

Information om bemyndigandet för kommuner att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser

Regeringen beslutade den 4 mars 2021 om en förordning som ger kommuner rätt att utfärda föreskrifter som förbjuder vistelse i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Här informerar SKR om föreskriftsrättens omfattning och om hur beslut om föreskrifter enligt förordningen kan hanteras.

Inledning

Kommunernas normgivningsmakt har utvidgas genom ett nytt kapitel i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Bestämmelsen finns i 8 kap 1 § förordningen. Regleringen träder i kraft den 11 mars 2021. Bestämmelsen ger kommunerna en rätt att utfärda förbud att

- vistas i en park,
- på en badplats eller
- på någon annan liknande särskilt angiven plats

Förutsättningarna för att utfärda en föreskrift om ett sådant förbud är att

- det på platsen ska finnas en påtaglig risk för trängsel,
- att föreskrifterna inte innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket, och
- inte heller i övrigt innebär obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Bemyndigandet i 8 kap 1 § förordningen grundas på 13 § lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen).

Relaterad information

[Lagen \(2021:4\) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19](#)

[Förordningen \(2021:8\) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19](#)

[Förordningen \(2021:161\) om ändring i förordningen \(2021:8\) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19](#)

Vilket kommunalt organ kan besluta om föreskrifter med stöd av förordningen?

Det är **kommunen** som bemyndigas att utfärda föreskrifter om förbud enligt förordningen. Lagstiftningen i sig inte säger inget om på vilken nivå beslut om förbud med stöd av bemyndigandet ska fattas. Beslutanderätten utgår därmed från fullmäktige. Behov av korta beslutsvägar och snabb beredningsprocess talar för att det finns intresse av att överlåta viss beslutanderätt på styrelsen eller en nämnd.

Rätten att utfärda föreskrifter utgör normgivningsmakt. Förutsättningarna att överlåta normgivningsmakt till nämnd eller styrelsen bedöms med hänsyn både till regeringsformen (1974:152), RF, och till kommunallagen (2017:725), KL. RF ger grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter. I dessa ingår den fria rörligheten, 2 kap. 8 § 8 RF. Det ligger därför nära till hands att se förbuds föreskrifter inom det aktuella området som frågor av större vikt och principiell beskaffenhet. Sådana frågor faller normalt inom fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 5 kap 1 § KL.

Fullmäktiges ställningstagande till användning av bemyndigandet kan dock förenas med villkor som minskar förbudens ingripande karaktär. Det kan handla om att förbud bara får gälla under korta perioder och eller på vissa angivna och begränsade områden. Det rättsliga utrymmet att överlåta beslutsfattande på nämnd eller styrelsen ökar då.

Normgivningsmakt kan inte överlåtas till ett kommunalförbund ([HFD 2013 ref 80](#)).

Föreskrifternas innehåll

En kommunal föreskrift ska utformas med hänsyn både till de inskränkningar som framgår av covid-19-lagen och förordningen.

1. Faller den tänkta föreskriftens geografiska räckvidd inom ramen för bemyndigandet?
2. Är föreskrifterna för långtgående, dvs. innebär de ett hinder mot att förflytta sig inom riket eller i övrigt innebär obefogade inskränkningar i enskildas frihet?

Geografiskt tillämpningsområde

I 13 § covid-19-lagen räknas vissa platser upp som exempel på geografiska områden som en kommunal föreskrift om förbud mot vistelse kan omfatta

- Parker
- Badplatser
- Annan liknande särskilt angiven plats

Med begreppet "annan liknande särskilt angiven plats" avses att det endast är vissa typer av platser omfattas av bemyndigandet. De platser som omfattas är sådana som allmänheten typiskt sett har tillträde till. Av propositionen framgår dock uttryckligen att vissa platser inte omfattas. Det är platser där det bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning, t.ex. köpcentrum och bibliotek, och platser som framför allt används för att förflytta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar, fartyg och andra färdmedel. Förbudsföreskrifter kan alltså inte gälla sådana platser. Inte heller kan förbudsföreskrifter utfärdas med stöd av bemyndigandet för bostäder och arbetsplatser (Prop. 2020/21:79 s. 55 och 104.)

Det ska finnas en påtaglig risk för trängsel på den aktuella platsen

Även om den tänka föreskriften rent geografiskt faller inom bemyndigandet måste det också finnas en påtaglig risk för trängsel.

Att risken ska vara påtaglig innebär att det inte är tillräckligt med en avlägsen eller teoretisk risk för trängsel. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att trängsel kan komma att uppstå. En sådan risk kan t.ex. erfarenhetsmässigt finnas i samband med vissa högtider eller under vissa delar av året. Det bör dock inte krävas någon mera omfattande utredning i denna fråga och det behöver heller inte ha uppstått trängsel på platsen för att föreskriften ska kunna godtas, jfr [HFD 2018 ref. 75](#).

Vad kan föreskrifterna innehålla?

Föreskrifterna kan bara omfatta förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Det innebär att det inte är möjligt att t.ex. tillåta vistelse på en plats under förutsättning att besökarna iakttar särskilda förhållningsregler som krav på bärande av munskydd etc. Sådana frågor regleras i annan ordning. Det är heller inte möjligt att besluta om föreskrifter som innebär förbud mot att lämna en viss plats.

Platsen eller platserna som föreskrifterna avser måste identifieras och avgränsas på ett tydligt sätt

En plats som omfattas av en föreskrift måste identifieras. För att uppnå en ändamålsenlig tydlighet kan med fördel en kartbilaga som illustrerar det förbjudna området fogas till föreskriften. Föreskriftens text måste i dessa fall kopplas till kartbilagan.

Ett generellt förbud mot att vistas på en viss typ av plats, t.ex. badplatser är därför inte förenligt med att platsen ska kunna identifieras.

Är föreskriften för långtgående?

Kommunala föreskrifter med stöd av covid-19-lagen får inte innebära så omfattande inskränkningar att förbudet blir ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Som exempel anges i propositionen att det inte är tillåtet att införa ett förbud mot att vistas inom ett område som omsluter en bostadsfastighet. Det är också viktigt att komma ihåg att det är den sammanlagda effekten av föreskrifterna som ska beaktas. (Prop. 2020/21:79 s. 104.)

Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Det ges inga exempel i förarbetena på vilka typer av inskränkningar som anses obefogade, däremot ska enligt prop. 2020/21:79 s. 105 hänsyn tas till

- Geografisk omfattning – är denna väl avvägd i förhållande till syftet och behovet av att förebygga smittspridning?
- Tidsmässig giltighet – om risk för trängsel förekommer endast under vissa tider på dygnet, vissa årstider etc. bör föreskriftens förbud enbart gälla under dessa tider.

Om det efter föreskriftens antagande visar sig att risken för trängsel på en specifik plats har upphört, bör kommunen besluta att upphäva föreskriften fattas. Ett sådant beslut fattas av det kommunala organ som har beslutat om införande av föreskriften.

Se vidare SKR – På rätt plats s. 19 ff.

<https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-870-8.pdf?issuusl=ignore>

Exempel på utformning av föreskrifter

En kommunal föreskrift om förbud mot att vistas på en, eller flera, särskilt angivna platser kan ges följande utformning

X kommuns föreskrifter om förbud mot att vistas på särskilt angivna platser i kommunen

Beslutade av kommunfullmäktige *den X mars 2021*.

X kommun föreskriver följande med stöd av 8 kap. 1 § förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

- 1 § Det är förbjudet att vistas *inom det område vid X-badet vid sjön Y* som framgår av bilaga 1. Förbudet gäller från och med *det att protokollet över beslutet justerats och till och med den X mars 2021*.

2 § *Förbudet/förbuden i 1–X §§* gäller inte vistelse som är föranledd av platsens drift, underhåll eller liknande.

3 § Den bryter mot 1 § kan dömas till penningböter enligt 24 § lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Vilka krav finns på samråd och remiss innan beslut

Innan en kommun meddelar föreskrifter om förbud mot att vistas på en särskilt angiven plats ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag. Det är inte närmare reglerat hur detta samråd ska gå till. Även i de fall som kommunen överväger att upphäva föreskrifter bör nämnda myndigheter ges möjlighet att yttra sig, även om detta inte är ett författningsreglerat krav.

Beslut om föreskrifter med stöd av förordningen som fattas av fullmäktige omfattas av det s.k. beredningstvånget i 5 kap. 26–38 §§ KL. Inom ramen för beredningen kan exv. den nämnd som ansvar för skötseln av en plats som ska omfattas av föreskriften samt socialnämnden höras.

Kungörelse och expediering

Av bestämmelsen i 8 kap. 13 § KL framgår att kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Gällande föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats. De ska där vara samlade i kommunens författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

Utöver dessa grundläggande krav bör beslutet och tillhörande handlingar även anslås på den aktuella platsen, skickas till Polismyndigheten, den regionala smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten. Platsen kan också spärras av. (Se prop. 2020/21:79 s. 104.)

Ikraftträdande

För att kommunala föreskrifter ska få rättsverkan mot allmänheten förutsätts att de har offentliggjorts i enlighet med det som sagts ovan.

Den kommunalrättsliga huvudregeln är att kommunala beslut, även beslut om föreskrifter, börjar gälla så snart det finns justerat protokoll över beslutet – om inte kommunen beslutar om senare ikraftträdande. I 13 kap. 14 § KL anges att ett beslut som kan överklagas med laglighetsprövning får verkställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.

I prop. 2011/12:149 *Bättre tillgång till kommunala föreskrifter* uttalade regeringen att "Kommunala beslut, även normbeslut, anses gällande från den tidpunkten då protokollet över beslutet har justerats. Av allmänna rättsgrundsatser anses dock följa att normbesluten inte har bindande verkan mot enskilda, dvs. är verkställbara, innan de har kungjorts. Den grundläggande formen för offentliggörande av kommunala beslut är tillkännagivandet på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats."

Ett beslut om föreskrifter av fullmäktige eller av en kommunal nämnd med stöd av förordningen bör kunna justeras omedelbart varpå tillkännagivande om justeringen på kommunens anslagstavla (numera på kommunens webbplats) liksom tillgängliggörande av föreskriften på kommunens webbplats borde kunna ordnas tämligen omgående.

Det finns inga regler om att föreskrifterna ska överprövas av länsstyrelsen eller annat statligt organ, som är fallet vad gäller föreskrifter som meddelas av kommunen med stöd av ordningslagen och anslutande föreskrifter.

Beivrande av överträdelser m.m.

Överträdelser av kommunala föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen är kriminaliserade genom 24 § covid-19-lagen och kan leda till penningböter.

Riksåklagaren har beslutat att man kan få ordningsbot på ett belopp om 2000 kr av Polismyndigheten, se Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott, bilaga 26.

Föreskrifter av nu aktuell karaktär omfattas varken av kommunens, länsstyrelsen eller annan myndighets tillsynsansvar - det är en uteslutande polisiär uppgift att bevaka överträdelser.

En annan konsekvens av att det införs ett förbud mot att vistas på en viss plats är att det inte är möjligt att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning på den platsen.

Det följer av allmänna principer att myndigheters personal i tjänsteutövning får vidta nödvändiga och trängande åtgärder på en plats som omfattas av ett vistelseförbud. Det gäller t.ex. polis, sjukvård och totalförsvaret (prop. 2020/21:79 s. 105).