

2021-12-20

Ert dnr:
S2021/07875

Sektionen för hälso- och sjukvård
Ulrika Vestin
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sara Rhudin
Avdelningen för juridik
Anna Marcusson

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförfordningarna

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har fått möjlighet att yttra sig över remiss vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförfordningarna. SKR anser att det är bra med en beredskap för om smittläget förvärras ytterligare men anser inte att vaccinationsbevis bör överutnyttjas och efterlevnaden måste kunna kontrolleras för lagstiftningen ska vara effektiv för sitt syfte. SKR anser att andra metoder för att begränsa trängsel bör övervägas t.ex. beträffande butiker och handelsplatser. SKR har därtill följande synpunkter i den fortsatta beredningen av ärendet

Sammanfattning

SKR anser att:

- det är oklart vad som krävs för att införa eller avveckla ytterligare begränsningsåtgärder.
- smittskyddsåtgärder som införs ska följas upp och värderas utifrån effekt på smittspridningen.
- det riskerar att bli otydligt kring användning av vaccinationsbevis i förhållande till andra smittskyddsåtgärder.
- förslaget kan leda till ökade kostnader för verksamheterna och innebär vissa svårigheter vid tillsynen.

Serveringsställen

- framförhållning behövs för att möjliggöra effektiv tillsyn
- kravet i lagens 3 § 3 p att en verksamhetsutövare ska ha rutiner för hur smittspridning bland besökare ska förhindras (som i propositionen föreslås avskaffas) fyller en viktig funktion och bör läggas till i förordningen
- förordningens förslag på krav på begränsningar av antalet besökare passar mindre bra för serveringsställen och andra krav (avstånd, uppdelning av sällskap m.m.) är mer effektiva

Intyg för undantag

- ett stöd för regionerna skulle vara att lämplig myndighet ta fram en nationell blankett för undantagsintyget.

Kollektivtrafik

- ett alternativt begrepp till *långväga kollektivtrafik med en linjesträckning över 150 km* är att använda definitionen *kollektivtrafik där det går att boka plats*

Berörda verksamheter

- undantagen bör kompletteras med simhallar

Konsekvenser

- det kommer att bli ekonomiska konsekvenser för så väl kommuner som regioner i samband med införandet av de föreslagna åtgärderna och att dessa kostnader behöver följas upp då den remitterade konsekvensutredningen inte är heltäckande
- konsekvenserna på barns och ungdomars hälsa behöver särskilt beaktas vid en sådan eventuell sänkning av åldersgränsen så väl som tillgången till kultur och fritid. Särskild hänsyn bör tas till tillgången på aktiviteter på mindre orter.

Dataskydd

- kravet på konsekvensanalys avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordning skulle kunna genomföras som en allmän bedömning i samband med antagandet av den rättsliga grunden för aktuell behandling istället för att varje aktör som är personuppgiftsansvarig själv ska utföra en sådan

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Generella kommentarer

Förslagen i denna promemoria utgör ett underlag i syfte att ha beredskap att vidta träffsäkra smittskyddsåtgärder även fortsättningsvis för det fall det epidemiologiska läget så kräver. SKR ifrågasätter om vaccinationsbevis alltid är den mest träffsäkra smittskyddsåtgärder och att det torde krävas flera alternativa åtgärder för att begränsa smittan samtidigt för situationen så kräver. SKR anser att det är oklart vad som krävs för att införa eller avveckla ytterligare begränsningsåtgärder. Otydligheten får också konsekvenser på hur avsikten är att tillsynen ska fungera vid försämringar respektive förbättringar i smittläget. Här är en dialog med kommuner och regioner av största vikt. SKR vill också lyfta den praktiska genomförbarheten av en bredare användning av vaccinationsbevis. Att använda sig av vaccinationsbevis för evenemang och allmänna sammankomster utomhus utan tydlig in- och utpassage kan leda till svåra tolkningssituationer och riskera följsamhet till rekommendationer. Förslaget beträffande vaccinationsbevis och demonstration förfaller problematiskt och SKR menar att om smittläget är så allvarligt bör istället demonstrationer inte tillåtas.

SKR anser att smittskyddsåtgärder som införs ska följas upp och värderas utifrån effekt på smittspridningen.

Vaccinationsbevis i förhållande till andra smittskyddsåtgärder

Det framgår i promemorian att vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd endast bör användas för att införa lättnader från andra smittskyddsåtgärder. Det motsvarar den nuvarande ordningen om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som gäller från den 1 december 2021.

Det framgår dock i promemorian att vaccinationsbevis bör kunna kombineras med andra smittskyddsåtgärder och att bedömningen av om vaccinationsbevis är en lämplig smittskyddsåtgärd för att möjliggöra lättnader från restriktioner bör göras av Folkhälsomyndigheten i samband med att myndigheten beslutar föreskrifter om begränsningar.

SKR anser att det är otydligt vad som gäller för användning av vaccinationsbevis i förhållande till andra smittskyddsåtgärder och behöver klargöras. Ska det vara en möjlighet för näringsidkare eller verksamhetsutövare att välja lämplig smittskyddsåtgärd?

SKR anser därtill att förslaget kan leda till ökade kostnader och innebära svårigheter vid tillsynen av verksamheterna.

Serveringsställen

Generellt om tillsynsuppdraget och regelverket

Den tillfälliga lagen har förlängts i flera omgångar och från ett tillsynsperspektiv kan konstateras att det är svårt, eller i vissa fall omöjligt att genom tillsyn får en bra efterlevnad av lagen och meddelade föreskrifter och allmänna råd. Oaktat verksamhetsutövarnas följsamhet är det svårt att få gäster att följa de anvisningar som verksamhetsutövarna ger utifrån regelverket. Serveringsställen har haft restriktioner under i stort sett hela pandemin och regelverkets effektivitet och proportionalitet behöver utvärderas.

Regelverkets ambition att reglernas skärpa över tid ska kunna anpassas till ett behov som styrs av smittspridning och vårdens belastning. Förutsebarhet behövs dock för en fungerande tillsynsorganisation. Ersättning är en förutsättning men innebär inte att en tillsynsorganisation inom ett specialområde kan skalas upp hur snabbt som helst.

Hela regelverket måste utformas till den föränderliga situationen med generella förhållningsregler vid låg smittspridning och mer spetsiga krav vid hög smittspridning. SKR har tidigare tillstyrkt att kraven på verksamhetsutövare för serveringsställen ska regleras genom förordning eller föreskrifter i stället för i lagen. Förhoppningen var att det skulle bli tydligare hur tillsyn ska bedrivas när det enligt Folkhälsomyndigheten inte finns behov av åtgärder avseende trängsel eller avstånd från smittsäkerhetssynpunkt. SKR uppfattar att de nu föreslagna kraven i förordning ska gälla generellt, och således tillsynas även under låg smittspridning. Det innebär en begränsad förändring i förhållande till när kraven fanns i lagen.

Det behöver dock alltså klargöras hur avsikten är att tillsynen ska fungera vid försämringar respektive förbättringar i smittläget och reglerna måste anpassas för sådana förändringar.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Skrivningarna som nu föreslås i förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (4 a §) kommer i sig inte möjliggöra för tillsynsmyndigheterna, eller verksamhetsutövarna, att göra en bedömning av vad som är säkert ur *smittskyddssynpunkt*. Kommunernas miljönämnder har som utgångspunkt inte kompetens inom smittskydd och för att möjliggöra tillsyn enligt förordningen måste Folkhälsomyndigheten få i uppdrag att bidra med konkret vägledning om vad som vid olika tillfällen ska betraktas som från smittskyddsperspektiv säkra avstånd och åtgärder.

Även om det finns en fördel, framför allt för verksamhetsutövarna, att kraven på serveringsställen har en med begränsningsförordningen likartad utformning anser SKR att förordningens bemyndigande med krav på begränsningar av antalet besökare

generellt sett passar mindre bra för serveringsställen som inte heller sedan tidigare haft några krav avseende totalt antal. Det finns olika förutsättningar för att hålla avstånd baserat på vad det är för typ av verksamhet på serveringsstället, snarare än det totala antalet besökare. Ska en sådan begräsning finnas kvar måste det bli tydligt vad som ska ligga till utgångspunkt för bestämmande av antalet.

SKR anser vidare att kravet i lagens 3 § 3 p på att en verksamhetsutövare ska ha rutiner för hur smittspridning bland besökare ska förhindras (som i propositionen föreslås avskaffas) fyller en viktig funktion. En sådan rutin borde kunna användas för verksamhetsutövarens beredskap vid ökad respektive minskad smittspridning i samhället. I prop. 2021/22:69 anför regeringen i anslutning till lagens 3 § att vid en lägre smittspridning i samhället är det möjligt att dessa krav inte längre behövs. Lämpliga krav på verksamhetsutövare i ett sådant läge kan i stället vara att serveringsstället t.ex. har en handlingsplan för hur verksamheten ska agera vid ett försämrat epidemiologiskt läge samt kapacitet att snabbt kunna ställa om. SKR anser att samma effekt kan uppnås med en rutin och anser att det i möjligaste mån ska undvikas nya begrepp inom området.

Vaccinationsbevis på serveringsställen

Införande av möjlighet till vaccinationsbevis på serveringsställen innebär att en rad olika typer av aktörer kan komma att använda regelverket. Många serveringsställen har inte en inpassagekontroll som motsvarar vad som gäller i tidigare reglerade verksamheter och i små verksamheter kommer det vara svårt att personalmässigt lyckas med säkerställandet. I vissa typer av verksamheter, till exempel i restauranger med mycket mat för avhämtning kan det vara svårt att säkerställa att personer som hävdar det avhämtningsundantag där vaccinationsintyg inte får krävas, inte stannar kvar på serveringsstället.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Vaccinationsbevis jämfört med covidbevis

SKR anser att det bör förtydligas ytterligare att vaccinationsbevis och covidbevis inte är samma sak och delvis syns ha olika syften. Förslaget på förordningstext är otydligt, istället för att hänvisa till EU-förordningen skulle det kunna framgå direkt vad ett vaccinbevis utvisar dvs, att någon är vaccinerad.

I 6§ i förslag till förordnings text framgår att med vaccinationsbevis avses i denna förordning ett sådant vaccinationsintyg som anges i artiklarna 5 och 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination

mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin.

SKR anser att det kan förtydligas att det som avses är vaccinationsbevis vilket inte ska riskera att förväxlas med det EU gemensamma covidbeviset.

Undantagsintyg

I §8 framgår undantag för när vaccinationsbevis krävs. Här vill SKR särskilt lyfta att det behöver tas fram en gemensam blankett för detta intyg. Av föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:87) framgår förutsättningarna för de individer som inte har möjlighet att vaccineras i 3 §. Med kontraindikation mot vaccinering mot sjukdomen covid-19 avses de kontraindikationer som framgår av respektive vaccins produktinformation. SKR har vid upprepade tillfällen framfört att det är olyckligt att det inte finns en nationellt framtagen blankett för efterfrågade uppgifter. Avsaknaden av en nationellt framtagen blankett leder till merarbete för sjukvården och ökar risken för otydlighet för den enskilde samt för den som ska verifiera blanketten när den ska användas. SKR anser att ett stöd för regionerna skulle vara att lämplig myndighet tar fram en nationell blankett för undantagsintyget.

Totala antalet doser vaccin

I 9§ framgår begreppet ”totala antalet doser vaccin”, förutsättningarna för det anges nu i FoHMs föreskrifter (HSLF FS 2021:87)¹. Där det uttryckligen framgår för vilka godkända vaccin det krävs 2 doser för att anses som det totala antalet doser. Regioner vaccinerar nu för fullt med en påfyllnadsdos, 3:e dos. Risken finns därför att det kan leda till otydlighet vad som avses med begreppet ”totala antalet doser”.

SKR anser att det tydligt behöver kommuniceras vad som avses med ”totala antalet doser” samt hur processen ser ut för en eventuell framtida ändring av omfattningen av det. Om antalet ändras behöver det finnas god framförhållning.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

7 kap kollektivtrafik

Krav på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik

SKR instämmer i att krav på smittskyddsåtgärder kan vara lämpligt i viss långväga kollektivtrafik utifrån de skäl som anges, det vill säga att risken för smittspridning ökar i sådan trafik där personer från olika sällskap samtidigt vistas i begränsade utrymmen inomhus under en längre period. SKR noterar att kraven ska omfatta långväga buss- och tågtrafik, men inte färje- och flygtrafik med skälet att ovaccinerade och boende på sådana platser som främst kan nås med hjälp av

¹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/h/hslf-fs-202187/>

kollektivtrafik, framför allt öar, inte ska begränsas i sin rörelsefrihet. SKR menar att motivet att utifrån smittskyddssynpunkt exkludera färje- och flygtrafik inte tillräckligt tydligt framgår i promemorian. Om anledningen till krav på smittskyddsåtgärder främst är att undvika trängsel och därmed minska risken för smittspridning i begränsade utrymmen under längre tid, torde risken för smittspridning i flyg- och färjetrafik vara likvärdig med långväga tåg- och busstrafik.

SKR vill föra upp en alternativ definition till långväga kollektivtrafik till den som tas upp i promemorian. Definitionen av långväga kollektivtrafik med linjesträckning på över 150 km bygger på EU:s buss- och tågpassagerarförordning. SKR menar att den föreslagna definitionen av långväga kollektivtrafik i sig är tydlig, men innebär en praktisk gränsdragningsproblematik. Majoriteten av den regionala kollektivtrafiken faller i allt väsentligt utanför de föreslagna reglernas tillämpningsområde. Viss regional kollektivtrafik med linjesträckningar över 150 km förekommer emellertid, till exempel i den storregionala tågtrafiken och i viss regional busstrafik.

SKR anser att en alternativ definition till långväga kollektivtrafik bör övervägas. SKR menar att det finns fördelar med att istället för ”*långväga kollektivtrafik med en linjesträckning över 150 km*” använda definitionen ”*kollektivtrafik där det går att boka plats*”. Skälen till detta är flera. I långväga kollektivtrafik erbjuds i stort sett alltid möjlighet att boka platsbiljett för sin resa, vilket det mycket sällan finns möjlighet till i regional kollektivtrafik. En kollektivtrafikanordnare som erbjuder platsbokning har verktyg att begränsa antalet passagerare i fordonet genom att begränsa antalet platsbokningar. Införande och verifiering av krav på vaccinpass förefaller enkelt att koppla till en platsbiljett. Förbundets bedömning är att en sådan definition, kollektivtrafik där platsbokning erbjuds, är lättare för såväl utförare och resenärer att förstå.

I promemorian föreslås att långväga kollektivtrafik ska begränsa antalet passagerare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, och även i övrigt vidta lämpliga åtgärder för att förhindra trängsel och smittspridning. SKR har inget i sak att invända mot detta och ser positivt på att en mer allmänt hållen bestämmelse är mest ändamålsenligt i ett första läge. En generell regel om begränsat antal passagerare ger rådighet för den som bedriver kollektivtrafiken att bedöma och vidta lämpliga åtgärder. SKR håller med om att det bör finnas möjlighet att med myndighetsföreskrifter precisera skyldigheterna om de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga.

I den mån de föreslagna kraven på smittskyddsåtgärder är tillämpliga på regional kollektivtrafik (d.v.s. om linjesträckningen överstiger 150 km) kan det antas att begränsningar av antalet passagerare kommer att innebära praktiska problem och ökade kostnader. De praktiska problemen består framför allt av att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har begränsade möjligheter att styra resandeströmmar

och begränsa antalet passagerare på fordon. Detta gör att det individuella ansvaret är det som väger tyngst. Beroende på omfattningen av trafik som omfattas och hur avtalen ser ut, kan krav på begränsning av antalet passagerare komma att ge ekonomiska konsekvenser. Förslagen kan därmed komma att innebära behov av justeringar trafikavtal i syfte att ge ansvarig verksamhetsutövare möjlighet att uppfylla kraven. SKR anser att staten fullt ut ska kompensera de kostnader som uppstår till följd av införda krav.

Användning av vaccinationsbevis

8 kap Vaccinationsbevis

I avsnittet framgår en lista på undantagna verksamheter i så väl 2§ som i 4§.

När det gäller undantagna verksamheter i 2§ noterar SKR att särskilt byggsektorn särskilt lyfts fram i fråga om försäljning till näringsidkare. SKR vill uppmärksamma att det kan finnas ett motsvarande behov av undantag för grossister till livsmedelsverksamhet.

SKR anser att det bör övervägas om simhallar ska vara undantagna enligt 2 och 4 §§. De är av betydelse för folkhälsa men framförallt för simkunnighet och barn och unga kan inte genomföra besöken själva.

5§ Tillgång till angränsande områden.

I 5§ framgår att om verksamhetsutövare väljer att använda vaccinationsbevis ska de tillse att personer som inte kan uppvisa det *”alltid ges tillträde till avgränsade områden i ett köpcentrum ett varuhus eller en galleria i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till sådana verksamheter som avses i 2 och 4 §§.”*

6§ Vad menas med inpassage?

”Anordnaren eller verksamhetsutövaren ska även förvissa sig om att personer som inte kan visa upp ett vaccinationsbevis uppfyller kraven i 2 § första stycket.”

SKR anser att kraven i 5 § på att personer som inte kan uppvisa vaccinationsbevis ska ges tillträde till områden i t.ex. ett köpcentrum för att ta sig till vissa verksamheter kommer ge upphov till praktiska problem. Det kommer vara svårt för verksamhetsutövare av t.ex. handelsplatser både att kontrollera om undantag gäller vid inpassage och följa upp var personer som åberopar undantag tar vägen efter inpassage.

Konsekvensbeskrivningen

Folkhälsomyndigheten har inte beräknat de kostnader som uppstår för verksamheter i och med förslaget. SKR anser att förslaget, förutom de redan beskrivna exempel på kostnaderna i form av åtgärder för att säkerställa möjlighet till god handhygien, personal som informerar och dokumentation också innebär andra kostnader i samband

med hanteringen av de nya digitala vaccinbevisen. Förutom avläsning ska också en identitetskontroll göras vilket också tar tid. Om verksamheter väljer att inte använda vaccinationsbevis för tillträde innebär det ekonomiska konsekvenser för verksamheterna. Regionernas hantering av intyg riskerar också att vara kostnadsdrivande.

Från SKR anser att det kommer att bli ekonomiska konsekvenser för så väl kommuner som regioner i samband med införandet av de föreslagna åtgärderna och att dessa kostnader behöver följas upp då den remitterade konsekvensutredningen inte är heltäckande. En uppskattning bör göras och en ersättning utgå i enlighet med finansieringsprincipen är möjlig även om konsekvenserna skiljer sig åt mellan olika kommuner och mellan olika regioner.

Dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordning

SKR vill i sammanhanget peka på att kravet på konsekvensanalys avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordning skulle kunna genomföras som en allmän bedömning i samband med antagandet av den rättsliga grunden för aktuell behandling istället varje aktör som är personuppgiftsansvarig själv ska utföra en sådan. Förslaget innebär en typ av behandling av känsliga personuppgifter i form av läkarintyg föreslås och att det sannolikt innebär en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter (integritet) i samband med hanteringen av läkarintygen. Bedömningen i promemorian är att en okulär behandling inte omfattas av dataskyddsförordningen bygger på att uppgifterna inte ska ingå i något register hos den personuppgiftsansvarige.

SKR anser att detta bör framgå tydligare av underlaget, då många personuppgiftsansvariga annars felaktigt utgår från dataskyddsförordningen är tillämplig på behandlingen. För det fall att någon form av register för de kontrollerade personuppgifterna t.ex. för visa att kontroller utförts torde dataskyddsförordningen vara tillämplig.

De personuppgiftsansvarig ska då före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter.

3.3.2 Undantag för barn och för personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19

Promemorian föreslår att om ” *Om smittläget kräver det och om det med hänsyn till vaccinationstäckningen är lämpligt, bör kravet på att visa upp ett vaccinationsbevis sänkas till 16 år*”.

SKR anser att konsekvenserna på barns och ungdomars hälsa särskilt behöver beaktas vid en sådan eventuell sänkning av åldersgränsen så väl som tillgången till kultur och fritid. Särskild hänsyn bör tas till tillgången på aktiviteter på mindre orter.

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling
VD

Fredrik Lennartsson
Direktör