

**Handläggare**  
Kommunstyrelseförvaltningen  
Linda Darforth  
Kommunjurist  
08-578 292 41  
linda.darforth@tyreso.se

**Handlingstyp**  
Tjänsteskrivelse

**Datum**  
2021-03-22

**Sida**  
1 (8)  
**Diarienummer**  
2021/KS 0128 006

**Mottagare**  
Kommunledningsutskottet

## **Bemyndigande till kommunstyrelsen med anledning av kommuners möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats vid påtaglig risk för trängsel i enlighet med begränsningsförordningen (2021:8)**

### **Kommunstyrelseförvaltningens förslag till kommunledningsutskottet för beslut i kommunfullmäktige**

1. Beslut om att utfärda föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats om det finns en påtaglig risk för trängsel, delegeras från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen.
2. Kommunstyrelsens utfärdande av sådana föreskrifter som anges i punkt 1 ovan ska vara tidsbegränsade och får som längst gälla till dess att protokollet från nästkommande ordinarie kommunfullmäktigesammanträde har justerats.
3. Beslutet finansieras inom ramen för kommunstyrelsens verksamhetsområde.

Kommunstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark  
Kommundirektör

Elin Waltersson  
Chef stöd- och servicekontoret

### **Sammanfattning**

Den 10 januari 2021 trädde den så kallade ”covid-19-lagen” (såsom den definieras nedan) i kraft. Lagen omfattar genom ”begränsningsförordningen”

(såsom den definieras nedan) ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om särskilda begränsningar avseende vissa verksamheter och platser som omfattas av lagen. Från och med den 11 mars 2021 får kommunerna med stöd av begränsningsförordningen en möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Bemyndigandet anses inte inskränka det kommunala självbestämmandet eftersom det är frivilligt för kommunerna att tillämpa. En utfärdad föreskrift om förbud innebär en inskränkning i människors rörelsefrihet. Kommunen behöver före utfärdandet av en sådan föreskrift beakta och bedöma att föreskriften inte innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket eller utgör obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Enskilda förbud som anses väl avvägda var för sig, kan gemensamt i ett sammanhang anses innebära en inskränkning i medborgarnas rörelsefrihet på ett sätt som inte anses förenligt med 13 § i covid-19-lagen.

Pandemin ställer ofta krav på snabba beslutsvägar. Det anses därför nödvändigt att ge kommunstyrelsen ett bemyndigande att fatta beslut om att utfärda föreskrifter om förbud i enlighet med 8 kap. 1 § begränsningsförordningen. Något som också möjliggör att ordföranden i kommunstyrelsen kan fatta ett beslut i särskilt brådskande fall på kommunstyrelsens vägnar. Kommunen är skyldigt att ge både smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter som ska utfärdas samt om kommunen avser att upphäva en redan utfärdad föreskrift i förtid. Föreskriften ska kommuniceras till medborgarna på kommunens anslagstavla, på hemsidan samt fysiskt på den aktuella platsen som förbudet avser med information om vad som gäller. Därutöver ska beslutet och tillhörande handlingar skickas till Polismyndigheten, den regionala smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten.

Polismyndigheten utövar tillsynen avseende kommunens utfärdade föreskrifter om förbud om att vistas på en viss plats. En person som bryter mot ett sådant förbud kan dömas till penningböter.

## Beskrivning av ärendet

### Inledning

Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning av sjukdomen covid-19 ("covid-19-lagen"), trädde i kraft den 10 januari 2021 och upphör att gälla vid utgången av september 2021. Efter lagens upphörande gäller dock lagen fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts

före upphörandet. Covid-19-lagen möjliggör för det allmänna att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Med stöd av covid-19-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om särskilda begränsningar avseende vissa verksamheter och platser som omfattas av lagen. Detta normgivningsbemyndigande tar sig vidare i uttryck genom förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ("begränsningsförordningen").

Covid-19-lagen gäller utöver vad som anges i smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617). Det innebär att covid-19-lagen äger företräde framför dessa två andra lagar i de fall som samma fråga regleras i flera lagar. Därmed kan ordningslagen eller smittskyddslagen inte användas för att meddela lokala föreskrifter med anledning av covid-19-pandemin.

Smittspridningen ligger alltså på en mycket hög nivå i det svenska samhället och det finns risk för att den tilltar ytterligare. Situationen kompliceras vidare av de virusvarianter som hittills har upptäckts och där ytterligare varianter kan komma att uppstå och spridas. Det anses därför angeläget att det finns en beredskap för att hantera ett förvärrat epidemiologiskt läge med åtgärder utöver bland annat redan vidtagna åtgärder, bindande föreskrifter och Folkhälsomyndighetens allmänna råd och föreskrifter. Dock finns också ett behov av att bedriva vissa verksamheter på ett smittsäkert sätt vid ett förbättrat smittläge. Mot denna bakgrund har lagstiftaren bland annat beslutat om möjlighet till en mer flexibel reglering i takt med ett förbättrat smittläge, krav på smittskyddsåtgärder även för konsthallar samt ett myndigande till kommuner med möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det finns en påtaglig risk för trängsel.

De nya regleringar som i första hand är tillämpliga för kommunerna är regleringarna avseende konsthallar samt kommunernas möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats vid påtaglig risk för trängsel. Dessa regleringar trädde i kraft den 11 mars 2021.

### **Konsthallar**

I likhet med museer kan det även i konsthallar uppstå trängsel mellan människor. Dessa typer av utställningsverksamheter uppvisar stora likheter och bör därför regleras på samma sätt. En konsthall är en sådan plats som omfattas av begreppet fritids- och kulturverksamhet med ett vidare bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder för den som bedriver sådan verksamhet.

Se 8 § första stycket i covid-19-lagen samt 4 kap. 1 § begränsningsförordningen.

Den som bedriver verksamhet som är öppen för allmänheten i form av en konsthall (eller ett museum) ska begränsa antalet besökare i verksamhetslokalen inomhus på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. Lokaler och tillhörande områden utomhus ska utformas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. In- och utpassage till lokalen och tillhörande områden utomhus ska utformas på ett sådant sätt att trängsel undviks. Att lokaler, områden och in- och utpassage ska vara utformade så att trängsel undviks och att besökare ska kunna hålla, från smittskyddssynpunkt, säkra avstånd från varandra innebär t.ex. att möbler och annan inredning ska placeras så att framkomligheten är god och även att inredning kan behöva tas bort.

Folkhälsomyndigheten har fått ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om dessa krav och om åtgärder för att förhindra smittspridning. Med stöd av bemyndigandet kan Folkhälsomyndigheten t.ex. ange grunder för hur ett högsta antal besökare bör bestämmas, på liknande sätt som gjorts för bl.a. gym- och sportanläggningar, badhus och handelsplatser. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och utövar tillsynen över konsthallar (och muséer). Länsstyrelsen har möjlighet att vidta tillsynsåtgärder i form av beslut om förelägganden, som får förenas med vite, i de fall som en verksamhetsutövare inte följer bestämmelserna.

Tyresö kommun bedriver inget eget museum men har en konsthall som är belägen i direkt anslutning till kommunens huvudbibliotek i Tyresö centrum. Konsthallen är för närvarande stängd i enlighet med regeringens rekommendation från den 18 december 2020 till kommuner och regioner om att hålla verksamhet, som allmänheten har tillträde till och som inte är nödvändig, stängd för att begränsa smittspridningen. Vid en öppning av konsthallen behöver kommunen beakta dels de krav på smittskyddsåtgärder som följer av 4 kap 1 § begränsningsförordningen, dels de eventuella ytterligare föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder som kan komma att meddelas av Folkhälsomyndigheten med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 3 § begränsningsförordningen. Kommunens skyldighet att vidta smittskyddsåtgärder gällande konsthallen kan sägas utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Den aktuella regleringen har av lagstiftaren dock inte ansetts kunna göras på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt och uppfyller därmed kravet på proportionalitet. Syftet att skydda enskildas liv och hälsa får gå före egendomsskydd, näringsfrihet och den kommunala självbestämmanderätten.

## **Bemyndigande till kommuner om föreskrifter om förbud att vistas på vissa platser**

I enlighet med 13 § covid-19-lagen med vidare bemyndigande enligt 8 kap. 1 § begränsningsförordningen får kommunerna möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Bemyndigandet är frivilligt för kommunerna att tillämpa och inskränker därför inte det kommunala självstyret. Även om ett flertal åtgärder har vidtagits för att minska smittspridningen har det ansetts angeläget att ge det allmänna möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder även på platser där det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare. Betydande lokalkännedom krävs för att avgöra var och när det finns påtaglig risk för trängsel. Kommunerna utgör således en naturlig representant för det allmänna i detta sammanhang.

Föreskrifter om förbud om att vistas på nämnda platser får dock inte vara av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Vid utformningen av en kommuns föreskrifter i detta sammanhang måste en bedömning göras av den sammanlagda effekten av föreskrifterna i förhållande till den grundlagsstadgade rörelsefriheten. Enskilda förbud som bedöms vara väl avvägda var för sig, kan gemensamt i ett sammanhang anses innebära en inskränkning i medborgarnas rörelsefrihet. Det är den sammanlagda effekten som är avgörande för om föreskrifterna om förbud kan anses förenliga med 13 § i covid-19-lagen. I förslaget till föreskrifter ska kommunen beakta barnets bästa samt eventuella konsekvenser för folkhälsan. Kommunen är därutöver skyldigt att ge både smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter. Det kan noteras att bemyndigandet till kommunerna genom begränsningsförordningen endast avser att utfärda föreskrifter om förbud och omfattar således inte någon möjlighet för kommunerna att genom föreskrifterna reglera att endast ett visst antal personer får vistas på en badplats, park eller annan särskilt angiven plats.

## **Tillsyn samt sanktion vid brott mot kommunens utfärdade föreskrifter**

Polismyndigheten utövar tillsynen avseende en kommuns föreskrifter om förbud om att vistas på en viss plats. Den (alltså en enskild person) som bryter mot ett sådant förbud kan dömas till penningböter. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Enligt 13 § polislagen (1984:387) får en polisman avvisa eller avlägsna en person från ett visst område, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärras. Vidare kan personen tillfälligt omhändertaras, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Enligt

29 § polislagen har en ordningsvakt samma befogenheter, om inget annat framgår av hens förordnande.

### **Beslutsfattande och möjligt vidarebemyndigande inom kommunen**

Beslut om att meddela föreskrifter om förbud i enlighet med 13 § covid-19-lagen och 8 kap. 1 § begränsningsförordningen får anses vara ett beslut av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som är förbehållen kommunfullmäktige i enlighet med 5 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Behovet av föreskrifter kan dock komma att uppstå med mycket kort varsel beroende på vilket smittläge som råder. Det är därför viktigt att kommunen har en förberedelse för och har möjliggjort en snabbare beslutsprocess än den ordinarie med kommunfullmäktige som beslutsfattare vid varje tillfälle som behovet uppstår. Genom att kommunfullmäktige delegerar till kommunstyrelsen att meddela föreskrifter om förbud möjliggörs att beslut kan fattas med kortare varsel. Ett mycket akut behov av ett beslut kan dessutom fattas såsom ett brådskande ordförandebeslut av kommunstyrelsens ordförande på nämndens vägnar. Det är inte osannolikt att behovet av föreskrifter om förbud exempelvis kan uppstå för att reglera vistelse vid kommunens parker, badplatser eller andra platser när det blir varmare väder och fler människor vistas ute och samlas spontant på ett annat sätt än under kallare årstider. Det är därför angeläget att tillse att det finns en delegation till kommunstyrelsen att fatta dessa erforderliga beslut så att beslutsberedskapen är god för det fall att behovet av föreskrifter om förbud uppstår.

### **Förvaltningens förslag till beslut**

För att tillgodose en god beredskap framgent föreslås kommunfullmäktige delegera vidare bemyndigandet att utfärda föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats i enlighet med begränsningsförordningen till kommunstyrelsen. Eftersom covid-19-lagen tillsammans med begränsningsförordningen idag endast är tillämplig tillfälligt (upphör att gälla i och med utgången av september 2021) bedöms det vara mer lämpligt med ett separat beslut i kommunfullmäktige än att uppdatera kommunstyrelsens reglemente.

Eftersom en föreskrift om förbud är en ingripande åtgärd i medborgarnas rörelsefrihet så behöver nedanstående beaktas och dokumenteras i samband med beslutsfattandet av den specifika föreskriften. Förbudens ingripande karaktär ska alltid minimeras så långt det är möjligt. Det kan handla om att förbudet gäller under korta perioder och/eller under vissa tider på dygnet, på vissa angivna och begränsade områden som noggrant utmärks på en kartritning och med kompletterande text. Den geografiska omfattningen ska vara väl avvägd i förhållande till syftet och behovet av att förebygga smittspridning. Förbudet får inte heller innebära ett hinder mot att förflytta sig inom landet,

exempelvis genom att vägar eller andra infrastrukturleder stängs av utan att det finns alternativa till- och frångarter.

Såsom nämns ovan ska också alltid smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag till föreskriften om förbud. Detta gäller också om kommunen planerar att upphäva en redan utfärdad föreskrift i förtid. Den utfärdade föreskriften om förbud ska alltid begränsas till att gälla under en viss tidsperiod. Vid behov av förlängning får ett nytt beslut fattas där såväl smittskyddsläkare och Folkhälsomyndigheten återigen ska ges tillfälle att yttra sig innan förlängning sker. Vidare kan det också finnas behov av att samråda med representanter för andra nämnder och/eller förvaltningar inför utfärdande av en föreskrift. Exempelvis besitter personal inom kultur- och fritidsförvaltningen och/eller arbetsmarknads- och socialförvaltningen särskild kunskap om var många såväl unga som vuxna vistas i större utsträckning inom kommunen.

Ett beslut om föreskrift om förbud som fattas av kommunstyrelsen, vilket således även kan ske genom ett brådskande ordförandebeslut, ska vara tidsbegränsat. Förslagsvis ska kommunstyrelsens beslut om utfärdande av föreskrift om förbud gälla som längst till dess att ordinarie kommunfullmäktige kan fatta beslut om en förlängning eller ett nytt beslut. I praktiken innebär det till dess att kommunfullmäktiges nästa sammanträdesprotokoll har justerats. Föreligger behov av att kommunstyrelsens utfärdade föreskrift om förbud fortfarande ska gälla efter nästa kommunfullmäktigesammanträde, får frågan om en eventuell förlängning eller nytt beslut tas upp på ordinarie kommunfullmäktiges nästa sammanträde. Även om ett bemyndigande till kommunstyrelsen sker så kan vissa beslut vara av sådan karaktär att det är av särskilt principiell beskaffenhet eller av större vikt att kommunfullmäktige ska fatta beslutet oavsett detta bemyndigande. I dessa särskilda situationer bör man inte avvakta ordinarie sammanträde utan istället sammankalla till ett extra kommunfullmäktigesammanträde.

Efter att ett beslut fattats om föreskrift om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats i enlighet med begränsningsförordningen så ska föreskriften offentliggöras så snart som möjligt. Det bör ske på kommunens anslagstavla, information bör läggas ut på hemsidan samt anslås fysiskt på den aktuella platsen som förbudet avser med information om vad som gäller. Möjligheten finns också att komplettera med information i lokaltidningen. Dessutom ska beslutet och tillhörande handlingar skickas till Polismyndigheten, den regionala smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten. Förslagsvis så bör kommunstyrelsen också tillse att kommunfullmäktige informeras om de beslut som har fattats genom dess bemyndigande och som inte tas upp för vidare beslut i kommunfullmäktige.

Förslaget till beslut föreslås finansieras inom ramen för kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsområde.

En förenklad prövning av barnets bästa har genomförts enligt följande. Under rådande pandemi kan situationer som kräver beslut om att begränsa människors möjlighet att röra sig fritt och samlas hastigt uppstå. För att förebygga smittspridningen på ett effektivt sätt är det inte sällan snabba åtgärder och beslut som krävs. Tillsammans med andra restriktioner som förekommer i samhället på grund av covid-19-pandemin kan en föreskrift om förbud ytterligare begränsa barns möjligheter till aktiviteter och platser att vistas på under fritiden. Trots detta och med beaktande av de negativa konsekvenser som det kan innebära för barn med en föreskrift om förbud, behövs ett möjliggörande av en snabb beslutsväg för de fall behovet uppstår. Det är också att ta ansvar för, och värna om livet för alla kommuninvånare, inte minst alla barn som bor i Tyresö kommun. Barn i alla åldrar och särskilt de yngre barnen är av naturliga skäl beroende av att vuxna närstående håller sig friska för att kunna utöva omsorgen om dem. Grundläggande behov som liv och hälsa får således äga prioritet i förhållande till en tillfällig begränsning av rörelsefriheten som ett förbud kan innebära. Utöver ovanstående prövning ska det, i samband med att det uppstår ett behov av att utfärda föreskrifter om förbud i det specifika fallet, göras en kompletterande prövning av barnets bästa i samband därmed.