet

Med tanke på vad som angetts ovan kan det förväntas bli en grannlaga uppgift att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder för

verksamhetsutövare på kollektivtrafikområdet. I sammanhanget ska nämnas att det enligt den smittspårningsinformation som Smittskydd Stockholm förfogar över uppges föreligga liten evidens för att någon större smittspridning sker inom kollektivtrafiken jämfört med hemmet, arbetsplatser, fester, osv.

Trafikförvaltningen har i sitt yttrande anfört bl.a. att ett krav som formuleras för avgränsat kan få negativa konsekvenser. Exempelvis kan krav på begränsat antal personer på ett färdmedel till t.ex. 50 personer få en direkt konsekvens i form av köbildning och trängsel vid en hållplats. En ordningsvakt har ingen praktisk möjlighet att begränsa köbildning och trängsel i den offentliga miljön. Ett krav på begränsning av antalet personer på ett färdmedel måste därför alltid noga vägas mot att trängsel inte får förekomma i eventuella köer eller folksamlingar. Det gäller såväl lokaler och ytor som används av resenärer som den offentliga miljön.

Regeringen bör överväga en markering i 11 § eller i en kommande propositionstext om att ett samråd ska ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter, innan föreskrifter eller särskilda beslut om ingripanden enligt 17 § meddelas på kollektivtrafikområdet.

#### Inrikes flygtrafik

Ifråga om begränsningar vad gäller flygtrafik vill regionen betona även inrikesflyget. Regionens tillgänglighet med flyg och tåg är avgörande för Stockholms-regionens och landets tillväxt, ekonomi och konkurrenskraft och det är därför av vikt att även inrikesflygets behov beaktas.

#### Platser för fritids- och kulturverksamhet

I yttrande från kulturförvaltningen framhålls att de hittillsvarande begränsningarna för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har fått omfattande konsekvenser för idrotten och kultursektorn. Region Stockholm ser även risk för ökad ohälsa hos exempelvis barn och unga som slutar utöva idrott och kulturverksamhet vilket kan få konsekvenser för både deras psykosociala och fysiska hälsa. Folkhälsan i regionen kan försämrans på grund av inskränkningarna vilket leder till ökat framtida vårdbehov. De förslag som redovisas i promemorian öppnar upp för proportionalitetsbedömningar som bland annat tar hänsyn till lokalers utformning och storlek samt möjlighet till specifikt vidtagna åtgärder vilket efterfrågats av branscherna. Promemorian lyfter även kopplingen mellan vissa fritids- och kulturverksamheter samt viss form av näringsverksamhet vilket är angeläget. Därutöver välkomnar Region Stockholm promemorians skrivningar om ökad förutsebarhet för berörda



aktörer. Förslagen i promemorian är mer träffsäkra för kultur- och idrottsområdet och för olika typer av evenemang; möjligheten att även meddela föreskrifter för bland annat handelsplatser innebär även den att de samlade insatserna blir mer logiska.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den föreslagna covid-19-lagen har negativa ekonomiska konsekvenser för företag och andra som bedriver sådana verksamheter som omfattas av lagen. Åtgärder som riskerar att drabba de redan mest utsatta hårdast. Regeringen måste på ett ambitiöst sätt fortsätta arbetet för att reglera hur de som drabbas av allvarliga ekonomiska konsekvenser ska kunna kompenseras till följd av ingripanden med stöd av den föreslagna covid-19-lagen. Staten ska ha ansvaret för de kostnader som orsakas av sådana ingripanden enligt finansieringsprincipen. Ett statligt ingripande ska inte finansieras av regionen eller enskilda.

Begränsningar enligt covid-19-lagen vad gäller kollektivtrafiken innebär stora ekonomiska konsekvenser om den riktas mot trafikutövaren eftersom en begränsning riktad mot en leverantör av trafik sannolikt kommer att leda till ersättningskrav mot uppdragsgivaren den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Ytterligare ekonomiska konsekvenser uppstår vid begränsningar i kollektivtrafiken då begränsningarna utlöser ersättningskrav enligt beslutade resegarantier – en kostnad som kräver statlig finansiering.

Av särskild vikt att framhålla när det gäller betydelsen av ersättning till följd av kommande begränsningar är att Stockholmsregionen redan har drabbats hårdast i landet av konkurser och arbetslöshet till följd av pandemin. Inom flera utsatta branscher utgör unga personer och personer med utländsk bakgrund en stor del av de som drabbas hårdast.

Av betydelse är också, vilket särskilt behöver framhållas, att länsstyrelsens roll och ansvar blir ett helt annat än idag vilket innebär behov av resursförstärkning. Länsstyrelsens ansvar för regionala åtgärder kommer säkert också medföra ökat behov av stöd från smittskyddsläkaren för att kunna göra lämpliga proportionalitetsavvägningar vid behov av utfärdande av regionala föreskrifter

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2020-12-21

RS 2020-0940

Anton Västberg  
Tf regiondirektörAnne Rundquist  
Chefsjurist**Beslutsexpediering:**

Akt

Klicka här för att fylla i vilka beslutet ska skickas till

Godkänd av Anton Västberg, 2020-12-21

*Beslutande* Irene Svenonius

*Föredragande* Anton Västberg, t.f. regiondirektör

*Delges* Registrator regionstyrelsen, Socialdepartementet

*Ärende* **Remiss av promemorian Covid-19-lag**

### **Bakgrund**

Regeringen har till Region Stockholm remitterat en promemoria med förslag på en tillfällig pandemilag för covid-19 och vissa ändringar i ordningslagen samt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Med hänsyn till den korta remisstiden lämnas svar från Region Stockholm via ett ordförandebeslut. Innehållet i remissvaret har dock delgivits samtliga partier som har fått möjlighet att lämna synpunkter. Utöver majoritetens partier har Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna ställt sig bakom yttrandet.

### **Beslut**

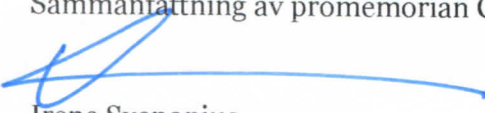
Med stöd av regionstyrelsens delegationsordning som ger ordförande i regionstyrelsen rätt att fatta brådskande beslut på styrelsens vägnar fattas följande beslut.

T.f. regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214.

Beslutet ska anmälas i regionstyrelsen.

### **Beslutsunderlag**

Regiondirektörens tjänsteutlåtande  
Sammanfattning av promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214



Irene Svenonius  
*Regionstyrelsens ordförande*

*Beslutande* Irene Svenonius

*Föredragande* Anton Västberg, t.f. regiondirektör

*Delges* Registrator regionstyrelsen, Socialdepartementet

*Ärende* **Remiss av promemorian Covid-19-lag**

### **Bakgrund**

Regeringen har till Region Stockholm remitterat en promemoria med förslag på en tillfällig pandemilag för covid-19 och vissa ändringar i ordningslagen samt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Med hänsyn till den korta remisstiden lämnas svar från Region Stockholm via ett ordförandebeslut. Innehållet i remissvaret har dock delgivits samtliga partier som har fått möjlighet att lämna synpunkter. Utöver majoritetens partier har Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna ställt sig bakom yttrandet.

### **Beslut**

Med stöd av regionstyrelsens delegationsordning som ger ordförande i regionstyrelsen rätt att fatta brådskande beslut på styrelsens vägnar fattas följande beslut.

T.f. regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214.

Beslutet ska anmälas i regionstyrelsen.

### **Beslutsunderlag**

Regiondirektörens tjänsteutlåtande  
Sammanfattning av promemorian Covid-19-lag, dnr S2020/09214



Irene Svenonius  
*Regionstyrelsens ordförande*