

Click here to enter text.

Från: Gert Johan <johan.gert@skr.se>

Skickat: fredag, juni 11, 2021 10:19 fm

Till: Gert Johan

Ämne: [Information från SKR] Utfärdande av eldningsförbud

Hej chefer för kommunala räddningstjänstorganisationer,

SKR har fått flera frågor om vem i kommunen som kan utfärda eldningsförbud. SKR:s tolkning som redovisas nedan har nu börjat sprida sig i landet. Därför vill vi nu säkerställa att ni får den från oss. Vi är medvetna om att denna information kommer sent inför sommaren och att ni troligen har begränsade möjligheter att vid eventuellt behov justera er reglering av hur ni utfärdar eldningsförbuden.

Sammanfattning

SKR:s bedömning är att det normalt är kommunfullmäktige som har rätt att fatta beslut om kommunala föreskrifter, såsom eldningsförbud. Efter reglering i reglemente eller särskilt beslut av kommunfullmäktige kan nämnd i begränsad utsträckning få besluta om föreskrift. Genom att t.ex. utnyttja möjligheterna till sammanträde på distans, bör det finnas möjlighet att fatta beslut i nämnd med kort varsel.

Om nämnd med beslutanderätt i frågan har uppdragit åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, bör beslut om eldningsförbud i akuta fall kunna fattas med stöd av sådan delegation. Bedömningen är att beslutanderätt om eldningsförbud inte går att delegera till en tjänsteperson. SKR känner inte till några rättsfall avseende detta för eldningsförbud.

Observera också att kommunalförbund inte får utfärda eldningsförbud utan det behöver ske i berörda medlemskommuner.

För att beslut om föreskrift om eldningsförbud ska bli gällande krävs dels att det finns justerat protokoll över beslutet, dels att föreskriften kungjorts genom att det på kommunens anslagstavla tillkännages att protokollet för den beslutade föreskriften har justerats och att föreskriften finns tillgänglig för allmänheten på kommunens webbplats.

Upphävande av eldningsförbud bör som utgångspunkt beslutas av samma instans som beslutat om förbudet.

I övrigt hänvisar SKR till MSB:s [Vägledning om eldningsförbud](#). Se särskilt kapitel 2, 4.2 och 5.

Reglering

Regleringen om eldningsförbud återfinns i Lagen om skydd mot olyckor (LSO) 10 kap. 1 § och i Förordningen om skydd mot olyckor (FSO) 2 kap. 7 §.

FSO 2 kap. 7 §:

En länsstyrelse och en kommun får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand.

Föreskrifter som en länsstyrelse har meddelat med stöd av första stycket gäller när de har kungjorts eller vid den senare tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall får föreskrifterna kungöras genom att publiceras i en ortstidning eller läsas upp i radio. Detsamma gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådana föreskrifter.

SKR:s tolkning av regelverket - fördjupning

Kommunfullmäktige beslutar i kommunen men får delegera vissa ärenden till nämnd
I förordningen om skydd mot olyckor anges att en kommun får utfärda föreskrifter. Lagstiftaren har alltså inte tagit ställning till vilket kommunalt organ som har rätt att besluta om föreskrifterna (jfr. t.ex. bestämmelser om renhållningsordning som enligt lag ska meddelas av kommunfullmäktige och lokala trafikföreskrifter som ska meddelas av kommunens nämnd för trafikfrågor). Meddelande av föreskrifter innefattar beslutsfattande i kommunalrättslig mening. Det innebär att beslutanderätten primärt tillkommer fullmäktige (5 kap. 1 § Kommunallagen (KL)). Enligt 5 kap. 2 § KL får dock fullmäktige uppdra (delegera) åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden – dock inte när det gäller ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt eller som enligt författning ska avgöras av fullmäktige. Sistnämnda inskränkning finns inte här. Det gör att det avgörande är om "ärendet" – dvs. att föreskrift om visst förbud mot eldning – kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Eldningsförbud får anses vara normgivning men bedöms kunna delegeras till nämnd om det är reglerat

Av betydelse i sammanhanget är också frågan om beslut om eldningsförbud utgör en föreskrift i regeringsformens mening, dvs. av riksdagen, via regeringen, delegerad normgivning till kommunen. I förordningen används ordet "föreskrift", som brukar avse generellt verkande föreskrifter, dvs. normgivning i regeringsformens mening. Ibland åsyftas snarare "förvaltningsbeslut i särskilda fall", som normalt sett kan ligga på nämndnivå, men inget tyder på att det är avsett här. Ulrik von Essen anser (avhandlingen Kommunal normgivning) att det är fråga om generellt verkande föreskrifter – eftersom de riktar sig mot allmänheten. Normgivning anses typiskt sett vara sådana beslut som ankommer på fullmäktige. Samtidigt innehåller kommunallagen ingen annan inskränkande bestämmelse ifråga om normgivningsbeslut än som ligger i begränsningen ifråga om ärenden av principiell beskaffenhet eller större vikt. Ulrik von Essen (a.a.s. 225) avvisar för övrigt inte helt tanken på delegering av beslutanderätten angående eldningsförbud, åtminstone i vissa fall – t.ex. när väderförhållanden, utformning av byggnader och liknande kan påverka. Han noterar även att både Edling m.fl. och Andreasson (tidigare författare av juridisk litteratur inom räddningstjänstområdet) räknat med delegation av beslutanderätten i sådana fall. SKR delar den uppfattningen. Besluten behöver inte ha sådan karaktär att beslutanderätten obligatoriskt är förbehållen fullmäktige. Det måste dock framgå av reglemente eller särskilda beslut att fullmäktige uppdragit åt viss nämnd att fatta sådana beslut för att nämnden ska kunna göra det.

SKR anser att beslutsrätten inte kan delegeras till en tjänsteperson

Även om är möjligt att delegera beslutanderätten till nämnd, anser SKR inte att det är möjligt att gå längre. SKR anser inte att det är principiellt möjligt i en kommun att delegera normgivningsmakt till en anställd (frånsett trafikområdet, beroende på den särskilda regleringen där). Rättspraxis saknas för visserligen, men motsvarande situation för antagande av detaljplan har besvarats nekande i praxis. Det är också mycket som talar för att normgivningsbeslut av det här slaget har sådan koppling till nämndens/verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet att beslutanderätten får anses förbehållen nämnden. Men viktigast är nog att det handlar om lagstiftningsmakt som riksdagen delegerat, och där utrymmet redan för delegation från fullmäktige till nämnd får anses begränsat. (7 kap. 5 § och 6 kap. 38 § KL). Därför anser SKR att det är uteslutet med delegation till en tjänsteperson t.ex. TIB (Tjänsteperson i Beredskap).

Vid brådskande ärende som inte kan avvaktas bör ordförande kunna besluta om eldningsförbud, om det finns en förberedd delegation

Den fråga som kvarstår är om delegation till ordförande eller annan ledamot i en nämnd i brådskande ärenden skulle kunna vara möjlig. Det är knappast en roll som ordförande kan ha med automatik. I så fall behöver fullmäktige först ha uppdragit beslutanderätt åt nämnden i den här typen av ärenden och att nämnden sedan uppdragit åt ordföranden att fatta beslut i brådskande ärenden och att det sedan också är ett så brådskande ärende att nämndens ställningstagande inte kan avvaktas. Genom att t.ex. utnyttja möjligheterna till sammanträde på distans, bör det annars finnas möjlighet att fatta beslut i nämnd med kort varsel.

Kungörelse av föreskrift om eldningsförbud

Det finns inte några särskilda bestämmelser om kungörande av kommunala föreskrifter i förordningen eller lagen om skydd mot olyckor. För kommunala beslut om föreskrifter gäller därmed de "vanliga" kommunalrättsliga reglerna. 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 sammanhanget bör vidare beaktas bestämmelsen i 8 kap. 13 § KL, där det 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. För att kommunala föreskrifter ska få rättsverkan mot allmänheten får man således också förutsätta att föreskriften har "offentliggjorts" enligt 8 kap. 13 § KL.

När hanteringen av kommunala föreskrifter sågs över, skrev regeringen i propositionen (prop. 2011/12:149 Bättre tillgång till kommunala föreskrifter):

"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."

Som SKR ser det bör ett beslut av fullmäktige eller av en kommunal nämnd om eldningsförbud i kommunen, kunna justeras omedelbart varpå tillkännagivande om justeringen på kommunens anslagstavla (numera på kommunens webbplats) liksom tillgängliggörande av föreskriften på kommunens webbplats bör kunna ordnas tämligen omgående. SKR har därför svårt att se att ikraftträdandet ska behöva fördröjas på grund av reglerna om kungörelse av kommunala föreskrifter. Det går samtidigt att konstatera att publicering i ortstidning eller uppläsning i radio inte är ett alternativ för kommunala föreskrifter.

Kommunalförbund får inte utfärda föreskrifter om eldningsförbud

Beslut som innebär normgivning får inte överlämnas till kommunalförbund. Det innebär att de inte får besluta om eldningsförbud utan det behöver ske i berörda medlemskommuner. 8 kap. regeringsformen medger inte uttryckligen delegation av föreskriftsrätt till kommunalförbund, dom i Högsta förvaltningsdomstolen mål 3835-12 från 2013, *En kommuns föreskriftsrätt efter bemyndigande enligt 8 kap. regeringsformen kan inte utnyttjas av kommunalförbund.*

Beslut om upphävande av eldningsförbud fattas normalt av samma instans som beslutat om förbudet

SKR anser att beslut om att upphäva en föreskrift, alternativt att besluta att den fr.o.m. en viss tidpunkt ska upphöra att gälla, normalt ska fattas av samma instans som beslutat om förbudet. Det kan vara möjligt för kommunfullmäktige att uppdra till berörd nämnd att under vissa förutsättningar besluta om att förbudet inte längre ska gälla, såsom att den nämnd som ansvarar för frågor enligt LSO gjort bedömningen att det inte längre föreligger brandrisk. SKR anser att beslutet om upphävande inte kan delegeras till en tjänsteperson.

Vänliga hälsningar

Johan Gert

Expert – skydd mot olyckor, räddningstjänst

Sveriges Kommuner och Regioner

Hornsgatan 20

118 82 Stockholm

Telefon: 08-452 77 41

[SKR Trygghet och säkerhet](#)