

Promemoria

Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor

Socialdepartementet
S2021/05005

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i begränsningsförordningen höjs. Det föreslås också att det genom att dela in lokaler, områden och utrymmen i sektioner ska vara möjligt med fler deltagare än vad deltagartaken annars medger för en och samma sammankomst eller tillställning, dvs. att deltagartaken gäller för varje sektion.

För demonstrationer utomhus föreslås ett särskilt deltagartak som möjliggör fler deltagare än vad som annars skulle vara möjligt.

I fråga om motionslopp och liknande idrottstävlingar föreslås att deltagarbegränsningen endast ska avse start- och målområden och inte som i dag även tävlingsområdet. Bestämmelsen utökas också till att omfatta även andra idrottstävlingar vid vilka allmänheten kan delta som utövare och som huvudsakligen genomförs i skog, på väg eller i eller på vatten.

Det föreslås också nya bestämmelser om smittskyddsåtgärder vid mässor som innebär att dessa inte kommer att omfattas av deltagartaken.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021, i det som benämns nivå 2 i regeringens plan för avveckling av restriktioner.

I promemorian lämnas även förslag på vad som bör gälla i fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt på platser för privata sammankomster i det som benämns nivå 1 i regeringens plan som nämns ovan. I denna del föreslås att de fasta

deltagartaken tas bort för samtliga allmänna sammankomster och offentliga tillställningar liksom för platser för privata sammankomster.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Författningsförslag..... | 5 |
| 1.1 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 | 5 |
| 1.2 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 | 10 |
| 2 | Ett förbättrat smittläge för covid-19 gör det möjligt att anpassa restriktionerna | 14 |
| 2.1 | Det pågår fortfarande en spridning i samhället av sjukdomen covid-19..... | 14 |
| 2.2 | Nuvarande restriktioner | 14 |
| 2.3 | Regeringens plan för avveckling av restriktioner..... | 18 |
| 3 | Smittskyddsåtgärder i nivå 2 | 19 |
| 3.1 | Nya deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar..... | 19 |
| 3.2 | Sektionering möjliggör större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar..... | 23 |
| 3.3 | Ett särskilt deltagartak för demonstrationer bör införas | 27 |
| 3.4 | Bestämmelsen om motionslopp och liknande idrottstävlingar bör ändras och utvidgas | 31 |
| 3.5 | Ett nytt regelverk för mässor | 33 |
| 3.6 | Inte mer långtgående begränsningar än vad som är försvarligt | 37 |
| 3.7 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 39 |
| 4 | Smittskyddsåtgärder i nivå 1 | 40 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.1 | Deltagartaken bör tas bort för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar | 40 |
| 4.2 | Deltagartaket för platser för privata sammankomster bör tas bort..... | 44 |
| 4.3 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 44 |
| 5 | Konsekvenser | 45 |
| 5.1 | Vilka berörs av förslagen..... | 45 |
| 5.2 | Konsekvenser av höjda deltagartak och möjlighet till sektionering | 46 |
| 5.3 | Konsekvenser för mässor..... | 48 |
| 5.4 | Konsekvenser för staten..... | 49 |
| 5.5 | Konsekvenser för kommuner | 50 |
| 5.6 | Övriga konsekvenser..... | 51 |

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

dels att 1 kap. 2 § och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 2 a och 3 a §§, och närmast före 3 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3, 5 och 6 §§,

– 8 § första stycket samma lag i fråga om 4 kap. 1–3 §§,

– 9 § första stycket samma lag i fråga om 5 kap. 1–3 §§,

– 11 § första stycket samma lag i fråga om 6 kap. 1 och 2 §§,

– 10 § första stycket samma lag i fråga om 7 kap. 1–3 §§,

– 13 § första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §,

– 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3 a, 5 och 6 §§,

¹ Senaste lydelse 2021:356.

3 kap.

2 §²

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska begränsa antalet deltagare i lokaler och avgränsade områden eller utrymmen som anordnaren disponerar på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt.

Antalet deltagare som samtidigt besöker en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får dock högst uppgå till

1. *åtta* deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus,

2. 50 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats,

3. 100 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus, och

4. 500 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats.

För idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande gäller inte andra stycket 3. Vid sådana tillställningar får i stället antalet idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start-, *tävlings-* och målområdet sammanlagt uppgå till högst 150.

Antalet deltagare som samtidigt besöker en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får dock högst uppgå till

1. 50 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus,

2. 300 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats,

3. 600 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus, och

4. 3 000 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats.

För idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande gäller inte andra stycket 3. Vid sådana tillställningar får i stället antalet idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start- och målområdet sammanlagt uppgå till högst 900. *Detsamma gäller andra idrottstävlingar utomhus i vilka allmänheten kan delta som utövare och som huvudsakligen genomförs i skog, på väg eller i eller på vatten.*

² Senaste lydelse 2021:356.

För demonstrationer utombus gäller inte andra stycket 3. Vid en sådan sammankomst får i stället antalet deltagare uppgå till högst 1 800.

En allmän sammankomst som hålls för religionsutövning med anledning av dödsfall får oavsett kraven i första och andra styckena dock alltid ha 20 deltagare.

2 a §

Om anordnaren delar upp den lokal, det område eller utrymme där den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen hålls i sektioner, så att deltagare från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen, gäller deltagarbegränsningarna i 2 § andra stycket för varje sektion.

Mässor

3 a §

Den som anordnar en sådan mässa som omfattas av 2 kap. 3 § första stycket 4 ordningslagen (1993:1617), ska i stället för det som sägs i 2 och 3 §§

1. begränsa antalet besökare och utställare i lokaler och avgränsade områden eller utrymmen utombus som anordnaren disponerar på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt,

2. utforma lokaler samt områden och utrymmen utomhus som anordnaren disponerar, på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare och utställare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och

3. se till att in- och utpassage till lokaler samt områden och utrymmen utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

5 §³

Folkhälsomyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § första stycket och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 §, och

2. föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Folkhälsomyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § första stycket *och 3 a § 1, om sektioner enligt 2 a § och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 § och 3 a § 2 och 3, och*

6 §⁴

Folkhälsomyndigheten får, efter att ha gett berörd smittskyddsläkare och länsstyrelse tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inom ett län ska vara lägre än vad som anges i 2 § andra *eller* tredje stycket. Sådana

Folkhälsomyndigheten får, efter att ha gett berörd smittskyddsläkare och länsstyrelse tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inom ett län ska vara lägre än vad som anges i 2 § andra, tredje *eller*

³ Senaste lydelse 2021:356.

⁴ Senaste lydelse 2021:356.

föreskrifter får inte innebära att *fjärde* stycket. Sådana
allmänna sammankomster eller föreskrifter får inte innebära
offentliga tillställningar inte får att allmänna sammankomster
hållas. eller offentliga tillställningar
inte får hållas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

dels att 3 kap. 2 a § och 3 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 §, 3 kap. 2 och 5 §§ och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt avsnitt 1.1

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3 a, 5 och 6 §§,

– 8 § första stycket samma lag i fråga om 4 kap. 1–3 §§,

– 9 § första stycket samma lag i fråga om 5 kap. 1–3 §§,

– 11 § första stycket samma lag i fråga om 6 kap. 1 och 2 §§,

– 10 § första stycket samma lag i fråga om 7 kap. 1–3 §§,

– 13 § första stycket samma lag i fråga om 8 kap. 1 §,

– 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen (1993:1617) i fråga om punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 7 § första stycket lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 i fråga om 3 kap. 1–3 a och 5 §§,

3 kap.

2 §²

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska begränsa antalet deltagare i lokaler och avgränsade områden eller utrymmen som anordnaren disponerar på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt.

¹ Senaste lydelse 2021:000.

² Senaste lydelse 2021:000.

Antalet deltagare som samtidigt besöker en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får dock högst uppgå till

1. 50 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus,

2. 300 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats,

3. 600 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus, och

4. 3 000 deltagare om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats.

För idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande gäller inte andra stycket 3. Vid sådana tillställningar får i stället antalet idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start- och målområdet sammanlagt uppgå till högst 900. Detsamma gäller andra idrottstävlingar utomhus i vilka allmänheten kan delta som utövare och som huvudsakligen genomförs i skog, på väg eller i eller på vatten

För demonstrationer utomhus gäller inte andra stycket 3. Vid en sådan sammankomst får i stället antalet deltagare uppgå till högst 1 800.

En allmän sammankomst som hålls för religionsutövning med anledning av dödsfall får oavsett

kraven i första och andra styckena dock alltid ha 20 deltagare.

5 §³

Folkhälsomyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § *första stycket* och 3 a § 1, *om sektioner enligt 2 a §* och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 § och 3 a § 2 och 3, och

2. föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Folkhälsomyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § och 3 a § 1 och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 § och 3 a § 2 och 3, och

*Lydelse enligt promemorian
Lättnader i deltagarbegränsningarna för platser för privata sammankomster*

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §⁴

Den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, får endast använda eller upplåta lokalen, området eller utrymmet till en sammankomst med så många deltagare som är säkert från smittskyddssynpunkt. *Antalet deltagare får dock högst uppgå till 50.*

Den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, får endast använda eller upplåta lokalen, området eller utrymmet till en sammankomst med så många deltagare som är säkert från smittskyddssynpunkt.

³ Senaste lydelse 2021:000.

⁴ Senaste lydelse 2021:000.

Första stycket gäller inte i fråga om lokaler, områden och utrymmen som används eller upplåts för en begravningssceremoni.

I 3 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som den som driver ett serveringsställe som omfattas av samma lag och anslutande föreskrifter ansvarar för att vidta.

-
1. Denna förordning träder i kraft den X 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

2 Ett förbättrat smittläge för covid-19 gör det möjligt att anpassa restriktionerna

2.1 Det pågår fortfarande en spridning i samhället av sjukdomen covid-19

Sverige och omvärlden befinner sig fortfarande i en mycket allvarlig situation med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Hittills (t.o.m. den 11 juni 2021) har över 14 500 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19-infektion rapporterats i Sverige och över en miljon personer har konstaterats smittade av viruset. Minst en dos vaccin har getts till fler än 4 084 700 personer (den 11 juni 2021), vilket utgör 49,9 procent av befolkningen som är 18 år eller äldre. Andelen vaccinerade med två doser var vid samma tidpunkt 25,2 procent av den vuxna befolkningen. Smittspridningen minskar nu stadigt och påverkan på sjukvården minskar. Antalet bekräftade fall per vecka av covid-19 minskar och antalet nyinlagda patienter med covid-19 blir färre. Vecka 20 rapporterades ca 18 200 bekräftade fall av covid-19, vilket kan jämföras med 25 900 fall vecka 19. Antalet smittade vecka 20 innebar en minskning med 30 procent jämfört med veckan innan.

2.2 Nuvarande restriktioner

Covid-19 är klassad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom

Regeringen har vidtagit en rad olika åtgärder för att reglera olika verksamheter i syfte att förhindra trängsel och på så sätt minska risken för smittspridning. Den 1 februari 2020 beslutades förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV, dvs. den sjukdom som nu benämns covid-19. Beslutet gav Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren möjlighet att besluta om bl.a. extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma.

Riksdagen har därefter beslutat att godkänna regeringens förordning och att klassificera covid-19 som både en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom (prop. 2019/20:144, bet. 2019/20:SoU19, rskr. 2019/20:290).

Covid-19-lagen och begränsningsförordningen

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) trädde i kraft den 10 januari 2021 (prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagen ger det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning, besluta om särskilda begränsningar för följande verksamheter och platser:

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,
- platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten,
- handelsplatser som är öppna för allmänheten,
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik och
- platser för privata sammankomster.

Regeringen får också införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare kan regeringen ge kommuner rätt att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser.

Covid-19-lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021. Det har dock remitterats ett förslag om att både covid-19-lagen och lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska förlängas till utgången av januari 2022, se remisspromemorian Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (S2021/03267). Enligt regeringens plan för avveckling av restriktioner från den 27 maj 2021 ser regeringen ett behov av att förlänga lagarna men man kommer att återkomma i frågan efter sommaren då det epidemiologiska läget bedöms på nytt (se nedan avsnitt 2.3).

Närmare bestämmelser om de olika begränsningarna finns i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen). Genom begränsningsförordningen ställs krav på olika typer av smittskyddsåtgärder vad gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, handelsplatser, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet (gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer och konsthallar samt nöjesparker, djurparker, temparker och liknande anläggningar), platser för privata sammankomster och viss långväga kollektivtrafik. Bestämmelserna i begränsningsförordningen kompletteras av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:2).

Särskilt om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Begränsningsförordningen innehåller bl.a. krav på deltagarbegränsningar vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. 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.

Det som sägs i ordningslagen om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar (se 2 kap. 2 § ordningslagen). Cirkusföreställningar omfattas också av bemyndigandet i 7 § covid-19-lagen som gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (se prop. 2020/21:79 s. 31).

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.

Den 1 juni 2021, som omnämns nivå 3 i regeringens plan för avveckling av restriktioner, ändrades reglerna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i begränsningsförordningen och nya krav på deltagarbegränsningar infördes som innebär att antalet tillåtna deltagare utgår ifrån om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus (åtta deltagare), inomhus med anvisade sittplatser (50 deltagare), utomhus (100 deltagare) eller utomhus med anvisade sittplatser (500 deltagare). Det infördes även en särskild bestämmelse om att maximalt 150 idrottsutövare samtidigt får delta i ett motionslopp eller i en liknande idrottstävling. Den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vidta olika smittskyddsåtgärder och Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder.

Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och har även möjlighet att meddela föreskrifter om att deltagarantalen inom ett län ska vara lägre än det som framgår av förordningen.

Från och med den 1 juni 2021 omfattas inte längre marknader, stadigvarande tivolinöjen och tivolianordningar som är offentliga tillställningar av deltagartaken. I stället regleras dessa som handelsplatser enligt 5 kap. 1 § respektive nöjesparker enligt 4 kap. 2 § begränsningsförordningen.

Regeringens utgångspunkt har under hela pandemin varit att de inskränkningar som meddelas inte ska gå utöver vad som är absolut nödvändigt; rätt åtgärd ska sättas in vid rätt tidpunkt. Vidare har det hela tiden varit regeringens utgångspunkt att restriktionerna ska upphävas så snart det är möjligt.

2.3 Regeringens plan för avveckling av restriktioner

Sedan december 2020 pågår vaccinationer mot covid-19. Allt fler vaccineras och skyddas därigenom mot allvarlig sjukdom och mot att avlida i covid-19. I takt med att allt fler har vaccinerats bidrar också vaccinationerna till minskad smittspridning.

Mot bakgrund av den nuvarande och den förväntade utvecklingen i pandemin har regeringen tagit fram en plan för hur och när de råd som getts till allmänheten och restriktionerna som har införts i Sverige under pandemin kan anpassas och så småningom helt upphävas (Regeringens plan för avveckling av restriktioner, S2021/04663). Planen baseras på Folkhälsomyndighetens rapport Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19, samt dialog mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten. Planen utgår från tre nivåer för den fortsatta anpassningen av restriktioner för covid-19. Respektive nivå fastställs av regeringen, efter dialog med Folkhälsomyndigheten, genom en samlad bedömning av smittläget, belastningen i hälso- och sjukvården och vaccinationsgraden.

Ett syfte med planen är att skapa transparens och tydlighet kring hur kommande anpassningar och avveckling av restriktionerna kommer att genomföras, i vilken ordning dessa prioriteras och varför. Av planen framgår att regeringen är angelägen om att avvecklingen sker ansvarsfullt med beredskap för att hantera en situation där smittspridningen åter ökar. För att kunna göra det krävs att övervakning, smittspårning och testning bibehålls på en hög nivå.

Enligt regeringens plan för avveckling av restriktioner ska deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjas i början av juli (i det som enligt planen benämns som nivå 2). Deltagartaken ska då höjas till 50 deltagare inomhus, 300 deltagare inomhus om deltagarna anvisas en sittplats, 600 deltagare utomhus, 3 000 deltagare utomhus om deltagarna anvisas en sittplats och 900 idrottsutövare vid motionslopp och liknande idrottstävlingar. Det faktiska antalet deltagare kommer dock även fortsättningsvis att anpassas utifrån Folkhälsomyndighetens föreskrifter baserat på lokalens eller utrymmets utformning och kapacitet. I planen anges vidare att deltagarbegränsningarna för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska tas bort i

den s.k. nivå 1, som förväntas inträffa i september, se närmare avsnitt 4.1. Vidare anges i planen att mässor inte längre ska regleras som offentliga tillställningar utan att regleringen ska anpassas efter mässors förutsättningar att bedriva smittskyddsäker verksamhet.

I planen anger regeringen dessutom att den avser att återkomma med ett ställningstagande om huruvida det ska införas en möjlighet att använda vaccinationsbevis eller liknande för vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar under en begränsad period, och på vilket sätt detta i så fall bör regleras och vilka allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som kan vara aktuella. Enligt planen skulle sådana bevis kunna användas för att möjliggöra större evenemang som annars inte hade kunnat genomföras på grund av det epidemiologiska läget. Folkhälsomyndigheten har därför haft i uppdrag att redogöra för möjligheten att genomföra större evenemang på ett smittsäkert sätt (S2021/04688). I uppdraget ingick att redogöra för om anpassningar för större evenemang kan göras på ett smittsäkert sätt redan under det som refereras till som nivå 2 i regeringens plan för avveckling av restriktioner. Folkhälsomyndigheten skulle således göra en bedömning om större evenemang kan genomföras på ett smittsäkert sätt redan under nivå 2 samt bedöma om det finns behov av anpassningar för större evenemang, som annars inte hade kunnat genomföras, under nivå 1 med stöd av t.ex. sektionering, testning eller vaccinationsbevis. Folkhälsomyndigheten redovisade uppdraget den 7 juni 2021, se avsnitt 3.2.

3 Smittskyddsåtgärder i nivå 2

3.1 Nya deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Antalet deltagare som samtidigt får besöka en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska höjas så att antalet högst får uppgå till

1. 50 om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus,

2. 300 om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats,
 3. 600 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus, och
 4. 3 000 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats.
- Antalet idrottsutövare som samtidigt får delta i ett motionslopp eller en liknande idrottstävling ska höjas till 900.

Skälen för förslaget

Deltagartaken bör justeras uppåt

Enligt 7 § första stycket covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära bl.a. krav på begränsning av antalet deltagare.

Sedan den 1 juni 2021 gäller att deltagarantalet inte får överstiga åtta om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus, 50 om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats, 100 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och 500 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats. Vid idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande får antalet idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start, tävlings- och målområdet sammanlagt uppgå till högst 150.

Som angavs i promemorian Ändringar i begränsningsförordningen (S 2021/01524), i vilken det föreslogs en differentiering av deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, ska deltagartaken vara anpassade till det snittläge som råder vid ikraftträdandet men bör inte gälla längre än absolut nödvändigt. Det innebär att de successivt bör kunna höjas i takt med att smittspridningen och belastningen på sjukvården avtar och att de ska tas bort helt så snart de, i enlighet med 6 § covid-19-

lagen, inte längre är nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Som redogörs för i avsnitt 2.3 framgår det av regeringens plan för avveckling av restriktioner att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör kunna höjas den 1 juli 2021 då bedömningen är att nivå 2 inträder omkring denna tidpunkt. Nivå 2 beskrivs i planen som ett tillstånd nationellt där sjukvården i de flesta regioner har goda förutsättningar att klara av vård av covid-19-patienter. Det är en platåfas i smittspridningen på en relativt låg nivå eller ett minskande antal fall i flertalet regioner. 14-dagars incidensen (antalet konstaterade fall av sjukdomen covid-19) är under 200 fall per 100 000 invånare. Utvecklingen i smittspridningen ska ha varit stabilt nedåtgående i minst två veckor. Totalt antal personer i slutenvården pga. covid-19 är färre än 300, varav patienter i behov av intensivvård är färre än 70. Vaccinationstäckningen, minst en dos, i befolkningen över 18 år är över 50 procent. I denna nivå som innebär ett betydligt förbättrat epidemiologiskt läge än den föregående nivån bedöms det därmed vara motiverat att genomföra lättnader i de begränsningar som gäller för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det epidemiologiska läget stadigt har förbättrats, föreslås därför i denna promemoria att deltagartaken i begränsningsförordningen justeras så att deltagarantalet inte får överstiga 50 om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus, 300 om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus och deltagarna anvisas en sittplats, 600 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och 3 000 om sammankomsten eller tillställningen anordnas utomhus och deltagarna anvisas en sittplats. Vid idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande föreslås att antalet idrottsutövare som samtidigt deltar sammanlagt får uppgå till högst 900. Som anges i avsnitt 3.4 föreslås även att deltagartaket ska avse det antal idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start- och målområdet. Deltagartaket ska således inte längre avse tävlingsområdet. Vidare föreslås där att det deltagartaket också ska gälla vissa andra idrottstävlingar.

Folkhälsomyndigheten har bemyndigats att meddela föreskrifter om hur deltagarantalet begränsas på ett sätt som är säkert ur smittskyddssynpunkt (3 kap. 2 § första stycket och 5 §

begränsningsförordningen). Bedömningen är att dessa bemyndiganden bör fortsätta att gälla. De nya deltagarbegränsningarna som nu föreslås kommer alltså, på samma sätt som de deltagarbegränsningar som gäller från och med den 1 juni 2021, att fungera som ett maxtak, och den som vill anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning i en mindre lokal eller inom ett avgränsat område eller utrymme kan behöva begränsa antalet deltagare ytterligare till följd av Folkhälsomyndighetens föreskrifter. För närvarande innebär dessa föreskrifter bl.a. följande. Den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning utan anvisad sittplats i en lokal, på ett avgränsat område eller utrymme som anordnaren disponerar ska beräkna det maximala antalet deltagare som samtidigt får vistas i lokalen, på det avgränsade området eller utrymmet, skriftligt dokumentera maxantalet och hur beräkningen har gjorts, tydligt anslå maxantalet, och säkerställa att maxantalet inte överskrids. Maxantalet ska beräknas på sådant sätt att varje deltagare inom varje avgränsat utrymme inomhus, ska kunna disponera minst tio kvadratmeter av den tillgängliga ytan. Antalet deltagare får dock alltid uppgå till åtta. Maxantalet på ett avgränsat område eller utrymme utomhus ska beräknas på ett sådant sätt att varje deltagare inom området eller utrymmet ska kunna disponera minst fem kvadratmeter av den tillgängliga ytan. Antalet deltagare får inte vara fler än vad som anges i begränsningsförordningen. Den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning med en anvisad sittplats i en lokal, på ett avgränsat område eller utrymme som anordnaren disponerar ska se till att sällskap ska kunna hålla ett avstånd om minst en meter i sidled samt framåt och bakåt från andra sällskap, och att antalet deltagare i ett och samma sällskap uppgår till högst fyra personer. Om ett sällskap uppgår till fler än fyra deltagare ska den som anordnar sammankomsten eller tillställningen dela upp sällskapet med högst fyra deltagare i varje. Antalet deltagare får inte vara fler än vad som anges i begränsningsförordningen. Vidare följer av föreskrifterna att den som anordnar en idrottstävling utomhus i form av ett motionslopp eller liknande ska dela upp idrottsutövarna i mindre startgrupper med olika starttider. Start- och målområdet ska vara tydligt avgränsat och enbart idrottsutövare och funktionärer får befinna sig där. Antalet deltagare får inte vara fler än det som anges i begränsningsförordningen (9–12 §§ Folkhälsomyndighetens

föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2021:2] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19).

Undantaget för sammankomster som hålls med anledning av dödsfall behålls

I 3 kap. 2 § fjärde stycket begränsningsförordningen finns en särskild bestämmelse om att det vid en sammankomst för religionsutövning som hålls med anledning av ett dödsfall (t.ex. en begravningsgudstjänst) alltid får delta minst 20 deltagare. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att det som läggs alltid är tillåtet med 20 deltagare vid en sådan sammankomst. Detta gäller alltså oavsett storleken på lokalen och antalet sittplatser. De nya högre deltagartaken för alla sammankomster och Folkhälsomyndighetens föreskrifter medför att behovet av denna bestämmelse är betydligt mindre än tidigare. Det kan dock inte uteslutas att bestämmelsen behövs för att säkerställa att deltagarantalet vid dessa sammankomster alltid får vara minst 20. Undantaget bör därför behållas.

3.2 Sektionering möjliggör större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Om anordnaren delar upp den lokal, det område eller utrymme där den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen hålls i sektioner, så att deltagare från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen, gäller de deltagarbegränsningar som framgår av 3 kap. 2 § andra stycket begränsningsförordningen för varje sektion.

Folkhälsomyndigheten ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om sådana sektioner.

Skälen för förslaget: Som redogörs för i avsnitt 2.3 framgår av planen för avveckling av restriktioner att regeringen avser att återkomma om huruvida det ska införas en möjlighet att använda vaccinationsbevis eller liknande för vissa allmänna sammankomster

och offentliga tillställningar under en begränsad period, och på vilket sätt detta i så fall bör regleras och vilka allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som kan vara aktuella. Detta för att möjliggöra större evenemang som annars inte hade kunnat genomföras på grund av det epidemiologiska läget.

Folkhälsomyndigheten har därför haft i uppdrag att redogöra för möjligheten att genomföra större evenemang på ett smittsäkert sätt. I uppdraget ingick bl.a. att redogöra för om anpassningar för större evenemang kan göras på ett smittsäkert sätt redan under det som refereras till som nivå 2 i regeringens plan för avveckling av restriktioner, dvs. ett tillstånd nationellt där sjukvården i de flesta regioner har goda förutsättningar att klara av vård av covid-19-patienter och smittspridningen är på en relativt låg nivå eller ett minskande antal fall i flertalet regioner samt ska ha varit stabilt nedåtgående i minst två veckor. Vidare ska vaccinationstäckningen för första dosen i den vuxna befolkningen vara minst 50 procent. Vid sin redovisning av uppdraget den 7 juni 2021 bedömde Folkhälsomyndigheten att det epidemiologiska läget den 1 juli 2021 kommer att vara sådant att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör kunna hållas i större omfattning än vad de tidigare föreslagna deltagartaken tillåter, om deltagarna delas upp i åtskilda sektioner (S2021/04688).

Myndigheten bedömer att utvecklingen i smittspridningen och belastningen i vården följer väl det som benämns scenario 0 i myndighetens återrapportering den 6 maj inom regeringsuppdraget att löpande uppdatera scenarier för hur smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 kan komma att utvecklas framöver (S2020/08831). Utifrån scenario 0 beräknas att den 1 juli 2021 kommer 14-dagarsincidensen vara 74 fall på 100 000 invånare, beläggningen inom sjukvården med anledning av covid-19 kommer att vara låg på intensivvårdsavdelningarna såväl som i den övriga sjukvården. Med nuvarande vaccinationstakt och beräknade leveranser kommer vaccintäckningen nationellt vara sådan att cirka 60 procent av den vuxna befolkningen har fått en första dos vaccin mot covid-19.

Folkhälsomyndighetens förslag på sektionering utgår från de deltagartak som föreslås i avsnitt 3.1 och att bestämmelserna i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

(HSLF-FS 2021:2) om begränsad storlek på sällskap och om avstånd mellan olika sällskap respektive krav på antal kvadratmeter per deltagare, alltså ska gälla. Vidare utgår myndigheten från att in- och utpassage sker kontrollerat och t.ex. vid olika tider för olika sektioner om det behövs för att inte trängsel ska uppstå utanför platsen där sammankomsten eller tillställningen hålls eller i t.ex. kollektivtrafiken till och från sammankomsten eller tillställningen. Myndigheten bedömer att med en sådan reglering skulle ca 35 procent av maxkapaciteten av en större lokal eller ett större område eller utrymme kunna nyttjas.

Med sektionering avser Folkhälsomyndigheten att lokalen, området eller utrymmet där sammankomsten eller tillställningen hålls har separata in- och utgångar för varje sektion och att deltagarna i varje sektion har tillgång till egna servicefaciliteter som t.ex. toaletter och i förekommande fall serveringsställen. Sektionerna ska vara avskilda på ett sådant sätt att deltagarna i en sektion inte blandas med deltagarna från en annan sektion. Flöden av deltagare mellan sektioner får inte förekomma. Sektioner kan skiljas åt med t.ex. staket och personal som säkerställer sektioneringen. Myndigheten anger vidare att anordnaren av en sammankomst eller tillställning bör ta fram en plan för sektioneringen och övriga smittskyddsåtgärder vilken kan bli föremål för tillsyn av länsstyrelsen.

Folkhälsomyndighetens förslag om sektionering gäller samtliga allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av deltagartaken, dvs. oavsett storleken på sammankomsten eller tillställningen och oavsett om den genomförs inomhus eller utomhus med sittande deltagare eller stående. Myndigheten bedömer dock att kraven på avstånd och möjlighet till separat in- och utpassage i praktiken kommer att innebära att det främst är arrangörer av sammankomster och tillställningar i större lokaler, områden och utrymmen – som t.ex. arenor – som har förutsättningar att kunna använda sektionering för att möjliggöra fler deltagare.

Mot bakgrund av Folkhälsomyndighetens redovisning av uppdraget presenteras i denna promemoria ett förslag som möjliggör sektionering i enlighet med myndighetens förslag. Förslaget innebär att en bestämmelse om de övergripande kraven för sektioneringen införs i begränsningsförordningen och att Folkhälsomyndigheten bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om sektioneringen.

Av den föreslagna bestämmelsen bör det framgå att om anordnaren delar upp den lokal, det område eller utrymme där den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen hålls i sektioner, så att deltagare från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen, gäller de deltagarbegränsningar som framgår av 3 kap. 2 § andra stycket begränsningsförordningen för varje sektion.

Förslaget innebär t.ex. att en sammankomst eller tillställning inomhus med sittande deltagare och som med övriga smittskyddsåtgärder och med beaktande av deltagartaket kan hållas för 300 deltagare, i stället kan ha t.ex. 900 deltagare om området eller utrymmet sektioneras i tre sektioner. En sammankomst eller tillställning utomhus med sittande deltagare kan under samma förutsättningar, dvs. med tre sektioner, ha 9 000 deltagare. Om en arena har sådana avgränsade sektioner för stående och sittande deltagare som uppfyller kraven i bestämmelsen bör det även vara möjligt för arrangören att tillämpa olika deltagartak för sektioner där deltagare anvisas en sittplats respektive sektioner för stående deltagare. Genom förslaget möjliggörs således att större evenemang kan hållas. I likhet med Folkhälsomyndigheten görs i denna promemoria bedömningen att förslaget med sektionering inte innebär någon beaktansvärd risk för ökad smittspridning under förutsättning att smittspridningen i samhället och belastningen på sjukvården ligger på en låg nivå samt att vaccintäckningen är god. En ytterligare förutsättning är att sektioneringen sker under mycket ordnade former och bara vid sådana sammankomster och tillställningar där det finns förutsättningar att upprätthålla kravet att deltagarna i olika sektioner hålls isär på ett sådant sätt att de inte kommer i kontakt med varandra under sammankomsten eller tillställningen och att sektioneringen är ordnad så att de inte heller kommer i kontakt i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen, t.ex. genom att sektionerna har olika tider för in- och utsläpp.

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket ordningslagen (1993:1617) ska anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i sin ansökan om tillstånd till Polismyndigheten uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som meddelats med stöd av covid-19-lagen. Enligt förarbetena till den senare lagen är avsikten inte att

Polismyndigheten ska göra några bedömningar av vilka smittskyddsåtgärder som är lämpliga att vidta vid ett visst evenemang (prop. 2020/21:79, s. 67). Detta bör gälla även sådana planer avseende sektionering och andra smittskyddsåtgärder som Folkhälsomyndigheten kan komma att meddela föreskrifter om.

Vad gäller frågan om användningen av vaccinationsbevis analyseras frågan vidare.

3.3 Ett särskilt deltagartak för demonstrationer bör införas

Förslag: För demonstrationer utomhus ska antalet deltagare få uppgå till 1 800.

Det bemyndigande som Folkhälsomyndigheten har att meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inom ett län ska vara lägre än deltagartaken i 3 kap. 2 § andra och tredje stycket begränsningsförordningen ska också gälla deltagartaket för demonstrationer.

Skälen för förslaget: Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet. Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas för att motverka farsot. En sådan begränsning får göras genom lag eller, efter bemyndigande i lag, annan författning. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§ regeringsformen).

Begränsningar med stöd av covid-19-lagen får endast meddelas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § covid-19-lagen). I detta ligger att begränsningar inte ska gälla längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden omprövas kontinuerligt. Föreskrifter som meddelas bör löpande anpassas efter hur omfattande smittspridningen är och vägas mot de intressen som ligger till grund för berörda verksamheter och aktiviteter.

Såväl demonstrationer som sammankomster för upplysning, meningsyttringar eller annat liknande syfte eller för framförande av konsnärligt verk utgör sådana allmänna sammankomster som kan begränsas med stöd av covid-19-lagen och som omfattas av deltagartaken i begränsningsförordningen.

Som beskrivs i avsnitt 3.1 föreslås att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjs. I avsnitt 3.2 föreslås också en möjlighet att öka antalet deltagare ytterligare genom att dela upp deltagarna i åtskilda sektioner. En sådan sektionering förutsätter att lokalen, området eller utrymmet där sammankomsten eller tillställningen hålls kan disponeras på ett sådant sätt att deltagarna från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen. Det kan t.ex. innebära att deltagarna ska passera in och ut genom separata ingångar på olika tider och ha tillgång till separata servicefaciliteter. Allmänna sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas bedöms ha förutsättningar att hållas i sådana lokaler, områden eller utrymmen där sektionering kan vara möjlig. Demonstrationsfriheten innebär dock en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Att åstadkomma en sektionering för att genomföra en demonstration på en sådan plats bedöms normalt inte vara görligt.

Demonstrationsfriheten har varit kraftigt begränsad sedan i mars 2020 då förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar trädde i kraft. De negativa effekter som begränsningarna har medfört har, mot bakgrund av det allvarliga smittläget som varit, återkommande bedömts inte gå utöver det som begränsningarna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Den epidemiologiska situationen har bedömts som bekymmersam och även en mindre

lättnad i de kraftiga begränsningar av sammankomster och tillställningar som gällt har riskerat att leda till en ökad smittspridning. Bedömningen har varit att en ytterligare ökning har kunnat få mycket allvarliga följdverkningar, t.ex. på hälso- och sjukvården och att dessa effekter inte hade gått att hantera enbart genom att återgå till de tidigare begränsningarna. Det har inte heller funnits något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Deltagarbegränsningarna har därför ansetts vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om demonstrationsfrihet och med 6 § covid-19-lagen, se t.ex. promemoriorna Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963) och Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524).

Smittläget har nu under en längre tid gått mot en lägre nivå i större delen av landet. Som beskrivs i avsnitt 2.2 bedömdes läget vara sådant att differentierade deltagartak kunde införas den 1 juni 2021 för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Samtidigt infördes bestämmelser som inneburit att t.ex. nöjesparker har kunnat vara öppna i större utsträckning, om än med ett begränsat antal besökare. Omkring den 1 juli 2021 bedöms det epidemiologiska läget vara ytterligare så förbättrat att deltagartaken, så som beskrivs ovan, kan höjas. Under sådana förhållanden, och mot bakgrund av att det är tveksamt om demonstrationer till skillnad från andra allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kommer att kunna tillämpa förslaget om sektionering, görs bedömningen att en särskild reglering bör införas som möjliggör för något större demonstrationer. Utan en sådan reglering finns det risk för att demonstrationer i praktiken blir en av de sammankomster som är mest begränsade i förhållande till hur många deltagare som normalt kan samlas vid en sådan. Med beaktande av det gynnsamma smittläget satt i relation till demonstrationsfrihetens betydelse för ett demokratiskt samhälle och den långa tid som den nu har varit kraftigt begränsad så kan det ifrågasättas om de negativa konsekvenser som den nu gällande begränsningen för med sig längre är proportionerlig. En sådan begränsning tillmötesgår inte heller den generella utgångspunkt som regeringen presenterade i sin plan för avveckling av restriktioner och som innebär att grundlagsskyddande fri- och rättigheter ska prioriteras när restriktionerna ska anpassas.

Det är samtidigt så att demonstrationer alltså är riskfyllda från smittskyddssynpunkt eftersom de kan innebära att för varandra okända personer samlas och tillbringar en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. Själva syftet med en demonstration är också att människor ska komma samman och delta tillsammans i demonstrationen under en bestämd tid på en viss plats. Risken för smittspridning vid en sådan sammankomst är normalt sett högre inomhus än utomhus. En särskild reglering för demonstrationer bör därför gälla för demonstrationer som hålls utomhus. En demonstration som hålls inomhus bör således alltså omfattas av de deltagarbegränsningar som föreslås gälla för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls inomhus (50 respektive 300 beroende på om deltagarna anvisas en sittplats).

Vidare hålls demonstrationer normalt sett på platser dit allmänheten har tillträde och som anordnaren av demonstrationen inte själv disponerar över. Anordnaren har därför begränsade möjligheter att vidta några mer omfattande smittskyddsåtgärder där. Mot denna bakgrund och med beaktande av att smittläget inte bedöms vara sådant i juli 2021 att inte heller demonstrationer som hålls utomhus kan genomföras med ett obegränsat antal deltagare, bör ett maxtak sättas för antalet deltagare i demonstrationer. I denna promemoria görs bedömningen att ett sådant deltagartak bör vara 1 800 deltagare, vilket motsvarar tre gånger fler deltagare än vad som skulle vara tillåtet utan en sådan särreglering.

Folkhälsomyndigheten får enligt 3 kap. 6 § begränsningsförordningen meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara lägre inom ett visst län, efter att ha gett berörd smittskyddsläkare och länsstyrelse tillfälle att yttra sig. Detta för att t.ex. hantera ett lokalt utbrott. Samma bemyndigande bör gälla också för det föreslagna taket för demonstrationer. Sådana föreskrifter får inte innebära att allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar inte får hållas.

3.4 Bestämmelsen om motionslopp och liknande idrottstävlingar bör ändras och utvidgas

Förslag: Bestämmelsen om motionslopp och liknande idrottstävlingar ska ändras på så sätt att begränsningen av antalet idrottsutövare gäller i start- och målområdet, men inte i tävlingsområdet.

Bestämmelsen ska utvidgas till att omfatta också andra idrottstävlingar utomhus i vilka allmänheten kan delta som utövare och som huvudsakligen genomförs i skog, på väg eller i eller på vatten.

Skälen för förslaget

Deltagartaket bör gälla start- och målområdet

Som beskrivs i avsnitt 3.1 föreslås att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjs, däribland taket för motionslopp och liknande idrottstävlingar. I avsnitt 3.2. föreslås också en möjlighet att öka antalet deltagare ytterligare genom att dela upp deltagarna i åtskilda sektioner. En sådan sektionering förutsätter att lokalen, området eller utrymmet där sammankomsten eller tillställningen hålls är utformad på ett sådant sätt att deltagarna från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen. Det kan t.ex. innebära att deltagarna ska passera in och ut genom separata ingångar på olika tider och ha tillgång till separata servicefaciliteter. Att åstadkomma en sådan sektionering bedöms normalt inte vara görligt för ett motionslopp och liknande idrottstävlingar där det nuvarande regelverket innebär att deltagarantalet beräknas utifrån hur många idrottsutövare som samtidigt befinner sig i start-, tävlings- och målområde. Samtidigt bedöms det epidemiologiska läget vara sådant i juli 2021 att det även vid sådana tillställningar bör vara möjligt för ett större antal idrottsutövare att kunna delta än vad det föreslagna taket tillåter, om det hanteras på ett ordnat och smittsäkert sätt.

Nuvarande reglering omfattar även tävlingsbanan, vilket innebär att de idrottstävlingar med lång bansträckning begränsas kraftigt även om antalet idrottsutövare nu höjs till 900. Folkhälsomyndigheten har med stöd av sitt bemyndigande i 3 kap. 5 § meddelat föreskrifter om smittskyddsåtgärder vid motionslopp och liknande idrottstävlingar. Av nu gällande föreskrifter framgår bl.a. att anordnare bör dela upp idrottsutövarna i mindre startgrupper med olika starttider, start- och målområdet ska vara tydligt avgränsat och bara idrottsutövare och funktionärer får befinna sig i start- och målområdet (12 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2021:2] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19).

Som anges ovan bedöms denna reglering utifrån det epidemiologiska läget i juli 2021 innebära att motionslopp och liknande idrottstävlingar kan hållas på ett smittsäkert sätt även om antalet deltagare totalt sett ökar. I denna promemoria föreslås därför att bestämmelsen om motionslopp och liknande idrottstävlingar ändras på så sätt att begränsningen av antalet idrottsutövare ska gälla i start- och målområdet, men inte – som i dag – i tävlingsområdet. Förslaget innebär således att sammantaget högst 900 idrottsutövare får samlas i start- och målområdet. Folkhälsomyndigheten har även fortsättningsvis möjlighet att genom sitt bemyndigande meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder vid motionslopp och liknande idrottstävlingar. Genom att antalet deltagare begränsas i start- och målområdet och tävlingen arrangeras på ett ordnat sätt i enlighet med Folkhälsomyndighetens föreskrifter, bedöms risken för trängsel också i tävlingsområdet vara begränsad.

Bestämmelsen bör utvidgas till vissa andra idrottstävlingar

Den nu gällande bestämmelsen om motionslopp och liknande tävlingar kom till för att sådana tillställningar skulle kunna arrangeras trots hög smittspridning och för att deltagarbegränsningen skulle kunna anpassas till ett förändrat snittläge. När bestämmelsen utformades under våren och infördes den 1 juni 2021 gick det inte att fullt ut förutse hur långvarig begränsningen skulle bli. Bestämmelsen avser att möjliggöra fysisk aktivitet trots den rådande pandemin. Fysisk aktivitet är en

förutsättning för god hälsoutveckling och bra för folkhälsan (se promemorian Ändringar i begränsningsförordningen, s. 32). Utan bestämmelsen hade motionslopp och liknande idrottstävlingar varit begränsade till det deltagartak som gäller för offentliga tillställningar utomhus, dvs. 100 deltagare, och såväl idrottsutövare som publik hade räknats in i det antalet. Uttrycket ”idrottstävlingar utomhus i form av motionslopp eller liknande” används i bestämmelsen för att tydligt avgränsa denna typ av tävlingar från lagsportstävlingar som exempelvis fotbolls- eller bandymatcher som anordnas utomhus och där den huvudsakliga delen av deltagarna består av den publik som tittar på matchen. Genom det använda uttrycket framgår det också tydligt att det är fråga om tävlingar som genomförs på stora ytor utomhus. Det kan exempelvis vara fråga om löptävlingar, längdskidtävlingar eller tävlingar i orientering, cykel eller simning (se promemorian Ändringar i begränsningsförordningen, s. 32).

Som tidigare beskrivs i denna promemoria bedöms smittläget vara sådant i juli 2021 att fler och större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör kunna hållas. Bestämmelsen om motionslopp bör mot den bakgrunden utvidgas till att gälla också andra idrottstävlingar till vilka allmänheten har tillträde som utövare och som har en bansträckning på land eller i eller på vatten. Vid sådana tävlingar är det inte möjligt för anordnaren att råda över hur stor publiken blir längs med bansträckningen. På så sätt möjliggörs att idrottstävlingar som t.ex. segling, enduro och rally kan ha fler deltagare än om de även fortsättningsvis skulle beakta deltagartaket för offentliga tillställningar som anordnas utomhus (dvs. 600 deltagare inklusive publiken).

På samma sätt som för motionsloppen och liknande tävlingar har Folkhälsomyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder också för denna typ av idrottstävlingar.

3.5 Ett nytt regelverk för mässor

Förslag: För den som anordnar en mässa som utgör en offentlig tillställning ska i stället för kraven på offentliga tillställningar i begränsningsförordningen, gälla att anordnaren ska

1. begränsa antalet besökare och utställare i lokaler och avgränsade områden eller utrymmen utomhus som anordnaren disponerar, på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt,

2. utforma lokaler samt områden och utrymmen utomhus som anordnaren disponerar, på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare och utställare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och

3. se till att in- och utpassage till lokaler samt områden och utrymmen utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Folkhälsomyndigheten ska få meddela ytterligare föreskrifter om dessa krav.

Skälen för förslaget: Mässor är en offentlig tillställning enligt 2 kap. 3 § första stycket 4 ordningslagen. Regeringen har uttalat att regleringen kring allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska vara träffsäker och att begränsningar för att hindra smittspridning bör anpassas efter verksamheternas olika förutsättningar (se prop. 2020/21:79, s. 30). Verksamhetens art och särdrag bör vara avgörande för vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett smittskyddssäkert sätt. Covid-19-lagen möjliggör träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Samtidigt har det försämrade smittläget under vintern och förvåren 2021 förhindrat anpassningar i gällande restriktioner.

På en mässa finns det ofta montrar där utställare visar sina produkter eller tjänster för dem som antingen är särskilt inbjudna eller för allmänheten. Montrarna skiljs i regel åt av avgränsade gångar. Många mässor är utformade så att de under några dagar endast är öppna för inköpare från företag eller andra inom samma bransch för att under några dagar vara öppna för allmänheten.

Mässor har omfattats av de deltagarbegränsningar för offentliga tillställningar som har gällt under pandemin. Detta har i praktiken inneburit att mässor sedan slutet av mars 2020 inte har kunnat genomföras fysiskt. Även om mässor genom förslaget om höjda deltagartak i avsnitt 3.1 från och med den 1 juli 2021 kan anordnas för upp till 50 deltagare inomhus innebär deltagarbegränsningen kraftigt begränsade möjligheter att anordna mässor.

I samband med remitteringen av promemorian Ändringar i begränsningsförordningen påpekade remissinstanserna Fairlink, Sponsrings & Eventsverige (SES) och Svenska Mässan att systemet med olika deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle behöva differentieras ytterligare utöver indelningen inomhus och utomhus samt om deltagarna anvisas sittplats eller inte för att ta hänsyn till verksamheters olika förutsättningar att arrangera mer smittsäkra tillställningar och att regleringen för mässor borde kunna vara mer lik den som gäller för t.ex. handelsplatser.

I regeringens plan för avveckling av restriktioner anges att mässor vid ett förbättrat smittläge inte längre ska regleras som offentliga tillställningar i begränsningsförordningen utan att mässverksamhet då ska regleras särskilt. I likhet med större handelsplatser, särskilt gallerior och köpcentrum, hålls mässor i stora lokaler som ofta har flera entréer. Lokalerna är som regel flexibla och kan anpassas i stor utsträckning. Besökarna kommer och lämnar lokalen vid olika tidpunkter under dagen och därmed belastas inte heller kollektivtrafiken vid enskilda tidpunkter. Det bedöms finnas gynnsamma förutsättningar för mässanläggningar att styra flöden av besökare både i tid och rum. Det finns även goda internationella erfarenheter av att göra detta under pandemin.

Som beskrivs i avsnitt 3.2 föreslås att antalet deltagare vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av deltagartak kan ökas ytterligare om deltagarna delas upp i åtskilda sektioner. En sådan sektionering förutsätter att lokalen, området eller utrymmet där sammankomsten eller tillställningen hålls är utformad på ett sådant sätt att deltagarna från olika sektioner inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen. Det kan t.ex. innebära att deltagarna ska passera in och ut genom separata ingångar på olika tider och ha tillgång till separata servicefaciliteter. De lokaler som mässor typiskt sett hålls i torde i och för sig kunna uppfylla dessa krav. Samtidigt utgör mässor till sin natur sådana arrangemang där deltagarna förväntas röra sig i lokalen och besöka alla delar av mässan. Att sektionera ett sådant arrangemang bedöms därför normalt inte vara görligt. Samtidigt bedöms det epidemiologiska läget vara sådant omkring den 1 juli 2021 att det även vid mässor bör

kunna delta ett större antal deltagare än vad det föreslagna taket tillåter, om det hanteras på ett ordnat sätt.

Det föreslås mot den bakgrunden, så som anges i regeringens plan för avveckling av restriktioner, att bestämmelserna i 3 kap. begränsningsförordningen om deltagarbegränsning och ytterligare smittskyddsåtgärder för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte ska tillämpas på offentliga tillställningar i form av mässor. I stället föreslås att mässverksamhet regleras i en särskild bestämmelse i 3 kap. Detta innebär bl.a. att Polismyndigheten, till skillnad från vad som gäller beträffande marknader, kan upplösa en mässa som inte svarar mot kraven i föreskrifter som meddelats med stöd av covid-19-lagen (jfr promemorian Ändringar i begränsningsförordningen S 2021/01524, s. 39). Utgångspunkten för vilka krav på smittskyddsåtgärder som bör ställas bör tas i den reglering som i dag gäller för handelsplatser och platser för fritids- och kulturverksamhet, men med anpassning för de särdrag som mässor har. Framför allt måste hänsyn tas till att mässor består av såväl utställare som besökare. Det föreslås därför att den som anordnar en mässa ska begränsa antalet besökare och utställare i lokaler och avgränsade områden eller utrymmen utomhus som anordnaren disponerar, på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. Den som anordnar mässan ska även utforma lokaler samt områden och utrymmen utomhus som anordnaren disponerar, på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare och utställare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Denne ska också se till att in- och utpassage till lokaler samt områden och utrymmen utomhus kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks.

Folkhälsomyndigheten bör, på liknande sätt som för handelsplatser och platser för fritids- och kulturverksamhet, få rätt att meddela ytterligare föreskrifter om de smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Länsstyrelserna har möjlighet att genom förvaltningsbeslut i enskilda fall begränsa eller helt förbjuda en mässa om det förekommer en omfattande smittspridning där eller om det på goda grunder kan förutses att ett visst planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning (16 § covid-19-lagen). När en länsstyrelse har fattat ett sådant beslut om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska länsstyrelsen enligt

3 kap. 4 § begränsningsförordningen omedelbart underrätta Polismyndigheten om beslutet, eftersom ett sådant beslut påverkar Polismyndighetens hantering av en ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Den underrättelseskyldighet som länsstyrelsen har i det fall den fattar ett enskilt beslut om en sådan verksamhet bör därför alljämt gälla för mässor. Länsstyrelsens tillsyn över mässor förändras dock inte med förslaget på annat sätt än att länsstyrelsen behöver utöva tillsyn utifrån de nya krav som ställs på mässor.

3.6 Inte mer långtgående begränsningar än vad som är försvarligt

Bedömning: Förslagen om höjda deltagartak, sektionering och ändringar i regelverket för demonstrationer, motionslopp och mässor innebär fortsatta inskränkningar i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten och påverkar fortsatt förutsättningarna att bedriva närings-, förenings- och trossamfundsverksamhet samt kan fortsatt utgöra ingrepp i rätten till egendomsskydd och näringsfrihet. Förslagen innebär dock lättnader i förhållande till nuvarande begränsningar och bedöms inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa och bedöms vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser.

Skälen för bedömningen: Begränsningar av allmänna sammankomster innebär en inskränkning i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten som bara får begränsas under vissa förhållanden. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Föreskrifter som begränsar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 får inte heller vara mer långtgående än vad som

är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (se 6 § andra stycket covid-19-lagen).

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan ofta vara riskfyllda från smittskyddssynpunkt, främst eftersom de kan innebära att för varandra okända personer samlas och tillbringar en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. Risken för smittspridning kan dock variera beroende på hur sammankomsten eller tillställningen arrangeras. Det är till exempel skillnad på risken för smitta om den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen hålls inomhus eller utomhus. Storleken och utformningen på lokalen eller området där sammankomsten eller tillställningen hålls har också betydelse för risken för smittspridning och möjligheten att vidta åtgärder för att begränsa denna risk på ett betryggande sätt.

Med stöd av covid-19-lagen är det möjligt att meddela föreskrifter där åtskillnad görs mellan olika typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och verksamheternas möjligheter att bedriva en smittskyddsäker verksamhet. De regelverk med differentierade deltagartak som infördes den 1 juni 2021 tar sikte på en sådan åtskillnad. Även de förslag som presenteras i denna promemoria om höjda deltagartak, möjlighet att sektionera sammankomster och tillställningar, samt förändringar i regelverket för demonstrationer, motionslopp och andra idrottstävlingar och mässor tar sikte på att åstadkomma en sådan åtskillnad, med beaktande av det epidemiologiska läge som förväntas den 1 juli 2021.

Begränsningarna bedöms inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som bär upp begränsningen, dvs. att hantera den pågående pandemin och skydda människors liv och hälsa. Inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna bedöms därför inte vara mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt. Som regeringen tidigare har framhållit i olika sammanhang övervägs de smittskyddsåtgärder som vidtas kontinuerligt i samråd med Folkhälomyndigheten för att åtgärderna inte ska gälla längre än vad som är nödvändigt. Som framgår av regeringens plan för avveckling av restriktioner är avsikten att ytterligare förändringar och lättnader ska göras när nivå 1 nås. För närvarande beräknas det kunna ske i september 2021, om det epidemiologiska läget förbättras i den takt som förväntas med

anledning av den ökade vaccinationstäckningen och efterlevnaden av restriktioner. Se också avsnitt 4 om smittskyddsåtgärder i nivå 1.

De negativa effekter som kan uppkomma av de begränsningar som förslagen innebär bedöms inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet.

Även de nya kraven på smittskyddsåtgärder som föreslås för mässor kan påverka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet och utgöra ingrepp i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om t.ex. egendomsskydd och näringsfrihet. En förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsats. Sådana ingrepp ska beakta proportionalitetsprincipen. Skydd för liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett sådant ingrepp. Åtgärderna är effektiva från smittskyddssynpunkt och rimliga för att motverka trängsel.

De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av begränsningarna bedöms därmed inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kravet på smittskyddsåtgärder får därför anses vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen.

3.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Som anges i avsnitt 3.1 och 3.5 bedöms de föreslagna bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och om mässor vara lämpliga att införa när landet befinner sig i nivå 2 enligt regeringens plan för avveckling av restriktioner. Nivå 2 är ett tillstånd nationellt där sjukvården har goda förutsättningar att klara av vård av covid-19- patienter. Det är en platåfas i smittspridningen på en relativt låg nivå eller ett minskande antal fall i flertalet regioner. Smittspridningen ska ha varit stabilt nedåtgående i minst två veckor. Vidare ska vaccinationstäckningen för första dosen i den vuxna befolkningen vara minst 50 procent. Nivån fastställs i dialog med Folkhälsomyndigheten genom en samlad bedömning av smittläget, belastningen i hälso- och sjukvården samt vaccinationsgraden. Nivå 2 bedöms inträda omkring den 1 juli 2021 och det föreslås därför att ändringarna träder i kraft vid den tidpunkten.

Vid ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna kan det finnas ärenden och mål som har inletts med stöd av begränsningsförordningen. En övergångsbestämmelse bör därför införas om att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

4 Smittskyddsåtgärder i nivå 1

4.1 Deltagartaken bör tas bort för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Deltagartaken ska tas bort för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Som en följdändring ska även undantaget för allmänna sammankomster som hålls för religionsutövning med anledning av dödsfall tas bort, liksom den föreslagna bestämmelsen om sektionering.

Folkhälsomyndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inom ett län ska vara lägre än vad som anges i begränsningsförordningen ska upphävas.

Skälen för förslaget

Deltagartaken bör tas bort

Vaccinationsinsatsen pågår i Sverige och alla i den vuxna befolkningen ska ha nåtts av ett erbjudande om vaccinering senast i början av september 2021. I samtliga scenarier som Folkhälsomyndigheten presenterade i sin delrapport den 6 maj 2021 av regeringsuppdraget att löpande uppdatera scenarier för hur smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 kan komma att utvecklas framöver, beskrivs en situation i slutet av augusti 2021 med relativt få nya fall och ett beräknat vårdbehov till följd av covid-19 som också är på en låg nivå. Även om det finns många osäkerhetsfaktorer att beakta i arbetet med att förutse utvecklingen – t.ex. spridning i ovaccinerade grupper och hur vaccinationseffektiviteten kan påverkas av nya virusvarianter – bedömer Folkhälsomyndigheten i rapporten Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19 (S2021/03940) att det är troligt att landet i början av september 2021 är i ett läge som ger förutsättningar för att ta bort begränsande smittskyddsåtgärder.

På grundval av Folkhälsomyndighetens överväganden presenterade regeringen den 27 maj 2021, så som närmare beskrivs i avsnitt 2.3, en plan för avveckling av restriktioner. I planen anges att i det som beskrivs som nivå 1 – dvs. ett tillstånd där det är få patienter som är inlagda med covid-19, få individer bekräftas smittade med covid-19 och endast mindre utbrott förekommer, 14-dagars incidensen är låg, utvecklingen av smittspridningen är stabilt nedåtgående, totalt antal patienter som vårdas på grund av covid-19 är litet och mer än 70 procent av den vuxna befolkningen har fått minst en dos vaccin – bör deltagarbegränsningar för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tas bort.

Mot denna bakgrund föreslås att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i 3 kap. 2 § andra och tredje styckena begränsningsförordningen ska ta bort, liksom det deltagartak som i avsnitt 3.3 föreslås gälla för demonstrationer.

Som en följdändring bör också undantagsbestämmelsen i fjärde stycket om allmänna sammankomster som hålls för

religionsutövning med anledning av dödsfall tas bort, liksom den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 3.2 om sektionering.

Bedömningen som redovisas i regeringens plan för avveckling av restriktioner är att nivå 1 kommer att infalla i september 2021 men det beror på faktorer som vaccinationstäckning och att de nuvarande restriktionerna och allmänna råden fortsatt följs.

Som en följdändring till att de fasta deltagartaken tas bort bör även bemyndigandet till Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om lägre deltagartak inom ett län upphävas.

Behov av fortsatta smittskyddsåtgärder även i nivå 1

Även om bedömningen är att deltagartaken kan tas bort i nivå 1 anges i regeringens plan för avveckling av restriktioner i fråga om Folkhälsomyndighetens föreskrifter i nivå 1 att vissa särskilda regleringar av t.ex. stora allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inomhus och utomhus eventuellt kan behövas även fortsättningsvis. Av planen följer vidare att regeringen och Folkhälsomyndigheten ansvarar var för sig för beslut inom sina respektive ansvarsområden, men för att få en överblick redovisas i planen ändå Folkhälsomyndighetens bedömning av vilka åtgärder myndigheten anser sig kunna vidta på respektive nivå. Restriktionerna upphävs inte automatiskt eller som helhet när respektive nivå bedöms ha nåtts, utan det kommer ske stegvis och genom särskilda beslut. Detta för att säkerställa att smittspridningen inte ökar vid anpassade åtgärder och att avvecklingen av restriktionerna sker på ett kontrollerat sätt. En samlad bedömning av det aktuella läget och det troliga framtida läget avgör om anpassningar och avvecklingar av åtgärder kan genomföras.

Även om vaccinationsgraden bedöms vara hög i nivå 1 är sammankomster och tillställningar där många människor kommer samman fortsatt riskfyllda ur ett smittskyddsperspektiv. Det kan därför även i nivå 1 finnas ett behov av att lokaler, områden och utrymmen disponeras på ett sådant sätt att trängsel undviks och att deltagare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra samt att in- och utpassage kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks. Kraven i 3 kap. 3 § begränsningsförordningen på anordnaren att utforma lokaler, områden och utrymmen som denne

disponerar samt att se till att in- och utpassage kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks bör därför kvarstå. Detsamma gäller de allmänna bestämmelserna om att anordnaren ska begränsa antalet deltagare på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt (3 kap. 1 § första stycket).

Folkhälsomyndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter om dessa åtgärder och andra åtgärder för att förhindra smittspridning bör också kvarstå. Sådana föreskrifter får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § andra stycket covid-19-lagen). Som anges i planen för avveckling av restriktioner är bedömningen att smittläget i nivå 1 kommer vara sådant att Folkhälsomyndighetens föreskrifter om att begränsa antalet deltagare skulle kunna röra i första hand större sammankomster och tillställningar för att fortsatt undvika stora folksamlingar. Sådana föreskrifter kan dessutom vara geografiskt begränsade utifrån smittläget i ett specifikt län eller region (se 14 § covid-19-lagen).

Det föreslås inte någon ändring för de allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som regleras särskilt i begränsningsförordningen

I begränsningsförordningen regleras några offentliga tillställningar särskilt. Hit hör stadigvarande tivolinöjen och tivolianordningar i t.ex. nöjesparker samt marknader. I avsnitt 3.5 i denna promemoria föreslås även att mässor ska regleras särskilt. För dessa verksamhetstyper gäller andra smittskyddsåtgärder än för övriga offentliga tillställningar, t.ex. gäller inte deltagartaken i 3 kap. begränsningsförordningen. Begränsningarna för stadigvarande tivolinöjen, tivolinöjen i t.ex. nöjesparker och marknader bedöms vara ändamålsenliga och någon ändring i dessa bestämmelser bedöms inte behövas.

Även handelsplatser och platser för fritids- och kulturverksamhet omfattas av krav på smittskyddsåtgärder som omfattas av regeringens plan för avveckling av restriktioner (se 4 och 5 kap. begränsningsförordningen och regeringens plan för avveckling av restriktioner). Då denna promemoria huvudsakligen behandlar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar lämnas i

denna ingen bedömning av smittskyddsåtgärder i nivå 1 för dessa verksamheter.

4.2 Deltagartaket för platser för privata sammankomster bör tas bort

Förslag: Deltagartaket ska tas bort för platser för privata sammankomster.

Skälen för förslaget: Av 6 kap. 1 § begränsningsförordningen följer att den som inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme inomhus för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst, får endast använda eller upplåta lokalen, området eller utrymmet till en sammankomst med högst åtta deltagare. I promemorian Lättnader i deltagarbegränsningarna för platser för privata sammankomster (S2021/04853) föreslås att sådan användning eller upplåtelse endast får ske för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst med så många deltagare som är säkert från smittskyddssynpunkt, dock inte fler än 50 deltagare. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

I regeringens plan för avveckling av restriktioner bedöms deltagarbegränsningen för platser för privata sammankomster kunna tas bort i nivå 1. Även om en privat sammankomst inte utgör en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som denna promemoria i övrigt behandlar, överensstämmer det deltagartak som föreslås i den nämnda promemorian med de deltagartak som behandlas här.

Mot denna bakgrund föreslås därför i denna promemoria att också deltagartaket för platser för privata sammankomster bör tas bort i nivå 1.

4.3 Inkraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

Bedömning: Ändringarna bör träda i kraft i nivå 1.

Skälen för förslaget och bedömningen: Som anges i avsnitt 4.1 och 4.2 bedöms deltagartaken för allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och platser för privata sammankomster kunna tas bort när landet befinner sig i nivå 1 enligt regeringens plan för avveckling av restriktioner. Nivån fastställs i dialog med Folkhälsomyndigheten genom en samlad bedömning av smittläget, belastningen i hälso- och sjukvården samt vaccinationsgraden. Nivå 1 bedöms inträda i september 2021. Det är dock för tidigt att i den här promemorian föreslå ett närmare ikraftträdandedatum.

Vid ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna kan det finnas ärenden och mål som har inletts med stöd av begränsningsförordningen. En övergångsbestämmelse bör därför införas om att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet.

5 Konsekvenser

5.1 Vilka berörs av förslagen

Förslagen berör såväl allmänheten som arrangörer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, såsom näringsidkare, idrottsföreningar, kulturutövare, trossamfund och föreläsare med flera. Aktörerna beskrivs mer utförligt under kommande avsnitt. Vidare berörs Folkhälsomyndigheten och de myndigheter som ansvarar för tillståndsgivning och tillsyn. Förslagen i avsnitt 4.2 berör även den som yrkesmässigt använder eller upplåter lokaler, områden eller andra utrymmen inomhus för privata sammankomster. I promemorian om privata sammankomster (S2021/04853) beskrivs aktörerna och där behandlas även konsekvenserna för höjda deltagartak för platser för privata sammankomster.

5.2 Konsekvenser av höjda deltagartak och möjlighet till sektionering

Förslagen i denna promemoria innebär en utökad möjlighet för personer att samlas vid fler och större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förslagen innebär således en mindre långtgående inskränkning än vad som gäller i dag. Möjligheten för fler att delta i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan, på olika sätt, ha positiva effekter på välmående och fysisk och psykisk hälsa hos allmänheten både hos unga och äldre, såväl kvinnor som män.

Förslagen innebär även att arrangörer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar såsom näringsidkare, idrottsföreningar, kulturutövare, trossamfund och föreläsare med flera kan öka omfattningen på sin verksamhet, dels genom höjda, och i nivå 1 borttagna, deltagartak och dels, i nivå 2, genom möjligheten att använda sig av sektionering. 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 (se uppräknig av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i avsnitt 2.2). Sedan den 1 juni 2021 undantas dock stadigvarande tivolinöjen, tivolianordningar i t.ex. nöjesparker samt marknader från deltagarbegränsningarna för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. De omfattas i stället av andra smittskyddsåtgärder och påverkas inte av dessa förslag.

Det är många allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte bedrivs kommersiellt och där det saknas tillgängliga uppgifter om antalet aktörer, sysselsättning och omsättning. Här ingår till exempel trossamfund, föreningar och politiska partier som under pandemin endast i begränsad omfattning kunnat ordna sammankomster och tillställningar. Ett levande kulturliv och en stark idrottsrörelse är viktiga för vår gemensamma välfärd och enskilda människors livssituation. Kultur- och idrottsevenemang är också viktig del av besöksnäringen.

Av de allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som fortfarande begränsas av deltagartak i begränsningsförordningen är det främst teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att

framföra konstnärligt verk, danstillställningar, mässor (se avsnitt 5.3), tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning samt cirkusföreställningar som bedrivs kommersiellt och där det finns viss statistik tillgänglig. Under 2019 fanns det, inom de ovan nämnda branscherna, omkring 33 500 företag som tillsammans omsatte omkring 25,8 miljarder kronor. (Uppgifterna om omsättning och antalet företag baseras på data från Skatteverkets databas GIN-skatt.) Samma år fanns det knappt 40 000 förvärvsarbetande i branschen och ytterligare knappt 57 000 personer hade en del av sin inkomst från en arbetsgivare i branschen. Av de sysselsatta var 45 procent kvinnor. (Uppgifterna för sysselsättning baseras på data från Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, RAMS, hos Statistiska Centralbyrån.) Det saknas uppgifter om hur stor andel av verksamheten som begränsats av deltagartaken och kapaciteten på de lokaler och utrymmen som verksamheten bedrivs i varför det bedöms osäkert att beräkna hur mycket förslagen kommer att påverka de aktuella verksamheterna. Under 2020 omsatte företagen knappt 17,3 miljarder kronor, vilket motsvarar två tredjedelar av omsättningen jämfört med året innan. Förutom de direkt berörda aktörerna kan dels underleverantörer, som t.ex. scenbyggare och ljudtekniker och dels andra verksamheter i området omkring de allmänna sammankomsterna och offentliga tillställningarna som närliggande serveringsställen, handel och hotell påverkas positivt av en ökad efterfrågan, Det kan noteras att omsättning för verksamhet för tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning som drivs av allmännyttiga ideella föreningar inte fångas i Skatteverkets GIN-databas som baseras på momsredovisningen.

Eftersom förslagen till stor del innebär lättnader kan ändringarna väntas leda till ökade intäkter för företagen. Förslagen innebär dock att det även fortsättningsvis kommer att ställas krav på att den som ansvarar för en verksamhet ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. I förekommande fall kan verksamhetsutövaren välja att dela in lokalen, området eller utrymmet i flera sektioner där deltagartaken gäller och därmed möjliggöra att fler deltagare kan delta. Kraven på smittskyddsåtgärder och möjligheten till sektionering kan leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företag och andra verksamhetsutövare. De ekonomiska konsekvenserna kommer att bero på utformningen av de konkreta krav som kommer att anges i

myndighetsföreskrifter samt respektive verksamhets förutsättningar. Det bedöms därmed inte nu finnas förutsättningar att göra mer precisa antaganden om hur dessa kostnader kan se ut för de olika aktörerna. Konsekvenserna av de krav som utformas i myndighetens föreskrifter ska analyseras och dokumenteras i en konsekvensutredning.

5.3 Konsekvenser för mässor

Förslagen innebär också att regleringen för mässor ska anpassas. Med de ändrade reglerna kan verksamheter som vanligtvis har många besökare och som har varit stängda kunna komma att öppna igen med ett begränsat antal besökare och andra smittskyddsåtgärder. Förslagen har utformats på ett sådant sätt att arrangemangen bedöms kunna genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Under 2019 fanns det ca 1 200 aktiva företag verksamma som arrangörer av mässor och kongresser. Enligt data från Statistiska Centralbyrån var det bland dessa ca tio företag med 50 eller fler anställda. Företagen omsatte enligt data från Skatteverket knappt 6 miljarder kronor och det fanns 3 600 förvärvsarbetande i branschen och ytterligare 4 700 personer hade en del av sin inkomst från en arbetsgivare i branschen. Vidare var 51 procent av de sysselsatta kvinnor. Under 2020 omsatte företagen knappt 3 miljarder kronor, vilket är en halvering av omsättningen jämfört med året innan. (Uppgifterna om omsättning och antalet företag baseras på data från Skatteverkets databas GIN-skatt och sysselsättningsuppgifterna kommer från Statistiska Centralbyrån, RAMS.) Mässor har en viktig roll för näringslivs- och destinationsutveckling. Mässorna utgör dessutom viktiga, ibland de enda, kontaktytorna för mindre företag att nå sina målgrupper. Särskilt för yngre företag som behöver nå nya kunder och målgrupper är mässorna ett värdefullt forum. En betydande andel av mässorna är fackmässor som ger företag möjligheter både att träffa nya och existerande kunder men även att hitta nya samarbeten för affärsutveckling. Jobb- och studiemässor är också viktiga mötesplatser som ger studenter, utbildningsaktörer och framtida arbetstagare möjlighet att hitta varandra och säkra framtidens kompetensbehov.

Mässor har långa ledtider, där det ibland kan ta över ett år av planering till genomförande. När mässverksamheten åter kan komma igång med sin verksamhet under mer anpassade smittskyddskrav varierar därmed. Att mässverksamheten kommer igång kommer även att påverka underleverantörer av varor och tjänster positivt. Det kan väntas leda till ökade intäkter för företagen. Men samtidigt kan kraven på att den som ansvarar för en verksamhet ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företag och andra verksamhetsutövare. Det kan till exempel handla om att behålla personaltäthet för att kunna ha fler entréer och utrymmen öppna och därmed minska risken för trängsel samtidigt som antalet besökare och intäkter minskar. Om så blir fallet beror dock på utformningen av de konkreta krav som kommer att anges i myndighetsföreskrifter. Konsekvenserna av dem ska analyseras och dokumenteras i en konsekvensutredning.

5.4 Konsekvenser för staten

Förslagen innebär att Folkhälsomyndigheten kan väntas behöva ta fram nya föreskrifter om smittskyddsåtgärder och göra justeringar i sin tillsynsvägledning. De tillkommande uppgifterna förväntas inte innebära några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för myndigheten och bedöms kunna finansieras inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag.

Polismyndigheten prövar ansökningar om och beviljar tillstånd till att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Antalet ansökningar om tillstånd att anordna sådana sammankomster och tillställningar kan väntas öka till följd av förslaget. I tillståndsgivningen kommer Polismyndigheten att behöva pröva om förutsättningarna i de nya regelverken är uppfyllda, vilket kräver nya sorters överväganden. Polismyndigheten är också en av flera aktörer som bidrar till tillsynen av den föreslagna regleringen. Förslagen kommer därför 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.

Även domstolarnas verksamhet kan komma att påverkas av förslagen bl.a. eftersom fler allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kommer att kunna hållas. Länsstyrelsens beslut i enskilda fall och beslut om förelägganden inom ramen för tillsynen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom mål om förelägganden respektive mål om utdömande av vite är förhållandevis resurskrävande kan även ett mindre antal tillkommande mål innebära en ökad arbetsbelastning för domstolarna. Polismyndighetens beslut i frågor om tillstånd till att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får överklagas till förvaltningsdomstol. Kostnaderna för domstolarna bedöms emellertid kunna finansieras inom befintliga ramar för Sveriges Domstolar.

Förslagen innebär att länsstyrelsens tillsynsarbete kan väntas bli mer omfattande eftersom fler och större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt privata sammankomster, kommer att kunna anordnas igen. Länsstyrelsens tillsynsarbete kommer även att omfatta tillsyn av efterlevnaden hos de arrangörer som väljer att använda möjligheten att upprätta flera separata sektioner för deltagarna i lokalen, området eller utrymmet. Regeringen har tilldelat länsstyrelserna 174,6 miljoner kronor i utökat anslag för arbete med tillsyn av de föreskrifter som meddelas med stöd av covid-19-lagen under 2021. Hur omfattande tillsynen kommer att bli kan också bero på vilka övriga föreskrifter som meddelas. Det tillkommande tillsynsarbetet bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. Eventuella tillkommande kostnader för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kommer att hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

5.5 Konsekvenser för kommuner

Som beskrivs i avsnitt 3.2 är avsikten vid sektionering att deltagare från olika sektioner hålls åtskilda och inte kommer i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen. Då behöver varje sektion ha tillgång till egna servicefaciliteter, som till exempel toaletter och i förekommande fall serveringsställen. Aktörerna som väljer att tillämpa sektionering skulle kunna vilja tillskapa nya tillfälliga serveringsställen på

sektionerna. Detta skulle kunna medföra en ökad belastning för kommunerna vad gäller ansökningar gällande serveringstillstånd och antalet tillsynsobjekt. Bedömningen är dock att kraven kommer att innebära att det främst är arrangörer av sammankomster och tillställningar i större lokaler, områden och utrymmen – som t.ex. arenor – som har förutsättningar att kunna använda sektionering för att möjliggöra fler deltagare. Det borde innebära att behovet inte blir så omfattande och dessutom är avsikten att sektionering bara är aktuellt under en begränsad period.

5.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.