

Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48)

Inledning

Svensk Scenkonst har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria från Socialdepartementet och får härmed anförda följande.

Svensk Scenkonst är bransch- och arbetsgivarorganisation för hela den professionella scenkonsten. Organisationen företräder cirka 250 verksamheter inom musik, dans, teater, opera och samtida cirkus. Bland medlemmarna finns landets scenkonst-institutioner samt privata scenkonstföretag och aktörer inom den fria professionella scenkonsten. Svensk Scenkonst verkar för att det ska finnas optimala förutsättningar att producera och sprida scenkonst av högsta kvalitet i hela Sverige.

Allmänna synpunkter

Svensk Scenkonst välkomnar utredningens ambition att stärka rättssäkerheten och förutsägbarheten i svensk beredskapslagstiftning. Som framgår nedan gör Svensk Scenkonst en delvis annan bedömning av hur regelverket bör utformas för att nå de eftersträlvade målen.

Scenkonstens verksamheter utgörs i stor utsträckning av allmänna sammankomster som skyddas av mötesfriheten. Lagstiftningen måste vara utformad på sådant sätt att den fria åsiktsbildningen inte riskerar att begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt. För samhällets motståndskraft är det av avgörande betydelse att medborgarna kan fortsätta att ta del av kulturupplevelser, även i kristider.

Vidare måste utgångspunkten vara att staten inte kan begränsa allmänna sammankomster med stöd av den föreslagna lagstiftningen utan att det följs av ekonomisk kompensation för eventuella förluster som uppstår.

Något om erfarenheterna från Covid-19 pandemin

Den svenska scenkonsten tillgängliggörs i det offentliga rummet och drabbades mycket hårt under den senaste pandemin. Samtidigt visades prov på stor förmåga till anpassning och snabb omställning genom alternativa spelplatser, digitala framföranden, anpassade föreställningar mm. Många verksamheter tyngdes av den administrativa bördan av att tolka alla regelverk och rekommendationer. Andra bedömde att begränsningarna fick en sådan negativ inverkan på deras verksamhet att de valde att stänga. Det är också uppenbart att utan det statliga krisstödet hade många kulturverksamheter inte överlevt pandemin.

Arrangören är bäst lämpad att göra bedömningen

Inom scenkonsten är varje verksamhet unik med sina olika förutsättningar för att ta emot publiken med avseende på publikkapacitet, antal lokaler, ekonomiska resurser, personal, antal entréer, möjlighet till sektionering osv. Det innebär att begränsningsregler som anges i absoluta tal riskerar att få onödigt ingripande effekter. Ett beslut om exempelvis ett minsta avstånd mellan besökare kan få helt olika konsekvenser beroende på vilken verksamhet som ska efterleva beslutet.

Begränsningsregler som blir ekonomiskt hanterbara för det stora operahuset kan för den lilla källarteatern medföra att verksamheten i praktiken måste stängas. Omvänt kan en större scen drabbas oproportionerligt hårt av en skarp föreskrift om max antal personer.

Som påpekas i utredningen, kan verksamheternas olikheter dessutom innebära att begränsningsregler får olika relevans ur smittskyddssynpunkt. Under den senaste pandemin stod det omgående klart att det är arrangören, med sin specifika kännedom om verksamheten, som är bäst lämpad att avgöra vilka relevanta smittskyddsåtgärder som har bäst effekt (den s.k. ansvarsprincipen).

För att minska risken för onödiga och kostsamma nedstängingar kommer det vid nästa pandemi vara av avgörande betydelse att denna princip är utvecklad och anpassad med hänsyn till kulturlivets mångfald och unika förutsättningar. Detta förhållande måste även utmärka en ny beredskapslagstiftning.

Scenkonstens behov av en långsiktig planeringshorisont

Scenkonstens verksamheter har typiskt sett långa ledtider och en "framtung" ekonomi som innebär att de största investeringarna i en produktion måste göras långt innan publiken kommer. Långa ledtider och branschens säsongsplanering (höst-vår) innebär

att beslut som tas under första kvartalet år 1 påverkar förutsättningarna ända fram till sommaren året därpå.

Förbud och begränsningar av deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar måste därför *alltid* följas av en långsiktig plan för hur scenkonsten och andra berörda sektorer ska kunna öppna igen och ta emot publiken på ett säkert sätt.

Om det nya regelverket ska få en positiv effekt för verksamheterna måste en nationell plan för scenkonstens återstart påbörjas redan i pandemins inledning. Planen måste snabbt kunna revideras utifrån hur pandemins utvecklas.

Vikten av en samordnad myndighetsutövning

I kristider riskerar en bristande myndighetssamordning skapa passivitet som i sämsta fall fördröjer nödvändiga smittskyddsåtgärder. Utredningen redogör på ett förtjänstfullt sätt för vissa brister i myndighetsutövningen som förekom under den senaste pandemin (avsnitt 10.4).

Samordningen mellan Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket är ett sådant exempel. Svensk Scenkonst är inte heller övertygad om att den föreslagna ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Länsstyrelsen når upp till önskvärda krav på tydlighet och rättssäkerhet i en beredskapslag. Utredningen ger också exempel på felaktig myndighetsutövning som har fått svåra ekonomiska konsekvenser för arrangörer.

Ekonomiska konsekvenser

Utgångspunkten måste vara att publikbegränsningar enligt lag, förordning eller myndighetsbeslut ska följas av statligt ekonomiskt krisstöd. Scenkonstverksamheter är typiskt sett mycket beroende av biljettintäkter. För att skydda demokratin är det vidare av avgörande betydelse att grundläggande fri- och rättigheter så lång som möjligt kan upprätthållas genom att scenkonsten ges rätt förutsättningar att öppna upp för allmänheten utan onödiga förseningar.

Utredningen framhåller att det är svårt att förutse vad en lagstadgad *rätt* till ersättning skulle få för konsekvenser eftersom det är mycket som är okänt om hur en framtida pandemi kommer att slå mot samhället (avsnitt 9.19.5). På ett generellt plan går det att ha förståelse för det synsättet. Men när det gäller de samhällsekonomiska effekterna av en pandemi måste kulturverksamheternas ekonomiska utsatthet uppmärksammas särskilt.

Dessa omständigheter, jämte kravet på förutsebarhet, måste väga tungt när regeringen avgör vilka principer som ska utgöra förutsättningar för rätt till ersättning. Rätten till ersättning måste tydligt framgå av beredskapslagstiftningen.

Synpunkter på betänkandets innehåll och förslag

9.5.3 Rättslig prövning

Konsekvenserna av den felaktiga myndighetsutövning som utredningen redogör för kan inte nog understrykas. Exempelvis åskåliggör målet från förvaltningsrätten i Malmö i november 2020 tydligt de risker som den nu föreslagna ansvarsfördelningen innebär. Trots att domstolen undanröjde beslutet i efterhand, förlorade arrangören mångmiljonbelopp.

Fortfarande, fem år efter pandemin, pågår rättsprocesser. Dessa visar tydligt på behovet av en rättssäker och förutsägbar lagstiftning som skyddar enskilda näringsidkare.

9.7 Det bör införas en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Svensk Scenkonst tillstyrker att det införs en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

9.8.2 Regeringen bestämmer när lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas.

Svensk Scenkonst tillstyrker att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer för en viss samhällsfarlig sjukdom.

9.8.3 Tillämpningen ska vara tidsbegränsad

Svensk Scenkonst delar utredningens bedömning att regeringens föreskrift om att den föreslagna beredskapslagen ska tillämpas, ska gälla för viss tid. 12 månader är dock en allt för lång tid för en undantagslag med så ingripande effekter.

Svensk Scenkonst anser att föreskriften ska underställas riksdagens förövning på nytt inom sex månader.

9.8.4 Regeringens aktiveringsföreskrift ska underställas riksdagen

Svensk Scenkonst tillstyrker att regeringens föreskrift, att bestämmelserna i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas, ska underställas riksdagens förövning inom två veckor.

9.11 Skyldighet att motverka smittspridning

Svensk Scenkonst tillstyrker att riskbedömning enligt 4 kap 1 § utgör *en självständig samhällsinriktad smittskyddsåtgärd* som regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan aktivera.

De faktiska begränsningsreglerna återfinns i 5 kap. I någon mening utgör dessa regler två olika angreppssätt för att stoppa smittspridning. Om en begränsningsregel blir allt för ingripande kan ett samtidigt krav på riskbedömning upplevas som oförenligt och svårt att genomföra. I den fortsatta beredningen av förslaget bör därför frågan om hur dessa regler ska samordnas utredas ytterligare.

9.12.1 och 9.12.5 Vissa verksamheter som är öppna för allmänheten och Allmänna sammakomster och offetnliga tillställningar

Av reglerna bör framgå att det i första hand ska eftersträvas lösningar som låter arrangören bedöma vilka åtgärder som kan och bör vidtas.

9.12.6 Särskilda överväganden ska göras i fråga om mötes- och demonstrationsfriheten.

Svensk Scenkonst tillstyrker att särskilda överväganden måste göras före beslut om begränsningar av allmänna sammankomster. Samtidigt saknar utredningen svar på hur denna princip ska kunna upprätthållas i praktiken.

9.13.1 Hänsyn ska tas till smittspridning i olika typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar

Svensk Scenkonst tillstyrker att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder utformas så enhetligt som möjligt men ifrågasätter om den föreslagna punktlistan (med faktorer som särskilt ska beaktas) är lämplig och nödvändig i en beredskapslag om framtida okända sjukdomar. Den föreslagna regeln i 6 kap. 1 § riktar sig dessutom till myndigheter med föreskriftsrätt enligt 5 kap.

9.15 Tillsyn och befogenheter

Svensk Scenkonst ser en risk för att det uppstår dubbla tillsynsroller mellan Länsstyrelsens och Polismyndighetens myndighetsutövning (avsnitt 9.15.6). Samma sak gäller tillståndsprocessen (9.15.3)

Genom den lagändring som föreslås i 24 a § Ordningsslagen ska Polismyndigheten, den dag lagen aktiveras, tolka och tillämpa en strid ström av nya föreskrifter. Som Polismyndigheten själv påpekar innebär detta en radikal avvikelse från deras ordinarie tillståndsverksamhet under den senaste pandemin. Svensk Scenkonst ser med oro på

Polismyndighetens förutsättningar att klara sitt uppdrag. Huvudsyftet med Ordningslagen är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inte att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar.

9.15.1 Länsstyrelsen bör ha tillsynsansvaret

Svensk Scenkonst tillstyrker förslaget om att Länsstyrelsen ska ha tillsynsansvaret.

9.17 Överklagande

Med nuvarande förslag ser Svensk Scenkonst en risk för att en verksamhetsutövare kan behöva överklaga flera myndighetsbeslut för att inte riskera att drabbas av rättsförluster.

9.19 Kompletterande åtgärder

Svensk Scenkonst anser att kompletterande åtgärder måste innefatta en nationell plan för återstart av kulturverksamheter

9.19.5 En utfästelse om att överväga kompletterande åtgärder bör framgå av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Kulturverksamheter är särskilt ekonomiskt sårbara för den typ av effekter som en pandemi kan orsaka det öppna samhället. Det inte tillräckligt med en utfästelse om att ersättning ska övervägas.

Svensk Scenkonst anser att ekonomisk ersättning i samband med myndighetsbeslut som innefattar publikbegränsningar ska vara obligatoriskt.

9.22 Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder på arbetsplatser och utbildningsområdet

Svenskonstens arrangörer är inte bara verksamhetsutövare utan ofta även arbetsgivare. Enligt utredningens förslag omfattar inte den föreslagna beredskapslagen åtgärder som ska vidtas enligt Arbetsmiljölagen. Det bör fortsatt innebära att verksamhetsutövaren i rollen som *arbetsgivare* ska genomföra riskbedömningar i enlighet med det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) i förhållande till sina anställda. Som ansvarig för arbetsmiljön kommer arbetsgivaren vid nästa pandemi behöva värdera och åtgärda risker i arbetsmiljön för de anställda utifrån föreskrifter och rekommendationer som meddelas från exempelvis Folkhälsomyndigheten eller annan ansvarig myndighet.

Svensk Scenkonst anser att det tydligare bör framgå att åtgärder enligt Arbetsmiljölagen inte omfattas av den föreslagna beredskapslagen. Det bör åtminstone övervägas om lokutionen "människor" i 4 kap. 1 § ska bytas ut mot "besökare och

deltagare" (i likhet med begränsningsreglerna i kap. 5) för att undanröja alla oklarheter om att reglerna om riskbedömning inte omfattar verksamhetens anställda.

10.10.1 Uppdrag att kartlägga oklara ansvarsförhållanden

Svensk Scenkonst tillstyrker förslaget om kartläggning av oklara ansvarsförhållanden.

14.3 Konsekvenser av utredningens förslag

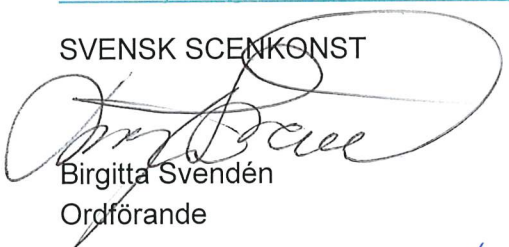
Den föreslagna lagen medför långtgående begränsningar i medborgerliga fri- och rättigheter och kulturutövares möjligheter att bedriva sin verksamhet. Samhällsviktig verksamhet som omfattas av mötesfriheten måste så långt som möjligt kunna fortsätta bedrivas. Ekonomiska förutsättningar som stödjer kulturverksamheters möjligheter att snabbt kunna vidta adekvata åtgärder, utan att behöva stänga verksamheten, kommer att bli avgörande för en effektiv pandemihantering.

Det finns en betydande grad av osäkerhet kring de sammantagna konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som de föreslagna bemyndigandena möjliggör. I den fortsatta beredningen av förslaget anser Svensk Scenkonst att det behövs en särskild konsekvensanalys för kulturverksamheter.

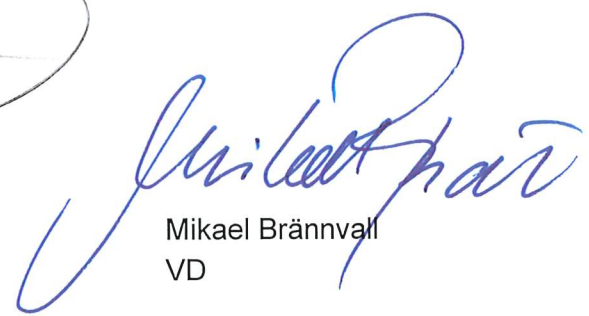
Svensk Scenkonsts kontaktperson i detta ärende är Martin Hjorth, förbundsjurist.

martin.hjorth@svenskscenkonst.se, 070-420 27 72

SVENSK SCENKONST



Birgitta Svendén
Ordförande



Mikael Brännvall
VD