

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning.....	9
2 Författningsförslag.....	11
2.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	11
3 Fråga om avskaffande av danstillstånd.....	15
3.1 Behov av översyn	15
3.2 Överväganden.....	17
4 Tillstånd till tävling på väg med fordon	19
4.1 Gällande bestämmelser	19
4.2 Överväganden.....	20
5 Fråga om säkerhetskrav för vissa tivolianordningar	21
5.1 Gällande bestämmelser	21
5.2 Bostadsutskottets betänkande 1999/2000:BoU09.....	22
5.3 Överväganden.....	23

5.3.1	Tivolianordningar vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.....	23
5.3.2	Tivolianordningar som används i andra sammanhang än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar	24
6	Fråga om hypnotiska eller liknande experiment.....	27
6.1	Gällande bestämmelser	27
6.2	Behovet av en översyn	28
6.3	Överväganden	30
7	Tillstånd till användning av offentlig plats	33
7.1	Bakgrund.....	33
7.2	Gällande bestämmelser	33
7.3	Trygghetsutredningen	35
7.4	Överväganden	36
8	Fråga om ökad säkerhet vid uppställning av containrar	39
8.1	Gällande bestämmelser	39
8.2	Behov av översyn	40
8.3	Överväganden	42
9	Vissa frågor om säkerheten vid spårtrafik.....	45
9.1	Bakgrund.....	45
9.2	Förbud mot att beträda utsidan av spårfordon.....	45
9.2.1	Överväganden	46

9.3	Tillstånd till vissa aktiviteter inom den del av tunnelbanans i Stockholm område som inte utgör offentlig plats.....	48
9.3.1	Gällande bestämmelser	48
9.3.2	Behov av översyn	49
9.3.3	Överväganden	50
9.4	Yttrande och vetorätt för AB Storstockholms lokaltrafik beträffande offentlig plats inom tunnelbanans område.....	51
9.4.1	Gällande bestämmelser	51
9.4.2	Behov av översyn	52
9.4.3	Överväganden	53
9.5	Frågor om skillnaden mellan ordningslagens och järnvägssäkerhetslagens bestämmelser	54
9.5.1	Gällande bestämmelser	54
9.5.2	Överväganden	57
9.6	Förbud mot spärrforcering i tunnelbanan	61
9.6.1	Överväganden	62
9.7	Vissa påföljdsfrågor	63
9.7.1	Bakgrund.....	63
9.7.2	Överväganden	63
10	Säkerhet i skidbackar.....	65
10.1	Tidigare utredningar m.m.	65
10.1.1	Ordningsstadgekommittén.....	65
10.1.2	Propositionen om ordningslagen.....	66
10.1.3	Domstolspraxis	66
10.2	Gällande bestämmelser	67
10.2.1	Plan- och bygglagen	67
10.2.2	Ordningslagen.....	68
10.2.3	Dagens riktlinjer för liftanläggningar	69
10.3	Behov av reglering.....	71

10.3.1 Överväganden	73
11 Kostnadskonsekvenser.....	77

Sammanfattning

I promemorian föreslås ett antal ändringar i ordningslagen (1993:1617).

Prövningen av tillstånd till tävling på väg med fordon föreslås föras över från polismyndigheten till länsstyrelsen i vissa fall.

Det föreslås om säkerhet för tivolianordningar att bestämmelserna utökas till att omfatta fler typer av anordningar. Vidare föreslås att kravet på besiktning och godkännande utvidgas så att det omfattar även tivolianordningar som används vid andra tillfällen än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Socialstyrelsen föreslås få möjlighet att ställa upp villkor för att säkerställa säkerheten vid hypnotiska föreställningar.

Slutligen föreslås att det skall vara uttryckligen förbjudet att beträda spårfordons utsida utan spårinnehavares eller trafikföretags tillstånd.

I promemorian diskuteras också möjligheterna att reglera säkerheten i skidbackar för utförsåkning i ordningslagen. Det föreslås att berörda myndigheter ges i uppdrag att analysera på vilket sätt som arbetet med säkerhet i skidbackar bäst kan förstärkas.

I promemorian diskuteras också frågor om danstillstånd, tillstånd till användning av offentlig plats, bestämmelser om säkerheten vid uppställning av containrar och ett antal frågor om ordning och säkerhet vid spårtrafik.

1 Inledning

Ordningslagen trädde i kraft den 1 april 1994 och ersatte då bland annat allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster.

Några större ändringar har inte gjorts i lagen sedan ikraftträdandet. Ett antal framställningar om behov av reglering eller ändrad reglering av olika frågor har kommit in till Justitiedepartementet. I ett par andra fall har behov av översyn på annat sätt uppmärksamrats. I denna promemoria görs en översyn av de ämnen som berörs i de olika framställningarna samt de på annat sätt väckta frågorna.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8, 13 och 19 §§ samt 4 kap. 5 § ordningslagen (1993:1617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldigheten att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport och det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende, prövas dock frågan om tillstånd av länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport *eller tävling på väg med fordon* och det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende, prövas dock frågan om tillstånd av länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten.

Anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behandlas av polismyndigheten som också prövar frågor om

befrielse enligt 5 § fjärde stycket från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster eller tillställningar.

13 §

Tivolianordningar, såsom karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande anordningar, får användas vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar endast om de erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall och om de är besiktigade och godkända.

Tivolianordningar, såsom karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande *personförande eller personbärande* anordningar för nöjesändamål, får användas vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar endast om de erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall och om de är besiktigade och godkända.

Detsamma gäller tivolianordningar som allmänheten i andra fall än som avses i första stycket erbjuds att använda mot vederlag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provning, besiktning och förbud att använda en tivolianordning.

19 §

Hypnotiska eller liknande experiment får inte utan Socialstyrelsens tillstånd förekomma vid en offentlig tillställning eller vid en sådan allmän sammankomst som inte utgör ett led i undervisningen vid gymnasieskola eller högskola eller någon annan skolform på motsvarande nivå.

Socialstyrelsen får ställa upp de villkor som krävs för att ett experiment skall kunna ske utan risk för deltagare.

4 kap.**5 §**

Utan spårinnehavarens eller trafikföretagets tillstånd får inte någon

1. beträda spårområde för tunnelbana eller sådan del av spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde,

2. vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång.

Utan spårinnehavarens eller trafikföretagets tillstånd får inte någon

1. beträda spårområde för tunnelbana eller sådan del av spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde,

2. vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar, *beträda spårfordons utsida* eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Fråga om avskaffande av danstillstånd

Bedömning: Bestämmelserna om krav på tillstånd för danstillställning bör inte ändras så att kravet på tillstånd avskaffas.

3.1 Behov av översyn

Stockholms stads framställning: Enligt nuvarande bestämmelse i 2 kap. 4 § andra stycket ordningslagen (1993:1617) krävs tillstånd för att anordna en offentlig danstillställning även om den inte anordnas på offentlig plats.

Stockholms stad har i en framställning till Justitiedepartementet föreslagit att kravet på danstillstånd skall avskaffas (dnr. Ju1999/5542). I framställningen hävdar Stockholms stad att bestämmelserna om danstillstånd är byråkratiska och anför vidare: På de flesta pubar och restauranger förekommer bakgrundsmusik. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen gör alltid en prövning av risken för ljud- och bullerstörningar och anger i förekommande fall krav på ljudisolering, vid prövning av serveringstillstånd. Därtill gör brandmyndigheten en inspektion för att konstatera att stället uppfyller krav på brandsäkerhet. Om brandsäkerheten och ljudnivån är säkerställd måste ett speciellt danstillstånd anses som onödigt.

Remissinstanserna: Stockholm stads framställning har remitterats till Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet.

Kommunförbundet tillstyrker att restauranger kan få anordna dans utan särskilt tillstånd enligt 2 kap. 4 § ordningslagen. Förbundet menar att brandsäkerhets- och miljöaspekter bör kunna tillgodoses även utan ett tillståndsförfarande. Polisen bör också kunna ingripa vid såväl ordningsstörningar som vid bristande säkerhet.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att avskaffa kravet på danstillstånd. Socialstyrelsen anför att nuvarande reglering medför att polisen ofta kontakter den miljö- och hälsoskyddsnämnd som enligt miljöbalkens bestämmelser ansvarar för tillsynen över buller. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har då möjlighet att redan i ett tidigt skede bilda sig en uppfattning om tillställningen riskerar att medföra en bullerstörning och föreslå åtgärder i preventivt syfte. Även andra olägenheter kan tidigt uppmärksammas och åtgärder vidtas. Sådana olägenheter kan enligt miljöbalken vara buller och avgaser som orsakas av biltrafik till och från dansplatsen, ljud från folksamlingar m.m. Socialstyrelsen anser att nuvarande reglering i ordningslagen innebär en god möjlighet att redan i ett tidigt skede få kännedom om och bedöma de eventuella ordningsproblem och olägenheter som kan komma att uppstå, såväl från polisens sida som från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida. Därigenom ges även en möjlighet att kunna förebygga sådana problem och olägenheter, utan att verksamhetsutövaren i ett senare skede föreläggs att vidta betungande åtgärder till höga kostnader.

Även Rikspolisstyrelsen avstyrker i sitt remissvar förslaget att avskaffa kravet på danstillstånd. Rikspolisstyrelsen anför flera argument för sin ståndpunkt. Styrelsen menar att intresset hos vissa arrangörer att samarbeta med polisen kan bli mindre om villkoren för tillställningen inte uppmärksammas vid en ansökan. Om en ansökan har avslagits får polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 § upplösa tillställningen. Vid ett borttagande av tillståndskravet går myndigheten miste om den möjligheten. Om förslaget genomförs kan det, enligt Rikspolisstyrelsen, befaras att danstillställningar kan komma att anordnas i eller i anslutning till bostadshus så att närboende störs i större utsträckning.

Rikspolisstyrelsen menar avslutningsvis att det är känt att det i samband med danstillställningar ibland uppkommer bråk, oordning eller att fara för gäster m.fl. uppstår på annat sätt. Med hänsyn till detta anser Rikspolisstyrelsen att intresset av ordning och säkerhet överväger intresset av att arrangörer skall kunna ordna danstillställningar utan att behöva ansöka om tillstånd.

3.2 Överväganden

Som Stockholms stad anför skulle ett avskaffande av kravet på tillstånd till danstillställningar, som inte genomförs på offentlig plats, kunna leda till minskad byråkrati. Miljö- och hälsoskyddsnämndens och brandmyndighetens inspektioner fyller också naturligtvis en viktig funktion när det gäller säkerheten vid sådana tillställningar.

De aspekter på lämpligheten av en danstillställning som Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen tar upp i sina remissvar tillgodoses emellertid inte genom den tillsyn som görs av Miljö- och hälsoskyddsnämnder eller brandmyndigheter.

Polisen måste ha verktyg för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det är, som sägs i Rikspolisstyrelsens yttrande, väl känt att det vid danstillställningar kan uppkomma bråk och andra situationer som kräver polisingripande. Det kan också föranleda t.ex. trafikproblem och ordningsstörningar om danstillställningar med stor publik anordnas samtidigt i närheten till varandra. Det är också, som Rikspolisstyrelsen anför i sitt remissvar, viktigt att villkoren för tillställningen uppmärksammas vid en ansökan.

Argumenten mot ett avskaffande av danstillståndskravet, framför allt de som berör ordning och säkerhet, får vid en samlad bedömning anses väga tyngre än det om en minskad byråkrati som ett avskaffande skulle leda till. Den nuvarande bestämmelsen om tillstånd till danstillställningar bör således inte ändras.

4 Tillstånd till tävling på väg med fordon

4.1 Gällande bestämmelser

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får enligt 2 kap. 4 § första stycket ordningslagen (1993:1617) inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser. Av andra stycket följer bl.a. att tillstånd krävs för offentliga tillställningar även i annat fall om sammankomsten avser tävling eller uppvisning i motorsport.

Bestämmelser om vem som skall pröva tillstånd till en offentlig tillställning, som avser tävling eller uppvisning i motorsport, finns i 2 kap. 8 § andra stycket. Om det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende prövas en ansökan om tävling eller uppvisning i motorsport av länsstyrelsen efter hörande av polisen. Länsstyrelsen har också att pröva ansökan enligt 3 kap. 84 § trafikförordningen (1998:1276).

När det gäller tävlingar på väg, dvs. på offentlig plats, med fordon eller sådana trafikanter som avses i 1 kap. 4 § trafikförordningen (t.ex. skidåkare och rullskridskoåkare) skall länsstyrelsen precis som vid biltävlingar fatta beslut om tillstånd enligt 3 kap. 84 § trafikförordningen. Beslut enligt ordningslagen vid sådana evenemang skall emellertid prövas av polismyndigheten eftersom stöd saknas i 2 kap. 8 § för länsstyrelsen att fatta ett sådant beslut. Denna reglering får således den konsekvensen att om det är fråga om en motortävling på väg krävs det endast tillstånd från länsstyrelsen medan det vid andra tävlingar på väg krävs tillstånd både från länsstyrelsen och polismyndigheten.

4.2 Överväganden

Förslag: Länsstyrelsen bör ta över prövningen av tillstånd enligt ordningslagen till tävlingar på väg med fordon från polismyndigheten.

Skälen för förslaget: Det saknas klara skäl för den skillnad som dagens regler gör. Det finns därför anledning att göra en ändring i 2 kap. 8 § ordningslagen så att tävlingar på väg behandlas lika oavsett om det rör sig om tävlingar med motorfordon eller tävlingar med andra fordon. Paragrafens innehåll bör därför ändras så att frågan om tillstånd enligt ordningslagen till tävlingar på väg med fordon handläggs av länsstyrelsen. Liksom enligt dagens regler om motorsport skall frågan prövas efter samråd med polismyndigheten.

5 Fråga om säkerhetskrav för vissa tivolianordningar

5.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om säkerhetskrav för tivolianordningar finns i 2 kap. 13 § ordningslagen (1993:1617). I första stycket anges att tivolianordningar, såsom karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande anordningar får användas vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar endast om de erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall och om de är besiktigade och godkända. Regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver får enligt andra stycket meddela föreskrifter om prövning, besiktning och förbud att använda en tivolianordning.

Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar. En tivolianordning skall enligt 3 § besiktigas innan första gången den tas i bruk i Sverige och därefter vid regelbundet återkommande tillfällen. Om anordningen har ändrats i något avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten, skall den besiktigas på nytt.

Rikspolisstyrelsen skall efter samråd med Elsäkerhetsverket, Boverket och Arbetsmiljöverket meddela närmare föreskrifter om besiktning av tivolianordningar.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om besiktning av tivolianläggningar (RPSFS 2000:25, FAP 513-1). I 1 § definieras tivolianordning som en personförande eller personbärande anordning för nöjesändamål. Denna FAP trädde i kraft den 1 juli 2000 och ersatte då RPSFS 1996:7. Enligt den tidigare lydelsen omfattades inte enklare barnkaruseller, vanliga

gungor, redskap för s.k. bungy-jump, vattenrutschkanor och liknande av kravet på besiktning enligt föreskrifterna.

Genom bestämmelsen i 3 kap. 17 § ordningslagen ges en polismyndighet möjlighet att i ett särskilt fall ge anvisningar eller tillsägelser till innehavaren av sådana bad- och campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till. Detta under förutsättning av att det behövs för att förebygga oordning eller för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas. Om det är nödvändigt får polismyndigheten förbjuda fortsatt användning.

5.2 Bostadsutskottets betänkande 1999/2000:BoU09

Frågan om säkerhetskrav för tivolianordningar var nyligen aktuell i riksdagen. Bostadsutskottet anförde i sitt betänkande 1999/2000:BOU09 att även andra anordningar än de som omfattas av dagens besiktningskrav bör erbjuda betryggande säkerhet mot olycksfall. Som exempel gav utskottet s.k. bungyjump-anordningar, rodeomaskiner och vissa äventyrsbanor. Utskottet ansåg vidare att det, beträffande det stora flertalet anordningar, framstod som befogat att ifrågasätta om inte säkerhetskraven bör gälla även i andra sammanhang än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Utskottet hemställde därför att riksdagen skulle ge regeringen till känna att det fanns ett behov av översyn av säkerhetskraven beträffande vissa tivolianordningar. Riksdagen biföll Bostadsutskottets hemställan (rskr. 1999/2000:190).

5.3 Överväganden

5.3.1 Tivolianordningar vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar

Förslag: Tillämpningsområdet för ordningslagens krav på tillstånd för tivolianordningar utvidgas så att det omfattar fler typer av anordningar än gällande bestämmelser.

Skälen för förslaget: Liksom på andra områden sker det en utveckling av anordningar för tivolin och andra liknande nöjesanläggningar. Sedan ordningsstadgeutredningen lade sitt förslag har nya nöjesattraktioner introducerats. Ett exempel på en sådan attraktion som blivit populär under tiden därefter är t.ex. bungy-jump, som riksdagen nämner i sitt betänkande. Ett ytterligare exempel är banor för sommarrodel.

Med dagens lydelse av 2 kap. 13 § ordningslagen och en jämförelse med vad som sägs i förarbetena är det inte självklart att sådana anordningar är avsedda att omfattas av paragrafen. Inte heller de övriga av riksdagen nämnda exemplen, rodeomaskiner och äventyrsbanor är tydligt omfattade av regleringen.

Rikspolisstyrelsen har, som framgått ovan, i sina föreskrifter definierat en tivolianordning som en personförande eller personbärande anordning för nöjesändamål. Enligt den tidigare lydelsen av Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 1996:7) omfattades inte enklare barnkaruseller, vanliga gungor, redskap för s.k. bungy-jump, vattenrutschkanor och liknande av kravet på besiktning.

Det är rimligt att även anordningar som t.ex. bungy-jump, vattenrutschkanor, sommarrodelbanor och rodeomaskiner omfattas av bestämmelserna om besiktning och godkännande i ordningslagen. Kravet på besiktning och godkännande bör dock inte utvidgas så långt att de enklare barnkaruseller och vanliga gungor som tidigare undantogs i polisens föreskrifter omfattas av ordningslagens bestämmelser.

Den definition av tivolianordning som finns i FAP 513-1 om personförande eller personbärande anordning för nöjesändamål

måste anses innefatta de nu aktuella anordningarna. Den önskade utvidgningen av tillämpningsområdet för av 2 kap. 13 § ordningslagen bör därför åstadkommas genom att den nuvarande lydelsen kompletteras med den definition som används i Rikspolisstyrelsens föreskrift.

5.3.2 Tivolianordningar som används i andra sammanhang än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar

Förslag: Säkerhetskraven för tivolianordningar skall omfatta även anordningar som används i andra sammanhang än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, under förutsättning att allmänheten erbjuds att använda dem mot vederlag.

Skälen för förslaget: När det gäller frågan om ordningslagens säkerhetskrav skall gälla även i andra sammanhang än allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar är frågan framför allt relevant med hänsyn till vissa typer av nöjesanläggningar.

Allmänt gäller att för att en tillställning skall anses som offentlig krävs att den ordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. När det specifikt gäller tivolin följer det av 2 kap. 3 § ordningslagen att tivolinöjen är att anse som offentliga tillställningar. Av förarbetena till 2 kap. 3 § (prop. 1992/93:210 s. 244) framgår emellertid att de företeelser som förekommer på s.k. sommarland och liknande anläggningar inte kan anses utgöra tillställningar. Polisen har i stället med stöd av 3 kap. 17 § möjlighet att ge de anvisningar eller tillsägelser som ur ordnings- och säkerhetssynpunkt kan behövas i dessa fall.

I 2 kap. 13 § ordningslagen, som reglerar säkerheten i tivolianordningar, görs ingen åtskillnad mellan fasta anläggningar och ambulerande tivolin. Bestämmelserna i paragrafen tar sikte på såväl ambulerande tivolianordningar som stationära anläggningar av det slag som finns i nöjesparkerna Gröna Lund och Liseberg (a. prop. s. 254). Som framgått ovan är emellertid användningen av anordningar på sommarland och liknande platser enligt förar-

betena till ordningslagen inte att anse som en tillställning. Bestämmelserna i 2 kap. 13 § ordningslagen om besiktning och godkännande är inte tillämpliga på anordningar inom vissa typer av nöjesanläggningar.

Det är oklart varför det dragits en skiljelinje när det gäller vad som är att anse som en tillställning mellan t.ex. Liseberg och en sommarlandsanläggning. Denna ordning torde kunna leda till oklarheter i tillämpningen av bestämmelserna. Samma intressen som ligger bakom regleringen av tivolinöjen enligt dagens bestämmelser är relevanta när det gäller andra nöjesanläggningar. Det finns därför skäl att genom en ändring i 2 kap. 13 § ordningslagen utvidga tillämpningsområdet till att avse all användning av de tivolianordningar som avses i paragrafen oavsett om de finns i nöjesanläggningar och nöjesparker eller på annan plats. En förutsättning bör dock vara att allmänheten ges tillfälle att mot vederlag utnyttja anordningen. Med vederlag avses i detta sammanhang betalning för utnyttjande av anordning eller att en anordning hyrs ut för att användas vid en privat tillställning.

Den föreslagna ändringen leder till att det tydligare kommer att framgå att det är den enskilda tivolianordningens karaktär som är avgörande när det gäller tillämpningen av 2 kap 13 § och inte var den är placerad eller i vilket sammanhang den används.

6 Fråga om hypnotiska eller liknande experiment

6.1 Gällande bestämmelser

Hypnotiska eller liknande experiment får enligt 2 kap. 19 § ordningslagen (1993:1617) inte förekomma vid en offentlig tillställning eller allmän sammankomst utan Socialstyrelsens tillstånd. Undantag görs för sådana allmänna sammankomster som utgör led i undervisning vid gymnasieskola, högskola eller någon annan skolform på liknande nivå.

Syftet med bestämmelsen är att förebygga störningar av ordningen och säkerheten vid en sammankomst eller en tillställning.

Bestämmelser om tillåtligheten av hypnos i samband med offentliga föreställningar gavs redan i förordningen den 26 maj 1916 angående offentliga föreställningar om hypnotism m.m. Enligt förordningen krävdes särskilt tillstånd av poliskammare, polismästare, magistrat eller kommunalborgmästare eller, på landet, av länsstyrelsen för att få anordna tillställning vid vilken skulle förekomma hypnotiska eller därmed liknande experiment. Tillstånd fick inte meddelas om inte sökanden kunde uppvisa intyg från Medicinalstyrelsen om att föreställningen kunde tillåtas utan våda (Persson, Allmänna ordningsstadgan m.m., Stockholm 1972, s. 168).

Genom införandet av allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen om allmänna sammankomster avskaffades kravet på tillstånd från polisiärt håll. Dock stadgades att hypnotiska eller likartade experiment inte skulle få förekomma vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar om inte Medicinalstyrelsen (numera Socialstyrelsen) fann att det kunde ske utan

våda. Undantag gjordes för allmänna sammankomster som utgjorde led i undervisningen vid högre läroanstalt.

I propositionen till bestämmelsen anges bl.a. följande. "Det innebär förbud däremot vid offentliga tillställningar, såvida inte Medicinalstyrelsen funnit att det kunnat ske utan våda. Samma förbud föreslås skola gälla vid allmän sammankomst, som ej utgör led i undervisningen vid högre läroanstalt. Medicinalstyrelsens förslag att helt förbjuda sådana experiment vid offentliga tillställningar är jag inte beredd att förorda. Visserligen torde endast i undantagsfall kunna komma i fråga att tillåta sådana experiment vid offentliga tillställningar, men jag förmenar att tillräcklig garanti för missbruk finns genom att Medicinalstyrelsen får avgörandet i sin hand." (prop. 1956:143 s. 231f)

När ordningslagen infördes överfördes de då gällande bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster närmast oförändrade till den nya lagen. Den förändring som gjordes var att skrivningen om att Socialstyrelsen fann att experimenten kunde ske utan våda togs bort och byttes ut mot ett allmänt formulerat krav på tillstånd från Socialstyrelsen.

Avsikten med ändringen var inte att göra någon saklig förändring utan att anpassa bestämmelsen till ett modernare språkbruk (SOU 1985:24 s. 353).

Innebörden av bestämmelsen är således fortfarande att hypnotiska eller liknande experiment inte får ske annat än när Socialstyrelsen finner att det kan ske utan fara för de medverkandes hälsa.

6.2 Behovet av en översyn

Svenska Föreningen för Klinisk och Experimentell Hypnos (SFKEH) kom i oktober 1998 in med en skrivelse till Socialdepartementet om Socialstyrelsens tillämpning av 2 kap. 19 § ordningslagen. Anledningen var att Socialstyrelsen då vid två tillfällen gett tillstånd till anordnande av estradhypnos.

SFKEH angav att syftet med framställningen var att förhindra Socialstyrelsen från att bevilja ytterligare tillstånd till estradhypnos, förhindra att försökspersoner utsätts för de risker som estradhypnos innebär samt värna om den kliniska hypnosens anseende. Detta för att ingen på grund av missuppfattningar om hypnos skall gå miste om en kanske livsavgörande hypnospsykoterapi. SFKEH ifrågasatte också om reglerna om hypnotiska och liknande experiment skulle vara kvar i ordningslagen.

Socialstyrelsen har därefter i en skrivelse till Socialdepartementet föreslagit en översyn av reglerna om hypnotiska eller liknande experiment i 2 kap. 19 ordningslagen (dnr Ju1999/884).

Socialstyrelsen anför att den i tre fall prövat ansökningar om tillstånd om att få anordna s.k. underhållningshypnos enligt bestämmelserna i ordningslagen. Vid prövningen av ansökningarna har det framkommit att det inte är möjligt att göra någon egentlig medicinsk riskbedömning beträffande dem som skall medverka. Socialstyrelsen har ändå beviljat tillstånd eftersom Socialstyrelsen – trots att ordningslagen inte ger den möjligheten – på medicinska grunder uppställt generella restriktioner i beslutet som syftat till att underåriga och personer som på grund av sitt hälsotillstånd har en förhöjd risknivå inte skall komma att medverka. Restriktionerna har utformats med beaktande av vad som angetts i ansökningarna.

Socialstyrelsen anför att tillståndskravet i 2 kap. 19 § ordningslagen inte fyller avsedd funktion eftersom det inte är möjligt att på förhand bedöma hur de medverkande kommer att reagera på hypnotiska eller liknande experiment. Socialstyrelsen anser att det i praktiken inte går att utesluta risk för de medverkandes fysiska eller psykiska hälsa. Följaktligen menar styrelsen det i strikt mening inte i något fall föreligger förutsättningar för att ge tillstånd enligt 2 kap. 19 § ordningslagen.

Socialstyrelsens slutsats av detta är att kravet på tillstånd bör avskaffas. I stället bör det åligga den som anordnar en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst att pröva risken för de medverkandes fysiska eller psykiska hälsa och svara för att personer som på grund av sitt hälsotillstånd har en förhöjd risknivå

inte medverkar. Detsamma bör enligt Socialstyrelsen även gälla när det gäller att se till att underåriga som uppnått sådan ålder och mognadsgrad att de själva bör få bestämma, medverkar endast om de kan ta ställning till riskerna med det avsedda experimentet, liksom vuxna personer med begränsad beslutskompetens. Barn bör enligt Socialstyrelsen överhuvudtaget inte få medverka.

6.3 Överväganden

Förslag: Socialstyrelsen skall ges möjlighet att vid beslut om tillstånd till en hypnotisk föreställning ställa upp villkor för att säkerställa säkerheten vid föreställningen.

Skälen för förslaget: Som framgår av den ovan redovisade bakgrunden till paragrafen bör 2 kap. 19 § ordningslagen ses som ett förbud mot hypnos på scen annat än i undervisningssammanhang. Undantag från förbudet kan dock göras om Socialstyrelsen kommer fram till att de hypnotiska experimenten kan ske utan fara för de medverkande.

Det innebär naturligtvis, som Socialstyrelsen framhåller, stora svårigheter att i förväg avgöra om de personer som kommer att delta i experimenten riskerar att skadas. Vid beslutstillfället saknar styrelsen kännedom om vilka personer som skall medverka och kan endast bedöma om de aktuella experimenten typiskt sett innebär risker för de medverkande.

Det är ett frivilligt val att medverka i föreställningar av detta slag. Det kan dock vara svårt för den enskilde att bedöma i vad mån han eller hon kommer att lida skada av vad som kommer att hända på scen. Föreställningar av detta slag kan uppfattas som förnedrande för de medverkande. Det är väldigt individuellt hur personer påverkas av att ha varit föremål för sådan behandling reagerar när de får reda på vad som har hänt på scen. I det material som SFKEH givit in finns ett antal exempel på fall där personer som varit hypnotiserade en längre tid misstänks ha drabbats av psykiska problem efter hypnosen.

Med tanke på de risker som kan antas finnas med hypnos bör inte tillståndskravet för hypnotiska föreställningar avskaffas. Det finns dock inte heller tillräckligt underlag för att helt förbjuda den typen av arrangemang.

Det skulle däremot vara av värde att den kontroll som i dag finns genom Socialstyrelsens tillståndsgivning kompletterades med en bestämmelse om en möjlighet för Socialstyrelsen att förena tillståndet med villkor för att experimenten skall kunna ske utan risk för de inblandade personerna.

Socialstyrelsen har som framgått ovan, trots att styrelsen är tveksam till om den har befogenhet att göra det, i samband med att de gett tillstånd förenat tillstånden med villkor. Dessa handlar om att de medverkande inte får vara underåriga, berusade eller på annat sätt påverkade, gravida eller vara personer som kan antas lida av någon psykisk störning eller annat medicinskt tillstånd för vilka deltagandet kan antas medföra risker i medicinskt avseende.

De villkor som Socialstyrelsen meddelat ger uttryck för självklara krav som man måste ställa på en hypnotisk föreställning. Ytterligare exempel på villkor som bör kunna uppställas vid ett tillståndsbeslut är att det skall finnas sakkunnig läkare på plats vid föreställningen. En läkare som dels kan biträda med att avgöra om de personer som väljs ut är lämpliga och som också kan gå in och avbryta experiment som utvecklas på ett sätt som riskerar de medverkandes hälsa.

7 Tillstånd till användning av offentlig plats

7.1 Bakgrund

Sveriges kommunförbund har i skrivelser till regeringen föreslagit att de kommuner som så önskar skall få möjlighet att bli tillståndsmyndighet för alla upplåtelser av offentliga platser (dnr Ju1994/3445 och Ju1999/4662). När upplåtelsen berör frågor som rör ordning och säkerhet skall enligt förslaget ärendet remitteras till polismyndigheten. En förutsättning för att kommunen skall bli tillståndsmyndighet skall enligt kommunförbundet vara att polis och kommun har kommit överens om förfarandet.

Kommunförbundet föreslår också att de kommuner som kan ge tillstånd för användning av offentlig plats också skall få utfärda förelägganden och vidta åtgärder på försumligas bekostnad enligt de befogenheter som polisen i dag har enligt ordningslagen.

7.2 Gällande bestämmelser

Av 3 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) följer att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Polismyndigheten skall enligt 3 kap. 2 § inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges att ta en offentlig plats i anspråk. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Kommunen får när den yttrar sig ange sådana villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (3 kap. 15 §). Om kommunen uppställer villkor för att tillstyrka ansökan får tillstånd endast meddelas om det förenas med dessa villkor.

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt 3 kap., lokala föreskrifter eller beslut eller villkor som har meddelats med stöd av 5 §, 14 § andra stycket eller 15 §, får polismyndigheten förelägga henne eller honom att inom viss tid vidta åtgärden (19 §). Detta gäller endast om han eller hon inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning.

Även om det inte följer av första stycket får föreläggande, utan föregående tillsägelse, avse skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har placerats på en offentlig plats utan nödvändigt tillstånd enligt 1 § eller i strid med de villkor som gäller för tillståndet. Detsamma gäller i fråga om anordningar som inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet. Ett föreläggande enligt andra stycket får, om det avser en container eller något annat skrymmande föremål som ställts upp på offentlig plats, riktas också mot föremålets ägare eller den som är i ägarens ställe, även om föremålet ställts upp för någon annans räkning. Det sagda gäller inte om det är uppenbart att någon annan än föremålets ägare eller den som är i hans ställe har bestämt platsen för uppställningen.

I ett föreläggande får det sättas ut vite eller, som påföljd för underlåtenhet att följa föreläggandet, anges att rättelse kan komma att ske på den försumliges bekostnad genom polismyndighetens försorg.

Polismyndigheten får vidta en åtgärd som avses i 3 kap. 19 § ordningslagen på den försumliges bekostnad, om denne inte föl-

jer ett föreläggande i vilket sådan påföljd har satts ut, om han inte kan anträffas med ett föreläggande efter rimlig efterforskning, eller om det av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet är nödvändigt att åtgärden vidtas omedelbart.

Polismyndighetens beslut får överklagas till länsrätten (3 kap. 26 §). En polismyndighets beslut att avslå en ansökan om att få ta offentlig plats i anspråk får dock inte överklagas om beslutet föranleds av ett avstyrkande från kommunen enligt 3 kap. 2 § första stycket.

7.3 Trygghetsutredningen

Trygghetsutredningen föreslog i sitt betänkande Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan (1995:146) att vissa frågor om tillåtelse att disponera offentlig plats skulle kunna flyttas över från polisen till kommunen, om polismyndigheten och kommunen kom överens om detta.

Trygghetsutredningens modell innebär att länsstyrelserna, på framställning av den eller de polismyndigheter och kommuner som är berörda, preciserar de ärendegrupper beträffande vilka polisen inte skulle behöva kopplas in utan prövningen skulle stanna hos kommunen. Detta är en form av normgivning och länsstyrelsens beslut skall enligt vanliga principer tas in i länets författningssamling. Trygghetsutredningen antog att det skulle kunna förekomma att en sökande vände sig till fel myndighet, men sökanden skulle då hänvisas till rätt myndighet i enlighet med reglerna om myndigheters serviceskyldighet.

Remissutfallet var splittrat. Majoriteten av kommunerna, kommunförbundet och ett par länsrätter var positiva till förslaget. Även Rikspolisstyrelsen ställde sig bakom förslaget. En genomgående synpunkt var att frågor om tillstånd att disponera offentlig plats i första hand är en kommunal angelägenhet och inte primärt en ordningsfråga.

Länsrätten i Stockholms län avstyrkte och menade att förslaget skulle leda till en för allmänheten otillgänglig och krånglig

ordning. Tjänstemännens Centralorganisation och Riksåklagaren avstyrkte också förslaget.

Trygghetsutredningens förslag har inte lett till några ändringar i lagstiftningen.

7.4 Överväganden

Bedömning: Bestämmelserna om att det är polismyndigheten som prövar frågor om tillstånd till upplåtelse av offentlig plats bör inte ändras.

Skälen för bedömningen: De frågor som aktualiseras i ärenden om tillstånd till upplåtelse av offentlig plats berör sällan frågor som rör ordning och säkerhet utan avser oftast mer renodlade kommunala angelägenheter. Goda skäl talar därför för förslaget att vända på beslutsordningen så att kommunen är tillståndsinstans med polisen som remissinstans i frågor som rör ordning och säkerhet.

Enligt kommunförbundets och Trygghetsutredningens förslag skall det i princip ankomma på varje enskild kommun att bestämma om den vill ta över frågorna om tillstånd från polisen. Kommunförbundet anför som bakgrund till detta att det framför allt är de större kommunerna som har tillräckliga resurser och juridisk kompetens för att kunna handlägga den typen av ärenden medan andra kommuner saknar sådana möjligheter.

En ordning där de enskilda kommunerna får bestämma vem som skall handlägga ärenden om tillstånd till upplåtelse av offentlig plats riskerar emellertid att leda till ett antal problem. En sådan ordning kan på goda grunder antas leda till ökad byråkrati och framför allt till oklarhet om vilka bestämmelser som gäller. En annan konsekvens är att olika regler för överklagande av besluten kommer att gälla i olika kommuner. I de kommuner som polismyndigheten beslutar om tillstånd kommer beslutens lämplighet att kunna överklagas, medan prövningen i de kommuner som själv fattar besluten kommer att inskränkas till en laglighetsprövning.

Mot bakgrund av kommunförbundets bedömning att det inte går att genomföra en generell överflyttning av beslutsrätten från polisen till kommunerna föreslås inte här någon ändring i nuvarande bestämmelser.

Regeringen beslutade i slutet av förra året att tillsätta en utredning med uppgift att bl.a. lämna förslag till renodling av polisens arbetsuppgifter (dir. 2000:105). Frågan om tillståndsgivning i aktuella ärenden ligger inom det område som omfattas av utredningens direktiv. Beroende på vad utredningen kommer fram till kan det bli aktuellt att på nytt ta upp denna fråga.

8 Fråga om ökad säkerhet vid uppställning av containrar

8.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om bygglov för byggnader och andra anläggningar finns i plan- och bygglagen (1987:10). Om en container är att anse som en sådan byggnad eller anläggning torde variera från fall till fall. När det gäller containrar som ställs upp gruppvis, t.ex. vid återvinningsstationer torde dessa vara att anse som upplag enligt plan- och bygglagen. Därmed har kommunernas byggnadsnämnder viss möjlighet att inom bygglovsförfarandet pröva lämpligheten av föreslagen utformning och placering med hänsyn till risken för olycksfall. Ett upplag skall också uppfylla de tekniska egenskapskrav som uppställs för byggnadsverk. Också prövning av sådana anläggningar faller under byggnadsnämndens tillsynsområde. Däremot torde det inte krävas bygglov för containrar som ställs upp tillfälligt och byts ut när de blir fulla.

Även i ordningslagen (1993:1617) finns vissa bestämmelser som är av betydelse vid uppställning av containrar. Dessa inskränker sig till uppställning på offentlig plats. Enligt 3 kap. 1 § krävs det tillstånd från polismyndigheten för att använda offentlig plats på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål för vilket platsen upplåtits för eller inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning, och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. I allmänhet innebär detta att det krävs tillstånd för att ställa upp en container på offentlig plats.

I vilka fall undantagen är tillämpliga diskuteras i förarbetena (prop. 1992/93:210 s. 275f). Där anges att ett nyttjande av en plats som sträcker sig längre än några timmar som regel inte kan anses vara ett tillfälligt utnyttjande. När det gäller obetydlighetsrekvisitet anges att det avgörande är storleken på ytan av den offentliga platsen. Är det fråga om en begränsad yta kan ett mycket blygsamt ianspråktagande bli tillståndspliktigt, om en större del av den offentliga platsen därigenom tas i anspråk.

Polismyndigheten skall enligt 3 kap. 2 § ordningslagen inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta en offentlig plats i anspråk. Om kommunen avstyrker ansökan får polisen inte meddela tillstånd.

Polismyndigheten får förelägga den som utan nödvändigt tillstånd eller i strid med de villkor som gäller för tillståndet placerat t.ex. en container på offentlig plats att ta bort den. Samma sak gäller i de fall då den inte tagits bort efter det att giltighetstiden för tillståndet löpt ut. Ett sådant föreläggande får riktas också mot containerns ägare eller den som är i ägarens ställe, även om den ställts upp för annans räkning. Detta gäller emellertid inte om det är uppenbart att någon annan än föremålets ägare eller den som är i ägarens ställe har bestämt platsen för uppställningen.

8.2 Behov av översyn

Boverket har i en framställning till regeringen begärt en översyn av säkerhetsreglerna när det gäller uppställning av containrar (dnr Ju1998/1521).

Bakgrunden till Boverkets framställning är en rekommendation från Statens haverikommission till Boverket att verka för att ansvaret för tillsyn över containrars konstruktion, hantering och placering klarläggs. Rekommendationen framfördes i en rapport från en undersökning av en olycka som inträffat vid en returpaperscontainer i Norberg 1997.

Med anledning av rekommendationen sammankallade Boverket ett antal berörda myndigheter och organisationer till

samråd om dessa säkerhetsfrågor. Detta arbete resulterade i en promemoria som givits in till regeringen. De i arbetet deltagande myndigheterna och organisationerna står i huvudsak bakom promemorians slutsatser.

I Boverkets promemoria framförs att gällande rätt inte är helt tillfredsställande från säkerhetssynpunkt. För det första finns det inga tydligt uttalade krav på säkerhetsanordningar för att förhindra att barn tar sig in i sådana containrar som innebär olycksrisk för dem. För det andra är inte plan- och bygglagstiftningen tillämplig när det gäller enstaka containrar. För det tredje omfattar ordningslagens tillståndskrav endast uppställningar på offentlig plats. Boverket anser därför att det finns starka skäl för att i lagstiftningen införa ett uttryckligt krav på särskilda säkerhetsanordningar på alla containrar som utgör olycksrisk för barn. Boverket anser att en lämplig plats för ett sådant krav är ordningslagen som i dag innehåller krav på säkerhetsanordningar beträffande brunnar, bassänger och liknande anläggningar.

Boverkets promemoria har remitterats till Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen anför i sitt remissvar att en bestämmelse om säkerhetsanordningar möjligen skulle kunna föras in i 3 kap. 5 § ordningslagen. Om containrar förs in i den paragrafen uppnås fördelen att säkerhetsbestämmelser avseende containrar gäller oavsett var en container är uppställd, alltså inte endast på offentlig plats. Dessutom passar det bra in i 3 kap. 5 § eftersom den bestämmelsen särskilt tar sikte på att förebygga olyckor med barn. Rikspolisstyrelsen menar att det finns en skillnad mellan containrar och de anläggningar som nu avses i paragrafen, nämligen att en container är flyttbar. Rikspolisstyrelsen anför också att det inte går att bortse från den omständigheten att det på sikt finns risk för en utveckling som innebär att säkerhetsbestämmelser om allehanda farliga företeelser som förekommer i samhället förs in i ordningslagen. Om den aktuella bestämmelsen i ordningslagen utvidgas mer och mer, kommer polisens möjligheter att kontrollera efterlevnaden av lagens bestämmelser att uttunnas. Rikspolisstyrelsen menar slutligen att det i första hand bör övervägas om inte den avsedda effekten – att öka säkerheten vid

uppställning av containrar – uppnås bättre med andra åtgärder än lagstiftning.

8.3 Överväganden

Bedömning: Bestämmelser rörande säkerhet vid uppställning av containrar bör inte införas i ordningslagen. Arbetet för ökad säkerhet bör i stället ske genom samverkan mellan berörda myndigheter och branschen samt inom ramen för ett standardiseringsarbete avseende containrars utformning.

Skälen för bedömningen: Någon reglering i ordningslagen angående containersäkerhet finns inte. Det finns emellertid bestämmelser som tar särskilt sikte på säkerheten för barn när det gäller vissa andra typer av anläggningar.

I 3 kap. 5 § ordningslagen anges att brunnar, bassänger och liknande anläggningar skall vara försedda med de säkerhetsanordningar som behövs med hänsyn till anläggningarnas belägenhet och beskaffenhet. Det skall särskilt beaktas att säkerhetsanordningarna ger tillräckligt skydd mot olyckor med barn. Anläggningens ägare eller den som till följd av nyttjanderättsavtal eller på någon annan grund är i ägarens ställe har ansvar för att anläggningen är försedd med nödvändiga säkerhetsanordningar. Polismyndigheten får i fråga om särskild anläggning besluta om de säkerhetsåtgärder som skall vidtas.

Allmänt kan sägas att de säkerhetsfrågor som regleras i ordningslagen framför allt berör säkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Undantag från denna huvudregel finns emellertid. Exempelvis den nyss nämnda bestämmelsen i 3 kap. 5 § om bassänger m.m. men också när det gäller brister på byggnader (3 kap. 3 §) och vid upptagande av isvak, grävning eller schaktning (3 kap. 4 §).

Som framförts i den av Boverket gjorda utredningen skulle en bestämmelse om barnsäkerhet vid containrar, för det fall en sådan skall finnas i ordningslagen, lämpligen kunna placeras i 3

kap. 5 §. I den paragrafen regleras redan säkerhet för barn när det gäller andra typer av anläggningar.

Det finns emellertid en viktig skillnad mellan de anläggningar (brunnar, bassänger och liknande anläggningar) som i dag regleras i 3 kap. 5 § och containrar. De enligt gällande bestämmelserna utpekade anläggningarna är fasta medan de containrar som skulle träffas av Boverkets förslag är flyttbara. Det stora antalet containrar samt det faktum att de är flyttbara skulle medföra stora svårigheter att effektivt kontrollera bestämmelsernas efterlevnad. Polisens uppgift riskerar också att försvåras genom att en bestämmelse om containrar skulle bli svår att tillämpa. Bl.a. kan det uppstå gränsdragningsproblem mot plan- och bygglagstiftningens regelsystem.

Därtill kommer att brunnar och bassänger är förenade med en direkt risk för barn genom att ett barn riskerar att drunkna genom ramla ned i brunnen. Detta medan containrarna framför allt utgör en risk i samband med att tömning sker. Problemet med containrar handlar till stor del om säkerheten vid hanteringen. Många gånger är det varken containerns konstruktion eller placering som är upphovet till faran. I stället handlar det om att den som hämtar containern gör de kontroller som behövs för att säkerställa att inte någon befinner sig i denna.

Därutöver kan det sägas vara tveksamt att med stöd av ordningslagen införa bestämmelser som detaljerat reglerar hur specifika produkter skall vara utformade.

Inte heller plan- och bygglagstiftningen lämpar sig för det aktuella ändamålet. Plan- och bygglagen reglerar främst förändringar i den fysiska miljön, t.ex. uppförande av byggnader och anordnande av upplag, men inte driften av olika verksamheter i sig.

Ett arbete för ökad säkerhet vid containrar bör hellre kunna bedrivas genom samverkan mellan berörda myndigheter och branschen samt inom ramen för ett standardiseringsarbete avseende containrars utformning.

Av dessa skäl bör det för närvarande inte vara aktuellt att överväga en reglering av säkerheten vid containrar genom en be-

stämmelse i ordningslagen. Det finns emellertid anledning att vara uppmärksam på frågeställningen och vara beredd på att återkomma om det skulle behövas.

9 Vissa frågor om säkerheten vid spårtrafik

9.1 Bakgrund

AB Storstockholms lokaltrafik (SL) har kommit in med en skrift med ett antal förslag till ändringar i ordningslagen rörande ordning och säkerhet i samband med spårtrafik (dnr. Ju1996/4348). SL:s framställning har remitterats till Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

9.2 Förbud mot att beträda utsidan av spårfordon

Utan spårinnehavarens eller trafikföretagets tillstånd får ingen vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång (4 kap. 5 § 2 ordningslagen 1993:1617).

Bestämmelsen är tillämplig så snart någon missbrukar en mekanisk eller teknisk anordning som behövs för trafiken. Uttrycket ”på annat sätt hindrar trafikens behöriga gång” innefattar bl.a. att hindra stängning av dörrar på t.ex. tunnelbanetåg. Åtgärder som mera är av ordningskaraktär och inte kan anses utgöra hinder för trafikens utnyttjande omfattas inte av bestämmelsen (Persson m.fl., Ordningslagen Kommentarer och praxis, Göteborg 1994, s. 333).

SL har i sin skrivelse begärt att lagtexten kompletteras på så sätt att beträdande av någon del av utsidan av spårfordon utan spårinnehavarens eller trafikföretagets tillstånd förbjuds. SL har till sin framställning bilagt ett yttrande från Åklagarmyndigheten

i Stockholm. I yttrandet sägs att det enligt myndigheten inte faller under straffbestämmelsen i 4 kap. 10 § att stå på kopplet mellan vagnarna, på fotsteget vid passagerardörrarna eller på vagnstaket. Enligt åklagarmyndigheten kan man möjligen anse att beteendet faller under 4 kap. 5 § 2 sista ledet ”eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång”. Detta är dock enligt myndigheten mycket tveksamt varför ett klagande vore välkommet.

Rikspolisstyrelsen har tillstyrkt SL:s förslag medan Riksåklagaren har avstyrkt detsamma.

Rikspolisstyrelsen anför i sitt yttrande att ett antal personer, enligt uppgift från tunnelbanepoliserna, rapporterats för handlingar av sådant slag som SL nämner. Förfarandet har dock inte ansetts straffbart enligt 4 kap. 5 § 2. Rikspolisstyrelsen menar dock att det är angeläget att komma till rätta med förekomsten och tillstyrker förslaget att förtydliga bestämmelsen så att beträdande av utsidan på spårfordon kan beivras.

Riksåklagaren å sin sida menar att beträdande av utsidan av tunneltåg redan torde omfattas av den nuvarande bestämmelsen. Detta eftersom tunnelbaneförare inte får framföra tåget när någon befinner sig på en vagns utsida, såsom på vagnstak, fotsteg eller koppling. Riksåklagaren menar således att den som befinner sig på vagnens utsida hindrar trafikens behöriga gång. Beteendet skulle därmed falla under 4 kap. 5 § 2 och vara straffsanktionerat i 4 kap. 10 §.

Riksåklagaren anför också att de olika bestämmelserna i 4 kap. avser att täcka olika kollektiva transportmedel, varför en fullständig uppräkningslista inte med lätthet låter sig göras.

9.2.1 Överväganden

Förslag: Det tydliggörs att det är förbjudet att utan spårinnehavares eller trafikföretags tillstånd beträda spårfordons utsida.

Skälen för förslaget: De beteenden som SL tagit upp i sin framställning kan vara mycket farliga och leda till att trafiken hindras.

Det har framförts olika meningar om huruvida det redan i dag är förbjudet enligt 4 kap. 5 § 2 att t.ex. stå mellan vagnarna eller på annat sätt beträda tunnelbanevagnens utsida. Som framgår av ingivna yttranden menar Riksåklagaren att så är fallet medan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i Stockholm ställer sig tveksamma till detta.

Den aktuella paragrafen är formulerad så att det är tydligt att det är förbjudet att vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar. Det stadgas också att det är förbjudet att på annat sätt hindra trafikens behöriga gång. Vilka dessa sätt skulle vara ges ingen vidare förklaring till. I förarbetena till 4 kap. 5 § (prop. 1992/93:210 sid. 207) betonas att ett generellt utformat förbud mot att missbruka tekniska anordningar i kollektivtrafiken är motiverat inte bara från säkerhetssynpunkt utan också med hänsyn till intresset av att det känsliga system som kollektivtrafiken i många fall utgör inte störs till följd av liknande åtgärder.

Som Riksåklagaren framhållit är det svårt att göra en fullständig uppräknings av alla gärningar som bör falla in under paragrafen.

En grundläggande regel när det gäller straffsanktionerade bestämmelser är att det tydligt skall framgå vad som är kriminaliserat. I fråga om innehållet i 4 kap. 5 § 2 står det klart att det föreligger tveksamhet i hur bestämmelsen skall tolkas.

Som SL påpekat finns det ett antal beteenden som förhindrar trafiken utan att det har samband med beröring av någon manöver- eller signalanordning. SL har som exempel angivit att någon står på det s.k. kopplet mellan vagnarna, på fotsteg vid dörrarna eller på vagntaget. Delade meningar råder som framgått ovan om sådana beteenden faller in under formuleringen ”på annat sätt hindra trafikens behöriga gång”.

Det finns därför anledning att förtydliga bestämmelsens innehåll så att det klart framgår att det är förbjudet att beträda spårfordons utsida.

9.3 Tillstånd till vissa aktiviteter inom den del av tunnelbanans i Stockholm område som inte utgör offentlig plats

9.3.1 Gällande bestämmelser

Enligt 4 kap. 7 § ordningslagen får tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel vägras t.ex. den som är berusad, medför sådan farlig egendom som avses i 4 kap. 6 § 1 eller annars uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kommer att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Den som är berusad, stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är enligt 4 kap. 8 § skyldig att på uppmaning av trafiktjänstemannen lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Samma sak gäller för den som brutit mot bestämmelserna i 4 kap. 4-6 §§ eller inte rättat sig efter en trafiktjänstemans anvisningar eller tillsägelser enligt 4 kap. 3 §.

Den som har vägrats tillträde enligt 4 kap. 7 § eller som i enlighet med 4 kap. 8 § uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel och inte gör som han blir tillsagd får enligt 4 kap. 9 § avlägsnas av en polisman eller en ordningsvakt.

I förarbetena till 4 kap. 9 § (prop. 1992/93:210 s. 307f) anförs att det ankommer på polismannen eller ordningsvakten att självständigt pröva om förutsättningar för avvisning eller avlägsnande föreligger, dvs. om den person som begärs avvisad eller avlägsnad har betett sig på ett sätt som enligt lagen medför skyldighet att lämna t.ex. ett färdmedel. Vidare anförs att en sådan prövning inte kan bli alltför ingående utan polismannen eller ordningsvakten torde i allmänhet kunna godta de uppgifter som trafiktjänstemannen lämnar om händelseförloppet. Om polismannen eller ordningsvakten finner det uppenbart att grund för avvisning saknas har denne dock rätt att vägra handräckning.

9.3.2 Behov av översyn

SL har föreslagit att 4 kap. ordningslagen kompletteras med en bestämmelse om tillståndskrav för vissa aktiviteter innanför ingångsspärren till tunnelbanan och tunnelbanetåg. Tillstånd skulle kunna meddelas av SL eller av SL utsedd entreprenör med ansvar för tunnelbanans område. Ett sådant tillståndskrav borde enligt SL vara förenat med de ingripandemöjligheter som finns i 4 kap. 3 § och 8-9 §§. Ett genomförande av tillståndspliktig aktivitet utan tillstånd eller i strid med sådant tillstånd, skulle då medföra att polis eller ordningsvakt, utan att göra egna bedömningar beträffande om ordningen störs eller säkerheten äventyras, kan avvisa eller avlägsna den som genomför aktiviteten.

De aktiviteter som SL framför allt tar sikte på är t.ex. att enskilda eller grupper utan tillstånd framför musikaliska eller andra konstnärliga verk inom tunnelbanans område, delar ut reklam eller samlar in pengar för olika ändamål.

SL tillämpar en administrativ ordning där beskrivna aktiviteter är tillståndspliktiga innanför ingångsspärrarna till tunnelbanan. Den bakomliggande tanken är att företagets bedömning av om tillstånd bör medges skall göras utifrån de krav som dels trafikföretaget, dels trafikanten kan ställa.

Både Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har ställt sig negativa till SL:s förslag. Enligt Rikspolisstyrelsens mening ger de förutsättningar för att ingripa som följer av gällande rätt i förening med den administrativa ordning med tillstånd för ifrågavarande aktiviteter, som tillämpas av SL, tillräckliga möjligheter att bemästra förekommande ordnings- och säkerhetsproblem.

Riksåklagaren anser att de av SL framförda skälen inte utgör tillräcklig grund för att specialreglera förhållandena i tunnelbanan. Enligt Riksåklagarens mening bör de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. vara tillräckliga för att komma tillrätta med de olägenheter som tar sig sådana proportioner att ett ingripande kan vara befogat.

9.3.3 Överväganden

Bedömning: Något krav på tillstånd från SL eller av SL utsedd entreprenör för aktiviteter innanför ingångsspärren till tunnelbanan bör inte införas i ordningslagen.

Skälen för bedömningen: Bestämmelserna i ordningslagen om avvisande av personer från ett trafikföretags område bygger på intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet. Huvudansvaret för att bevaka ordning och säkerhet inom trafikföretags område har lagts på trafiktjänstemän. Den som är berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är enligt 4 kap. 8 § ordningslagen skyldig att på uppmaning av trafiktjänsteman lämna trafikföretags område eller färdmedel. Detsamma gäller också t.ex. den som inte följt de anvisningar och tillsägelser som trafiktjänstemannen gett enligt 4 kap. 3 § om underlåtelser eller överträdelsen har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken.

Om den som uppmanats att lämna trafikföretags område eller färdmedel inte gör detta får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom. En polisman har naturligtvis både en rätt och en skyldighet att ingripa om den allmänna ordningen eller säkerheten störs även i andra fall än där en trafiktjänsteman påkallat biträde från honom eller henne.

Som nyss nämnts måste polismannen eller ordningsvakten när biträde påkallas självständigt pröva om förutsättningar för avvisning eller avlägsnande föreligger, dvs. att personen som skall avvisas har betett sig på ett sätt som enligt ordningslagen medför skyldighet att t.ex. lämna ett färdmedel.

Även om polismannen eller ordningsvakten enligt förarbetena (prop. 1992/93:210 sid. 308) har att göra en självständig prövning av förutsättningarna för ett avvisande torde trafiktjänstemannens uppgifter om händelseförloppet i allmänhet kunna godtas. Om polismannen/ordningsvakten finner att det är uppenbart att grund för avvisning saknas har denne rätt att vägra handräckning.

Grunden för en polis eller ordningsvaks rätt att ingripa är att den verksamhet som pågår stör ordningen eller äventyrar säkerheten. Ingripande av polis eller ordningsvakt bör därför ske först när det har uppstått ordningsstörning eller risk för säkerheten.

Det avgörande för om en person skall kunna tvingas lämna området bör således även fortsatt vara att det i det enskilda fallet föreligger en på något sätt dokumenterad ordningsstörning eller en risk för att säkerheten äventyras. Bara det faktum att personen i fråga har tillstånd av SL eller inte till sin verksamhet kan inte vara av avgörande betydelse för hur en polisman skall agera. Det faktum att någon bedriver viss typ av, från SL:s sida oönskad verksamhet, bör det i första hand ankomma på SL:s personal, och inte på polisen, att påpeka. Den möjlighet som ordningslagen ger en trafiktjänsteman att påkalla handräckning av polis eller ordningsvakt när det uppstår problem framstår som en väl avvägd ansvarfördelning mellan SL och polis och ordningsvakter.

Någon förändring av bestämmelserna i den riktning som SL föreslagit bör därför inte göras.

9.4 Yttrande och vetorätt för AB Storstockholms lokaltrafik beträffande offentlig plats inom tunnelbanans område

9.4.1 Gällande bestämmelser

I 3 kap. ordningslagen finns bestämmelser som reglerar användande av offentliga platser. Av 3 kap. 1 § följer att en offentlig plats inom detaljplanlagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Enligt 2 § skall polismyndigheten hämta in yttrande från kommunen innan den beslutar om tillstånd. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas. Kommunen har

också möjlighet att sätta upp villkor för att tillstyrka en ansökan. Om kommunen gjort så får polismyndigheten meddela tillstånd endast om det förenas med de av kommunen uppställda villkoren.

Kommunen skall emellertid inte höras i tillståndsärendet om ärendet avser mark som förvaltas av någon annan än kommunen eller avser annan kvartersmark än sådan som avser hamnverksamhet om den är avsedd att tas i anspråk genom nyttjanderättsavtal med kommunen.

Polismyndighetens beslut får överklagas hos länsrätten. En polismyndighets beslut att avslå en ansökan får dock inte överklagas om det föranleds av ett avstyrkande från kommunen. Kommunens beslut får överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Frågan om privata fastighetsägares vetorätt till upplåtelse av offentlig plats var uppe till diskussion i samband med införandet av ordningslagen. I förarbetena (prop. 1992/93: 210 s. 108) anförs att en ordning med vetorätt för privata fastighetsägare på samma sätt som för kommunerna skulle medföra oacceptabla praktiska problem för polismyndigheterna vid handläggningen av tillståndsärendena. Vidare anfördes att det tydligare än enligt tidigare reglering borde anges att det förutom polisens medgivande även kunde krävas ett medgivande från fastighetsägaren eller någon annan som har rätt att disponera marken. Därför infördes i 3 kap. 16 § första stycket en bestämmelse om att beslut i fråga om mark som inte står under kommunens förvaltning skall innehålla en erinran om att medgivande av markägare eller nyttjanderättsinnehavare kan behövas.

9.4.2 Behov av översyn

SL har framfört att ordningslagen bör ändras så att SL får ytt-
rande- och vetorätt beträffande användande av offentlig plats inom tunnelbanans område. Detta gäller t.ex. trappor, gångtunnlar, biljetthallar och andra ytor som hör till tunnelbanans område men som allmänheten har tillträde till utan färdbevis.

SL anför att det framför allt är de säkerhetsmässiga aspekterna som ligger till grund för SL:s behov av yttrande- och vetorätt. Framställningen har sin grund i att SL enligt järnvägsansvarighetslagen (1990:1157) har ansvar för att tunnelbanan uppfyller de säkerhetskrav som kan ställas på en sådan anläggning. Vid en olyckshändelse eller fara kan det föreligga behov av att evakuera ett stort antal människor från tunnelbanan. Det är då, enligt SL, av stor vikt att SL i förväg har kännedom om – och vid behov kan förhindra – sådan användning av passager och utrymmen som kan försvåra en evakuering. Den nuvarande ordningen, att polisens tillståndsbeslut skall innehålla en erinran om att medgivande av markägare eller nyttjanderättshavare kan behövas, utgör enligt SL inte en tillfredsställande lösning.

Såväl Riksåklagaren som Rikspolisstyrelsen avstyrker SL:s förslag. Rikspolisstyrelsen anför att en ordning med yttrande- och vetorätt för SL skulle medföra oacceptabla administrativa problem för polisens handläggning av dessa tillståndsärenden. Riksåklagaren befarar att även andra kollektiva trafikföretag liksom andra privata fastighetsägare säkerligen på lika goda grunder som SL skulle kunna framföra liknande krav. En sådan ordning skulle kunna leda till oacceptabla administrativa problem för polisen.

9.4.3 Överväganden

Bedömning: SL bör inte ges yttrande- och vetorätt beträffande användande av offentlig plats inom tunnelbanans område.

Skälen för bedömningen: Tunnelbanan ställer speciella krav på säkerhet. Vid t.ex. en brand är det viktigt att inte någon verksamhet eller uppställda föremål hindrar en snabb utrymning. Det är därför viktigt att säkerhetsaspekterna sätts i första rummet när det gäller upplåtelse av offentlig plats inom tunnelbanans område.

Vid de bedömningar som polisen gör vid prövningen av en ansökan beaktas också säkerhetsintresset särskilt. Antalet framställningar om att få använda allmän plats inom tunnelbanans

område är emellertid relativt begränsat. Enligt uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län är man där restriktiva i sin tillståndsgivning när det gäller användningen av offentliga platser inom tunnelbanans område. Det kan av dessa skäl ifrågasättas om hur stort behovet av en särskild reglering av förhållandena i tunnelbanan är i detta hänseende.

När det gäller den principiella frågan om att ge andra organ än kommunerna yttrande och vetorätt vid upplåtelse av offentlig plats är det särskilt ett problem som aktualiseras. Det är frågan om rätten att överklaga ett avslagsbeslut. Enligt dagens bestämmelser får ett avslag från polisen, som grundas på ett avstyrkande från kommunen, överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i kommunallagen. För det fall en privat fastighetsägare eller ett aktiebolag som SL ges rätt att lägga in ett veto mot användningen av offentlig plats skulle ett sådant beslut enligt gällande bestämmelser inte gå att överklaga. En ändring i enlighet med SL:s förslag skulle därför kräva en särskild reglering för överklagande av beslut om ärenden om upplåtelse av offentlig plats i Stockholms tunnelbana. Det ter sig även av detta skäl olämpligt att ge SL samma rätt till yttrande och veto som kommunen har enligt ordningslagen när det gäller upplåtelse av offentlig plats.

9.5 Frågor om skillnaden mellan ordningslagens och järnvägssäkerhetslagens bestämmelser

9.5.1 Gällande bestämmelser

När det gäller säkerhetsbestämmelser och befogenheter för trafikutövarens personal vid järnvägstrafik och annan kollektivtrafik ges bestämmelser både i 25-28 §§ järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och i ordningslagen. Järnvägssäkerhetslagens bestämmelser gäller järnvägstrafik medan det i 4 kap. ordningslagen finns särskilda bestämmelser om tunnelbana, spårväg och sådan yrkesmässig trafik som avses i yrkestrafiklagen (1988:263). Med den sistnämnda hänvisningen avses framför allt busstrafik.

9.5.1.1 Säkerhetsbestämmelser vid kollektivtrafik

Olika säkerhetsbestämmelser gäller som nyss nämnts enligt järnvägssäkerhetslagen och ordningslagen. Generellt kan sägas att ordningslagens bestämmelser är mer detaljerade än de som följer av järnvägssäkerhetslagen.

Järnvägssäkerhetslagens bestämmelser i detta ämne finns i 25 § och 25 a §. I 25 § stadgas att ingen, utan spårinnehavarens eller trafikutövarens tillstånd, får beträda spårområde för järnväg. Undantag görs för platser där det av skyltar, gångfällor m.m. klart framgår att allmänheten har tillträde. Av 25 a § framgår att det är förbjudet att förtära alkohol drycker inom järnvägens område om det inte handlar om tillåten servering eller att särskilt tillstånd getts.

När det gäller ordningslagen finns motsvarande bestämmelser om förtäring av alkohol (4 kap. 4 §) och om beträdande av spårområde (4 kap. 5 § första stycket). Därutöver finns i 5 § en bestämmelse om förbud att utan tillstånd vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång. I 4 kap. 6 § anges vidare att det är förbjudet att

- utan tillstånd av trafikföretaget inom dess område eller på dess färdmedel medföra egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet,
- röka inom ett trafikföretags område som är beläget under jord och på andra färdmedel än som ingår i taxitrafik,
- förorena eller skräpa ned på färdmedel eller inom trafikföretags område, eller
- skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis.

9.5.1.2 Befogenheter för personal

Bestämmelser om t.ex. tunnelbanepersonals befogenheter att ingripa vid ordningsstörningar finns i 4 kap. 3 § ordningslagen.

Där stadgas att en trafiktjänsteman får ge trafikanter och andra anvisningar som behövs för att ordningen eller säkerheten i trafiken skall upprätthållas.

Av 4 kap. 8 § framgår att den som är berusad eller stör ordningen eller äventyrar trafiken är skyldig att på uppmaning av trafiktjänsteman lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Detsamma gäller den som brutit mot de säkerhetsbestämmelser som räknas upp i 4-6 §§ eller som underlåtit att följa en anvisning eller tillsägelse av en trafiktjänsteman enligt 3 §, om överträdelsen eller underlåtenheten har väsentlig betydelse för ordningen och säkerheten i trafiken.

Om den som enligt 8 § uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt enligt 9 § avvisa eller avlägsna personen.

Bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen skiljer sig från de i ordningslagen. I 26 § järnvägssäkerhetslagen ges en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg större befogenheter än vad som gäller en trafiktjänsteman i t.ex. tunnelbanan. En befattningshavare av det nämnda slaget får från järnvägens område och dess färdmedel avlägsna den som överträder säkerhetsbestämmelserna i 25 §, den som uppträder berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Befattningshavaren har t.o.m. – om det är absolut nödvändigt – rätt att omhänderta en sådan person. Om så sker skall polis omedelbart underrättas och den omhändertagne överlämnas till en polisman.

I 27 § anges att befattningshavaren för att verkställa en åtgärd enligt 26 § inte får använda strängare medel än förhållandena kräver och i första hand försöka tala personen till rätta. Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld ändå måste tillgripas skall den lindrigaste form som kan förväntas leda till det avsedda resultatet användas. Våld får heller inte användas längre än som är absolut nödvändigt.

Befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst har också enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga

drycker m.m. befogenhet att beslagta alkoholhaltiga drycker hos den som förtär sådana i strid med 25 a § järnvägssäkerhetslagen.

9.5.2 Överväganden

SL har i sin skrivelse föreslagit att en översyn görs av gränsdragningen mellan ordningsbestämmelserna på pendeltåg (regional järnvägstrafik) och tunnelbana.

SL föreslår också i sin skrivelse att det övervägs om det i 4 kap. ordningslagen bör införas bestämmelser om rätt för trafik-tjänsteman att vidta åtgärder som motsvarar den rätt vissa som befattningshavare vid järnväg har enligt 26 § järnvägssäkerhetslagen. Samtidigt bör det enligt SL också övervägas om lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. bör ändras såtillvida att trafik-tjänsteman enligt 4 kap. ordningslagen får samma rätt som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg har att ta alkoholhaltiga drycker i beslag.

9.5.2.1 Ordningsbestämmelser

Bedömning: Järnvägssäkerhetslagens ordningsbestämmelser bör även i fortsättningen tillämpas för regional järnvägstrafik.

Skälen för bedömningen: När det gäller frågan om ordningsbestämmelser menar SL att 4 kap. ordningslagens mer detaljerade bestämmelser med fördel skulle kunna tillämpas inom den regionala järnvägstrafiken. Som exempel anger SL ordningslagens detaljerade och straffsanktionerade bestämmelser mot rökning och nedskräpning.

Rikspolisstyrelsen, som tidigare i en skrivelse till SL väckt frågan om 4 kap. ordningslagens tillämpning på regional järnväg, tillstyrker SL:s förslag. I nämnda skrivelse anför Rikspolisstyrelsen att nuvarande reglering påverkar polisens arbete eftersom förutsättningarna för en polisman att ingripa på pendeltåg inte är desamma som på tunnelbana och spårväg. Rikspolisstyrelsen

ifrågasätter därför om inte lagstiftningen borde ändras så att möjligheterna att komma till rätta med ordningsstörningar på den lokala järnvägen likställs med dem som gäller för tunnelbanan och spårvägen. Riksåklagaren avstyrker i sitt remissvar SL:s förslag.

Frågan om gemensamma bestämmelser rörande ordning och säkerhet för all kollektiv persontrafik till lands diskuterades i samband med införandet av ordningslagen. I propositionen till ordningslagen (prop. 1992/93:210 sid. 202) anförs att det i och för sig skulle vara tilltalande att i ordningslagen föra samman alla bestämmelser om ordning och säkerhet i den kollektiva persontrafiken till lands. Att föra över järnvägssäkerhetslagens bestämmelser om ordning vid järnvägstrafik till ordningslagen ansågs dock inte medföra några fördelar. Med hänsyn till att järnvägstrafiken i vissa avseenden skiljer sig från regleringen för övrig kollektivtrafik bedömdes det vara motiverat att dessa bestämmelser hölls samman såsom har skett i järnvägssäkerhetslagen.

Som SL och Rikspolisstyrelsen anför kan det finnas skäl att överväga hur gränsdragningen mellan vilken verksamhet som skall omfattas av bestämmelserna i ordningslagen och vilken som skall regleras av järnvägssäkerhetslagen. Detta kanske särskilt när det gäller kollektivtrafiken i Stockholm, där tunnelbana och regional järnvägstrafik bedrivs parallellt. Det förhållandet att det är olika regelsystem som reglerar ordningsbestämmelser och personalens befogenheter kan leda till oklarheter.

Detta problem är dock specifikt för Stockholm, eftersom det inte finns tunnelbana någon annanstans i Sverige. I övriga delar av landet är det endast regional järnvägstrafik och annan järnvägstrafik som bedrivs parallellt. Den föreslagna ändringen innebär att regional järnvägstrafik och tunnelbana skall regleras på samma sätt och på ett sätt som avviker från järnvägstrafik. En sådan ordning skulle möjligen leda till en klarare gränsdragning i Stockholmsområdet. I de delar av landet där regional järnvägstrafik bedrivs parallellt med annan järnvägstrafik skulle dock förhållandet bli det motsatta.

Att tillämpa ordningslagens bestämmelser om tunnelbana på den regionala järnvägstrafiken ter sig mot bakgrund av detta som mindre lämpligt.

9.5.2.2 Befogenheter för personal

Bedömning: Trafiktjänstemän i tunnelbanan bör inte ges samma befogenheter som befattningshavare vid järnvägen.

Skälen för bedömningen: När det gäller befogenheter för trafiktjänstemän i tunnelbanan påpekar SL att polisen minskat sin personalinsats och att antalet ordningsvakter är otillräckligt. Behovet av skyndsamma ingripanden vid säkerhets- och ordningsrelaterade händelser har ökat. Järnvägsinspektionen har angående personalsäkerhet i en tillsynsrapport 1996:3 gjort ett påpekande beträffande de risker som uppstår när berusade personer uppehåller sig inom tunnelbanans område. På grund av dessa omständigheter är det nödvändigt att införa en rätt för trafiktjänstemän att ingripa vid ordnings- och säkerhetsstörningar.

Både Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen avstyrker SL:s förslag. Riksåklagaren anför att den mest angelägna åtgärden inte är att ge trafiktjänstemän ökade befogenheter utan att införa en erforderlig kontroll vid inpasseringen till tunnelbanan. Riksåklagaren menar också att det finns en påtaglig risk för att våldet i tunnelbanan trappas upp, om trafiktjänstemän i förekommande fall utan erforderlig utbildning tilläts ingripa med våld. Rikspolisstyrelsen menar att vad SL anfört inte är av beskaffenhet att föranleda en omprövning av det ställningstagande som gjordes vid ordningslagens tillkomst när det gäller skillnaden mellan befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg och trafiktjänstemän.

Frågan om rätt för trafiktjänstemän att använda tvångsmedel behandlades av ordningsstadgeutredningen (SOU 1985:24 s. 270 ff), som under arbetets gång inhämtade yttranden från ett antal aktörer, bl.a. polismyndigheter, länsstyrelser och trafikföretag. De flesta trafikföretagen var negativa till en reglering i linje med

vad som gäller för järnvägstrafiken p.g.a. att de ansåg att det inte var trafikföretagens uppgift att upprätthålla allmän ordning samt att personalen inte rekryterades eller utbildades för sådana uppgifter.

I propositionen till ordningslagen (prop. 1992/93:210 sid. 212 ff.) slås fast att uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället i första hand ankommer på polisen. Det bör, anför det vidare, krävas starka skäl för att till andra lämna över sådana uppgifter som innebär användning av tvångsåtgärder.

Vidare anför det att när det gäller järnvägstrafik har det med hänsyn till svårigheterna för polisen att tillräckligt snabbt ingripa på ett färdmedel ansetts motiverat att befattningshavare vid järnvägen ges de befogenheter som där behövs. Det föreligger däremot inte samma behov att ge trafiktjänstemän vid annan kollektivtrafik sådana befogenheter.

Befattningshavare vid järnvägstrafik har på grund av skäl som anges ovan fått befogenheter som har stora likheter med ordningsvaktens.

En typisk uppgift för ordningsvakter att upprätthålla allmän ordning på en speciell plats. Ordningsvakter används också i stor utsträckning för bevakningsuppdrag i tunnelbanan. Ordningsvakter förordnas av polismyndighet och är skyldig att lyda en polismans order. För att någon skall få bli ordningsvakt ställs särskilda krav på utbildning och laglydnad.

Det är, som anför det i propositionen, en viktig utgångspunkt att det i första hand är polisen som har samhällets uppdrag att upprätthålla ordning och säkerhet. Med denna uppgift följer befogenheter att använda tvång. Sådana befogenheter bör, utöver polisen, endast i undantagsfall tillkomma andra yrkesgrupper. Undantag har gjorts för t.ex. befattningshavare vid järnvägstrafik och ordningsvakter. När det gäller befattningshavarna vid järnvägstrafik beror det framför allt på att det många gånger i den verksamheten av geografiska skäl kan vara problem för polisen att tillräckligt snabbt kunna ingripa. Detta problem är generellt sett inte lika stort i tunnelbanan.

För de uppgifter som framför allt kan bli aktuella används redan i dag ordningsvakter. Dessa har de befogenheter som efterfrågas av SL. Det är därför bättre att utöka användningen av ordningsvakter än att tilldela en ny grupp av personer, som inte rekryterats för sådana uppgifter.

Användningen av ordningsvakter och deras befogenheter har varit föremål för en omfattande debatt under senare år. Samtidigt har det också ifrågasatts om inte ordningsvakter skulle kunna användas i fler sammanhang än i dag. Inom Justitiedepartementet har därför inletts en översyn av frågan om ordningsvaktens arbetsuppgifter och befogenheter. Översynen avser också frågan om vilken utbildning som bör krävas för att bli ordningsvakt och om hur tillsynen av ordningsvakter skall kunna utvecklas.

Innan ställning tas till frågan om att tilldela ytterligare en personalkategori sådana befogenheter bör resultatet av den översynen avvaktas.

9.6 Förbud mot spärrforcering i tunnelbanan

Enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen är det förbjudet att skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbanan utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis. Den som bryter mot denna bestämmelse döms, enligt 4 kap. 10 §, till penningböter om gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning.

SL har anfört att det är ett stort problem att trafikanter, med eller utan färdbevis, passerar in genom ingångsspärrarna utan att uppvisa eller genom automatkontroll förete giltigt färdbevis eller passerar in genom passage avsedd för utgång. Med nuvarande skrivning i 4 kap. 6 § kan avvisning och straffsanktion endast ske i förhållande till den som vid kontroll visar sig sakna giltigt färdbevis. Sanktioner mot det felaktiga intrånget saknas således. Tidigare angavs i 14 § ordningsstadgan för tunnelbane- och spårtrafiken i Stockholms län bl.a. följande. ”Tillträde till avgiftsbelagt område får ske endast genom ingångsspärr och mot erlåg-

gande av stadgad avgift eller mot uppvisande av eller genom automatkontroll av giltigt färdbevis.”

SL föreslår att 4 kap. 6 § ordningslagen ändras efter mönster av denna ordningsstadga.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen avstyrker i sina remiss-svar en reglering i enlighet med SL:s förslag. Både Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen menar att denna fråga inte i första hand bör lösas genom straffrättslig reglering och hänvisar till en tillsynsrapport från Järnvägsinspektionen (1996:3 Personsäkerhet i Stockholms tunnelbana). Enligt inspektionen skulle införandet av obligatoriska spärrar, eventuellt i kombination med överhoppningsskydd, minimera antalet trafikanter utan färdbiljett.

9.6.1 Överväganden

Bedömning: Det bör i ordningslagen inte införas något generellt förbud mot att passera ingångsspärrarna till tunnelbanan på fel sätt.

Skälen för bedömningen: Att skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärr till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis är redan förbjudet enligt 4 kap. 6 § 4 ordningslagen. Den som överträder förbudet kan dömas till penningböter enligt 4 kap. 10 §. Förfarandet kan därutöver vara att bedöma som bedrägligt beteende enligt 9 kap. 12 § brottsbalken. Dessutom får den som ertappas utan giltigt färdbevis erlagga en kontrollavgift.

Någon ytterligare sanktionsmöjlighet gentemot den som ertappas utan giltigt färdbevis innanför ingångsspärren till tunnelbanan torde därför inte behövas.

SL har också menat att förfarandet i sig att forcera en spärr på fel sätt bör straffbeläggas. Detta oavsett om personen som gör det faktiskt har ett giltigt färdbevis eller inte. Övervägande skäl talar dock för att detta, som Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen anför, är ett problem som i första hand inte bör lösas genom straffrättslig reglering utan som man snarare bör komma till rätta med genom förbättrade spärrar eller effektivare spärrkontroll.

Någon förändring av nuvarande bestämmelser föreslås därför inte.

9.7 Vissa påföljdsfrågor

9.7.1 Bakgrund

Den som bryter mot 4 kap. 4–6 §§ ordningslagen döms till penningböter, om gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning.

SL har i sin skrivelse också anfört att det finns behov av skärpning av påföljderna för brott mot bestämmelserna i 4 kap. Särskilt avseende mer allvarliga, säkerhetsrelaterade brott och i fråga om upprepad brottslighet kan det, enligt SL finnas behov av att utdöma fängelsestraff.

Både Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen avstyrker i sina remissvar SL:s förslag. Båda myndigheterna anför att flera av de gärningar som kriminaliseras i 4 kap. ordningslagen i allvarliga fall kan vara att bedöma som brott enligt brottsbalken. I sådana fall gäller också en annan straffskala än enligt ordningslagen.

9.7.2 Överväganden

Bedömning: Påföljderna för överträdelser av bestämmelserna i 4 kap. ordningslagen bör inte skärpas.

Skälen för bedömningen: Det kan som SL anfört finnas skäl att i vissa fall se allvarigare på sådana gärningar som straffbelagts i 4 kap. ordningslagen än i andra. Emellertid så kan sådana gärningar redan enligt gällande lagstiftning i allvarigare fall vara att bedöma som brott enligt brottsbalken, t.ex. missbruk av larmanordning (16 kap. 15 §) och bedrägligt beteende (9 kap. 2 §). I båda dessa fall finns möjlighet att döma ut såväl dagsböter som fängelse. Något behov av att införa möjligheter att döma till fängelse i 4 kap. ordningslagen kan därför inte anses föreligga.

10 Säkerhet i skidbackar

10.1 Tidigare utredningar m.m.

10.1.1 Ordningsstadgekommittén

Ordningsstadgekommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1985:24) att det saknas författningsbestämmelser om hur en skidbacke skall utformas och underhållas, om varnings- och skyddsanordningar, räddningsutrustning och personal.

Kommittén konstaterade att en författningsbestämmelse skulle kunna utformas så att den som driver en liftanläggning med särskilt iordningställda skidbackar skall se till att liften och backarna inte har sådana brister som kan medföra uppenbar risk för skada på person. Vidare skulle kunna föreskrivas en skyldighet att hålla den räddningsutrustning som behövs med hänsyn till anläggningens storlek, antalet åkande och övriga omständigheter. Det kan dock medföra vissa svårigheter att utforma bestämmelsen så att den passar även för det fallet att liften och backarna "drivs" av olika personer.

Utredningen konstaterade att det framstod som omotiverat att i en ordningsförfattning särskilt reglera utförsåkningen, medan andra former av idrott och friluftsför aktiviteter förblir oreglerade. Kommittén menade att utförsåkning knappast kunde anses som en så farlig form av idrott att en sådan särreglering var motiverad. En sådan bestämmelse skulle också enligt kommittén med nödvändighet bli så löslig att det kunde ifrågasättas om den skulle ge någon vägledning i det enskilda fallet. Utredningen föreslog därför ingen författningsreglering.

10.1.2 Propositionen om ordningslagen

Regeringen anslöt sig i propositionen om ordningslagen (prop. 1992/93:210) till utredningens slutsatser. I propositionen anfördes (s. 136) att den som besöker en idrotts- eller friluftsanläggning måste ha rätt att utgå från att de anordningar som förekommer där inte har sådana brister som kan medföra mera påtagliga eller oförutsedda risker för skada, även om nyttjaren själv iakttar normal försiktighet.

Ansvaret borde enligt departementschefen i princip vara begränsat till det särskilt iordningställda och preparerade åkområdet, i vart fall om gränserna för detta är tydligt utmärkta eller framgår på annat sätt. Med stöd av räddningstjänstlagens bestämmelser bör det också kunna krävas att en sådan anläggning är utrustad med förbandsartiklar, bår, pulka och annan utrustning som kan behövas för ingripande vid olycksfall.

Regeringen föreslog inte någon författningsreglering av aktuell fråga men föreslog att polisen på motsvarande sätt som gällde enligt dittillsvarande ordning skulle ges rätt att för viss anläggning som allmänheten har tillträde till skulle ge de anvisningar eller tillsägelser som behövs för att förebygga oordning eller för att förhindra att människors hälsa eller egendom kommer till skada.

10.1.3 Domstolspraxis

Frågan om upplåtares skadeståndsansvar vid bristande säkerhet i skidbackar prövades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1987 s. 222. Målet rörde en person som skadat sig när han körde in i ett område med bara stenar. Några käppar eller andra varningsmärken fanns inte uppsatta i anslutning till barmarksområdet. HD fann att de säkerhetsåtgärder som upplåtaren vidtagit inte kunde anses tillräckliga och dömde denne att utge skadestånd till den skadade skidåkaren.

I sina domskäl konstaterade HD bl.a. följande.

Det måste i betydande omfattning ankomma på skidåkaren själv att svara för att han färdas på ett sådant sätt som hans erfarenhet och skicklighet samt förhållandena på platsen vid tillfället i fråga kräver för att han inte skall komma till skada. Även om åkaren inte kan utgå från att han utan att själv iaktta ett betydande mått av försiktighet kan för avsett ändamål utan risker utnyttja ett område som upplåtits för utförsåkning, måste emellertid den som upplåter ett sådant område ta med i beräkningen att vissa hinder med hänsyn till förhållandena kan vara för åkaren opåräknliga och orsaka allvarliga personskador. Därav följer att det åligger upplåtare att vidta åtgärder till förebyggande av dylika skador. Det är knappast möjligt att mera exakt ange vilka åtgärder som skall komma i fråga. Den saken måste bedömas med utgångspunkt i föreliggande särskilda omständigheter varvid de inom branschen vedertagna säkerhetsreglerna och där i övrigt rådande praxis kan tjäna som vägledning.

10.2 Gällande bestämmelser

10.2.1 Plan- och bygglagen

Enligt 8 kap 2 § första stycket 1 plan- och bygglagen (1987:10) krävs bygglov för att anordna skidbackar med liftar.

För att krav på bygglov skall inträda fordras att markägaren vidtar åtgärder av något slag för att bereda marken för det nya ändamålet. I fråga om skidbackar kan sådana åtgärder bestå i trädfällning, markarbeten och inrättande av en skidlift (prop. 1985/86:1 sid. 684).

När det gällde anledningen till att idrotts- och friluftsanläggningar föreslogs bli bygglovspliktiga anfördes följande i propositionen (sid. 682). ”I punkt 1 föreskrivs byggnadsplikt för idrotts- och friluftsanläggningar. De anläggningar som avses här är i gällande rätt inte underkastade någon egentlig tillståndsplikt, vare sig enligt byggnadslagstiftningen eller enligt någon annan författning.

Anledningen till att de nu föreslås bli bygglovspliktiga är främst att de är arealkrävande, att de medför konsekvenser för de närboende, t.ex. i form av ökad trafik, samt att de kan ha inver-

kan på det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden.”

Säkerheten vid brukandet av anläggningen är således inte det primära motivet till kravet på bygglov.

3 kap. 3 § plan- och bygglagen hänvisar till reglerna i 2 och 2 a § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § den lagen. I 2 § första stycket 4 anges att byggnadsverk som uppförs skall uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om säkerhet vid användning.

Enligt 16 kap. 1 § första stycket 1 har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela de föreskrifter som krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Några bestämmelser gällande säkerhet när det gäller skidbackar har inte meddelats.

10.2.2 Ordningslagen

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser m.m. skall jämföras med offentliga platser vid tillämpningen av 3 kap.

Enligt 3 kap. 8 § får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

I 3 kap. 17 § ges allmänna bestämmelser om möjligheter för polismyndighet att i vissa fall ge anvisningar m.m. Om det behövs för att förebygga oordning eller för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas får polismyndigheten i ett särskilt fall ge anvisningar eller tillsägelser till innehavaren och besökande för användningen av sådana bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse

eller liknande som allmänheten har tillträde till. Om det är nödvändigt får polismyndigheten också förbjuda fortsatt användning.

Polismyndigheten skall också om det behövs föreskrifter om allmän ordning och säkerhet för sådan verksamhet anmäla detta till kommunen.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud meddelat enligt 3 kap. 17 § döms enligt 3 kap. 22 § till böter.

Genom 1 § första stycket förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) ges kommunerna möjlighet att meddela sådana föreskrifter som anges i 3 kap. 8 § ordningslagen.

10.2.3 Dagens riktlinjer för liftanläggningar

Statens naturvårdsverk publicerade 1983 boken Skidbackar för utförsåkning. Avsikten med boken var att ge vägledning och praktiska råd till dem som planerar, bygger och underhåller skid-anläggningar, och vänder sig i första hand till kommuner, planerare, projektörer, anläggningsägare och driftsansvariga vid anläggningar. Boken togs fram i samverkan med Svenska Liftanläggningars organisation (SLAO), Friluftsförbundet, Kommunförbundet, Svenska Skidförbundet, Norges Skiforbund och Konsumentverket.

I boken slås som en grundläggande princip fast (s. 138 f) att det största ansvaret för att minska riskerna för olyckor i liftar och nedfarter ligger på den enskilde åkaren. Åtskilliga av de olyckor som inträffar bottnar i dålig åkdisciplin. Det betonas emellertid också att liftägaren kan göra mycket för att öka säkerheten i anläggningen. Åtgärderna är i huvudsak av två slag. Dels sådana för att förhindra olyckor, dels sådana som skall begränsa skadeeffekterna vid redan inträffade olyckor. Ett antal skadeförebyggande åtgärder som liftägaren kan vidta räknas upp. Dessa handlar i huvudsak om planering, information och skyltning,

övervakning, preparering, personalutbildning, räddnings- och säkerhetstjänst, liftar samt teknisk utrustning.

Frågan om var gränsen för liftinnehavarens ansvar går är en i sammanhanget avgörande fråga att klargöra. I Naturvårdsverkets bok (sid. 156) anges det att ansvaret för säkerheten i en skidbacke torde åvila liftinnehavaren. Det anförs vidare följande. Det formella ansvaret begränsas i regel till att hålla varaktiga anordningar för allmänheten i ett för besökaren ofarligt skick enligt gängse standard. De anordningar eller anläggningsdelar som kommer i fråga är främst liftar, nedfarter och liftstråk. Ansvaret är normalt sett också begränsat till angivna och iordningställda åkområden. Liftinnehavaren har således inte något ansvar för olyckor som kan inträffa t.ex. vid off-piståkning i terrängen utanför det angivna åkområdet.

SLAO har antagit allmänna bestämmelser för utnyttjande av liftanläggningar efter förhandlingar med Konsumentverket. Bestämmelserna är avsedda att gälla mellan brukare och driftledning vid utnyttjande av liftanläggningar anslutna till SLAO. Med liftanläggning avses enligt de allmänna bestämmelserna liftar och markerade nedfarter. De allmänna bestämmelserna skall anges för brukaren då han eller hon köper liftkort.

Förutom bestämmelser om liftkort och ersättning vid driftavbrott och liknande regleras också de säkerhetskrav som driftledningen har att svara för. Driftledningen svarar enligt bestämmelserna för

- att liftanläggningen uppfyller gällande säkerhetskrav varmed avses att anläggningen skall vara besiktigad och godkänd av ackrediterat kontrollorgan
- att den i övrigt uppfyller de bestämmelser som gäller enligt SLAO samt
- att markerade nedfarter uppfyller skäliga säkerhetskrav och i övrigt med hänsyn till väderleks- och terrängförhållanden tillfredsställande skick.

10.3 Behov av reglering

Skidturismen är en bransch som har växt kraftigt de senaste decennierna. Enligt SLAO:s statistik har antalet åkdagar vid svenska liftanläggningarna de senaste åren uppgått till mellan 12–14 miljoner. Antalet åkare har under samma tid beräknats till mellan 1,7–1,8 miljoner.

Enligt Skidsäkerhetsrådets verksamhetsberättelse för år 2000 inträffar varje år minst 10 000–20 000 olyckor vid skidåkning i Sverige, varav ungefär 2 000–3 000 är allvarliga. I den ovan nämnda boken Skidbackar för utförsåkning gjordes uppskattningen att omkring 80 procent av olyckorna i liftar och nedfarter direkt berodde på att åkaren betett sig felaktigt. Huruvida denna siffra ger en korrekt bild av de faktiska förhållandena är svårt att avgöra. Det torde dock kunna konstateras att ett icke ringa antal olyckor inte endast beror på misstag av åkarna.

När det gäller regler för hur åkare skall bete sig i backarna finns omfattande och genomarbetade bestämmelser som SLAO har gett ut och som skall finnas tillgängliga vid samtliga anläggningar som är anslutna till organisationen. Dessa har karaktären av grundläggande regler för ”åkvett” som t.ex. vem som skall väja i backen och hur en åkare skall hantera sin utrustning. Det finns ingen anledning att förutse att en författningsreglering av hur utförsåkning skall gå till skulle tillföra något till det gällande inarbetade regelverket.

Ordningsstadgekommittén menade i sitt betänkande att det inte fanns anledning att specifikt reglera utförsåkning medan andra former av idrott och friluftaktiviteter förblev oreglerade. Det kan dock finnas skäl att ompröva den synen. Som framgått så skadas varje år ett relativt stort antal personer i samband med utövande av utförsåkning. Med tanke på den fart som en åkare kan uppnå och de skador som åkaren därigenom riskerar att drabbas av om anläggningen inte är utformad på ett säkert sätt och i övrigt i det skick som han eller hon har anledning att räkna med gör att utförsåkning som friluftaktivitet ställer särskilt stora krav på säkerhet. Med hänsyn till olycksrisken i stort finns

det också för att minimera skadorna när en olycka har skett anledning att ställa krav på utrustning för ingripande vid olycksfall.

En kommun har redan med gällande bestämmelser möjlighet att utfärda lokala föreskrifter för skidbackar som kommunen föreskrivit skall räknas som offentlig plats enligt 1 kap. 2 § ordningslagen. Ordningsstadgekommittén konstaterade emellertid att frågan om en författningsreglering av utförsåkning inte kunde anses lämpas för reglering genom lokala föreskrifter.

En situation med olika föreskrifter i olika kommuner eller avsaknad av föreskrifter i vissa kommuner skulle vara olycklig. Det finns ett värde i att på ett nationellt plan slå fast vilka säkerhetsregler som bör gälla för skidanläggningar.

En reglering skulle också kunna vara till fördel både för liftägare och åkare såväl när det gäller såväl civilrättsliga tvister som frågan om straffrättsligt ansvar. Detta eftersom en reglering skulle tydliggöra var gränserna mellan åkarens eget ansvar och liftägarans ansvar vid olyckor går. Föreskrifter i författningsform är i detta sammanhang att föredra framför en tolkning av branschpraxis, en praxis som liftägarna själva har ett dominerande inflytande över. SLAO har under hand ställt sig positiv till att säkerhetsföreskrifter för skidbackar utarbetas i författningsform.

Sådan reglering finns t.ex. i Italien. I delstatslagen för Bozen ges omfattande bestämmelser om ämnesområdet. Där regleras t.ex. bygglov och krav på pist- och räddningstjänst samt frågor om underhåll och miljöskydd. Med stöd av lagen har delstatens regeringschef utfärdat en tillämpningsförfordning. I den regleras krav på t.ex. skyltning i backarna och backars svårighetsgrader definieras. Dessutom finns detaljerade bestämmelser om hur underhållet i en backe skall skötas och hur räddningstjänsten skall vara organiserad. Därutöver finns bestämmelser om inspektion av pisterna.

10.3.1 Överväganden

Förslag: Berörda myndigheter bör ges i uppdrag att analysera på vilket sätt som arbetet med säkerhet i skidbackar bäst kan förstärkas.

Skälen för bedömningen: Den gräns för liftinnehavarens ansvar som dras upp i Naturvårdsverkets bok bör i stort sett kunna ligga till grund när det gäller frågan om att meddela föreskrifter angående säkerheten i skidanläggningar. Det ansvar för anläggningen som läggs på innehavaren bör i princip endast sträcka sig till just liftanläggning, liftstråk och markerade nedfarter. Detta innebär också ett krav på innehavaren att tydligt ange var nedfarterna går och markera var de slutar. Det torde stå klart att de områden som ligger utanför markerade nedfarter och där åkare ägnar sig åt s.k. off-piståkning inte bör omfattas av en reglering.

Det område som ligger närmast intill den markerade nedfarten bör emellertid kunna omfattas av innehavarens ansvar i så mån att det t.ex. inte där finns föremål som kan lossna och komma in på själva nedfarten eller skada den som åker omkull och hamna utanför nedfarten.

Vidare bör det komma i fråga att reglera vilken utrustning som skall finnas tillgänglig för ingripande vid olycksfall. Exempel på sådan utrustning kan vara larmtelefoner, bår, pulka och annan liknande utrustning.

Den väg att reglera skidsäkerheten som övervägts här är att genom en bestämmelse i en lag, t.ex. ordningslagen, ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur skidbackar skall vara beskaffade från säkerhetssynpunkt och om tillsyn av skidanläggningar.

Frågor om säkerhet i samband med olika aktiviteter regleras redan i dag i ordningslagen, t.ex. när det gäller tivolianordningar. I ordningslagen finns som framgått ovan också redan enligt gällande bestämmelser möjlighet för såväl polisen som för en kommun att meddela föreskrifter om skidbackar.

Nästa fråga blir vilken eller vilka myndigheter som skulle kunna ha ansvar för att utarbeta föreskrifter om och bedriva tillsyn av skidbackar. Ett flertal myndigheter är på olika sätt berörda av frågor med anknytning till skidanläggningar.

Såväl Konsumentverket som Naturvårdsverket har som framgått ovan tidigare i olika sammanhang medverkat i samband med frågor om säkerheten i samband med utförsåkning. Naturvårdsverket genom boken Skidbackar för utförsåkning och Konsumentverket genom sin medverkan vid utarbetandet av de allmänna bestämmelser för utnyttjande av liftanläggningar som är avsedda att gälla mellan brukare och driftledning vid utnyttjande av liftanläggningar anslutna till SLAO. Boverket utfärdar föreskrifter och allmänna råd om hur liftar bör vara utformade och om besiktning av liftar. I Boverkets föreskrifter hänvisas till de föreskrifter som Arbetsmiljöverket gett ut om liftar. Eftersom en viktig del i säkerhetsarbetet inte bara är att förhindra olyckor utan också att begränsa skadorna av inträffade olyckor är också myndigheter med ansvar för räddningstjänst viktiga aktörer. Som framgått ovan har även polisen en roll i säkerhetsarbetet, eftersom den enligt 3 kap. 17 § ordningslagen kan ge anvisningar och tillsägelser till innehavare av och besökare vid t.ex. en skidanläggning om det behövs t.ex. för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas.

Någon enskild myndighet som har en inriktning som gör den lämplig att utfärda säkerhetsföreskrifter för och bedriva tillsyn av skidanläggningar är svår att hitta. Som framgått ovan är det ett stort antal olika frågeställningar som aktualiseras och som kräver särskild kompetens när det gäller skidsäkerhet.

En lösning är att ge en befintlig myndighet huvudansvar för föreskrifter och tillsyn på skidsäkerhetsområdet som ett nytt ansvarsområde. Ansvaret skulle kunna likna det som polisen har när det gäller utfärdande av föreskrifter om besiktning av tivoli-anordningar, där polisen utfärdar föreskrifterna i samråd med flera andra myndigheter.

En rad frågor bör emellertid ges en grundligare genomlysning innan författningsreglering av säkerheten i skidbackar kan bli

aktuell. Exempel på sådana är avgränsningen av liftägaransvar, vilka myndigheter som skall ges en roll i arbetet med föreskrifter och tillsyn, vilken myndighet som bör ges huvudansvaret. Dessutom behöver frågor om finansieringen lösas.

Dessa frågor kan inte lösas inom ramen för detta arbete. Därför föreslås att berörda myndigheter ges i uppdrag att analysera på vilket sätt som arbetet med säkerhet i skidbackar bäst kan förstärkas. Arbetet bör ta sin utgångspunkt i vad som här sagts om behovet av reglering av säkerheten i skidbackarna och bedrivs i samverkan med representanter för kommunerna och branschen.

11 Kostnadskonsekvenser

Bedömning: Förslagen beräknas inte leda till några kostnadsökningar av betydelse och kräver således inte heller något resurstillskott.

Skälen för bedömningen När det gäller förslaget om att länsstyrelserna skall ta över prövningen av vissa ansökningar om tillstånd till tävling på väg enligt ordningslagen fattar länsstyrelsen redan i dag sådana beslut med tillämpning av bestämmelserna i trafikförordningen. Förslaget torde därför inte leda till något större merarbete i dessa fall och därför heller ingen ökade kostnader av betydelse.

I fråga om Socialstyrelsens hantering av tillstånd till hypnos på scen är sådana ansökningar mycket ovanliga. Förslaget om att Socialstyrelsen skall kunna ställa upp villkor bedöms därför inte heller leda till ökade kostnader.

Förslaget om förbud mot att beträda utsidan av spårfordon torde inte leda till någon större ökad arbetsbelastning för rättsväsendets myndigheter och bör därför inte leda till några nämnda kostnadsökningar.

När det gäller det utvidgade tillämpningsområdet för säkerhetskrav för tivolianordningar kan det som exempel noteras att Polismyndigheten i Uppsala under 2000 hade 19 sådana ärenden och Polismyndigheten i Gävleborgs län 44. Bungy-jump-anordningar föreslås omfattas av säkerhetskraven. I Sverige finns enligt uppgift för närvarande två fasta anläggningar, en i Göteborg och en i Skara. Därutöver finns fyra ambulerande anordningar. Under de senaste fem åren har antalet arrangemang uppgått till ett

femtontal per år. Antalet rodeomaskiner har inte kunnat bedömas inom ramen för detta arbete.

Ändringsförslagen kommer att leda till en viss ökning av antalet ärenden om tivolianordningar. De föreslagna ändringarna bedöms emellertid att endast i ringa utsträckning påverka arbetsbelastningen hos polismyndigheterna. Därför kommer inte heller kostnaderna för polisen att påverkas i någon nämnvärd omfattning.