

Synpunkter på lagrådsremiss - En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- tillstyrker förslaget till ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen,
- anser att kommunernas faktiska kostnader med anledning av de nya uppgifterna är större än de beräknade och anser att kommunerna behöver kompenseras för detta, liksom för redan nedlagda kostnader,
- anser att staten, främst genom Folkhälsomyndigheten, måste ta ansvar för att konkretisera vilka bedömningsgrunder som ska användas vid tillsyn enligt den nya lagen,
- anser att lagen lämpligen kan kompletteras med ett bemyndigande som möjliggör att regleringen kan utvidgas till fler verksamheter,
- tillstyrker att ansvar för samordning läggs på Länsstyrelsen Stockholms län och föreslår viss inriktning för samordningsuppdraget,
- förordar att den nämnd som ansvarar för kommunens tillsynsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utpekas som ansvarig för tillsynen enligt den nya lagen,
- anser att lagtexten ska omformuleras så att den tydligt omfattar både förelägganden och förbud,
- anser att beslut om ingripanden enligt den nya lagen i första hand ska gälla omedelbart, om annat inte förordnas i beslutet, och
- anser att bestämmelsen om Polismyndighetens biträde ska omformuleras.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

SKR tillstyrker förslaget till ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

SKR bedömer att uppskattningen av kommunernas totala kostnader till cirka 75 miljoner kronor är i underkant. Beräkningen tar inte hänsyn till att arbetet med tillsyn enligt lagen huvudsakligen kommer att behöva bedrivas på obekvämt arbetstid, vilket medför högre personalkostnader än normalt. Beräkningen av avgifterna bygger även på befolkningsmängd och i många kustkommuner är fördelningen på serveringsställen långt större än vad som kan ses normalt för en kommun i den storleken.

De tidsbegränsade tillsynsuppgifter som nu föreslås tillkomma kommer i stor utsträckning behöva utföras av samma personal som idag utför tillsyn inom andra områden; exempelvis livsmedel respektive miljö- och hälsoskydd.

SKR anser att kommunernas faktiska kostnader med anledning av de nya uppgifterna enligt lagen, minst, kommer att uppgå till 100 miljoner kronor under den tid som lagen föreslås gälla och att kommunerna behöver kompenseras för detta. Om inte tillräckliga medel skjuts till kommer det att medföra mindre flexibilitet respektive uthållighet i utförandet av kommunernas uppgifter enligt lagen.

SKR anser att staten måste kompensera kommunerna för arbetet med uppföljning av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. (HSLF-FS 2020:9), restaurangföreskriften, mellan mars och sista juni. Det belopp som nu föreslås av regeringen tar inte höjd för utfört arbete och de kostnader som redan har hunnit upparbetas hos kommunerna.

Smittskyddsåtgärder

De beslut som kommunen fattar ska syfta till att åtgärder vidtas så att smittspridning förhindras. Smittskyddsbedömningar ligger inte inom kommunens normala tillsyn eller kontroll och är inte vad personalen har utbildning för. För att smittskyddsbedömningar ska kunna genomföras behöver det finnas tydlig vägledning om hur avvägningar ur smittskyddsperspektiv ska ske för aktuella verksamheter. Om så inte sker kommer det att innebära att lagen tillämpas på olika sätt i olika delar av landet och ge en onödigt arbetsbelastning på kommunerna och smittskyddsläkarna. Det riskerar i sin tur att leda till att lagens syfte inte uppnås. Det är vidare oklart om även presumtiva besökare, dvs. de som står i kö, omfattas av begreppet besökare i 3 §. Detta behöver förtydligas i författningskommentaren.

SKR anser att staten, främst genom Folkhälsomyndigheten, måste ta ansvar för att konkretisera vilka bedömningsgrunder som ska användas vid tillsyn enligt den nya lagen.

Tillsynsobjekt

SKR konstaterar att lagens definition av begreppet serveringsställe innebär en inskränkning i förhållande till 2 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. (HSLF-FS 2020:9), restaurangföreskriften.

Samtidigt som det är viktigt att tillsynen har en tydlig ram framgår inte av remissen motivet till inskränkningen i fråga om de verksamheter som ska omfattas i förhållande till gällande föreskrifter. Med hänsyn dels till detta och dels till svårigheten att förutse vilka verksamheter som kan komma att bedömas som särskilt problematiska ur smittskyddssynpunkt framöver kan det övervägas att regeringen, eller efter subdelegation, Folkhälsomyndigheten, bemyndigas att meddela föreskrifter om att

lagen även ska tillämpas på fler verksamheter än de som omfattas av definitionen ”serveringsställe”.

Det finns även behov av att för allmänheten klarlägga vilka serveringsställen som omfattas av lagens definition, vilka som inte gör det och orsakerna till skillnaderna genom t.ex. utökad informationen från statliga myndigheter. Ett sådant arbete skulle underlätta för exempelvis klagomålshantering.

SKR anser att lagen lämpligen kan kompletteras med ett bemyndigande som möjliggör att regleringen kan utvidgas till fler verksamheter.

Tillsyn

Samordning

SKR biträder uppfattningen att det finns behov av en samordnande roll samordning för att detta arbete ska fungera bra i alla län och tillstyrker att den uppgiften läggs på Länsstyrelsen Stockholms län. Det är av stor vikt att den som får den rollen tämligen omedelbart har möjlighet att samordna råden till kommunerna

Den nya lagen innebär ett otydligt uppdrag för länsstyrelsen och det är oklart vad den samordnade rollen innebär. Det är därför viktigt att länsstyrelsen i Stockholm ges tydliga instruktioner att sprida information, vägledning och underlag för beslutsmallar i landet. Arbetet måste också inriktas på sådant sätt att inte mer administration i form av särskild redovisning åläggs kommunerna

SKR anser att om länsstyrelsen ska åläggas ansvaret för samordning är det viktigt att det avsätts tillräckligt med resurser för uppgiften. Mot bakgrund av det som kan utläsas av remissen kan uppgiften uppskattas till en (1) årsarbetskraft för nationell samordning. Utöver detta bedöms 0,25 årsarbetskraft behövas i varje län. Detta med reservation för de oklarheter som finns avseende innehållet och omfattningen av ansvaret.

SKR anser att det för att undvika onödig administration och för att underlätta för kommunerna behövs en tydlig vägledning från Folkhälsomyndigheten och information till innehavare av serveringsställen och till allmänheten om vad den nya lagen innebär.

SKR anser att länsstyrelsens samordning av tillsynen särskilt ska inriktas på att sprida rutiner och arbetsprocesser mellan länen i syfte att undvika onödig administration.

Tillsynsmyndighet

I lagtexten anges att ”kommunen” utövar tillsyn enligt lagen. Det innebär att kommunfullmäktige måste peka ut en viss nämnd som ansvarig för tillsyn enligt lagen, vilket också är den gängse modellen eftersom det innebär att kommunerna bibehåller sin organisatoriska frihet.

När, som i detta, fall det är fråga om en tidsbegränsad uppgift som dessutom ska börja utföras om drygt en månad finns det tydliga fördelar med att en ansvarig nämnd utpekas i lagen eftersom det innebär att kommunfullmäktige inte behöver ändra i nämndreglementena för att en viss nämnd ska få ha hand om uppgiften.

SKR förordar att den nämnd som ansvarar för kommunens tillsynsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utpekas som ansvarig för tillsynen enligt den nya lagen.

Tillsynsverktyg

Kommuner har rapporterat att dagens föreskrifter inte ger tillräckliga verktyg för att kunna förebygga trängsel. Den föreslagna bestämmelse ger samma verktyg som kommunerna har för t.ex. livsmedelsanläggningar vilket är viktigt dels för att tillsyn ska kunna genomföras och för att tillsynsmyndigheten ska kunna följa upp fattade beslut.

För att undvika onödig administration så är det viktigt att arbetet med tillsyn enligt den nya lagen så långt möjligt stämmer med förfaranden och arbetsprocesser för annan tillsyn som kommunen utför. Det främjar likvärdighet och ger samordningsvinster.

Av motiveringen framgår att förelägganden kan ta sikte på både påbud och förbud. Av tydlighetsskäl, och för att likna andra regeringar, bör det framgå tydligare att tillsynsmyndigheten kan meddela förelägganden och förbud (jfr t.ex. miljöbalken 26 kap. 9 §). Mellanrubriken bör följaktligen ändras till ”Förelägganden och förbud” samt lagtexten omformuleras så att den tydligt omfattas båda dessa kategorier av ingripanden.

SKR anser att mellanrubriken ”Förelägganden” ska ändras till ”Förelägganden och förbud” samt lagtexten omformuleras så att den tydligt omfattar båda dessa kategorier av ingripanden. Som en följd av detta bör även 8 § justeras.

När besluten får verkställas

I remissen anges att det ligger i sakens natur att beslut som kommunen fattar med stöd av den nu föreslagna lagen kan behöva verkställas omedelbart. Mot bakgrund av de erfarenheter som dragits av arbetet med uppföljningen av restaurangföreskriften vill SKR framhålla att beslut av denna typ behöver kunna verkställas omedelbart.

Är överträdelsen mindre kan det finnas utrymme för kommunen att söka rättelse genom enbart råd eller uppmaningar. Det kommer endast vara aktuellt att besluta om ingripanden med stöd av den nya lagen i särskilda fall exempelvis om den som bedriver verksamheten inte är samarbetsvillig eller om myndigheten bedömer smittriskerna som höga. Mot denna bakgrund bör beslut om ingripanden i första hand gälla omedelbart, om inte annat förordnas i beslutet. Så är exempelvis fallet med de beslut som smittskyddsläkarna nu fattar enligt restaurangföreskriften, se 8 kap. 11 §

smittskyddslagen. Ett andrahandsalternativ är ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten att förordna att beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas motsvarande 26 kap. 26 § miljöbalken.

Endast hänvisning till förvaltningslagens allmänna bestämmelse ger enligt SKR:s uppfattning inte tillräcklig tydlighet och effektivitet i lagstiftningen.

SKR anser att beslut om ingripanden enligt den nya lagen ska gälla omedelbart med möjligt att förordna om en annan, senare tidpunkt i beslutet.

Polismyndighetens medverkan

Så som bestämmelsen i 6 § nu är utformad innebär den endast att Polismyndigheten ska lämna biträde för åtgärder som avses i 5 §, nämligen att bereda tillsynsmyndigheten tillträde till ett serveringsställe.

Lagen saknar andra verkställighetsmedel än att ett föreläggande får förenas med vite. Detta är en allvarlig brist och det bör därför övervägas om bestämmelsen ska ges en utformning som medger att ett beslut om t.ex. nedstängning av en verksamhet också kan verkställas med användning av tvångsmedel.

SKR vill också framhålla att Polismyndighetens prövning av en begäran om biträde är av formell karaktär. Det är alltså inte Polismyndighetens sak att pröva behovet eller lämpligheten av biträdet, och Polismyndigheten kan inte på en sådan grund vägra att ge sitt bistånd, se exempelvis Justitieombudsmannens beslut JO 2014/15 s. 122.

SKR anser att bestämmelsen ska ges innebörden att Polismyndigheten ska ge lämna den hjälp som behövs för utövande av tillsyn eller verkställighet av beslut enligt denna lag, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, motsvarande 27 § livsmedelslagen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Gunilla Glasare