

Ändringar i det
tillfälliga förbudet mot
att hålla allmänna
sammankomster och
offentliga till-
ställningar

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har varit och är fortfarande ett viktigt verktyg för att motverka spridningen av det virus som orsakar covid-19. Förordningen gäller tills vidare men ska upphävas när den inte längre behövs. Promemorian innehåller förslag till ändringar som gör regleringen mer träffsäker. Förslagen innebär att förordningens förbud inte ska gälla för vissa sammankomster och tillställningar med sittande deltagare, och inte heller för sammankomster och tillställningar som hålls på sådana serveringsställen som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förslagen är ett första steg för att möjliggöra sammankomster och tillställningar där risken för smittspridning kan begränsas på ett betryggande sätt.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2020.

2 Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare får tills vidare inte hållas inom Sverige.

Förbudet gäller inte allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med färre än x deltagare, om var och en av deltagarna anvisas sittplatser med minst två meters avstånd och det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla ett sådant avstånd till varandra vid sammankomsten eller tillställningen.

Förbudet gäller inte heller allmänna sammankomster och

¹ Senaste lydelse 2020:162.

*offentliga tillställningar som
hålls på sådana
serveringsställen som omfattas
av lagen (2020:526) om tillfälliga
smittskyddsåtgärder på
serveringsställen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2020.

3 Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

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. Förordningen gäller tills vidare men ska upphävas när den inte längre behövs.

Förordningen innebär att det inte får hållas några större allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar i Sverige. Inledningsvis gällde förbudet bara om antalet deltagare var fler än 500. Efter en ändring i förordningen är det högsta tillåtna antalet deltagare nu 50. Det framgår av förordningen att en länsstyrelse kan meddela strängare förbud för sitt län eller en del av det. Det görs i så fall med stöd av förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar definieras i 2 kap. 1 och 3 §§ ordningslagen (1993:1617).

Med allmänna sammankomster avses

- sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet
- föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning
- sammankomster som hålls för religionsutövning

- teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk
- andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

Med offentliga tillställningar avses

- tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning
- danstillställningar
- tivolinöjen och festtåg
- marknader och mässor
- andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en sammankomst ska anses som allmän eller en tillställning som offentlig, krävs som huvudregel att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.

Även vad som gäller vid överträdelse av förbudet i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar framgår av ordningslagen. Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en sammankomst eller tillställning som hålls i strid med förbudet. Det är dessutom straffbelagt att i egenskap av anordnare bryta mot förbudet. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader (2 kap. 22 och 29 §§ ordningslagen).

4 Ändringar när det gäller vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

4.1 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med sittande deltagare

Förslag: Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 men färre än ett visst högre antal deltagare ska undantas från förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, om var och en av deltagarna anvisas sittplatser med minst två meters avstånd och det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla ett sådant avstånd till varandra vid sammankomsten eller tillställningen.

Skälen för förslaget: Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar innebär att det tills vidare inte får hållas några sammankomster eller tillställningar med fler än 50 deltagare. Som deltagare räknas, enligt Polismyndighetens tillämpning, som huvudregel de personer som samtidigt besöker ett arrangemang. Däremot räknas inte t.ex. artister och funktionärer som deltagare. Inte heller räknas idrottare när den huvudsakliga folksamlingen består av andra än de som utövar idrotten, t.ex. vid fotbolls- eller ishockeymatcher.

Med hänsyn till spridningen av det virus som orsakar covid-19, bedöms att det i nuläget saknas förutsättningar för att generellt

höja gränsen för det högsta tillåtna antalet deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Däremot bör det vara möjligt att höja det högsta tillåtna antalet deltagare i sammankomster och tillställningar där risken för smittspridning kan begränsas på ett betryggande sätt. Nuvarande deltagargräns har lett till att många sammankomster och tillställningar inte kunnat genomföras alls eller att de kunnat genomföras endast i mycket begränsad omfattning. En begränsning bör inte upprätthållas under längre tid än vad som är nödvändigt för att motverka smittspridning.

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. Ett grundläggande krav för att en sammankomst eller tillställning ska kunna genomföras utan att risken för smittspridning är för hög, är att deltagarna inte vistas för nära varandra.

Detta betyder att det bör vara möjligt att införa en högre deltagargräns än 50 för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där deltagarna kan hålla ett säkert avstånd till varandra, exempelvis teaterföreställningar, konserter eller idrottsevenemang som genomförs i stora lokaler eller utomhus. En typ av sammankomster och tillställningar där det finns goda grundförutsättningar för detta är sammankomster och tillställningar där var och en av deltagarna anvisas sittplatser med ett visst avstånd till varandra. Endast den omständigheten är dock inte tillräcklig för att risken för smittspridning inte ska vara för hög. Det måste även i övrigt finnas förutsättningar för deltagarna att hålla ett säkert avstånd. Detta kan uppnås t.ex. genom att antalet deltagare anpassas till den tillgängliga ytan, att det vid behov finns system som kan användas för att trängsel ska undvikas när deltagare kommer eller går och att det finns markeringar på platsen för vilket avstånd som bör hållas. Det kan också handla om att det finns rutiner och system för att trängsel inte ska uppstå vid toaletter och garderob under arrangemanget.

När det gäller vilket avstånd som är lämpligt kan konstateras att det saknas generella rekommendationer om detta. Folkhälsomyndigheten har dock med tanke på hur droppsmittan sprids angett ett riktmärke på *minst* en armlängds avstånd, medan

det för t.ex. körsång gäller ett rekommenderat avstånd på minst två meter mellan deltagarna. Vilket avstånd som kan anses lämpligt från smittskyddssynpunkt är alltså beroende av vilken aktivitet som avses. Eftersom de föreslagna lättnaderna kommer att omfatta arrangemang av vitt skilda slag skulle därför ett lämpligt avstånd kunna vara minst två meter.

Mot denna bakgrund föreslås att förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska ändras så att det införs en särskild deltagargräns för sammankomster och tillställningar där var och en av deltagarna anvisas sittplatser med minst två meters avstånd och där det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla ett sådant avstånd till varandra vid sammankomsten eller tillställningen. Vilken särskild deltagargräns som bör gälla lämnas öppet i förslaget, eftersom den frågan bäst kan bedömas efter att Folkhälsomyndigheten och berörda aktörer har fått lämna sina synpunkter.

Den som i egenskap av anordnare bryter mot förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan straffas för det. I straffrättslig mening kommer det alltså att vara den som anordnar en sammankomst eller tillställning med fler än 50 deltagare, som ansvarar för att omständigheterna vid sammankomsten eller tillställningen är sådana att den nu föreslagna högre deltagargränsen gäller och att undantaget är tillämpligt. Som redan framgått handlar det om att det ska finnas förutsättningar för deltagarna att hålla ett visst avstånd till varandra. Om anordnaren inte skapar sådana förutsättningar, kan ett straffrättsligt ansvar aktualiseras.

4.2 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på serveringsställen

Förslag: Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls på sådana serveringsställen som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska undantas från förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Skälen för förslaget: Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen innehåller bestämmelser om tillfälliga smittskyddsåtgärder för att förhindra spridning på serveringsställen av det virus som orsakar covid-19. Med serveringsställe avses i sammanhanget en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället.

Den som driver ett serveringsställe ansvarar enligt 3 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen för att

- serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra
- verksamheten i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt möjligt förhindras
- det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.

Ansvaret gäller även vid entréer, om den som driver serveringsstället äger eller på annan grund disponerar över entréområdet.

Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som den som driver ett serveringsställe ansvarar för, se Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälso- skyddsområdet har tillsyn över att lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och anslutande föreskrifter, t.ex. de ovan nämnda föreskrifterna från Folkhälsomyndigheten, följs. Nämnden får besluta de föreläggande och förbud som behövs för att lagen och de anslutande föreskrifterna ska följas. Besluten får förenas med vite (4, 7 och 8 §§ lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen).

Som redogjorts för ovan finns det alltså en särskild reglering för att förhindra smittspridning på serveringsställen. Det finns bestämmelser om tillsyn över regleringen och kommunen kan i sista hand förbjuda verksamhet på ett serveringsställe där reglerna inte följs. Regleringen bedöms innehålla tillräckliga garantier mot smittspridning även om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare skulle tillåtas på serveringsställen. Det föreslås därför att sammankomster och

tillställningar som hålls på serveringsställen ska undantas från förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen upphör att gälla vid utgången av 2020.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2020. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förordningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 oktober 2020.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har varit och är fortfarande ett viktigt verktyg för att motverka spridningen av det virus som orsakar covid-19. Genom de föreslagna ändringarna i förordningen uppnås en mer träffsäker reglering.

Förslagen innebär utökade möjligheter för personer att samlas och tillbringa en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet, vilket innebär en ökad risk för smittspridning och nya smittkedjor. Det finns generellt sett en risk för att personer inte följer rekommendationer om avstånd och på så sätt bidrar till en ökad smittspridning. Vid kommunernas granskning av serveringsställen enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har det vid ett flertal tillfällen konstaterats att besökare kan ha svårigheter att följa sådana rekommendationer, särskilt efter intag av alkohol. Förslagen har samtidigt utformats på ett sådant sätt att arrangemangen bedöms kunna genomföras på ett från smittskyddssynpunkt betryggande sätt.

Om kollektivtrafiken blir det huvudsakliga färdmedlet för besökare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utgör även detta en risk för smittspridning. Det är fortsatt viktigt att de rekommendationer som gäller för kollektivtrafiken följs.

Ändringarna för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls på serveringsställen innebär att verksamheter som vanligtvis har många besökare och som har varit stängda, exempelvis vissa nattklubbar och showrestauranger, kan komma att öppna igen. Det är också tänkbart att serveringsställen startas för att ge möjlighet att arrangera evenemang med många deltagare, t.ex. konserter. När evenemanget är slut och gästerna ska lämna lokalen samtidigt kan

det uppstå trängsel vid toaletter, garderob, utgång och utanför lokalen. Den som driver serveringsstället ska dock skapa förutsättningar för att minska risken för smittspridning i dessa situationer.

När det gäller förslaget om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med sittande deltagare, kan det beträffande konsekvenserna för smittspridningen konstateras att det finns fullgoda möjligheter att skapa förutsättningar för deltagarna att hålla ett säkert avstånd till varandra och risken för smittspridning bedöms därför kunna hållas låg. Vad gäller förslaget om sammankomster och tillställningar som hålls på serveringsställen kan konstateras att det redan finns regler som syftar till att förebygga smittspridning för sedvanlig restaurangverksamhet. Förslaget bedöms därför inte förändra det skydd mot smittspridning som redan finns på serveringsställen.

Förslagen innebär att Folkhälsomyndigheten kan behöva ta fram nya allmänna råd till smittskyddslagen (2004:168) samt nya föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förslagen förväntas dock inte föranleda några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Polismyndigheten prövar ansökningar om och beviljar tillstånd till att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. I tillståndsgivningen kommer Polismyndigheten att behöva pröva om förutsättningarna i det nya regelverket är uppfyllda, vilket kräver nya sorters överväganden. Det kommer därför att behöva tas fram nya rutiner och riktlinjer. Polismyndigheten kommer också att ansvara för att kontrollera att regelverket följs i praktiken. Förslagen kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten såväl i tillståndsgivningen som i kontrollen. Kostnaderna för Polismyndigheten bedöms dock vara marginella och kunna finansieras inom befintliga ramar.

Polismyndighetens beslut i frågor om tillstånd till att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får överklagas till förvaltningsdomstol. Mål om ansvar för brott anhängiggörs vidare vid tingsrätterna. Detta kommer troligtvis inte att aktualiseras i mer än ett fåtal fall. Kostnaderna för domstolarna bedöms därför kunna finansieras inom befintliga ramar.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för andra statliga myndigheter som inte kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Länsstyrelserna har, som angetts i avsnitt 3, möjlighet att föreskriva strängare restriktioner för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i hela länet eller delar av det. I det fall det skulle uppstå en utveckling med flera lokala utbrott med ökad smittspridning ökar sannolikheten att länsstyrelserna kan komma att behöva införa strängare lokala restriktioner. Det är svårt att förutse de ekonomiska konsekvenserna av en sådan eventuell utveckling men de bedöms i dagsläget kunna hanteras inom ram.

Enligt förslagen kommer allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare att kunna hållas på serveringsställen som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet har i dag ansvar för tillsyn över den lagen. Länsstyrelsen ansvarar för att ge kommunerna stöd, råd och vägledning. Folkhälsomyndigheten ansvarar för nationell tillsynsvägledning. Någon ändring i kommunens tillsynsansvar sker inte genom den nu föreslagna förordningsändringen. Tillsynsarbetet kan dock i praktiken bli mer omfattande eftersom vissa verksamheter som i dag har stängt, exempelvis vissa nattklubbar och showrestauranger, kan komma att öppna igen. Det är också tänkbart att fler serveringsställen startas för att ge möjlighet att arrangera t.ex. konserter. Kommunernas tillsyn bör dock kunna hanteras inom ramen för den tillsyn som redan i dag bedrivs på serveringsställen. Förslaget bedöms inte leda till ökade kostnader för kommunerna. Förslaget bedöms inte heller leda till ökade kostnader för länsstyrelsens eller Folkhälsomyndighetens tillsynsarbete enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förslagen möjliggör större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar än vad som är tillåtet i dag. I förlängningen kan detta leda till ökat utnyttjande av kollektivtrafiken, trots att rådande rekommendationer är att kollektivtrafiken endast ska nyttjas om inte annat färdstätt kan användas. Vilken deltagargräns som bör gälla för evenemang med sittande publik lämnas öppet i förslaget. Det är därför svårt att i detta skede fullt ut överblicka i vilken utsträckning utnyttjandet

av kollektivtrafiken kan öka. Det är dock en rimlig utgångspunkt att de arrangemang som kommer att möjliggöras genom undantagen som utgångspunkt inte kommer att äga rum under sådan tid att förslagen innebär ökad trängsel under rusningstrafik. Förslagen förväntas inte föranleda några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för regionerna eller trafikföretag.

När det gäller förslaget om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med sittande deltagare kan det konstateras att många arrangörer kommer att behöva vidta särskilda åtgärder för att arrangemanget ska kunna hållas på det sätt som undantaget kräver. De kan t.ex. behöva ta fram ett system som kan användas för att trängsel ska undvikas när deltagare kommer eller går och se till att det finns markeringar på platsen för vilket avstånd som bör hållas. Förslagen kommer samtidigt att innebära att företag kan anordna större sammankomster och tillställningar än i dag, vilket kan leda till ökade intäkter. Detta kan i sin tur leda till ökad sysselsättning. Förslaget bedöms därmed ha positiva effekter för nämnda aktörer i stort.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyret, för offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.