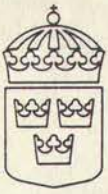
Slutbetänkande av Ordningsstadgeutredningen

SOU
1985:24

Ordningslag

139



Statens offentliga utredningar
1985:24
Justitiedepartementet

Ordningslag

Slutbetänkande av ordningsstadgeutredningen

Stockholm 1985

Omslag Jan Bohman
ISBN 91-38-08707-3
ISSN 0375-250X
minab/gotab Stockholm 1985 81506

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 27 januari 1977 chefen för kommundepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan. Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 15 februari 1977 som utredare numera lagmannen Erik Neergaard.

Att som sakkunniga biträda utredaren förordnades den 15 februari 1977 polisöverintendenten Gustaf Andersson, numera enhetschefen Gerhard Ericson, numera hovrättsrådet Hans Palmcrantz, direktören Rolf Romson och numera överdirektören Bo Svensson, den 27 juni 1979 numera departementsrådet Jan Vilgeus samt den 18 januari 1982 numera byråchefen Nils-Olof Berggren. Till experter förordnades den 3 oktober 1979 numera polisintendenten Staffan Paulsson och förbundsjuristen Gunnar Thollander samt den 23 december 1980 numera kanslirådet Ulf Bjurman.

Av de sakkunniga entledigades Svensson den 27 juni 1979 och Vilgeus den 18 januari 1982.

Till sekreterare förordnades den 15 februari 1977 Bjurman och den 23 december 1980 hovrättsassessorn Britt-Marie Riving. Bjurman entledigades som sekreterare den 23 december 1980.

Regeringen beslutade den 3 februari 1983 att bemyndigandet den 27 januari 1977 från och med den 1 januari 1983 skall gälla chefen för justitiedepartementet.

Utredningen har antagit namnet ordningsstadgeutredningen.

Ordningsstadgeutredningen har tidigare överlämnat två delbetänkanden, (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m. och (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m. Förslagen har lett till lagstiftning (prop. 1979/80:17, KU 19, rskr. 35, SFS 1979:970, resp. prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr. 58, SFS 1982:1171 och 1172).

Utredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande Ordningslag. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av Romson, Bjurman och Thollander.

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm den 16 april 1985.

Erik Neergaard */Britt-Marie Riving*

Innehåll

Förkortningar 11

Sammanfattning 13

Författningsförslag 21
1 Förslag till ordningslag 21
2 Förslag till förordning med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter m. m. . 27
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. . 29
4 Förslag till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596) . . 30
5 Förslag till förordning om ändring i renhållningsförordningen (1979:904) 32
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar 33
7 Förslag till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) 35
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar 36
9 Förslag till lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik . . 37
10 Förslag till lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192) . 39
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m. 41
12 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker 43
13 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning 44
14 Förslag till lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar 45
15 Förslag till förordning med bemyndigande för rikspolisstyrelsen och länsstyrelser att meddela föreskrifter om offentliga tillställningar 52
16 Förslag till förordning om godkännande av samlingstält . . 53
17 Förslag till förordning om godkännande av tivolianordningar 55
18 Förslag till förordning om ändring i smittskyddskungörelsen (1968:234) 57

19 Förslag till lag om införande av ordningslagen (0000:000) och vissa andra författningar om ordning och säkerhet 58

1 *Inledning* 61

2 *Ordningslagstiftningen i stora drag* 65
2.1 Allmänna ordningsstadgan och lokala ordningsstadgor . . . 65
2.1.1 Allmän historik 65
2.1.2 Gällande rätt 66
2.2 Lagen om allmänna sammankomster 67
2.3 Länsstyrelseinstruktionen 67

3 *Regeringsformen* 69
3.1 Inledning 69
3.2 Normgivningsmakten 69
3.3 Den lokala förordningsmakten 71
3.4 Vissa grundläggande fri- och rättigheter 72

4 *Några grundläggande frågor* 75

5 *Allmän Plats* 81
5.1 Gällande rätt 81
5.2 Tillämpningen 85
5.3 Begreppet allmän plats enligt RF och vissa andra författningar 86
5.4 Lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag . . . 87
5.5 Överväganden och förslag 88

6 *Nyttjande av allmän plats* 95
6.1 Gällande rätt 95
6.1.1 2 § AOst 95
6.1.2 1957 års avgiftslag 98
6.1.3 Konsekvenser av att allmän plats tillika är enskild mark 99
6.2 Utredningens undersökning 100
6.3 Särskilt om markupplåtelser för containrar o.d. 103
6.3.1 Framställningar om författningsändringar 103
6.3.2 Lagstiftningen om felparkeringsavgift och om flyttning av fordon 106
6.4 Överväganden och förslag 107
6.4.1 Tillståndskravet 107
6.4.2 Handläggningen 109
6.4.3 Kommunernas befogenheter i ärenden om markupplåtelser 110
6.4.3.1 Riktlinjer för prövningen 110
6.4.3.2 Rätten att meddela föreskrifter 112
6.4.4 Återkallelse av tillstånd 113
6.4.5 Kommunernas befogenhet att upplåta allmänna platser med nyttjanderätt 115
6.4.6 Markägares befogenheter i övrigt 116

6.4.7 Upplåtelse av allmän plats för containrar o.d. . . . 117

7 *Renhållning* 121
7.1 Gällande rätt 121
7.1.1 AOst och renhållningslagen 121
7.1.2 Lokala ordningsstadgor 123
7.1.3 Väglagstiftningen 124
7.1.4 Kommunernas allmänna städningsskyldighet m. m. . 124
7.2 Överväganden och förslag 125
7.2.1 Renhållningsskyldighetens omfattning 125
7.2.2 Lokala renhållningsföreskrifter 129
7.2.3 Den lagtekniska lösningen 129
7.2.4 Ansvar, tillsyn m. m. 130

8 *Skyddsåtgärder vid brunnar* 131
8.1 Gällande rätt 131
8.2 Tillämpningen 132
8.3 Frågans tidigare behandling 133
8.4 Vissa faktiska förhållanden 134
8.5 Överväganden och förslag 135

9 *Användningen av pyrotekniska varor* 139
9.1 Gällande rätt m. m. 139
9.2 Pyroteknikutredningens förslag 141
9.3 Myndighetsföreskrifter 143
9.4 Överväganden och förslag 144

10 *Ordningsföreskrifter m. m. för anläggningar för friluftsliv* . . 149
10.1 Inledning 149
10.2 Badplatser 150
10.2.1 Gällande regler m. m. 150
10.2.2 Överväganden 151
10.3 Camping 152
10.3.1 Gällande regler m. m. 152
10.3.2 Överväganden 153
10.4 Motorbåtstrafik m. m. vid badplatser 154
10.4.1 Gällande regler m. m. 154
10.4.2 Överväganden 155
10.5 Terrängkörning 155
10.5.1 Gällande regler m. m. 155
10.5.2 Överväganden 156
10.6 Skidliftar och skidbackar 157
10.6.1 Gällande regler m. m. 157
10.6.2 Överväganden 159

11 *Lokal normgivning* 165
11.1 Inledning 165
11.2 Allmän historik 165
11.3 Gällande rätt 166

11.4 Den framtida lokala förordningsmakten på ordningsområdet 168
11.4.1 Inledning 168
11.4.2 Normalförslaget till lokal ordningsstadga m. m. . . 169
11.4.3 Överväganden och förslag 189
11.4.4 Torghandel 192
11.4.4.1 Inledning 192
11.4.4.2 Överväganden och förslag 196
11.4.4.3 Normalförslaget till torghandelsstadga . . 200
11.5 Formerna för beslut om lokala ordningsföreskrifter 205
11.5.1 Inledning 205
11.5.2 Allmänt om den statliga kontrollen 205
11.5.3 Överväganden och förslag 208

12 *Ordningsföreskrifter m. m. för hamnområden* 213
12.1 Gällande rätt m. m. 213
12.2 Hamnutredningens förslag 216
12.3 Överväganden och förslag 218

13 *10 § länsstyrelseinstruktionen* 223
13.1 Inledning 223
13.2 Allmän bakgrund 224
13.3 Länsstyrelsens befogenheter enligt 10 § L Instr. 225
13.3.1 Allmänt 225
13.3.2 Generella eller individuella förelägganden 226
13.3.3 Vite får inte föreläggas när påföljd är bestämd . . . 227
13.3.4 Vid vilken tidpunkt blir föreläggandet gällande? . . 227
13.3.5 Förhållandet till andra författningar 228
13.4 Gällande föreskrifter enligt 10 § L Instr. 229
13.5 Överväganden och förslag 230
13.5.1 Allmänna synpunkter 230
13.5.2 Vissa lagtekniska frågor 234
13.5.3 Bemyndigandets närmare utformning 237
13.5.4 Ikraftträdande, straff m. m. 239
13.5.5 Särskilt skyddsvärda objekt 239

14 *Polismyndighetens ordningsföreskrifter* 241
14.1 Gällande rätt 241
14.2 Utredningens undersökning 242
14.3 Överväganden och förslag 242

15 *Tvångsmedel* 245
15.1 Gällande rätt 245
15.2 Överväganden och förslag 246

16 *Taxor och reglementen för viss kollektivtrafik m. m.* . . . 249
16.1 Gällande ordning 249
16.2 Närmare om den rättsliga regleringen av kollektivtrafiken . 253
16.2.1 Inledning 253
16.2.2 Spårbunden trafik 253

16.2.3 Vägtrafik 255
16.2.4 Övrig reglering 256
16.3 Överväganden och förslag 256
16.3.1 Allmänt 256
16.3.2 Taxor och reglementen för annan verksamhet än kollektivtrafik 257
16.3.3 Taxor för kollektivtrafik 258
16.3.4 Ordningsföreskrifter inom kollektivtrafiken 259
16.3.4.1 Behovet av en framtida reglering 259
16.3.4.2 Utformningen av en framtida reglering . . 264
16.3.4.3 Användningen av tvångsmedel 270
16.3.4.4 Trafiktjänstemännens rättsliga skydd . . . 273
16.3.4.5 Järnvägstrafiken 274

17 *Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar* . . . 279
17.1 Gällande rätt 279
17.2 Avgränsningen av utredningens arbete 283
17.3 Gatumusik 284
17.3.1 Nuvarande ordning m. m. 284
17.3.2 Överväganden 289
17.4 Föreskrifter för upprätthållande av ordning och säkerhet i föreställningstält m. m. 294
17.4.1 Inledning 294
17.4.2 Tillståndsprövningen 295
17.4.3 Kulturrådets framställning 297
17.4.4 Officiell provning och kontroll 300
17.4.5 Överväganden och förslag 301
17.4.5.1 Inledning 301
17.4.5.2 Bör cirkusföreställningarna behandlas som allmänna sammankomster? 301
17.4.5.3 Säkerhetsföreskrifter för mötes- och föreställningstält 304
17.5 Säkerhetsföreskrifter m. m. för tivolianordningar 308
17.5.1 Inledning 308
17.5.2 Tillståndsprövningen 309
17.5.3 Överväganden och förslag 311

18 *Specialmotivering* 315
18.1 Förslaget till ordningslag 315
18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. 332
18.3 Förslaget till lag om ändring i renhållningslagen 333
18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om tillsyn över hundar . 334
18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om kungörande av lagar och andra författningar 336
18.6 Förslaget till lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik . 337
18.7 Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen 340
18.8 Förslaget till lag om ändring i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m. 341

18.9 Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med drycker 341
18.10 Förslaget till lag om ändring i lagen om skydd för viss tjänsteutövning 342
18.11 Förslaget till lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar 342
18.12 Förslaget till lag om införande av ordningslagen och vissa andra författningar om ordning och säkerhet 359

Särskilt yttrande 365
Bilaga Dir. 1977:15, Översyn av allmänna ordningsstadgan . . 367

Förkortningar

AOst	allmänna ordningsstadgan (1956:617)
AL	anläggningslagen (1973:1149)
AvgL	lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.
BrB	brottsbalken
BL	byggnadslagen (1947:385)
BS	byggnadsstadgan (1959:612)
EVL	lagen (1939:608) om enskilda vägar
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JO	justitieombudsmannen
KL	kommunallagen (1977:179)
LAS	lagen (1956:618) om allmänna sammankomster
LFF	lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall
LHD	lagen (1977:293) om handel med drycker
L Instr	länsstyrelseinstruktionen (1971:460)
NvL	naturvårdslagen (1964:822)
PBL	lagrådsremiss den 20 oktober 1983 med förslag till plan- och bygglag
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
RPS	rikspolisstyrelsen
SLAO	Svenska Liftanläggningars organisation
SSFT	Svenska stadsförbundets tidskrift
TKF	terrängkörningsförordningen (1978:594)
TKL	terrängkörningslagen (1975:1313)
TTK	terrängtrafikkungörelsen (1972:594)
TF	tryckfrihetsförordningen
VTK	vägtrafikkungörelsen (1972:603)
VägL	väglagen (1971:948)
YTL	yrkestrafiklagen (1979:559)
YTF	yrkestrafikförordningen (1979:871)

Sammanfattning

Inledning

Allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst) innehåller dels allmänna ordningsföreskrifter, dels föreskrifter om offentliga tillställningar. Bestämmelser om allmänna sammankomster finns i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS). Enligt ett bemyndigande i AOst får lokala föreskrifter om allmän ordning meddelas i lokal ordningsstadga. Enligt ett annat bemyndigande i stadgan får länsstyrelsen utfärda lokala taxor och reglementen för skilda verksamheter. Lokala föreskrifter om ordning och säkerhet kan vidare meddelas enligt bestämmelser i förordningen (1874 nr 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket (hamnordningsförordningen) och 10 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) (L Instr.).

Allmänna och lokala ordningsföreskrifter

AOst innehåller endast ett fåtal allmänna ordningsföreskrifter. Föreskrifterna inleds med en definition av begreppet allmän plats. De gäller i övrigt ianspråktagande av allmänna platser för olika ändamål, renhållning, tillsyn över byggnader, säkerhetsåtgärder vid grävning, schaktning och brunnar samt sprängning, skjutning och användning av fyrverkerier. Regleringen sker i övrigt på lokal nivå genom lokala ordningsstadgor, vilka skall antas av kommunernas fullmäktigeförsamlingar och, för att bli gällande, fastställas av länsstyrelsen.

Både de allmänna och de lokala ordningsföreskrifterna är i stor utsträckning föreskrifter som enligt regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten (8 kap.) i princip skall meddelas genom lag. Om föreskrifterna rör bl. a. ordningen på allmän plats eller skydd för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa, kan de emellertid efter bemyndigande i lag meddelas av regeringen eller – efter regeringens bemyndigande i förordning – av kommunerna. Behovet av ordningsföreskrifter för den enskilda kommunen är skiftande. Utredningen anser därför att principerna för den nuvarande regleringen med ett fåtal allmänna ordningsföreskrifter och med kompletterande föreskrifter med lokalt begränsat tillämpningsområde bör behållas. Utredningen föreslår att AOst delvis ersätts av en ny lag, en *ordningslag*, med grundläggande ordnings- och säkerhetsföreskrifter och

med ett bemyndigande för regeringen och kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter för den enskilda kommunen.

Lagen innehåller i korthet följande. Begreppet allmän plats skall i huvudsak vara oförändrat. Begreppet kommer att bestämma dels tillämpningsområdet för vissa allmänna ordningsföreskrifter, dels möjligheterna att meddela lokala ordningsföreskrifter. Även vissa bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar föreslås anknyta till begreppet allmän plats. Liksom nu skall kommunerna kunna bestämma att olika ordningsföreskrifter – allmänna eller lokala – om allmänna platser skall gälla också för andra för allmänheten tillgängliga områden än sådana som generellt är allmänna platser. Polismyndighetens tillstånd skall krävas, när en allmän plats tas i anspråk för andra ändamål än de för vilka platsen har upplåtits. Kommunens yttrande- och vetorätt vid upplåtelser av allmänna platser behålls. Kommunerna ges uttrycklig rätt att ställa upp föreskrifter för markutnyttjandet. Kommunerna ges vidare rätt att med nyttjanderätt upplåta kommunal tomtmark som är allmän plats.

Bestämmelserna i AOst om skyldighet bl. a. att avhjälpa brister på byggnader m. m. och att vidta skadeförebyggande åtgärder vid grävning, schaktning, upptagande av vakar och liknande arbeten samt om krav på tillstånd för sprängning och skjutning förs i huvudsak oförändrade över till den nya lagen. Även bestämmelsen om skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder vid brunnar behålls. De risker som brunnar kan innebära för barn skall särskilt beaktas. Tillståndskravet för användningen av fyrverkerier preciseras. Kravet skall gälla inom stadsplanelagt och byggnadsplanelagt område i fråga om pyrotekniska varor som inte fritt får förvärvas av var och en som har fyllt 15 år.

Polismyndighetens nuvarande befogenhet att meddela föreskrifter för särskilda fall behålls i princip men begränsas och preciseras. Regeringen och kommunerna bemyndigas att meddela kompletterande föreskrifter om ordningen på allmän plats och om användningen av pyrotekniska varor. Kommunens beslut om att anta lokala ordningsföreskrifter skall liksom nu underställas länsstyrelsen. Bestämmelser om straff, förverkande och andra tvångsmedel förs in. I fråga om besvärsmöjligheterna införs i princip ett tvåinstanssystem. Nuvarande lokala ordningsstadgor skall upphöra att gälla viss tid efter ordningslagens ikraftträdande.

Torghandel

Försäljning på salutorg och andra områden som är upplåtna till allmänna försäljningsplatser är inte tillståndskrävande enligt AOst, även om torget i fråga är allmän plats. Någon ändring i dessa regler föreslås inte. Upplåtelse av allmän försäljningsplats sker genom beslut av kommunen. Kommunens befogenheter grundar sig på den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179). Kommunerna anses inte vara skyldiga att upplåta platser för torghandel. En kommun som upplåter ett område till allmän försäljningsplats har endast begränsade möjligheter att meddela föreskrifter om vilka varor som får säljas på torget och om tiden för handeln. Föreskrifterna måste grundas på ordningsskäl. Förhållandet har kritiserats.

Utredningen föreslår att kommunerna skall få ökade möjligheter i dessa hänseenden.

Ordningsföreskrifter för hamnområden

Den rättsliga regleringen av frågor rörande ordning och säkerhet i de svenska allmänna hamnarna och i viss utsträckning av verksamheten i hamnen sker genom särskilda för varje hamn gällande hamnordningar. Hamnordning utfärdas med stöd av hamnordningsförordningen. Hamnordningsförordningen och gällande lokala hamnordningar är bristfälliga både formellt och sakligt sett. Utredningen föreslår att hamnordningsförordningen upphävs och ersätts av ett bemyndigande i ordningslagen för regeringen att meddela de förskrifter om ordningen och säkerheten i en hamn – allmän eller enskild – som behövs med hänsyn till den särskilda verksamhet som bedrivs i hamnen. Regeringen skall kunna överlåta sin befogenhet åt en kommun i fråga om kommunala hamnar och åt länsstyrelserna i fråga om hamnar som ägs eller förvaltas av staten eller av enskilda. Bestämmelserna i ordningslagen om antagande och fastställelse av lokala ordningsföreskrifter skall gälla också i fråga om kommunens hamnföreskrifter. Detsamma gäller bestämmelserna om straff och andra tvångsmedel. Gällande hamnordningar skall upphävas.

Länsstyrelsens befogenhet att förelägga vite i ordnings- och säkerhetsfrågor

Enligt 10 § L Instr. får länsstyrelsen förelägga vite för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, när påföljd inte är bestämd i lag eller annan författning. Bestämmelsen har ansetts ge länsstyrelsen befogenhet att utfärda dels individuella vitesförelägganden mot enskilda, dels åtminstone lokalt och tidsmässigt begränsade föreskrifter för var och en. Utredningens undersökning beträffande innehållet i gällande förelägganden enligt 10 § L Instr. visar att bestämmelsen numera nästan enbart används för att meddela föreskrifter om tillträdesförbud beträffande olika, oftast mycket begränsade, områden. Individuella vitesförelägganden förekommer inte. Utredningen föreslår att 10 § L Instr. upphävs och ersätts av ett bemyndigande i ordningslagen för regeringen och, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelserna att föreskriva tillträdesförbud för allmänheten beträffande olycksplatser, rasområden, gruvområden, skjutfält, områden för militär eller industriell verksamhet och liknande områden. Föreskrifterna, som skall syfta till att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, får inte avse så vidsträckta områden att de utgör rörelsefrihetsinskränkningar i regeringsformens mening. Föreskrifterna skall vara straffsanktionerade i ordningslagen. Gällande föreskrifter enligt 10 § L Instr. skall upphävas.

Ordningsföreskrifter för kollektivtrafik

Enligt 25 § AOst skall länsstyrelsen vid behov utfärda lokala taxor och reglementen för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag o. d. Flertalet gällande taxor och reglementen är föråldrade, och de behövs inte längre. Utredningens enkätundersökning hos länsstyrelser, andra myndigheter, trafikföretag och fackliga organisationer visar dock att ordningsförhållandena inom kollektivtrafiken är sådana att de reglementen med ordningsföreskrifter för lokal kollektiv persontrafik som finns på många håll inte kan tas bort utan att ersättas av en författningsreglering i annan form. Utredningen föreslår att en *lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik* införs. Vidare föreslås att 25 § AOst och gällande taxor och reglementen skall upphävas.

Lagen innebär i korthet följande. Lagen skall gälla för trafik med tunnelbana och spårväg samt för sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i yrkestrafiklagen (1979:559), dvs. i huvudsak buss- och taxitrafik. Inom det område som ett trafikföretag disponerar för sådan trafik skall vissa ordnings- och säkerhetsföreskrifter gälla för allmänheten. Spritdrycker, vin och starköl skall inte få drickas inom området, om inte förtäringen sker vid tillåten servering eller med trafikföretagets medgivande. Överträdelse av förbudet skall kunna medföra att dryckerna tas i beslag och förverkas. Beslag skall få verkställas av polisman, ordningsvakt och trafiktjänsteman. Det skall vidare vara förbjudet att utan trafikföretagets tillstånd beträda spårområde för tunnelbana och sådan del av spårvägs spårområde som allmänheten inte har tillträde till. Överträdelser av förtäringsförbudet eller tillträdesförbudet skall kunna bestraffas med penningböter. Straff föreskrivs också för den som genom missbruk av manöver- eller signalanordningar o. d. äventyrar säkerheten i trafiken. Ett icke straffsanktionerat förbud skall gälla mot att utan tillstånd medföra bl. a. farlig egendom inom trafikföretagets område.

Tillträde till trafikföretagets område skall kunna vägras den som är berusad eller som av annan anledning kan befaras störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Den som är berusad eller som stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken skall också vara skyldig att lämna trafikföretagets område, således även ett färdmedel. Polishandräckning skall kunna begäras för att avvisa eller avlägsna en sådan person. Trafikpersonalen skall således inte ges några befogenheter att verkställa avvisning eller avlägsnande. Trafikpersonalen skall däremot få en allmän befogenhet att meddela – icke straffsanktionerade – anvisningar och tillsägelser.

Utredningen föreslår i fråga om järnvägstrafiken ett motsvarande förtäringsförbud, kombinerat med bestämmelser om straff och om möjligheter till beslag och förverkande av dryckerna. Bestämmelserna skall tas in i järnvägstrafiklagen.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Allmänna sammankomster, dvs. sammankomster som omfattas av regeringsformens skydd för mötesfriheten och demonstrationsfriheten, regleras i

LAS, medan de offentliga tillställningarna, dvs. tillställningar av nöjeskaraktär, regleras i AOst. Grundlagsskyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna infördes år 1975. Församlingsfriheten hade då sedan länge betraktats som en i princip erkänd medborgerlig rättighet. Regleringen av sammankomster och tillställningar i skilda författningar med varierande statsrättslig valör har sin grund i att sammankomsterna med hänsyn till församlingsfrihetens särskilda betydelse ansetts kräva ett starkare rättsligt skydd än tillställningarna.

Bestämmelser som innebär begränsningar i mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt regeringsformen endast meddelas genom lag. Flertalet bestämmelser om offentliga tillställningar är också sådana föreskrifter som enligt regeringsformen måste ges i lag. Sammankomster och tillställningar är till sin typ likartade företeelser, och de ger i stort sett upphov till samma slags ordnings- och säkerhetsproblem. Regleringen av de allmänna sammankomsterna stämmer i stort överens med den som gäller för de offentliga tillställningarna. Utredningen föreslår att i huvudsak samma bestämmelser skall gälla i framtiden. Utredningen anser att regleringen kan förenklas betydligt genom att bestämmelserna förs samman till en författning. Utredningen föreslår att en *lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar* införs. Regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skall i allt väsentligt överensstämma med vad som gäller i dag. Det föreslås dock att bestämmelserna om möjlighet att avslå en ansökan om allmän sammankomst och att upplösa eller förbjuda förnyande av en sammankomst anpassas till regeringsformen (2 kap. 14 § första stycket) på så sätt att sådana åtgärder skall kunna komma i fråga endast om svårare oordning har uppkommit eller kan befaras uppkomma *vid sammankomsten*.

Cirkusföreställningar och andra föreställningar och möten i tält

En cirkusföreställning är en offentlig tillställning. För anordnande av cirkusföreställningar krävs alltid tillstånd av polismyndigheten. Bestämmelser som reglerar prövningen av säkerheten hos de anordningar som avses förekomma vid föreställningen – exempelvis tältet och olika anordningar i detta – saknas. Detta har medfört bristande enhetlighet vid prövningen. Statens kulturråd har i en skrivelse till regeringen den 19 maj 1983 föreslagit dels att cirkusföreställningar skall anses som allmänna sammankomster, dels att bestämmelser skall införas om en central godkännandeprövning av föreställnings- och mötestält. Skrivelsen har överlämnats till utredningen.

Utredningen anser inte att en cirkusföreställning bör anses som en allmän sammankomst. Utredningen föreslår emellertid att tillstånd för anordnande av cirkusföreställningar skall behövas bara om föreställningen skall hållas på allmän plats. Utredningen föreslår vidare bestämmelser om besiktningstvång för mötes- och föreställningstält över en viss storlek (samlingstält). Ett samlingstält skall få användas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning endast om det är besiktigat och godkänt av riksprovplats. Besiktning skall ske, innan tältet första gången tas i bruk i Sverige och

därefter vid regelbundet återkommande tillfällen. Om ett tält på grund av skada e. d. inte längre uppfyller säkerhetskraven, skall riksprovplatsen – i brådskande fall polismyndigheten – kunna förbjuda att tältet används under giltighetstiden för godkännandet. Utredningen föreslår vidare vissa närmare bestämmelser om förfarandet.

Tivolianordningar

Tivolinöje är en offentlig tillställning. I likhet med vad som gäller beträffande cirkustält och andra föreställnings- och mötestält saknas bestämmelser om prövningen av säkerheten hos tivolianordningar, dvs. karuseller, pariserhjul, bilbanor och liknande anordningar. Förhållandet har kritiserats. Utredningen föreslår bestämmelser om ett besiktnings- och godkännandeförfarande i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslås i fråga om samlingstälten.

Gatumusik

Framförandet av gatumusik är ofta att anse som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk enligt 2 kap 1 § första stycket 3 regeringsformen och, om publik av någon betydelse har samlats, enligt 1 § första stycket LAS. Genom lagstiftning är 1982 undantogs vissa sammankomster för framförande av konstnärliga verk från det krav på tillstånd av polismyndigheten för anordnande av en allmän sammankomst på allmän plats som annars gäller. Undantagsregeln gäller för sammankomster som med hänsyn till deltagarantalet, platsen och tiden för sammankomsten och de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning. En sammankomst får enligt regeringsformen begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet *vid sammankomsten*, till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap 14 § första stycket). De klagomål som under senare år – bl. a. i riksdagen – har framförts mot störande gatumusik i Gamla stan i Stockholm har gett anledning för utredningen att ta upp frågan om bestämmelserna om gatumusik behöver ändras, exempelvis genom att ett tillståndskrav återinförs för sådana "mindre" sammankomster som nu är tillståndsfria eller genom att möjligheterna att upplösa en sådan sammankomst vidgas.

Utredningen anser att en ordning som innebär att samhället inte kan ingripa effektivt mot störande gatumusik är oacceptabel. Utredningen nödgas dock konstatera att grundlagsskyddet i 2 kap 14 § första stycket regeringsformen för mötesfriheten medför betydande svårigheter härvidlag. Bestämmelsens rättsliga innebörd är att en ordningsstörning måste inträffa *vid sammankomsten* för att ett ingripande enligt reglerna i LAS skall kunna komma till stånd. Bullerstörningar som inträder som en följd av en sammankomst – t. ex. för dem som bor eller arbetar i närheten av sammankomsten – men som inte framstår som sådana störningar för dem som deltar i sammankomsten kan inte åberopas som skäl för att vägra tillstånd till en sammankomst, inställa eller upplösa denna eller förbjuda dess

förnyande. Detta innebär att en allmän sammankomst i form av t. ex. gatumusik som är uppenbart störande för de kringboende inte kan upplösas, såvida inte sammankomsten också medför svårare oordning vid själva sammankomsten. Tillstånd till sammankomsten kan inte heller vägras av hänsyn till bullerstörningar för omgivningen. Utredningen finner dessa konsekvenser av regeringsformens bestämmelser om skydd för mötesfriheten uppenbart orimliga och anser att regeringsformen bör ändras så att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas med hänsyn till ordning och säkerhet inte bara vid sammankomsten eller demonstrationen. Med hänsyn till yttrandefrihetsutredningens förslag till ändringar i 2 kap. regeringsformen avstår utredningen från att lägga fram något författningsförslag.

Utredningen anser att föga är att vinna på att återinföra ett tillståndskrav för sådana former av gatumusik som nu är tillståndsfria. Efterlevnaden av tidigare gällande bestämmelser om krav på tillstånd var mycket dålig, och den kan inte förväntas bli bättre om ett sådant krav nu återinförs. Tillstånd till en allmän sammankomst kan inte vägras på den grunden att sammankomsten kan väntas medföra ordningsstörningar i grannskapet. En allmän sammankomst i form av gatumusik kan inte heller upplösas endast av den anledningen att tillstånd till musicerandet saknas. Problemen med störande gatumusik kan inte heller lösas genom att man för in regler som gör det lättare att upplösa sammankomster för framförande av gatumusik. Störningarna måste ändå ha uppkommit *vid sammankomsten*. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att föreslå att tillståndskravet återinförs eller att möjligheterna att upplösa sammankomster vidgas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun beslöt inför sommaren 1984 om vissa begränsningar i rätten att framföra gatumusik i Gamla stan. Beslutet grundades på 14 § hälsoskyddslagen. Störningarna minskade härefter påtagligt. Nämnden har senare fattat ett nytt beslut med samma innehåll som det förra. Utredningen finner att nämndens beslut innehåller generella föreskrifter och att det därför måste anses som olagligt.

I LAS regleras endast möjligheterna att ingripa mot en sammankomst som sådan. Bestämmelser om ingripande mot en enskild mötesdeltagare – t. ex. en gatumusikant – som stör ordningen eller begår brott finns i 24 kap. rättegångsbalken och 13 § polislagen. Dessa bestämmelser anses inte som en begränsning av mötesfriheten. Gatumusik som utövas under störande former kan bli att bedöma som ofredande eller förargelseväckande beteende. I avvaktan på att 2 kap. 14 § första stycket regeringsformen ges en utformning som beaktar även andra viktiga intressen än mötesfriheten och demonstrationsfriheten kan utredningen inte anvisa någon annan väg för att motverka ordningsstörningar till följd av hänsynslöst framförande av gatumusik än en tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalken och polislagen.

1 Författningsförslag

1 Förslag till ordningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmän plats

1 § Allmän plats enligt denna lag är

1. allmän väg,
2. gata, torg, park och annan plats som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan är allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. område som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan är avsett för hamnverksamhet, som har upplåtits för detta ändamål och som är tillgängligt för allmänheten samt
4. annat område som används för allmän trafik.

Om ett område är tillgängligt för allmänheten endast under viss tid, är det allmän plats under denna tid.

Regeringen får föreskriva att vad som i denna lag eller i lokal ordningsföreskrift sägs om allmän plats skall gälla också i fråga om område som inte är allmän plats enligt första stycket men som är tillgängligt för allmänheten såsom anläggning för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplats, järnvägsområde och begravningsplats. Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela sådan föreskrift.

Allmänna ordningsföreskrifter

2 § Allmän plats inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område får användas endast på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket platsen har upplåtits eller som är allmänt vedertaget. Utan hinder av vad som har sagts nu får polismyndigheten medge att en sådan plats tas i anspråk för upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar eller annat ändamål. Tillstånd behövs inte, om platsen endast tillfälligt tas i anspråk.

Polismyndigheten skall, innan tillstånd ges, inhämta yttrande från den kommunala nämnd som kommunen har bestämt. Om nämnden avstyrker ansökningen, får tillstånd inte meddelas. Bestämmelserna i detta stycke gäller inte, om ansökningen avser kvartersmark som står under kommunens förvaltning.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948).

3 § Om brister uppkommer på byggnader, ställningar, skyltar eller liknande anordningar och om detta kan medföra risk för skada på personer eller egendom på allmän plats, skall ägaren avhjälpa bristerna utan oskäligt dröjsmål.

Ägaren skall vidare utan oskäligt dröjsmål från tak, rännor och liknande avlägsna snö och is, som annars kan rasa ned och skada personer eller egendom på allmän plats. Vid avlägsnande av snö och is skall sådana åtgärder vidtas att risk för skada på personer eller egendom på allmän plats inte uppkommer.

Vad som har sagts om ägaren gäller också den som till följd av nyttjanderättsavtal eller på annan grund har trätt i ägarens ställe.

4 § Den som tar upp en isränna eller vak, gräver, schaktar eller utför ett liknande arbete skall vidta de åtgärder som med hänsyn till platsen för arbetet och övriga omständigheter behövs för att förebygga att någon kommer till skada.

5 § Brunnar skall vara försedda med de säkerhetsanordningar som behövs med hänsyn till deras belägenhet och utförande. De risker som brunnar kan innebära för barn skall särskilt beaktas. Brunnens ägare eller den som till följd av nyttjanderättsavtal eller på annan grund har trätt i ägarens ställe ansvarar för att säkerhetsåtgärder vidtas.

6 § Sprängning och skjutning med eldvapen får inte äga rum inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område utan tillstånd av polismyndigheten.

Den som är under arton år får inte inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område utan sådant tillstånd för skjutning utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilket kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte skjutningen sker under uppsikt av någon som har fyllt tjugo år.

En skjutbana som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av polismyndigheten.

7 § Pyrotekniska varor får inte användas inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område utan tillstånd av polismyndigheten. Detta gäller dock inte i fråga om pyrotekniska varor som fritt får förvärvas av var och en som har fyllt femton år.

Bestämmelser om förvärv av pyrotekniska varor finns i lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor.

Lokala föreskrifter m. m.

8 § Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter för en komnun eller del av en kommun (lokala ordningsföreskrifter), som behövs för att

1. upprätthålla ordningen på sådan allmän plats som avses i 1 § första eller tredje stycket, eller

2. förebygga att människors hälsa skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor.

Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter.

Lokala ordningsföreskrifter får inte angå förhållanden som är reglerade eller enligt föreskrift i författning kan regleras i annan ordning.

Genom lokala ordningsföreskrifter får inte läggas onödigt tvång på allmänheten eller annars göras obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

9 § Regeringen får meddela de föreskrifter rörande ordningen och säkerheten i en hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen. Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela sådana föreskrifter i fråga om en hamn som ägs eller förvaltas av kommunen. I fråga om en hamn som ägs eller förvaltas av staten eller av enskild får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

Vid meddelande av föreskrift enligt första stycket skall det område i vatten och på land inom vilket föreskriften skall gälla anges.

Vad som i 8 § tredje och fjärde styckena sägs om lokal ordningsföreskrift skall också tillämpas på föreskrift enligt denna paragraf.

10 § Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva lokal ordningsföreskrift eller föreskrift som avses i 1 § tredje stycket eller 9 § skall underställas länsstyrelsens prövning.

11 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får i fråga om plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats meddela föreskrifter om begränsning av de varuslag som får säljas på försäljningsplatsen samt om tiden för försäljningen.

Vid meddelande av föreskrift enligt första stycket gäller bestämmelsen i 8 § fjärde stycket.

12 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen får, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom olycksplatser, rasområden, gruvområden, skjutfält, områden för militär eller industriell verksamhet eller liknande områden.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte, om föreskrifter som avses där finns i annan författning eller kan meddelas med stöd av bestämmelser i annan författning.

Vid meddelande av föreskrift enligt första stycket gäller bestämmelsen i 8 § fjärde stycket.

Bestämmelser om den enskildes frihet att förflytta sig inom riket och om inskränkningar i denna frihet finns i 2 kap. regeringsformen.

Övriga bestämmelser

13 § Polismyndigheten skall vid prövningen av en ansökan enligt denna lag eller lokal ordningsföreskrift beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken

samt till allmän ordning och säkerhet. Om en ansökan avser tillstånd att ta i anspråk allmän plats för visst ändamål, skall särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse.

Ett beslut av polismyndigheten om tillstånd enligt denna lag eller lokal ordningsföreskrift får förenas med de föreskrifter som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet.

Polismyndigheten får även i övrigt för särskilda fall meddela de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som behövs för användande av sådan bad- eller campingplats och lokal eller plats för idrott, friluftsliv, spel eller liknande, som allmänheten har tillträde till. Vad som har sagts nu gäller inte, om det enligt en föreskrift i författning ankommer på annan att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får polismyndigheten förbjuda verksamhet som avses i tredje stycket.

I fråga om föreskrifter enligt denna paragraf gäller bestämmelsen i 8 § fjärde stycket.

14 § Ett yttrande av den kommunala nämnden enligt 2 § får förenas med de föreskrifter som behövs för att tillgodose

1. kommunens intresse som ägare eller förvaltare av den allmänna platsen,

2. de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om markanvändningen, stadsbilden och trafiken.

Föreskrifterna skall återges i polismyndighetens beslut.

15 § Ett beslut av polismyndigheten enligt denna lag eller lokal ordningsföreskrift gäller för viss tid eller tills vidare.

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd

1. om föreskrifter som enligt 13 § andra stycket eller 14 § första stycket gäller för tillståndet har åsidosatts i väsentlig mån och rättelse ej sker genast efter tillsägelse,

2. om tillstånd har meddelats enligt 2 § och det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas,

3. om tillståndet gäller tills vidare och återkallelse är påkallad av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet,

4. om tillståndet gäller för viss tid och det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet att det återkallas,

5. om tillstånd har meddelats enligt 2 § och tillståndshavaren på ett väsentligt sätt har åsidosatt sin skyldighet att erlägga avgift enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. samt betalning ej sker genast efter anmaning.

Ett tillstånd enligt 2 § skall återkallas, om den kommunala nämndens beslut om yttrande har upphävts efter besvär.

16 § En polismyndighets eller en kommunal myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. I fråga om besvär över kommunens beslut i fall som avses i 1, 2, 8, 9 eller 11 § gäller dock 7 kap. kommunallagen (1977:179).

Länsstyrelsens beslut enligt 9, 10 eller 12 § överklagas hos regeringen genom besvär. I övrigt får länsstyrelsens beslut inte överklagas.

Polismyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

17 § Till böter döms den som

1. uppsåtligen bryter mot 2, 6 eller 7 §
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3–5 §§
3. uppsåtligen åsidosätter föreskrifter enligt 13 § andra stycket eller 14 §.

Till böter, högst 1 000 kronor, döms den som uppsåtligen bryter mot föreskrifter enligt 8 § första eller andra stycket, 9 § första stycket, 11 § första stycket, 12 § första stycket eller 13 § tredje stycket.

Om en container ställs upp i strid mot 2 § eller mot en föreskrift som har meddelats för uppställningen, döms även ägaren till böter. Detta gäller dock inte, om ägaren har gjort vad som ankommer på honom för att hindra förseelsen.

Om ett barn, som inte har fyllt femton år, handlar i strid mot 6 § första eller andra stycket eller 7 § första stycket, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt första stycket. Detta gäller inte, om vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att hindra förseelsen.

Den som åsidosätter ett vitesföreläggande som avses i 19 § döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

18 § Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och ammunition som är avsedd för vapnet får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Spritdrycker, vin eller starköl, som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid mot lokal ordningsföreskrift skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Vad som har sagts nu gäller också i fråga om spritdrycker, vin eller starköl som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

Angående beslag av egendom, som kan antas vara förverkad enligt första stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med den avvikelsen att bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid inte gäller i annat fall än då rätten utsatt sådan tid. I fråga om drycker som kan antas vara förverkade enligt andra stycket gäller 2 och 3 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m.

19 § Om någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt denna lag, lokal ordningsföreskrift eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 9, 13 eller 14 §, får polismyndigheten förelägga honom att inom viss tid vidta åtgärden. Detta gäller endast om han inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas.

Ett föreläggande får även avse skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har ställts upp eller anbringats på allmän plats utan erforderligt tillstånd enligt 2 § eller i

strid mot föreskrifter som gäller för tillståndet. Detsamma gäller i fråga om anordningar som inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet.

I föreläggandet får vite sättas ut eller som påföljd för underlåtenhet att efterkomma föreläggandet anges att rättelse kan komma att ske genom polismyndighetens försorg på den försumliges bekostnad. Polismyndigheten får vidta åtgärden på den försumliges bekostnad

1. om den försumlige inte efterkommer ett föreläggande i vilket sådan påföljd har satts ut,

2. om han inte kan anträffas med ett föreläggande, eller

3. om det av hänsyn till trafiken eller till ordning och säkerhet är nödvändigt att åtgärden vidtas genast.

Ett föreläggande enligt andra stycket får, om det avser en container, riktas även mot containerns ägare, om det inte är uppenbart att någon annan är ansvarig för uppställningen.

2 Förslag till Förordning med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommunerna får meddela föreskrifter enligt 1 § tredje stycket, 8 § första stycket samt 11 § första stycket ordningslagen (0000:000). Kommunerna får vidare meddela föreskrifter enligt 9 § första stycket ordningslagen i fråga om en hamn som ägs eller förvaltas av kommunen.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter enligt 8 § första stycket ordningslagen får inte användas för att meddela föreskrifter som innebär inskränkning i den enskildes frihet att framföra musikaliskt eller annat konstnärligt verk.

Innan en kommun meddelar föreskrifter enligt 9 § första stycket ordningslagen, skall kommunen samråda med sjöfartsverket.

2 § När länsstyrelsen har fastställt en kommunal föreskrift enligt 1 § tredje stycket, 8 § första stycket eller 9 § första stycket ordningslagen (0000:000), skall länsstyrelsen genast på kommunens bekostnad föra in beslutet och föreskriften i länets författningssamling. Detsamma gäller när länsstyrelsen har fastställt ett beslut om ändring eller upphävande av en sådan föreskrift.

Kungörelse om fastställelsen skall genom kommunens försorg anslås samt föras in i ortstidning. Kommunen skall se till att tryckta exemplar av föreskriften finns att tillgå för allmänheten.

3 § Kommunens föreskrifter enligt 11 § första stycket ordningslagen (0000:000) skall genom länsstyrelsens försorg och på kommunens bekostnad kungöras i länets författningssamling så snart det kan ske. Kungörelsen skall genom kommunens försorg anslås samt föras in i ortstidning. Kommunen skall se till att tryckta exemplar av föreskrifterna finns att tillgå för allmänheten. Kommunen skall skyndsamt underrätta länsstyrelsen om de föreskrifter som kommunen har meddelat.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om kommunens beslut om ändring eller upphävande av föreskrifter enligt 11 § första stycket ordningslagen.

4 § Länsstyrelserna får meddela föreskrifter enligt 9 § första stycket ordningslagen (0000:000) i fråga om hamnar som ägs eller förvaltas av staten eller av enskild samt föreskrifter enligt 12 § första stycket ordningslagen. Innan en länsstyrelse meddelar föreskrifter enligt 9 § första stycket ordningslagen, skall länsstyrelsen samråda med sjöfartsverket.

Föreskrifter enligt 12 § första stycket ordningslagen gäller när de har kungjorts eller vid den senare tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall behöver föreskrifterna inte kungöras i länets författningssamling. De får i stället kungöras genom att föras in i ortstidning eller läsas upp i rundradio.

Detsamma gäller i fråga om ändring av eller upphävande av en sådan föreskrift.

Denna förordning träder i kraft den ..... då förordningen (1982:1173) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter skall upphöra att gälla.

3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m m[1]

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m.m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § allmänna ordningsstadgan sägs för ändamål, varom i 2 § av stadgan förmäles, må kommun, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga avgift för upplåtelsen. Rätt att *uttaga* avgift föreligger *även* i fråga om upplåtelse, som avser salutorg eller liknande plats som *i vederbörlig ordning upplåtits* till allmän försäljningsplats.	*Om tillstånd enligt 2 § ordningslagen (0000:000) har lämnats i fråga om sådan allmän plats som står under kommunens förvaltning, får kommunen ta ut avgift* för upplåtelsen. Rätt att *ta ut* avgift föreligger *också* i fråga om upplåtelse, som avser salutorg eller liknande plats som *kommunen har upplåtit* till allmän försäljningsplats.
Avgift utgår med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.	
Grunder för beräkning av avgift beslutas av kommunfullmäktige.	
	Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte, när tillstånd enligt 2 § ordningslagen avser kvartersmark som kommunen har upplåtit med nyttjanderätt.

Denna lag träder i kraft den

[1] Lagen omtryckt 1972:102.

4 Förslag till Lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

Härigenom föreskrivs att 18, 19 och 24 §§ renhållningslagen (1979:596) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	18 §
Kommunen skall inom områden med stadsplan fullgöra den skyldighet som föreskrivs i 3 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) att hålla ren gata, torg, park och annan sådan allmän plats samt allmän väg. På sådan allmän plats och på allmän väg inom områden med stadsplan skall kommunen även röja snö, skaffa undan snö och is, sanda eller vidta annan åtgärd för att motverka halka, föra bort sand och annat som påförts till motverkande av halka samt rensa och tina upp rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning. Inom områden med byggnadsplan skall kommunen fullgöra motsvarande skyldighet i fråga om allmän väg. Skyldighet att vidta åtgärd som sagts nu gäller dock inte i den mån åtgärden skall vidtas av staten som väghållare.	*Kommunen skall inom områden med fastställd stadsplan genom renhållning och andra åtgärder hålla gator, torg, parker och andra allmänna platser samt allmänna vägar i ett sådant skick att skäliga sanitära hänsyn och trevnadshänsyn samt skäliga krav på framkomlighet och trafiksäkerhet blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om allmänna vägar inom områden med fastställd byggnadsplan. Kommunens skyldighet gäller inte, om åtgärderna skall vidtas av staten som väghållare.*
	Renhållning och andra åtgärder enligt första stycket skall också utföras på sådan kvartersmark inom område med fastställd stadsplan som har iordningställts och upplåtits för allmän trafik. Skyldigheten att vidta dessa åtgärder åvilar fastighetens ägare eller annan som i stället för fastighetsägaren är skattskyldig för fastigheten enligt kommunalskattelagen (1928:370). I fråga om mark för allmän trafik i vilken servitut eller nyttjanderätt har upplåtits enligt 41 a § byggnadslagen (1947:385) skall dock skyldigheten ankomma på kommunen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Regeringen meddelar närmare föreskrifter om de åtgärder som skall utföras på grund av bestämmelserna i första och andra styckena.
När särskilda skäl föreligger, får regeringen på framställning av kommunen medge undantag från första stycket.	
	19 §
Kommunen kan ålägga den som äger en fastighet inom ett område med fastställd stadsplan eller som i stället för ägaren är skattskyldig för fastigheten enligt kommunalskattelagen (1928:370) att *fullgöra skyldighet* som *anges* i 18 § första stycket i fråga om gångbana eller annat utrymme utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.	Kommunen kan ålägga den som äger en fastighet inom ett område med fastställd stadsplan eller som i stället för ägaren är skattskyldig för fastigheten enligt kommunalskattelagen (1928:370) att *utföra de åtgärder* som *avses* i 18 § första stycket i fråga om gångbana eller annat utrymme utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken.
Har *person* som avses i första stycket inte tidigare *haft* sådan skyldighet, skall kommunens beslut underställas länsstyrelsen.	Har *för fastighet* som avses i första stycket inte tidigare *gällt* sådan skyldighet, skall kommunens beslut underställas länsstyrelsen.
	24 §
Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § första stycket eller som yrkesmässigt eller annars i större omfattning samlar in och forslar bort avfall i strid mot 7 § andra stycket döms till böter.	Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § första stycket eller som yrkesmässigt eller annars i större omfattning samlar in och forslar bort avfall i strid mot 7 § andra stycket döms till böter. *Till samma straff döms den som bryter mot 18 §.*

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till Förordning om ändring i renhållningsförordningen (1979:904)

Härigenom föreskrivs att i renhållningsförordningen (1979:904) skall införas en ny paragraf, 8 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §
	Renhållning enligt 18 § första och andra styckena renhållningslagen (1979:596) sker genom sopning, bortförande av orenlighet och nedskräpande föremål, borttagande av ogräs och annan jämförlig åtgärd.
	Andra åtgärder enligt 18 § första och andra styckena renhållningslagen är
	1. snöröjning och undanskaffande av snö och is,
	2. sandning eller annan åtgärd för att motverka halka,
	3. bortförande av sand och annat som påförts till motverkande av halka, samt
	4. rensning och upptining av rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning.

Denna förordning träder i kraft den

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar

Härigenom föreskrivs att i lagen (1943:459) om tillsyn över hundar skall införas två nya paragrafer, 4 a och 4 b §§, med nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Hund som löper lös utan tillsyn får tas om hand av var och en. Den som tar hand om hunden skall genast underrätta hundens ägare eller polismyndigheten.

En polismyndighet som har erhållit underrättelse enligt första stycket beslutar om hur hunden skall förvaras. Polismyndigheten skall genast delge hundens ägare underrättelse om omhändertagandet. Om denne är okänd eller inte kan anträffas, skall kungörelse om omhändertagandet införas i ortstidning. Kungörelsen skall innehålla uppgift om att hunden kan komma att överlåtas eller avlivas, om den inte hämtas inom den tid som anges i tredje stycket.

Om hunden inte har hämtats inom tre veckor efter det att delgivning enligt andra stycket skedde eller kungörelse infördes i ortstidning, får polismyndigheten överlåta eller avliva hunden. Polismyndigheten får i stället besluta att omhändertagandet skall bestå tills vidare.

Bestämmelserna i denna paragraf om hundens ägare gäller även den som har mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

Bestämmelserna i denna paragraf och i 4 b § gäller i stället för vad som föreskrivs i lagen (1938:121) om hittegods. Bestämmelserna inverkar i övrigt inte på den rätt att omhänderta och avliva eller vidta annan åtgärd med hund som kan finnas enligt lag eller annan författning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 b §
	Kostnader som föranleds av omhändertagande enligt 4 a § skall förskotteras av allmänna medel.
	Kostnaden skall återbetalas av hundens ägare eller den som har mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.
	Polismyndigheten får besluta att en omhändertagen hund inte skall utlämnas förrän kostnaden har betalats. Ersättningsskyldigheten får sättas ned eller efterges, om särskilda skäl föreligger.
	Har vederlag utgått vid överlåtelse av hund, skall kostnaden så långt det räcker tas ur köpesumman.

Denna lag träder i kraft den

7 Förslag till Förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460)[1]

Härigenom förskrivs i fråga om länsstyrelseinstruktionen (1971:460)
dels att 10 § skall upphöra att gälla,
dels att 29 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
29 §[2]	
Länspolischefen beslutar, om annat ej följer av andra eller tredje stycket, ensam i ärenden som enligt diarieplanen skall handläggas på länspolischefsexpeditionen och som ej skall avgöras av styrelsen. I arbetsordning som avses i 25 § andra stycket får föreskrivas att annan tjänsteman på länspolischefsexpeditionen beslutar i sådant ärende.	
På föredragning av länspolischefen beslutar landshövdingen i ärenden som rör polisens verksamhetsformer eller som avses i 6 § tredje stycket första och andra meningen polislagen (1984:387), när det är fråga om allvarliga ordningsstörande händelser eller andra händelser, som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden rörande användningen av polisstyrkorna, eller när omständigheterna i annat fall kräver det. Ett ärende som rör polisens verksamhetsformer eller som avses i 6 § tredje stycket första och andra meningen polislagen får hänskjutas till styrelsen endast om det rör allmänna riktlinjer eller föreskrifter för denna verksamhet.	
I annat ärende som avses i första stycket beslutar landshövdingen på föredragning av länspolischefen, om ärendet är av särskild vikt. Också ärende som avses i *10 § denna instruktion, 11 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller 2 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster* avgörs av landshövdingen.	I annat ärende som avses i första stycket beslutar landshövdingen på föredragning av länspolischefen, om ärendet är av särskild vikt. Också ärende som avses i *12 § ordningslagen (0000:000) eller 13 § andra stycket lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar* avgörs av landshövdingen.

Denna förordning träder i kraft den

[1] Omtryckt 1982:638
[2] Senaste lydelse 1984:735

8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar[1]

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
I fråga om andra författningar än lagar gäller att 4–9 §§ inte tillämpas på en författning	
1. som på grund av sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till envar eller	
2. som endast reglerar en statlig myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, förutsatt att författningen inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.	
Regeringen får föreskriva dels att lokala trafikföreskrifter inte behöver kungöras på det sätt som anges i 9 §, dels att föreskrifter om högsta tillåtna färdhastighet inte behöver kungöras på det sätt som anges i 6 §.	Regeringen får föreskriva dels att lokala trafikföreskrifter *eller föreskrifter som avses i 12 § ordningslagen (0000:000)* inte behöver kungöras på det sätt som anges i 9 §, dels att föreskrifter om högsta tillåtna färdhastighet inte behöver kungöras på det sätt som anges i 6 §.

Denna lag träder i kraft den

[1] Lagen omtryckt 1982:1254
[2] Senaste lydelse 1985:17

9 Förslag till Lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller i fråga om trafik med tunnelbana och spårväg samt sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i yrkestrafiklagen (1979:559).

2 § Med trafiktjänsteman förstås den som är anställd hos ett trafikföretag och har uppgifter som avser ordningen och säkerheten inom företagets område. Lagens bestämmelser om trafiktjänsteman gäller dock endast den som genom att bära uniform eller märke eller på något annat sätt visar att han är trafiktjänsteman.

Ordningsföreskrifter

3 § En trafiktjänsteman får meddela de anvisningar eller tillsägelser som behövs för att ordningen och säkerheten inom trafikföretagets område skall upprätthållas.

4 § Spritdrycker, vin eller starköl får inte förtäras inom ett trafikföretags område. Vad som har sagts nu gäller inte i fråga om drycker som har serverats vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen.

5 § Utan trafikföretagets tillstånd får inte någon beträda spårområde för tunnelbana eller sådan del av spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel, skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten har tillträde.

6 § Utan trafikföretagets tillstånd får inte egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet medföras inom företagets område.

7 § Tillträde till ett trafikföretags område får vägras den som medför egendom som avses i 6 § eller är berusad eller annars uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken.

Den som bryter mot 4–6 §§ eller är berusad eller på annat sätt stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är skyldig att på uppmaning av trafiktjänsteman lämna trafikföretagets område. Detsamma gäller den som inte efterkommer en sådan anvisning eller tillsägelse enligt 3 §, som har väsentlig betydelse för ordningen eller för säkerheten i trafiken.

Tredskas den som vägrats tillträde enligt första stycket eller som

uppmanats att lämna trafikföretagets område enligt andra stycket, får en polisman eller en ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom.

Ansvar m.m.

8 § Den som bryter mot 4 eller 5 § döms till böter, högst 1 000 kronor, om inte gärningen är belagd med straff i annan författning. Detsamma gäller den som genom att vidröra manöver- eller signalanordningar eller på liknande sätt äventyrar säkerheten i trafiken.

9 § Spritdrycker, vin eller starköl som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid mot 4 § skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det.

I fråga om drycker som kan antas vara förverkade enligt denna paragraf gäller 2 och 3 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

10 Förslag till Lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägstrafiklagen (1985:192)
dels att 6 kap. 1 och 3 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagens 6 kap. skall införas tre nya paragrafer, 1 a, 8 och 9 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	1 §
Utan *trafikföretagets* tillstånd får inte någon beträda *spårområden* för järnväg *eller tunnelbana* utom på platser där det av skyltar, utjämning av höjdskillnaden mellan spåren och markplanet, gångfållor eller andra anordningar klart framgår att allmänheten har tillträde.	Utan *järnvägens* tillstånd får inte någon beträda *spårområde* för järnväg utom på platser där det av skyltar, utjämning av höjdskillnaden mellan spåren och markplanet, gångfållor eller andra anordningar klart framgår att allmänheten har tillträde.
Utan spårvägens tillstånd får inte någon beträda en sådan del av en spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.	
Den som bryter mot förbudet i första eller andra stycket döms till böter, högst 1 000 kronor, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.	
	1 a §
	Spritdrycker, vin eller starköl får inte förtäras inom järnvägens område. Vad som har sagts nu gäller inte i fråga om drycker som har serverats vid tillåten servering och inte heller om järnvägen för särskilt fall har medgett förtäringen.
	3 §
En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg får från järnvägens område avlägsna den som överträder förbudet i 1 § *första stycket,* den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventy-	En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg får från järnvägens område avlägsna den som överträder förbudet i *1 §,* den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i

Nuvarande lydelse

rar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är oundgängligen nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, skall polisen omedelbart underrättas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess att han har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

Föreslagen lydelse

järnvägsdriften. Om det är oundgängligen nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, skall polisen omedelbart underrättas. Den omhändertagne får hållas kvar till dess att han har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst får också avlägsna den som överträder förbudet i 1 a § från järnvägens område.

8 §

Den som bryter mot förbudet i 1 eller 1 a § döms till böter, högst 1 000 kronor, om inte gärningen är belagd med straff i annan författning.

9 §

Spritdrycker, vin eller starköl som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid mot 1 a § skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det.

I fråga om drycker som kan antas vara förverkade enligt denna paragraf gäller 2 och 3 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Denna lag träder i kraft den

11 Förslag till Lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §[1]

Alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel, vilka påträffas hos den som gör sig skyldig till gärning som avses i 21 kap. 13 eller 14 § brottsbalken och därvid är berusad, så att det framgår av hans åtbörder eller tal, skola vara förverkade, om ej särskilda skäl äro däremot.

Samma lag vare, om sådana drycker eller berusningsmedel påträffas hos den som brutit mot 4 § lagen om straff för vissa trafikbrott, 13 kap. 6 § luftfartslagen eller 325 § sjölagen eller hos någon som medföljt vid tillfället, såframt berusningsmedlen må antagas hava varit avsedda även för den som begått gärningen.

Medför någon i strid mot gällande bestämmelser spritdrycker, vin eller starköl vid offentlig tillställning, skola de ock vara förverkade som i första stycket sägs.

2 §[2]

Angående beslag av egendom som avses i 1 § skall vad i allmänhet är stadgat om beslag i brottmål äga motsvarande tillämpning, med följande avvikelser:

1. Beslagtagen egendom må bevisligen förstöras om dess värde är ringa eller egendomens förstörande eljest måste anses försvarligt. I annat fall må egendomen försäljas, spritdrycker, vin eller starköl till det i lagen (1977:293) om handel med drycker omnämnda partihandelsbolaget, öl till tillverkare av sådan vara och annan egendom på sätt som med hänsyn till egendomens beskaffenhet finnes lämpligt. Belopp, som erhållits vid försäljning av beslagtagen egendom, tillfaller kronan.

Beslut om förstörande eller försäljning meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. I fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket första punkten rättegångsbalken får sådant beslut meddelas även av polismyndigheten.

Går beslag åter och är egendomen jämlikt denna paragraf förstörd eller såld, skall ersättning av allmänna medel utgå med belopp, som motsvarar egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller eljest finnes skäligt. Beslut om ersättning meddelas av åklagaren. Är den som drabbats av beslaget missnöjd med beslut om ersättning, äge han inom en månad från det han erhöll del av beslutet påkalla rättens prövning därav. Ansökan härom göres vid den domstol, som ägt upptaga fråga om beslagets bestånd. Ersättning utbetalas av länsstyrelsen efter framställning av åklagaren.

2. Vad i 27 kap. 7 § rättegångsbalken är stadgat om att åtal skall väckas inom viss tid skall ej gälla i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

3. Har förverkande av beslagtagen egendom ej förelagts och godkänts i

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
samband med strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot och väckes ej åtal, prövar åklagaren, huruvida egendomen skall vara förverkad enligt 1 §. Förordnande därom meddelas skriftligen. Den, från vilken beslaget skett, äger hos åklagaren anmäla missnöje med förordnandet inom en månad från det han erhöll del därav. Anmäles missnöje, har åklagaren att, om ej beslaget finnes böra hävas, väcka talan om egendomens förverkande. Sker det ej inom en månad från det anmälan gjorts, skall beslaget gå åter.	
4. Om polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i föreläggande av ordningsbot, skall anmälan om beslaget göras hos polismyndigheten.	
5. I fråga om spritdrycker, vin eller starköl, som *i strid mot gällande bestämmelser medföres vid offentlig tillställning,* har den som tjänstgör som ordningsvakt vid tillställningen samma rätt att *taga* egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman.	5. I fråga om spritdrycker, vin eller starköl, som *påträffas hos den som förtär eller förvarar sådana drycker i strid mot 15 § lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar eller 6 kap. 1 a § järnvägstrafiklagen (1985:192) eller 4 § lagen (0000:000) om ordning och säkerhet i kollektivtrafik,* har den som tjänstgör som ordningsvakt vid tillställningen *eller inom trafikföretagets område* samma rätt att *ta* egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman. *Detsamma gäller befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samt sådan trafiktjänsteman som avses i 2 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik när dryckerna förtärs i strid med 6 kap. 1 a § järnvägstrafiklagen eller 4 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.*
Ordningsvakt som verkställt beslag skall skyndsamt *till polismyndigheten göra anmälan härom* och överlämna den beslagtagna egendomen.	*Den som har* verkställt beslag *enligt första stycket* skall skyndsamt *anmäla detta till polismyndigheten* och överlämna den beslagtagna egendomen.

Denna lag träder i kraft den

[1] Senaste lydelse 1977:297
[2] Senaste lydelse 1980:582

12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs att 56 § lagen (1977:293) om handel med drycker skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	56 §
På serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller, får ej någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än som har serverats i enlighet med tillståndet.	På serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller, får ej någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än som har serverats i enlighet med tillståndet. *Vad som har sagts nu gäller inte i fråga om förtäring av öl på järnvägståg i inrikes trafik.*

Ej heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på serveringsställe där alkoholdrycker ej får serveras eller i lokal, som yrkesmässigt upplåtes för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat och dryck tillhandahålles av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker ej är tillåten.

Alkoholdryck som ej får serveras i lokal som avses i denna paragraf får ej heller förvaras i sådan lokal eller därtill hörande utrymmen annat än om det är uppenbart att drycken ej är avsedd att drickas på stället.

Denna lag träder i kraft den

13 Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken skall tillkomma

1. befattningshavare som handhar säkerhets- eller ordningstjänst vid kanal- eller slussverk eller järnvägsanläggning eller allmän flygplats eller godkänd enskild flygplats;

2. den som utan att vara krigsman för försvaret fullgör bevaknings- eller ordningsuppgift och därvid bär uniform eller märke som tydligt utvisar denna uppgift;

3. tjänsteman som avses i 2 § lagen (0000:000) om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.

Denna lag träder i kraft den

14 Förslag till
Lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

2 § Allmän sammankomst är en sammankomst vid vilken mötesfriheten eller demonstrationsfriheten utövas. Allmän sammankomst är t. ex. politiskt möte, demonstration, sammankomst för undervisning, föredrag eller religionsutövning, teaterföreställning, konsert, biografföreställning eller annan sammankomst för framförande av konstnärligt verk.

En sammankomst är allmän endast om den anordnas för allmänheten, om allmänheten har tillträde eller om den bör anses som allmän med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas.

3 § Bestämmelserna i denna lag om allmänna sammankomster gäller även om det vid sammankomsten förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk.

4 § Offentlig tillställning är tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivolinöjen, marknad, festtåg och annan tillställning som inte är en allmän sammankomst.

En tillställning är offentlig endast om den anordnas för allmänheten, om allmänheten har tillträde eller om den bör anses som allmän med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas.

Tillställning till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudan skall anses som offentlig, om tillställningen uppenbarligen utgör en del av en rörelse som drivs uteslutande eller väsentligen för anordnande av sådana tillställningar.

Anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning

5 § En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får inte utan tillstånd av polismyndigheten anordnas på en allmän plats som avses i 1 § första stycket ordningslagen (0000:000).

Tillstånd krävs även i annat fall för offentlig danstillställning, tivolinöjen, marknad eller liknande nöjestillställning samt för tävling eller uppvisning i motorsport och professionell brottning. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får polismyndigheten befria en anordnare från skyldigheten att söka tillstånd enligt detta stycke för tillställningar av visst slag. Polismyndighetens beslut får förenas med villkor för befrielsen.

En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får hållas utan tillstånd enligt första stycket, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de

anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken.

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller till trafiken eller för att motverka farsot.

6 § Den som utomhus inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område vill anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning för vilken tillstånd inte behövs enligt 5 § skall anmäla detta till polismyndigheten. Anmälningsskyldighet gäller också för offentlig tillställning som hålls inomhus inom sådant område.

Sammankomst som avses i 5 § tredje stycket behöver inte anmälas.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får polismyndigheten befria en anordnare från skyldigheten att anmäla sammankomster eller tillställningar av visst slag. Polismyndighetens beslut får förenas med villkor för befrielsen.

7 § En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall göras skriftligen i god tid. Om möjligt skall ansökningen ges in till polismyndigheten senast på sjunde dagen före sammankomsten eller tillställningen.

Ansökningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning och om de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Polismyndigheten får förelägga anordnaren att lämna ytterligare uppgifter eller själv sörja för den utredning som behövs. Om det med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna en offentlig tillställning behövs undersökning som kräver särskild fackkunskap, får polismyndigheten anlita sakkunnig på anordnarens bekostnad.

Ett föreläggande enligt tredje stycket får inte avse skyldighet att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan muntlig framställning som avses förekomma vid sammankomsten eller tillställningen.

8 § En anmälan om en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt senast på femte dagen före sammankomsten eller tillställningen.

Anmälningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning och om de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta. Polismyndigheten får förelägga anordnaren att lämna ytterligare uppgifter eller själv sörja för den utredning som behövs. Härvid gäller vad som föreskrivs i 7 § fjärde stycket.

9 § Beslut med anledning av en ansökan enligt 7 § eller en anmälan enligt 8 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter som polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen. Vidare skall beslutet innehålla uppgift om det högsta belopp som anordnaren av en offentlig tillställning kan komma att åläggas att betala i ersättning för polisens kostnader för ordningshållning.

10 § Ett tält får användas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning endast om det erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall. Tält, som är avsett för fler än 150 personer och som får uppföras utan byggnadslov (samlingstält), skall vara besiktigat och godkänt av riksprovplats. Vid besiktningen skall riksprovplatsen särskilt pröva tältets stabilitet, brandsäkerhet och inredning.

Besiktning skall ske innan tältet första gången tas i bruk i Sverige (första besiktning) och vid regelbundet återkommande tillfällen (återkommande besiktning). Om tältet har ändrats i ett avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten, skall det åter besiktigas.

Godkännande gäller för en tid av minst tre och högst sju år.

Om ett samlingstält på grund av skada eller av annan orsak inte längre erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall, får riksprovplatsen förbjuda att tältet används så länge felet består. Om riksprovplatsens beslut inte kan avvaktas, får polismyndigheten besluta om användningsförbud.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgift för sådan provning och kontroll som sker på grund av bestämmelserna i denna paragraf.

11 § Karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande tivolianordningar får användas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning endast om de erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall och om de är besiktigade och godkända. Vid besiktningen skall särskilt anordningens hållfasthet och stabilitet prövas.

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

12 § Offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning får inte anordnas.

13 § Regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom visst län eller del av län, om det är påkallat med hänsyn till att riket är i krig eller krigsfara.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen får föreskriva att offentliga tillställningar inte får hållas inom visst län eller del av län, om det är påkallat med hänsyn till att riket är i krig eller krigsfara eller för att motverka farsot.

Ordningsföreskrifter

14 § Anordnaren skall svara för att god ordning råder vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Föreskrifterna får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter får föreskrivas endast i fråga om offentliga tillställningar och konserter. Föreskrifterna får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att

möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på annat sätt.

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

15 § Vid en offentlig tillställning får spritdrycker, vin eller starköl drickas endast om de har serverats vid tillåten servering av sådana drycker. Polismyndigheten får dock för särskilda fall medge undantag från vad som har sagts nu. Spritdrycker, vin eller starköl som inte får drickas vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen.

Den som bryter mot förbudet i första stycket är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen.

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

Barn under 16 år får inte utan tillstånd av yrkesinspektionen medverka vid offentlig cirkusföreställning, tivolinöjen, marknad eller därmed jämförlig offentlig tillställning. Tillstånd får ges endast om medverkandet inte kan antas inverka menligt på barnets hälsa, utveckling eller skolgång. Tillstånd enligt denna paragraf behövs inte, om frågan om barnets medverkan prövas av yrkesinspektionen enligt bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Om biografföreställning, filmförevisning vid offentlig tillställning, tävling med fordon på väg, tävling eller uppvisning med luftfartyg och om allmän sammankomst eller offentlig tillställning för vilken bevillningsavgift för särskilda förmåner och rättigheter skall utgå gäller särskilda föreskrifter utöver bestämmelserna i denna lag.

17 § Polischefen i orten skall ha tillträde till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Detsamma gäller annan som polismyndigheten har utsett att närvara.

Upplösning m. m. av allmän sammankomst och offentlig tillställning

18 § Polismyndigheten får inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som hålls i strid mot en föreskrift som har meddelats enligt 13 § eller mot ett beslut att sammankomsten eller tillställningen inte får hållas.

Polismyndigheten får vidare upplösa

1. en allmän sammankomst, om svårare oordning uppkommer vid sammankomsten eller om denna föranleder avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid denna förekommer något som strider mot lag eller om den föranleder oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

En sammankomst eller tillställning får upplösas endast om mindre

ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Befogenhet att upplösa en allmän sammankomst får, om inte särskilda skäl föranleder annat, endast ges polisman i befälsställning.

19 § Polismyndigheten får förbjuda förnyande av

1. en allmän sammankomst som har visat sig medföra svårare oordning vid sammankomsten, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,
2. en offentlig tillställning som åsyftar eller innebär något som strider mot lag,
3. en offentlig tillställning som har visat sig medföra oordning eller fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

Förbud mot förnyande av en sammankomst eller tillställning får meddelas endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga för att förebygga lagstridigt handlande, upprätthålla ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Kostnader för ordningshållning

20 § Den som anordnar en allmän sammankomst får inte åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av sammankomsten.

21 § Den som anordnar en offentlig tillställning i vinningssyfte skall ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Detta gäller dock inte, om anordnaren är en sådan ideell förening som avses i 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen (1928:370). Ersättningsskyldighet får sättas ned eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som kan ha bestämts enligt 9 § inte överskridas.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur polisens kostnader för ordningshållning skall beräknas.

22 § Om anordnaren av en offentlig tillställning inte har gjort ansökan eller anmälan som krävs enligt 7 eller 8 § eller inte har fullgjort ansöknings- eller anmälningsskyldigheten inom tid som anges i dessa paragrafer och om beslut enligt 9 § på grund därav inte har kunnat meddelas före tillställningen, skall polismyndigheten ålägga anordnaren att ersätta polisens kostnader för ordningshållning, som har föranletts av tillställningen i den mån kostnaderna beror på anordnarens försummelse. Detsamma gäller, om anordnaren inte har följt de föreskrifter om ordning och säkerhet som har meddelats för tillställningen. Vad som sägs i denna paragraf gäller även i fråga om anordnare som inte är ersättningsskyldig enligt 21 §.

Om de kostnader som beror på anordnarens försummelse inte kan beräknas med tillräcklig säkerhet, skall polismyndigheten uppskatta dem till skäligt belopp.

Ersättningsskyldighet enligt första stycket får sättas ned eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Överklagande

23 § Polismyndighetens beslut enligt denna lag överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Riksprovplatsens beslut enligt 10 § överklagas genom besvär hos länsstyrelsen i det län där riksprovplatsen finns. Länsstyrelsens beslut om ersättningsskyldighet enligt 21 eller 22 § överklagas hos kammarrätten genom besvär. I övrigt får länsstyrelsens beslut inte överklagas.

Socialstyrelsens beslut enligt 16 § första stycket får inte överklagas. Yrkesinspektionens beslut enligt 16 § andra stycket överklagas hos arbetarskyddsstyrelsen genom besvär. Arbetarskyddsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Polismyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Detta gäller dock inte beslut om ersättningsskyldighet enligt 21 eller 22 §.

Ansvar m. m.

24 § Till böter döms

1. den som bryter mot 5 § första eller andra stycket, 6 § första stycket, mot en föreskrift eller ett förbud som har meddelats enligt 13 §, 14 § andra stycket eller 19 §, mot ett villkor som har meddelats enligt 5 § andra stycket eller 6 § tredje stycket eller mot ett föreläggande enligt 7 § tredje stycket eller 8 § andra stycket,

2. den som lämnar oriktig uppgift angående förhållanden om vilka polismyndigheten enligt 7 eller 8 § får begära uppgifter,

3. den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller som bryter mot ett användningsförbud eller mot en föreskrift som har meddelats för användandet,

4. den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning och därvid upplåter en tivolianordning som saknar godkännande enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 § eller som bryter mot ett användningsförbud eller mot en föreskrift som har meddelats för användandet,

5. den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning utan tillstånd enligt 16 § första eller andra stycket i fall då sådant tillstånd behövs, eller

6. den som anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har inställts eller upplösts enligt 18 §.

Den som bryter mot 15 § första stycket döms till böter, högst 1 000 kronor, om inte gärningen är belagd med straff i annan författning.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som anordnar en offentlig tillställning i strid mot 12 §.

Vid förseelse mot 16 § andra stycket skall också den som har vårdnaden om barnet straffas enligt första stycket denna paragraf. Detta gäller inte, om vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att förhindra förseelsen.

25 § Om en anordnare av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning har gjort sig skyldig till överträdelse som avses i 24 §, får vad som har uppburits i avgifter eller i annan ersättning för bevistande av sammankomsten eller tillställningen förklaras förverkat efter vad som kan anses skäligt. Om vederlaget har utgått i annat än pengar och om vederlaget inte finns i behåll, får i stället värdet förklaras förverkat.

Spritdrycker, vin eller starköl som påträffas hos den som förtär eller förvarar sådana drycker i strid mot 15 § skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. I fråga om drycker som kan antas vara förverkade enligt detta stycke gäller 2 och 3 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m.

Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt första stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med den avvikelsen att bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid inte gäller i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som gäller utförande och besiktning av anläggning för motorsport eller olycksberedskap vid sådan anläggning eller som i övrigt behövs från säkerhetssynpunkt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att andra bestämmelser än som föreskrivs i denna lag skall gälla i fråga om tid för ingivande av och innehållet i ansökan eller anmälan om tävling eller uppvisning i motorsport.

15 Förslag till
Förordning med bemyndigande för rikspolisstyrelsen och länsstyrelser att meddela föreskrifter om offentliga tillställningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En länsstyrelse får föreskriva att offentliga tillställningar inte får hållas inom länet eller del av detta, om det är påkallat för att motverka farsot.

2 § Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 26 § lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Innan rikspolisstyrelsen meddelar sådana föreskrifter, skall rikspolisstyrelsen samråda med statens vägverk och trafiksäkerhetsverket.

Denna förordning träder i kraft den

16 Förslag till Förordning om godkännande av samlingstält

1 § Denna förordning gäller för sådana samlingstält som avses i 10 § lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

2 § Vid första besiktningen skall riksprovplatsen kontrollera att tältet med tillhörande inredning och andra anordningar har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter och som i övrigt är tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.

3 § Om riksprovplatsen finner att tältet är så utfört som anges i 2 §, skall riksprovplatsen utfärda bevis om detta (godkännandebevis). Riksprovplatsen skall i samband härmed fastställa det högsta antal personer som samtidigt får vistas i tältet. Riksprovplatsen får också meddela andra föreskrifter som behövs av säkerhetsskäl.

Om inte riksprovplatsen bestämmer annat med stöd av 6 §, gäller godkännandet för en tid av fem år, räknat från sista dagen i den månad då besiktningen skedde. Godkännandets giltighetstid och det högsta antal personer som samtidigt får vistas i tältet skall anges i godkännandebeviset. Andra föreskrifter som riksprovplatsen har meddelat skall också anges i godkännandebeviset.

4 § Om ett samlingstält inte har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter, får riksprovplatsen, om det kan ske utan fara för brand eller annan olycka, godkänna tältet för användning under viss kortare tid på villkor att bristen avhjälps inom denna tid.

5 § Återkommande besiktning skall ske före utgången av giltighetstiden för godkännandet, dock tidigast tre månader dessförinnan.

Bestämmelserna i 2–4 §§ gäller också i fråga om återkommande besiktning.

6 § Riksprovplatsen får bestämma kortare eller längre giltighetstid för godkännandet än som anges i 3 §, om särskilda skäl föranleder det. Giltighetstiden får dock inte understiga tre år och inte överstiga sju år.

7 § En polismyndighet, som har beslutat om användningsförbud, skall omedelbart underrätta riksprovplatsen. Riksprovplatsen skall härefter pröva om beslutet skall bestå.

Om riksprovplatsen eller polismyndigheten har beslutat om användningsförbud, skall godkännandebeviset infordras.

Ett beslut om användningsförbud gäller omedelbart.

8 § I fråga om riksprovplatsens beslut enligt denna förordning gäller 23 § första stycket lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

9 § Bestämmelser om rätt för riksprovplatsen att ta ut avgift finns i lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m.

10 § Ytterligare föreskrifter för verkställighet av 10 § lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och av bestämmelserna i denna förordning meddelas av statens brandnämnd efter samråd med rikspolisstyrelsen och statens planverk.

Denna förordning träder i kraft den

17 Förslag till Förordning om godkännande av tivolianordningar

1 § Denna förordning gäller för sådana tivolianordningar som avses i 11 § lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

2 § En tivolianordning skall besiktigas innan den första gången tas i bruk i Sverige (första besiktning). Därefter skall anordningen besiktigas vid regelbundet återkommande tillfällen (återkommande besiktning). Om anordningen har ändrats i ett avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten, skall den åter besiktigas. Sådan besiktning anses som första besiktning.

3 § Besiktning utförs av riksprovplats.

4 § Vid första besiktningen skall riksprovplatsen kontrollera att tivolianordningen har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter och som i övrigt är tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.

5 § Om riksprovplatsen finner att tivolianordningen är så utförd som anges i 4 §, skall riksprovplatsen utfärda bevis om detta (godkännandebevis). Riksprovplatsen skall i samband härmed fastställa det högsta antal personer som samtidigt får använda anordningen. Riksprovplatsen får också meddela andra föreskrifter som behövs av säkerhetsskäl.

Om inte riksprovplatsen bestämmer annat med stöd av 8 §, gäller godkännandet för en tid av ett år, räknat från sista dagen i den månad då besiktningen skedde. Godkännandets giltighetstid och det högsta antal personer som samtidigt får använda tivolianordningen skall anges i godkännandebeviset. Andra föreskrifter som riksprovplatsen har meddelat skall också anges i godkännandebeviset.

6 § Om en tivolianordning inte har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter, får riksprovplatsen, om det kan ske utan fara för olycksfall, godkänna anordningen för användning under viss kortare tid på villkor att bristen avhjälps inom denna tid.

7 § Återkommande besiktning skall ske före utgången av giltighetstiden för godkännandet, dock tidigast tre månader dessförinnan.

Bestämmelserna i 3–6 §§ gäller också i fråga om återkommande besiktning.

8 § Riksprovplatsen får bestämma kortare eller längre giltighetstid för godkännandet än som anges i 5 §, om särskilda skäl föranleder det.

9 § Om en tivolianordning på grund av skada eller av annan orsak inte längre erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall, får riksprovplatsen förbjuda att anordningen används så länge felet består. Om riksprovplatsens beslut inte kan avvaktas, får polismyndigheten besluta om användningsförbud. Polismyndigheten skall omedelbart underrätta riksprovplatsen om beslutet. Riksprovplatsen skall härefter pröva om beslutet skall bestå.

Om riksprovplatsen eller polismyndigheten har beslutat om användningsförbud, skall godkännandebeviset infordras.

Ett beslut om användningsförbud gäller omedelbart.

10 § Polismyndighetens eller riksprovplatsens beslut enligt denna förordning överklagas genom besvär hos länsstyrelsen i det län där riksprovplatsen finns. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

11 § Bestämmelser om rätt för riksprovplatsen att ta ut avgift finns i lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m.

12 § Närmare bestämmelser om utförandet av en tivolianordning meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med statens industriverk och arbetarskyddsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den

18 Förslag till Förordning om ändring i smittskyddskungörelsen (1968:234)

Härigenom föreskrivs att 4 § smittskyddskungörelsen (1968:234) skall upphöra att gälla vid utgången av

19 Förslag till
Lag om införande av ordningslagen (0000:000) och vissa andra författningar om ordning och säkerhet

1 § Denna lag samt följande lagar träder i kraft den....., nämligen

1. ordningslagen (0000:000),
2. lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, samt
3. lagen (0000:000) om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.

Vid ikraftträdandet skall följande författningar upphöra att gälla, nämligen

1. lagen (1956:618) om allmänna sammankomster,
2. allmänna ordningsstadgan (1956:617),
3. förordningen (1874 nr 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket, samt
4. kungörelsen (1950:153) med vissa tillämpningsföreskrifter till förordningen (1874 nr 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket.

Vid ikraftträdandet skall taxor och reglementen som har beslutats med stöd av 23 § ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 (nr 22) eller med stöd av 25 § allmänna ordningsstadgan upphöra att gälla.

Lokal ordningsstadga som har beslutats med stöd av ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 eller med stöd av allmänna ordningsstadgan skall upphöra att gälla senast den

Hamnordning och andra ordningsföreskrifter för hamn som har beslutats med stöd av förordningen angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket skall upphöra att gälla senast den

Föreskrifter som har beslutats med stöd av 10 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) skall upphöra att gälla senast den

2 § Om inte annat sägs i det följande tillämpas bestämmelserna i ordningslagen (0000:000) och lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i fall då ansökan eller anmälan enligt en författning som anges i 1 § andra–femte styckena har gjorts före ikraftträdandet men då ännu inte har slutligt prövats.

3 § Godkännande enligt 6 § tredje stycket allmänna ordningsstadgan (1956:617) gäller till och med den . . . som tillstånd enligt 6 § tredje stycket ordningslagen (0000:000).

4 § Utan hinder av 10 och 11 §§ lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får ett samlingstält eller en tivolianordning användas för sitt ändamål till dess första besiktning sker, om skriftlig ansökan om besiktning görs före den

5 § Ansökan om undantag från bestämmelsen i 21 § första stycket första punkten allmänna ordningsstadgan (1956:617) handläggs av länsstyrelsen även efter ikraftträdandet av lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

6 § I fråga om talan mot ett beslut enligt en författning som avses i 1 § andra–sjätte styckena som har meddelats före ikraftträdandet av ordningslagen (0000:000) och lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar gäller äldre bestämmelser.

7 § Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i ordningslagen (0000:000) eller lagen (0000:000) om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

1 Inledning

I ordningsstadgeutredningens uppdrag (Dir. 1977:15) har ingått att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst) i syfte att anpassa stadgan till bestämmelserna om normgivningsmakten i regeringsformen (RF) samt att överväga vissa sakliga ändringar i AOst. Enligt direktiven skall utredningen i sitt arbete särskilt

- anpassa AOst till RF:s bestämmelser om normgivningsmakten
- överväga om bestämmelser av det slag som f. n. finns i lokala ordningsstadgor behövs och i vilken form de i så fall bör meddelas
- överväga möjligheterna till minskad statlig kontroll
- överväga definitionen av begreppet allmän plats
- överväga om kravet på polismyndighetens tillstånd för gatumusicerande bör behållas
- överväga om kravet på polismyndighetens tillstånd för tävling eller uppvisning med motorfordon på plats som inte är allmän bör behållas
- överväga slopande av avgifterna för polisbevakning vid ideellt inriktade offentliga tillställningar
- överväga bestämmelser om skyldighet för kommunerna att se till att det vid friluftsbad och andra badanläggningar finns anordningar för att hindra drunkningsolyckor
- utreda frågan om säkerheten i liftanordningar och skidbackar
- överväga behovet av ändrade bestämmelser rörande användningen av pyrotekniska artiklar
- överväga åtgärder för att undanröja eller minska olycksrisker och olägenheter, särskilt för synskadade, till följd av uppställning av containrar, byggnadsställningar m. m. på gångbanor

Utredningen skall också kunna ta upp frågor som har samband med de frågor som särskilt nämns i direktiven. Direktiven återges i sin helhet i *bilaga*.

Utredningen har också i sitt arbete att beakta direktiven (Dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning. Enligt dessa direktiv skall alla förslag kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Om förslag som innebär utgiftsökningar för t. ex. stat eller kommun läggs fram, måste samtidigt visas hur förslagen skall finansieras genom besparingar inom andra områden av utredningsarbetet.

Vad vidare angår uppdraget bör nämnas att regeringen till utredningen har överlämnat följande skrivelser:

1 1978-01-21, 1978-12-21, 1980-04-17, 1980-12-23, 1981-04-09 och 1983-

06-02 skrivelser rörande katt- och hundhållning (behandlas i avsnitt 11.4.2),

2 1979-02-15 och 1980-10-30 skrivelser rörande åtgärder mot barnolycksfall vid brunnar (behandlas i kap. 8),

3 1979-10-11 och 1981-03-05 skrivelser rörande gatumusik (behandlas i avsnitt 17.3),

4 1979-10-11 skrivelse om förbud mot skotrar och bandvagnar i nedfarter i anslutning till liftanläggningar (behandlas i avsnitt 10.5),

5 1979-12-06 skrivelse angående utmärkning av svaga isar (behandlas i specialmotiveringen till 4 § ordningslagen),

6 1981-09-17 skrivelse rörande brandskyddsföreskrifter m. m. vid cirkusföreställningar (behandlas i avsnitt 17.4),

7 1982-03-04 förslag om ändring i 22 § AOst (behandlas i avsnitt 17.5),

8 1982-12-16 riksdagens skrivelse 1982/83:58 jämte justitieutskottets betänkande 1982/83:6 med anledning av propositionen 1982/83:9 om åtgärder mot alkoholförtäring på allmän plats m. m. i vad skrivelsen avser frågan om föreskrifter om tillståndskrav för gatumusik i lokala ordningsstadgor (behandlas i avsnitt 17.3),

9 1983-02-17 skrivelse angående rätt för kommunerna att föreskriva begränsningar av torghandelssortimentet (behandlas i avsnitt 11.4.4),

10 1983-09-01 skrivelse om införande av möjligheter att utfärda lokala reglementen för viss tåg- och busstrafik (behandlas i kap. 16),

11 1984-03-08 skrivelse angående säkerheten vid vattenrutschbanor,

12 1984-03-29 skrivelse om sådan ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall att också containrar och lastflak skall omfattas av lagen (behandlas i kap. 6), samt

13 1984-06-14 skrivelse om åtgärder för att underlätta cirkusverksamheten i Sverige (behandlas i avsnitt 17.4).

Utredningen har vidare mottagit ett stort antal skrivelser från myndigheter, organisationer och enskilda i frågor som har anknytning till utredningsuppdraget.

En del av de frågor som redovisats i det föregående har behandlats i delbetänkanden. I maj 1978 överlämnade utredningen betänkandet (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m. I betänkandet föreslogs bestämmelser om bl. a. kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar och vissa allmänna sammankomster samt om skyldighet för polismyndigheten att ta särskild hänsyn till gångtrafikens intressen när tillstånd ges till uppställning av olika anordningar på allmän plats. I betänkandet behandlades också frågan om tillståndskravet för anordnande av motortävlingar. Utredningens förslag ledde till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1980.

I december 1981 överlämnade utredningen betänkandet (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m. I betänkandet föreslogs bestämmelser om förverkande av vissa alkoholdrycker vid överträdelse av förtäringsförbud i lokala ordningsstadgor och om lättnader i tillståndskravet för gatumusicerande. Förslaget ledde till lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1983.

Utredningens arbete har till en början ägnats åt kartläggning och analys av problemen. Som ett led i arbetet har utredningen genomfört ett flertal

undersökningar och haft omfattande kontakter med myndigheter och organisationer. I de delar av utredningsuppdraget som redovisas i detta slutbetänkande har utredningen infordrat och undersökt samtliga under år 1979 gällande lokala ordningsstadgor samt flertalet vid samma tid gällande lokala taxor och reglementen, som utfärdats enligt 25 § AOst. Utredningen har under hösten 1982 gått igenom samtliga gällande beslut enligt 10 § länsstyrelseinstruktionen. Vidare har utredningen genom en enkät till vissa kommuner undersökt bl. a. vilka kriterier kommunerna tillämpar vid utövandet av sin vetorätt i ärenden om upplåtelser av mark som är allmän plats. Genom en enkät till vissa kommuner och polismyndigheter har utredningen undersökt huruvida olagliga containeruppställningar inom de skilda kommunerna och polisdistrikten anses föranleda problem.

I frågan om olagliga uppställningar av containrar har utredningen haft tillgång till remissyttranden som ingetts till kommunikationsdepartementet med anledning av en framställning från Stockholms kommun. Utredningen har även begärt in yttranden från olika polismyndigheter angående tillämpningen av AOst:s bestämmelser om befogenhet för polismyndigheten att meddela ordningsföreskrifter för särskilda fall (8 §). Slutligen har utredningen inhämtat yttrande från olika myndigheter, fackliga organisationer och trafikföretag angående bl. a. ordningsproblemen i den kollektiva persontrafiken och de lagstiftningsåtgärder som anses påkallade för att komma till rätta med eller begränsa ordningsstörningar.

Utredningen har haft överläggningar med bl. a. polismyndigheten i Malmö, Malmö kommun och Svenska kommunalarbetareförbundet rörande hundföroreningar, med företrädare för den pyrotekniska industrin angående användningen av pyrotekniska varor, med statens planverk, barnmiljörådet, Samarbetskommittén mot barnolycksfall och Rädda barnen angående säkerhetsåtgärder beträffande brunnar, med rikspolisstyrelsen, statens elinspektion, statens brandnämnd, statens planverk och statens mät- och provråd rörande säkerheten i föreställnings- och mötestält och vid användande av tivolianordningar samt med Svenska lokaltrafikföreningen och Aktiebolaget Storstockholms lokaltrafik angående ordningsproblemen och ordningshållningen i den kollektiva persontrafiken. Företrädare för utredningen har också deltagit i ett skidsäkerhetsseminarium i Stockholm under hösten 1982. Under arbetet har utredningen samrått med andra kommittéer, t. ex. utredningen om tillträdesskydd (Fö 1982:03).

Slutligen kan nämnas att utredningen jämsides med det huvudsakliga arbetet har besvarat ett stort antal remisser.

Utredningen redovisar nu sina överväganden om och förslag till en reviderad ordningslagstiftning. Utredningen föreslår härvid att en lag om allmän ordning och säkerhet, kallad ordningslag, införs och att bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar sammanförs till en lag. Vidare föreslår utredningen att en särskild lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik införs. Utredningen föreslår också vissa ändringar i gällande författningar.

2 Ordningslagstiftningen i stora drag

2.1 Allmänna ordningsstadgan och lokala ordningsstadgor

2.1.1 Allmän historik

AOst trädde i kraft den 1 januari 1958 och ersatte då ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 (nr 22). Förarbetena till AOst finns i betänkandena (SOU 1944:48) med förslag till allmän ordningsstadga och (SOU 1954:37) Allmän ordningsstadga samt prop. 1956:143 med förslag till allmän ordningsstadga m. m.

1868 års ordningsstadga för rikets städer var den första för landets tätorter gemensamma ordningsförfattningen. Stadgan gällde generellt inom alla landets städer, och den kunde dessutom genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t och länsstyrelsen bli tillämplig på köpingar och vissa andra tätbebyggda områden. Före stadgans tillkomst utgjordes ordningsföreskrifterna av enstaka spridda föreskrifter i lag eller annan författning samt av en omfattande lokal normgivning i form av stadgor, reglementen, kungörelser, påbud m. m. utfärdade av länsstyrelsen eller av magistraten eller annan stadsmyndighet. För landsbygden utfärdades lokala ordningsföreskrifter av sockenstämman eller sockennämnden. Länsstyrelsens förordningsmakt gällde i viss utsträckning också på landsbygden.

De förändringar som samhället genomgick och som radikalt ändrade förutsättningarna för 1868 års stadga kunde inte i längden mötas med ändringar i denna. År 1944 lades därför fram ett betänkande med förslag till en ny allmän ordningsstadga. Förslaget innehöll bestämmelser för såväl tätbebyggda områden som den egentliga landsbygden. Flertalet materiella föreskrifter i 1868 års stadga och ett stort antal lokala föreskrifter arbetades in i förslaget. Betänkandet utsattes vid remissbehandlingen för så kraftig kritik att det inte ansågs kunna läggas till grund för lagstiftning. Nya sakkunniga tillkallades därför, och dessa överlämnade år 1954 ett betänkande med förslag till allmän ordningsstadga. Betänkandet innehöll även förslag till en lag om allmänna sammankomster och en lag angående skyldighet att renhålla gata m. m. Efter remissbehandlingen lades fram en proposition som bifölls av 1956 års riksdag (prop. 1956:143, 1 LU 37, rskr. 401). AOst har därefter ändrats åtskilliga gånger (senast 1982:1171).

2.1.2 Gällande rätt

AOst innehåller dels allmänna ordningsföreskrifter, dels föreskrifter om offentliga tillställningar. De allmänna ordningsföreskrifterna gäller i vissa fall endast för allmänna platser.

AOst inleds med en definition av begreppet allmän plats (1 § första stycket).

I 2–6 §§ finns bestämmelser om krav på polismyndighetens tillstånd för ianspråktagande av allmänna platser för olika ändamål, om renhållning och tillsyn över byggnader m. m., om avlägsnande av snö och is från takrännor o. d., om säkerhetsåtgärder vid upptagande av vakar eller vid grävning, schaktning och liknande arbeten, om skyddsanordningar vid brunnar, om sprängning, fyrverkeri och skjutning med eld-, luft- eller fjädervapen samt om krav på godkännande av civila skjutbanor.

Enligt 7 § första stycket får regeringen meddela de ytterligare ordningsföreskrifter i avseende å den allmänna ordningen – utöver de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst – som behövs för en kommun eller del av en kommun. Sådana föreskrifter får efter regeringens bemyndigande meddelas av länsstyrelsen eller kommunen i lokal ordningsstadga. I lokal ordningsstadga får också bestämmas att sådana till allmänt begagnande upplåtna områden som inte utgör allmän plats enligt huvudregeln i 1 § första stycket vid tillämpningen av de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller av föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats (1 § andra stycket).

Regeringen har i förordningen (1982:1173) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter bemyndigat landets kommuner och länsstyrelser att i lokal ordningsstadga meddela sådana föreskrifter om den allmänna ordningen som avses i 7 § AOst.

Lokal ordningsstadga antas av kommunfullmäktige (23 §). Beslutet skall underställas länsstyrelsen. Fullmäktiges beslut om lokal ordningsstadga överklagas genom kommunalbesvär, medan länsstyrelsens beslut i underställningsärendet överklagas hos regeringen genom besvär (27 §).

Enligt 8 § AOst får polismyndigheten meddela de ordningsföreskrifter som behövs för särskilda fall. Dessa ordningsföreskrifter får således inte vara sådana allmänna bestämmelser för kommunen som skall meddelas i form av lokal ordningsstadga.

I 25 § AOst finns en bestämmelse om befogenhet för länsstyrelsen att efter kommunens hörande utfärda lokala taxor och reglementen för åkare, spårvägsföretag m. m.

Förseelser mot de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller mot en bestämmelse i lokal ordningsstadga, taxa eller reglemente eller mot polismyndighetens föreskrifter enligt 8 § bestraffas enligt 28 § med böter, högst 500 kronor, eller, vid försvårande omständigheter, med dagsböter. AOst innehåller också bestämmelser om förverkande och om vitesföreläggande eller tvångsutförande på den enskildes bekostnad i vissa fall.

Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund (numera Svenska kommunförbundet) har utarbetat ett normalförslag till lokal ordningsstadga. Förslaget har vid skilda tillfällen omarbetats med hänsyn till nytillkommen lagstiftning.

I 9–22 §§ AOst finns bestämmelser om offentliga tillställningar. Enligt 9 § första stycket avses med offentlig tillställning tävling eller uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster. En offentlig tillställning är således en tillställning av nöjeskaraktär. Bestämmelserna om offentliga tillställningar avser i övrigt krav på polismyndighetens tillstånd till tillställningar i vissa fall, anmälningsskyldighet, innehållet i ansökan eller anmälan, föreskrifter om ordningshållning och kostnader för ordningshållning samt inställande, upplösning eller förbud mot förnyande av offentlig tillställning. Vidare finns bestämmelser om straff, förverkande och besvär. Utredningen behandlar de offentliga tillställningarna i kap. 17.

2.2 Lagen om allmänna sammankomster

I lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (ändrad senast 1982:1172) (LAS) regleras sådana sammankomster som omfattas av RF:s bestämmelser om mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Lagen är tillämplig på allmän sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som avser föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller religionsövning. Den gäller också för allmän teaterföreställning, konsert, biografföreställning och annan sammankomst för framförande av konstnärligt verk.

LAS innehåller bestämmelser om krav på polismyndighetens tillstånd för anordnande av allmän sammankomst på allmän plats, om anmälningsskyldighet i andra fall, om innehållet i ansökan och anmälan, om ordningshållning och kostnader för ordningshållning, om inställande, upplösning och förbud mot förnyande av allmän sammankomst samt om straff och besvär. Regleringen sammanfaller i stort med vad som gäller för offentliga tillställningar, Bestämmelserna om allmänna sammankomster är dock mestadels mindre långtgående. Också de allmänna sammankomsterna behandlas närmare i kap. 17.

2.3 Länsstyrelseinstruktionen

Till ordningslagstiftningen bör även räknas en bestämmelse i 10 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) (L Instr.) Enligt paragrafen får länsstyrelsen förelägga vite för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, när påföljd inte är bestämd i lag eller annan författning. Bestämmelsen har ansetts ge länsstyrelserna en befogenhet att utfärda såväl individuella vitesförelägganden mot enskilda som generella vitessanktionerade föreskrifter för var och en. Utredningen behandlar 10 § L Instr. i kap. 13.

3 Regeringsformen

3.1 Inledning

En huvuduppgift för utredningen är att anpassa AOst och de lokala ordningsstadgorna till RF:s regler om normgivningsmakten. I utredningens direktiv framhålls att AOst i huvudsak innehåller bestämmelser som enligt RF skall meddelas genom lag och att även de lokala ordningsstadgorna ibland torde innehålla bestämmelser som enligt RF inte får meddelas i annan ordning än genom lag. RF:s bestämmelser om fördelningen av normgivningskompetensen mellan riksdag och regering och om möjligheterna att delegera denna kompetens till förvaltningsmyndighet eller kommun har därför särskild betydelse för utredningens överväganden. I det följande redovisas huvuddragen av normgivningsmaktens fördelning enligt RF (avsnitt 3.2) och grundlagsstödet för den lokala förordningsmakten (avsnitt 3.3). I utredningens arbete aktualiseras också olika frågor som har ett direkt samband med RF:s bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Utredningen redogör därför i korthet också för dessa bestämmelser (avsnitt 3.4).

3.2 Normgivningsmakten

Normgivningsmaktens fördelning mellan riksdagen och regeringen regleras främst i 8 kap. RF. Med begreppet *norm* avses en rättsregel som är bindande för myndigheter och enskilda och som är generellt tillämpbar. En norm anses uppfylla kravet på generell tillämpbarhet, om den avser t. ex. situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd personkrets (prop. 1973:90 s. 204). En föreskrift – norm – behöver således inte förlora sin generella karaktär för att den har tidsbegränsad giltighet eller för att den gäller endast inom ett lokalt avgränsat område. Som generella föreskrifter betraktas t. ex. förordningar om prisstopp och lokala förbud mot allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar vid krig, krigsfara eller farsot (2 § LAS, 11 § AOst). Beslut som avser vissa konkret bestämda markområden anses, alltefter omfattningen av den krets som berörs av besluten, ibland som normer och ibland som beslut i det enskilda fallet. Om beslutet närmast riktar sig till fastighetsägare eller andra rättsinnehavare inom området, t. ex. bebyggelseplaner, byggnadsförbud eller beslut om bildande av naturreservat, brukar det inte anses som en norm.[1] Om beslutet däremot helt eller

[1] jfr dock lagrådets yttrande den 12 mars 1985 över lagrådsremissen den 20 oktober 1983 med förslag till ny plan- och bygglag s. 9.

främst riktar sig till medborgarna i gemen brukar kravet på generell tillämpbarhet anses uppfyllt och beslutet blir således att betrakta som en norm. Föreskrifter som riktar sig till fastighetsägare eller liknande personkategorier inom ett större område, exempelvis ett län, anses ha så generell karaktär att de bör betraktas som normer (prop. 1975/76:112 s. 64 f).[1]

De centrala delarna av normgivningen ankommer på riksdagen. Huvuddelen av normgivningen i övrigt ankommer på regeringen, antingen direkt på grund av bestämmelser i RF eller på grund av delegation från riksdagen. I 8 kap. RF anges ett antal ämnen i vilka det i första hand ankommer på riksdagen att besluta, det s. k. *primära lagområdet.* Hit hör bl. a. frågor av privaträttslig natur, dvs föreskrifter om enskildas personliga ställning och om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 §), samt sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden, s. k. betungande offentligrättslig lagstiftning (8 kap. 3 §). Till den betungande offentligrättsliga lagstiftningen hör bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott.

Inom delar av det primära lagområdet är delegation av riksdagens normgivningsmakt inte möjlig. Detta s. k. *obligatoriska lagområde* innefattar bl. a. huvuddelen av den civilrättsliga lagstiftningen samt föreskrifter som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Inom andra delar av det primära lagområdet kan riksdagen emellertid genom lag delegera normgivningskompetens till regeringen och, som framgår av följande avsnitt, till förvaltningsmyndighet eller kommun. I 8 kap. 7–10 §§ anges uttömmande de fall där delegering kan ske.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket kan regeringen, utan hinder av bestämmelsen i 8 kap. 3 §, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl. a. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, kommunikationer, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö, natur- och miljövård, trafik och ordningen på allmän plats. Bemyndigandet ger enligt paragrafens andra stycke inte regeringen rätt att besluta om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan dock i den lag som innehåller bemyndigandet föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet, s. k. *blankettstraffstadgande.* Regeringen anses med stöd av ett bemyndigande kunna meddela föreskrifter om, förutom böter, vitesföreläggande och andra tvångsmedel som inte begränsar någon av fri- och rättigheterna (prop. 1975:8 s. 45). I riksdagens bemyndiganden brukar inte anges vilka slags sanktioner regeringen får föreskriva.

Regeringen har också en direkt på RF grundad behörighet att besluta normer. Hit hör dels förskrifter som inte enligt grundlagen skall meddelas av riksdagen, den s. k. *restkompetensen,* dels föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 13 §). Med föreskrifter om verkställighet av lag avses i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Det ansågs emellertid vid RF:s tillkomst ofrånkomligt att tillåta att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter även i materiellt hänseende "fyller ut" en lag. En förutsättning härför angavs dock vara att den lagbestämmelse som kompletteras med en verkställighetsföreskrift är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom verkstäl-

[1] Se även Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 34.

lighetsföreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan uppfattas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (prop. 1973:90 s. 211).

3.3 Den lokala förordningsmakten

När riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan den samtidigt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s. k. *subdelegation* (8 kap. 11 §). Härigenom ges grundlagsstöd åt den lokala förordningsmakten.

Den lokala förordningsmakten grundade sig tidigare i stor utsträckning på författningar som beslutats av Kungl. Maj:t – med eller utan riksdagens hörande – inom ramen för den s. k. ekonomiska och administrativa lagstiftningen i 1809 års regeringsform. Dessa äldre författningar gäller enligt punkten 6 i övergångsbestämmelserna till RF utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som föreskrivs i RF. Bemyndigande, som har beslutats av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får enligt samma punkt utnyttjas även efter det att RF trätt i kraft, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Genom 1974 års grundlagsreform fördes stora delar av den ekonomiska och administrativa lagstiftningen över till lagområdet. Avsikten var emellertid att den kompetensfördelning som hade utvecklats i praxis i huvudsak skulle gälla också i framtiden (prop. 1973:90 s. 207). I RF togs därför in de bestämmelser om rätt för riksdagen att till regeringen delegera delar av sin normgivningskompetens för vilka utredningen har redogjort i föregående avsnitt. Vidare togs in den tidigare nämnda möjligheten till subdelegation. Grundlagberedningen hade i sitt förslag till ny regeringsform endast föreslagit subdelegation till förvaltningsmyndighet[1]. Föredragande departementschefen ansåg emellertid att subdelegation borde kunna ske även till kommunerna. I prop. 1973:90 anfördes följande (s. 319).

> En fråga som aktualiseras i detta sammanhang gäller den s. k. *kommunala förordningsmakten*. Genom vissa av regeringen beslutade författningar tillerkänns kommunernas fullmäktige rätt att besluta för allmänheten bindande föreskrifter, vilka i regel är straffsanktionerade i den författning som innehåller bemyndigandet. De viktigaste slagen av sådana föreskrifter är lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar. Det bör dock tilläggas att fullmäktiges beslut i flertalet fall måste fastställas av länsstyrelsen för att bli giltiga. Föreskrifterna kan i dessa fall också beslutas av länsstyrelsen mot fullmäktiges vilja. De måste då fastställas av Kungl. Maj:t.
>
> Föreskrifterna i de författningar som jag har nämnt nu ligger på grund av 3 § i huvudsak inom det primära lagområdet. Detta innebär att sådana av regeringen beslutade författningar, som innehåller bemyndiganden för kommunernas fullmäktige, i framtiden måste grunda sig på delegation enligt 7 §. Det blir då naturligt att se bemyndigandena för kommunernas fullmäktige som fall av subdelegation av riksdagens normgivningskompetens. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf tas in bestämmelser av innehåll att subdelegation skall kunna ske även till kommun.

Bestämmelsen i 8 kap. 11 § RF gör det formellt möjligt för regeringen att

[1] (SOU 1972:15) Ny regeringsform, Ny riksdagsordning, s. 105.

efter bemyndigande i lag delegera vidare hela den normgivningskompetens som den har fått av riksdagen. Vid stadgandets tillkomst förutsattes emellertid att subdelegation i allmänhet endast skulle avse en del av den kompetens som regeringen fått. Straffbestämmelser borde aldrig subdelegeras. I propositionen anfördes följande (s. 320).

> Den normgivningskompetens som enligt den föreslagna paragrafen skall kunna delegeras vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun är visserligen formellt inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Det måste emellertid förutsättas att subdelegation i allmänhet kommer att omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet. En sådan ordning överensstämmer också bäst med den föreslagna bestämmelsens ordalydelse. – – – Straffbestämmelser bör enligt min uppfattning inte bli föremål för subdelegation. Eftersom rätten till subdelegation bygger på medgivande av riksdagen, kan riksdagen utsträcka eller begränsa subdelegationsmöjligheten på det sätt som riksdagen finner lämpligt.

I motiven till RF berördes också frågan om hur riksdagen skulle utforma sina bemyndiganden till regeringen. Under remissbehandlingen av grundlagberedningens betänkande hade uttryckts farhågor för att bemyndigandena skulle bli så allmänt hållna att de inte mycket skulle skilja sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen i fråga om vilka delegation var möjlig. Departementschefen uttalade emellertid att så allmänt hållna bemyndiganden skulle stå i uppenbar strid mot intentionerna bakom grundlagen. Det fick dock ankomma på riksdagen att från fall till fall avgöra hur detaljerade bemyndigandena skulle vara. Om det var fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter, borde man enligt departementschefen kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden (prop. 1973:90 s. 209).

Det bör tilläggas att den s. k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § RF endast kan delegeras till förvaltningsmyndighet. Samma förhållande gäller i fråga om verkställighetsföreskrifter.

Bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF om rätt för riksdagen att besluta om blankettstraffstadganden avser enligt sin ordalydelse endast "överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet". RF eller motiven till RF ger inte något uttryckligt svar på frågan huruvida riksdagen kan genom lag besluta om annan rättsverkan av brott än böter i de fall då straffbudets närmare materiella innehåll kommer att fyllas ut av förvaltningsmyndighet eller kommun till vilka regeringen har delegerat sin förordningsmakt. I praxis efter RF:s ikraftträdande har det dock förekommit att riksdagen föreskrivit annan påföljd eller rättsverkan av brott än böter för överträdelse av föreskrift som har meddelats av förvaltningsmyndighet eller kommun.[1]

3.4 Vissa grundläggande fri- och rättigheter

[1] Se t. ex. prop. 1981/82:94 s. 261, prop. 1982/83:9 s. 17, jfr dock prop. 1981/82:219 s. 76, 81.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Yttrandefriheten definieras

som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor. Med mötesfrihet avses en frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfriheten är en frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats.

Dessa s. k. *opinionsfriheter* fick sin nuvarande lydelse genom lagstiftning år 1976.[1] Lagstiftningen innebar en viss utvidgning av det grundlagsskyddade området, främst genom att konstnärliga uttrycksformer uttryckligen tillerkändes grundlagsskydd. Samtidigt infördes i RF bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra ingrepp i opinionsfriheterna (2 kap. 12–14 §§).

Någon inskränkning i religionsfriheten får inte göras. I övrigt får de nyss uppräknade fri- och rättigheterna under vissa förutsättningar begränsas genom lag eller – i ett fåtal fall – genom annan författning efter bemyndigande i lag. Generellt gäller att begränsningar i opinionsfriheterna får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får inte gå längre än vad ändamålet kräver och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får begränsningar göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § RF).

Begränsningar av de olika opinionsfriheterna får ske endast för att tillgodose skilda för varje frihet särskilt angivna syften. Enligt 2 kap. 13 § RF får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller för förebyggande och beivrande av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får också begränsas. I övrigt får begränsningar i yttrande- och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter skall alltid beaktas. Föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar sättet att sprida eller motta yttranden skall dock inte anses som en begränsning av yttrande- eller informationsfriheten (2 kap. 13 § tredje stycket RF). Hit hör bl. a. föreskrifter om skyltar i byggnadslagen (1947:385), naturvårdslagen (1964:822) och väglagen (1971:948) samt lokala ordningsföreskrifter om krav på tillstånd för affischering eller för användning av högtalarbilar. Även bestämmelsen i 2 § AOst bör räknas hit (prop. 1975/76:209 s. 155).

Mötes- och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 14 § RF begränsas av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. I övrigt får ingrepp i dessa friheter inte göras.

Yttrandefrihetsutredningen har i ett betänkande under hösten 1983 (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit att möjligheterna att begränsa främst mötes- och demonstrationsfriheten skall inskränkas ytterligare. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 18.11.

[1] Prop. 1975/76:209, KU 56, rskr. 414, KU 1976/77:1, rskr. 2.

4 Några grundläggande frågor

Regleringen av frågor rörande ordning och säkerhet skedde som tidigare nämnts länge genom en omfattande lokal rättsbildning. 1868 års ordningsstadga för rikets städer medförde en betydande centralisering av ordningslagstiftningen. Vid tiden för 1868 års ordningsstadga var den generella författningsregleringen på många områden ganska sparsam. Åtskilliga frågor som numera anses höra till andra rättsområden betraktades allmänt som frågor rörande ordning och säkerhet och reglerades därför i stadgan eller i lokala ordningsföreskrifter som beslutades med stöd av stadgan. Nytillkommen lagstiftning om t. ex. trafik, byggnadsväsende eller hälsovård medförde dock att åtskilliga bestämmelser kunde rensas bort, när AOst ersatte den gamla stadgan. De allmänna ordningsföreskrifter som slutligen togs in i AOst kan därför sägas reglera frågor för vilka man inte har funnit en naturlig placering i någon annan författning. AOst innehåller till följd härav föreskrifter i högst skiftande ämnen, som renhållning, schaktning, grävning, brunnar och användningen av pyrotekniska artiklar. Också bestämmelserna om offentliga tillställningar har förts över från 1868 års ordningsstadga till AOst.

Den mera centrala ordningslagstiftningen utgörs i dag av bestämmelserna i AOst och LAS. Till ordningslagstiftningen bör också räknas bestämmelsen i 10 § LInstr. om rätt för länsstyrelsen att utfärda vitesföreläggande om allmän ordning och säkerhet samt bestämmelserna i förordningen (1874 nr 26 s. 11) ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket. Förordningen ger kommunerna en rätt att i samma ordning som gäller för lokala ordningsstadgor besluta om lokala hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnar. Även de föreskrifter med lokalt begränsat tillämpningsområde som utfärdas med stöd av AOst, LInstr. eller 1874 års förordning utgör givetvis en väsentlig del av ordningslagstiftningen.

Ordningslagstiftningen är i vissa delar föråldrad. Detta gäller främst den lokala regleringen i form av lokala ordningsföreskrifter, hamnordningar samt taxor och reglementen. Föreskrifterna har i många fall inte setts över på åtskilliga år, och de är därför i stort behov av en revidering. Behovet av lokala ordningsföreskrifter o. d. har också i någon mån minskat till följd av senare tillkommen lagstiftning. Även de bestämmelser som ger kommunerna eller andra lokala eller regionala myndigheter befogenhet att meddela lokala föreskrifter, t. ex. 7 § AOst rörande lokala ordningsstadgor, 25 § AOst rörande taxor och reglementen samt 1874 års förordning rörande hamnord-

ningar, behöver därför ses över. Detsamma gäller det vidsträckta bemyndigandet i 10 § LInstr. om rätt för länsstyrelsen att utfärda ordnings- och säkerhetsföreskrifter.

AOst är beslutad av regeringen efter riksdagens hörande med stöd av den s. k. ekonomiska lagstiftningsmakten i 1809 års regeringsform. Både de allmänna ordningsföreskrifterna i stadgan och stadgans bestämmelser om offentliga tillställningar är emellertid i stor utsträckning sådana för den enskilde "betungande" föreskrifter som enligt 8 kap. 3 § RF i princip skall meddelas genom lag. Detta gäller också flertalet lokala ordningsföreskrifter, hamnordningsföreskrifter och föreskrifter enligt 10 § LInstr. En reformering av ordningslagstiftningen behövs därför även av konstitutionella skäl.

De allmänna ordningsföreskrifterna i AOst och de lokala ordningsföreskrifterna fordrar som nämnts i princip lagform. I den mån föreskrifterna rör ett ämne som är delegeringsbart enligt 8 kap. 7 § RF, t. ex. ordningen på allmän plats eller skydd för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa, kan riksdagen emellertid i och för sig överlåta hela eller delar av sin normgivning i ämnet till regeringen. Riksdagen kan i samband härmed medge att regeringen överlåter åt kommunerna att meddela ordningsföreskrifter. Grundlagen drar således i dessa fall inte upp någon självklar gräns mellan de föreskrifter som bör beslutas genom lag och de föreskrifter som, efter bemyndigande, kan beslutas av regeringen eller kommunerna.

I motiven till AOst diskuterades ingående hur man borde dra gränsen mellan å ena sidan generella för hela landet gällande bestämmelser och å andra sidan föreskrifter med lokalt begränsat tillämpningsområde. Man framhöll härvid att önskemålet om enhetliga regler inte fick föranleda en detaljreglering i den allmänna stadgan som gick utöver behovet för varje enskilt samhälle. Sådana regler kunde nämligen lätt uppfattas som ett onödigt tvång, och de skulle därför endast med svårighet kunna upprätthållas. Det var således inte riktigt att i små landskommuner ha ordningsföreskrifter i alla de hänseenden som behövdes i större städer. Resultatet av övervägandena blev att AOst kom att innehålla relativt få allmänna ordningsföreskrifter, medan regleringen i övrigt sker på lokal nivå.

Enligt utredningens mening bör dessa synpunkter vara vägledande också vid utformningen av en ny ordningsförfattning. De senaste decennier nas kommunindelningsreformer har visserligen medfört att skillnaderna mellan kommunerna i någon mån har utjämnats och att den enskilda kommunen ofta innefattar både tätortsområden och områden av landsbygdskaraktär. Behovet av ordningsföreskrifter kan emellertid ändå variera påtagligt mellan exempelvis en storstadskommun och en glesbygdskommun. Utredningen anser därför att även en framtida reglering bör utformas så att man kan anpassa de olika ordningsföreskrifterna till behovet av regler för den enskilda kommunen. Detta förutsätter att den lokala normgivningen behålls i en eller annan form.

I olika skrivelser till utredningen har förts fram önskemål om generella ordningsföreskrifter i en mängd skiftande frågor, ofta av detaljbetonad karaktär. Utredningen har endast i begränsad omfattning ansett sig kunna föreslå författningsändringar för att tillgodose dessa önskemål. I ett modernt samhälle uppkommer ett stort antal ordnings- och säkerhetsfrågor som var och en i och för sig kan påstås kräva författningsreglering. Enligt

utredningens mening är det emellertid inte möjligt att genom föreskrifter av olika slag reglera varje situation som kan tänkas innebära en säkerhetsrisk för allmänheten eller som kan tänkas ge upphov till friktioner mellan människor. Behovet av en viss föreskrift måste således alltid vägas mot intresset av att den enskildes handlingsfrihet inte blir föremål för opåkallade inskränkningar.

Utredningen anser således i överensstämmelse med vad som anförts tidigare att en ny generell ordningsförfattning endast bör innehålla föreskrifter av vilka det finns ett allmänt och påtagligt behov. Om det härutöver på grund av de särskilda lokala förhållandena behövs ytterligare ordnings- eller säkerhetsföreskrifter bör regleringen ske på lokal nivå.

Utredningen föreslår att de grundläggande ordnings- och säkerhetsföreskrifterna samt föreskrifter om tvångsmedel av skilda slag m. m. tas in i en ny lag, en *ordningslag*. Lagen föreslås delvis ersätta AOst.

Den föreslagna ordningslagen bör i första hand innehålla de materiella ordningsföreskrifter som bör bli generellt tillämpliga inom hela landet. Som närmare utvecklas i följande kapitel (kap. 5–10) finns det också för framtiden ett behov av flertalet allmänna ordningsföreskrifter i AOst. Ordningslagen bör därför innehålla bestämmelser om allmän plats och om användning av allmän plats, om skyddsåtgärder vid bristfälliga byggnader o. d. samt vid brunnar och vakar, om sprängning och skjutning och om användningen av pyrotekniska artiklar. I lagen bör vidare tas in bestämmelser om straff, vite, tvångsutförande på den enskildes bekostnad, förverkande m. m. och om rätt för polismyndigheten att besluta om ordningsföreskrifter för vissa särskilt angivna verksamheter. Utredningen återkommer till dessa senare frågor i kap. 14 och 15 samt i specialmotiveringen till lagen. Slutligen bör lagen innehålla ett bemyndigande för kommunerna att besluta om lokala ordningsföreskrifter. Frågan om bemyndigandets utformning och om formerna för beslut om lokala ordningsföreskrifter behandlas i kap. 11.

Enligt 25 § AOst skall länsstyrelsen efter kommunens hörande utfärda lokala taxor och reglementen för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag e. d., om det behövs och om inte "annorlunda är föreskrivet", dvs. om taxor eller reglementen skall utfärdas i annan ordning. Bestämmelsen i 25 § AOst är delvis föråldrad. Åtskilliga taxor och reglementen som utfärdats enligt bestämmelsen är gamla, och de tillämpas inte längre. Som utredningen visar i kap. 16 finns det inte längre något behov av en bestämmelse om fastställelse av lokala taxor och reglementen för de verksamheter som regleras i 25 § AOst. Vissa gällande lokala reglementen innehåller emellertid ordningsföreskrifter för skilda slag av kollektiv persontrafik. Föreskrifterna avser t. ex. skyldighet att efterkomma anvisningar eller tillsägelser från trafikpersonalen, förbud mot alkoholförtäring eller annat störande beteende i trafiken, förbud mot att på olika sätt äventyra säkerheten i trafiken m. m.

Enligt utredningens mening måste bestämmelser som reglerar ordningen och säkerheten i den kollektiva persontrafiken i en eller annan form finnas också i framtiden. Om 25 § AOst upphävs, måste man således skapa en annan grund för den reglering från ordnings- och säkerhetssynpunkt som kan behövas. Bestämmelser kan behövas om allmänhetens åligganden, trafikpersonalens befogenheter, möjligheter till ingripande vid störande beteenden genom exempelvis avvisning och avlägsnande samt sanktioner som

straff, beslag och förverkande. Huvuddelen av dessa bestämmelser måste enligt RF meddelas i form av lag.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 25 § AOst upphävs och att gällande reglementen för kollektivtrafiken ersätts av en särskild *lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik*. Utredningens närmare överväganden i frågan redovisas i kap. 16.

Den rättsliga regleringen av frågor rörande ordning och säkerhet i de svenska allmänna hamnarna och i stor utsträckning också av verksamheten i hamnen sker genom särskilda för varje hamn gällande hamnordningar. Enligt den tidigare nämnda förordningen angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för de allmänna hamnarne i riket skall det för varje större stapelstad finnas en hamnordning med de föreskrifter om ordningen i hamnen som behövs utöver bestämmelserna i AOst. Hamnordning kan enligt förordningen upprättas även för annan allmän hamn. I fråga om antagande, tillämpning m. m. av hamnordning gäller AOst:s bestämmelser. Den drygt hundraåriga förordningen har inte anpassats till moderna förhållanden och den är därför enligt utredningens mening starkt föråldrad. Förordningens bestämmelser är inte heller förenliga med RF:s regler om normgivningsmakten. Utredningen anser dock, av skäl som närmare redovisas i kap. 12, att föreskrifter av den typ som nu finns i de lokala hamnordningarna i viss utsträckning måste kunna meddelas också i framtiden. Föreskrifterna bör liksom nu i allt väsentligt meddelas på lokal nivå. De kan härigenom bättre anpassas till de mångskiftande förhållandena i de svenska hamnarna.

Utredningen föreslår att 1874 års förordning upphävs och ersätts av ett bemyndigande i lag om rätt för regeringen och, efter regeringens bemyndigande, för kommunerna eller, i vissa fall, för länsstyrelsen att meddela de föreskrifter om ordningen och säkerheten i en hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen.

I 1868 års ordningsstadga gjordes inte någon grundläggande åtskillnad mellan allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Sammankomster hänfördes således under tillställningsbegreppet. Även i 1944 års betänkande ansåg man att bestämmelser om församlingsfriheten, dvs. rätten för medborgarna att hålla sammankomster för överläggning om allmänna eller enskilda angelägenheter, borde tas in i den nya ordningsstadgan. I direktiven för den nya utredningen framhöll departementschefen dock att församlingsfriheten var ett så väsentligt element i en demokratisk samhällsordning att dess huvudgrunder borde slås fast i lag. I enlighet härmed förordades i 1954 års betänkande att församlingsfriheten skulle omgärdas med det skydd som följde av en reglering i lag medan tillställningarna liksom tidigare skulle regleras i ordningsstadgan. I prop. 1956:143 följdes förslaget.

Föredragande departementschefen ansåg att man som allmänna sammankomster borde beteckna vad som med hänsyn till församlingsfrihetens grundsatser krävde reglering i lag. Tillställningsbegreppet skulle användas i de fall då erforderliga föreskrifter i ordningens och säkerhetens intresse kunde tas upp i den nya allmänna ordningsstadgan. Frågan om införande av grundlagsskydd för församlingsfriheten borde emellertid inte tas upp till prövning i samband med den reglering från ordnings- och säkerhetssynpunkt

som det då var fråga om (prop. s. 142). Uttryckligt grundlagsstöd fick församlingsfriheten först genom RF år 1975.

Regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i skilda författningar med varierande statsrättslig valör har således sin grund i att sammankomsterna med hänsyn till församlingsfrihetens särskilda betydelse ansetts kräva ett starkare rättsligt skydd än de rena nöjestillställningarna. Genom RF:s bestämmelser om normgivningsmakten och om medborgerliga fri- och rättigheter har frågan om författningarnas konstitutionella beskaffenhet kommit i ett delvis annat läge. I LAS regleras numera sådana sammankomster som hålls för utövande av de grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheterna. Som framgått i det föregående får begränsningar i opinionsfriheterna endast göras genom lag. Bestämmelser som på olika sätt inskränker rätten att anordna allmänna sammankomster fordrar således även i framtiden lagform.

Motsvarande grundlagsskydd tillkommer inte de offentliga tillställningarna. Flertalet gällande bestämmelser om offentliga tillställningar hör emellertid enligt RF till det primära lagområdet – de är "betungande" föreskrifter – och skall därför i princip meddelas i lagform. Om bestämmelserna rör ordningen på allmän plats eller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller annat delegeringsbart ämne, kan de efter bemyndigande i lag meddelas i en regeringsförfattning. Åtskilliga bestämmelser som på olika sätt begränsar rätten att anordna offentliga tillställningar är emellertid inte delegeringsbara. Detta gäller främst bestämmelser som syftar till att upprätthålla ordningen vid en tillställning som inte hålls på allmän plats samt bestämmelserna om annan brottspåföljd än böter. Utredningen anser mot bakgrund av att flertalet bestämmelser om offentliga tillställningar fordrar lagform att regleringen av de offentliga tillställningarna bör ske i lag.

När på detta sätt såväl de allmänna sammankomsterna som de offentliga tillställningarna kommer att regleras i lag kan det enligt utredningens mening ifrågasättas om regleringen även i framtiden bör ske i skilda författningar. Sammankomster och tillställningar är till sin typ likartade företeelser och de ger i stort upphov till samma slags ordnings- och säkerhetsproblem. Likartade bedömningar från ordnings- och säkerhetssynpunkt måste således göras i ärenden om sammankomster och i ärenden rörande tillställningar. Detta gäller inte minst sedan teaterföreställningar, varietéer, konserter och andra konstnärliga uttrycksformer tillerkänts grundlagsskydd och som en följd härav förts över från AOst till LAS. Från systematisk synpunkt skiljer sig regleringen av sammankomsterna inte nämnvärt från regleringen av tillställningarna. Även materiellt sett visar bestämmelserna relativt stor överensstämmelse. Ett sammanförande av bestämmelserna till en författning skulle därför innebära en betydande förenkling av regleringen. Den omständigheten att sammankomsterna till skillnad från tillställningarna omfattas av RF:s fri- och rättighetsskydd har enligt utredningens mening inte någon avgörande betydelse härvidlag. Den skillnad i regleringen av sammankomster och tillställningar som kan bli en nödvändig följd av att sammankomsterna har ett starkare rättsligt skydd bör nämligen utan större svårigheter kunna beaktas vid utformningen av de skilda bestämmelserna inom ramen för samma författning. Utredningen föreslår således att bestämmelserna om sammankomster och tillställningar sammanförs till en

gemensam *lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*. Sammankomsterna och tillställningarna behandlas vidare i kap. 17.

5 Allmän plats

5.1 Gällande rätt

Allmän plats enligt AOst är gata, torg, park och annan plats som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, för allmänheten tillgänglig del av hamnområde, allmän väg samt annat område som är upplåtet till eller annars nyttjas för allmän samfärdsel (1 § första stycket). I lokal ordningsstadga kan bestämmas att även andra till allmänt begagnande upplåtna områden vid tillämpningen av de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller av föreskrifter i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats (1 § andra stycket). Man kan däremot inte genom bestämmelser i lokal ordningsstadga utvidga kravet på tillstånd för anordnande av offentlig tillställning eller allmän sammankomst.

Bestämningen av begreppet allmän plats tillhörde de mest svårlösta frågorna vid AOst:s tillkomst. Förarbetena innehåller också varierande lösningar i frågan. I 1944 års betänkande föreslogs en mycket vidsträckt bestämning av begreppet allmän plats. Bestämmelserna om allmän plats skulle således gälla för samfärdselområden, hamnar, järnvägs-, spårvägs- och busstationer samt "varje plats under bar himmel, dit allmänheten äger tillträde och där människor pläga samlas i större antal". Inomhuslokaler borde däremot i allmänhet inte föras in under begreppet allmän plats. Förslaget kritiserades vid remissbehandlingen som alltför långtgående.

I 1954 års betänkande fick begreppet allmän plats en betydligt snävare innebörd. Stadgans bestämmelser om allmän plats föreslogs bli tillämpliga på gator, torg, parker och andra sådana allmänna platser, allmänna vägar samt andra områden som var upplåtna till eller annars nyttjade för allmän samfärdsel. Vidare föreslog utredningen en bestämmelse enligt vilken kommunerna i lokal ordningsstadga skulle kunna likställa olika till allmänt begagnande upplåtna områden med allmän plats. Även 1954 års förslag kritiserades av många remissinstanser, som ansåg att begränsningen av begreppet hade drivits alltför långt.

Enligt vad departementschefen anförde i prop. 1956:143 var kritiken i viss mån befogad. Begreppet allmän plats borde därför ges en något vidare omfattning och en mera bestämd avgränsning. En viss exakthet kunde uppnås, om man knöt uttrycken "gata, torg, park och annan allmän plats" till byggnadslagstiftningens bestämmelser om allmänna platser. Utanför begreppet skulle då falla de områden som i bebyggelseplanerna lades ut som

specialområden, t. ex. järnvägs- och andra särskilda trafikområden, hamnområden, idrottsområden, begravningsplatser och vattenområden. Av dessa områden borde enligt departementschefen endast hamnområden anses som allmän plats. En följd härav skulle nämligen bli bl. a. att tillstånd alltid måste sökas för anordnande av offentliga tillställningar inom hamnområden. Detta var motiverat av hänsyn till de särskilda risker som det kunde innebära att där anordna offentliga tillställningar. Däremot fanns det inte tillräckliga skäl att uttryckligen hänföra andra specialområden under begreppet allmän plats. Järnvägsområden som var belägna utomhus fick i allmänhet anses vara nyttjade för allmän samfärdsel och de borde därför – i enlighet med utredningens förslag – vara allmänna platser. Allmänna vägar borde likaså alltid vara allmänna platser, medan enskilda vägar borde vara upplåtna till eller nyttjade för allmän samfärdsel för att falla under begreppet. En väg var nyttjad för allmän samfärdsel, om den var allmänneligen befaren. Utanför begreppet allmän plats föll således enligt departementschefen de typiska enskilda vägarna som landsbygdens ägo- och hemkörslovägar och utfartsvägar utan betydelse för allmän samfärdsel (prop. s. 52).

Utredningen redogör i det följande för de olika momenten i begreppet allmän plats, dvs. byggnadslagstiftningens allmänna platser, hamnområden, allmänna vägar och andra samfärdselområden.

Enligt 25 § byggnadslagen (1947:385) (BL) skall stadsplan utmärka och till gränserna ange för olika ändamål avsedda områden, nämligen gator, torg, parker och andra allmänna platser samt specialområden. Med uttrycket "andra allmänna platser" avses platser för gatutrafiken, mindre planteringar som inte utgör parker och andra därmed jämförliga områden.[1] Som exempel på specialområden anges i paragrafen järnvägs- och andra särskilda trafikområden – t. ex. flygplatser, broar och tunnlar som inte ingår i allmän väg, underjordiska garage m. m. – skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar, hamn-, idrotts- och vattenområden och begravningsplatser. Uppräkningen är emellertid inte uttömmande. Områden för allmän trafik kan i planen redovisas antingen som allmän plats eller som specialområde för trafikändamål.

En byggnadsplan skall utmärka och till gränserna ange för olika ändamål avsedda områden som byggnadsmark, vägar och andra allmänna platser (107 §). Även specialområden kan förekomma i en byggnadsplan.

En väsentlig skillnad mellan en stadsplan och en byggnadsplan ligger i bestämmelserna om planernas genomförande. Ansvaret för genomförandet av en stadsplan ligger på kommunen. Kommunen skall således iordningställa och upplåta gata och annan allmän plats till allmänt begagnande. Undantag gäller i fråga om allmän väg för vilken staten är väghållare. För att främja genomförandet har kommunerna en vidsträckt rätt att lösa in mark som enligt planen är avsedd för gata m. m. Skyldigheten att genomföra en byggnadsplan ligger helt på fastighetsägarna. Kommunerna har dock i ökande omfattning kommit att åta sig att svara för utbyggnad m. m. av vägar och andra allmänna platser inom byggnadsplanelagda områden.

För att ett område som är allmän plats enligt en fastställd stadsplan eller byggnadsplan skall bli allmän plats också i AOst:s mening krävs att området har upplåtits för avsett ändamål. En gata är upplåten för avsett ändamål, när den har ställts i ordning och upplåtits för trafik. Parker och torg anses vara

[1] Bexelius m. fl. Byggnadslagstiftningen, 1970, s. 138 f.

upplåtna, när iordningsställande har skett i enlighet med planens bestämmelser. Emellanåt torde marken få anses upplåten redan genom att den faktiskt har tagits i anspråk och nyttjas för det avsedda ändamålet.[1] Upplåtande till allmänt begagnande skall ske, när bebyggelsen har nått en viss i BL närmare angiven omfattning. Det bör tilläggas att en plats som inte är upplåten enligt BL:s bestämmelser ändå kan vara allmän plats enligt AOst, nämligen om den genom sitt faktiska användningssätt är upplåten för eller nyttjas för allmän samfärdsel.

I avsnitt 5.4 redovisas de ändringar i byggnadslagstiftningen som föreslås i lagrådsremiss den 20 oktober 1983 med förslag till ny plan- och bygglag.

Av byggnadslagstiftningens specialområden utgör endast hamnområden allmän plats enligt AOst. Uttrycket hamnområde har skiftande betydelse. Det kan vara beteckningen på exempelvis det område på land eller i vattnet som ägs av hamninnehavaren eller förvaltas av hamnmyndigheten, det vattenområde som är allmän hamn eller det område i vattnet eller på land inom vilket hamnordning (se kap. 12) gäller. Av motiven till AOst framgår att med hamnområde i AOst avses det område som i detaljplan avsatts som specialområde för hamnändamål (prop. 1956:143 s. 53). Hamnområdet torde ofta innefatta bara själva landområdet, medan återstoden, dvs. vattnet, i planen läggs ut som vattenområde. Hamnområdet kan redovisas i planen utan att man särskilt anger vilka delar av området som skall vara gator och andra allmänna platser och vilka som skall vara annan mark.[2] För att ett hamnområde skall bli allmän plats enligt AOst krävs att det är tillgängligt för allmänheten. Sådana delar av ett hamnområde som är avspärrade, t. ex. ett frihamnsområde, blir därför inte allmän plats. Vid tillämpningen av 1 § AOst saknar det betydelse om en hamn är allmän eller enskild.

Allmän väg är också allmän plats. Bestämmelser om allmänna vägar finns i väglagen (1971:948) (VägL) och vägkungörelsen (1971:954). Allmän väg är främst väg som anläggs eller har anlagts enligt VägL eller som enligt lagen förändrats till allmän. Även vissa vägar som av ålder har ansetts som allmänna eller som har anlagts enligt äldre bestämmelser är allmänna vägar. Vanligen är staten väghållare för allmän väg. En kommun kan dock vara väghållare inom sitt område. Väghållning innefattar enligt VägL byggande av väg och drift av väg.

Vägbegreppet definieras i 2 § VägL. Till väg hör vägbana och övriga väganordningar. En allmän väg skall i princip behövas för allmän samfärdsel. Vägar som är avsedda för vissa speciella färdsätt, t. ex. särskilda gångvägar, cykelstigar och ridvägar, är därför i allmänhet inte att anse som allmänna vägar. En gångbana eller cykelbana som ligger i anslutning till allmän väg anses däremot ingå i vägen.

Allmän plats är slutligen annat område som är upplåtet till eller annars nyttjas för allmän samfärdsel. Hit hör främst de enskilda vägarna. Bestämmelser om enskilda vägar finns i lagen (1939:608) om enskilda vägar (EVL) och anläggningslagen (1973:1149) (AL). EVL är tillämplig även på t. ex. gång-, cykel- och ridvägar.[3] Till enskild väg hör enligt 4 § EVL vägbana och de områden intill vägbanan som stadigvarande behövs för vägens bestånd och underhåll. AL:s vägbegrepp sammanfaller i huvudsak med VägL:s.[4]

För att enskild väg skall bli allmän plats enligt AOst fordras att den är

[1] Carl G Persson, Allmänna ordningsstadgan m. m., 1972, s. 19.

[2] Bexelius m. fl. a. a. s. 141 f.

[3] Bexelius-Körlof, Väglagarna, 1965, s. 170.

[4] Prop. 1973:160 s. 280.

upplåten till eller nyttjad för allmän samfärdsel. Som tidigare nämnts avses härmed enligt motiven till AOst att vägen skall vara allmänneligen befaren, dvs. den skall i någon utsträckning användas av allmänheten och inte enbart för trafik till och från enstaka fastigheter (prop. 1956:143 s. 53).[1] Enligt allemansrätten anses det stå envar fritt att trafikera en enskild väg på ett sätt som inte skadar vägen, dvs. i praktiken genom gång- eller cykeltrafik. Ägaren kan förbjuda motorfordonstrafik på vägen (151 § vägtrafikkungörelsen, 1972:603) (VTK).

Utöver de enskilda vägarna är varje område som rent faktiskt är upplåtet till eller nyttjat för allmän samfärdsel allmän plats enligt AOst. Även tomtmark kan således vara allmän plats, t. ex. om allmänheten med ägarens samtycke använder tomten för gång- eller cykeltrafik. Möjligen får också tomtmark som är upplåten för allmän parkering anses som allmän plats enligt AOst. Boendeparkering på tomtmark torde emellertid falla utanför begreppet.[2] Att samfärdseln eller trafiken skall vara "allmän" innebär inte att området måste vara upplåtet för eller använt för alla former av trafik. Även platser som endast är upplåtna till eller används för en viss typ av trafik, t. ex. gång- eller cykeltrafik, blir således allmänna.

Av motiven till AOst framgår att begreppet allmän plats i allmänhet endast avser områden utomhus. Inomhuslokaler som restauranger, kaféer, varuhus, saluhallar, biografer, teatrar, idrottshallar och liknande lokaler till vilka allmänheten har tillträde är därför inte allmänna platser enligt AOst (men däremot enligt brottsbalken, se avsnitt 5.3). Detta torde i allmänhet följa redan av att lokalerna inte utgör samfärdselområden. Inte heller allmänna kommunikationsmedel som tåg, bussar, passagerarfartyg e. d. utgör allmän plats i AOst:s mening. Vilka delar av en kommunikationsanläggning som utgör allmän plats enligt AOst är mera oklart.

Enligt ett uttalande i förarbetena utgör stationsväntsalar och andra järnvägsområden inomhus samt perronger i allmänhet inte allmänna platser i AOst:s mening, medan järnvägsområden utomhus vanligen är nyttjade för allmän samfärdsel och på grund härav allmänna platser (prop. 1956:143 s. 53).

Innebörden av begreppet allmän plats enligt AOst, särskilt vad gäller kommunikationsanläggningar, har utvecklats vidare av Carl G Persson i dennes kommentar till AOst. Persson anför att väntsalar och andra järnvägsområden inomhus samt perronger i omedelbar anslutning till spårområdet inte är allmän plats enligt AOst. Sådana delar av ett utomhus beläget stationsområde som området framför entrén till en stationsbyggnad skulle däremot regelmässigt vara allmänna platser. Enligt Persson kan även platser under tak eller under jordytan ibland vara allmänna platser enligt AOst. Hit skulle räknas t. ex. nedgången till en tunnelbanestation men däremot inte själva väntsalen eller perrongen. Persson anser att gränsen, liksom i fråga om spårvägs- och busstationer, bör dras så att platsen blir allmän, om allmänheten har obehindrat tillträde till den. Sådana delar av trafikområdet som är avspärrade för allmänheten eller till vilka tillträde är beroende av färdbiljett är däremot enligt Persson inte allmänna platser. Det anses härvid vara oväsentligt om områdena är belägna utomhus, inomhus eller under jordytan.[3] Rättspraxis synes ha anpassats till Perssons uttalanden.

[1] I rättsfallet NJA 1956 s. 520 ansågs en enskild utfartsväg vara allmänneligen befaren med hänsyn till att det åtminstone sommartid förekom relativt omfattande trafik på vägen (ett åttiotal fordon om dagen).

[2] Hans Ragnemalm, Allmän plats, 1978, s. 68.

[3] Persson a. a. s. 22.

Som inledningsvis nämnts kan en kommun i lokal ordningsstadga bestämma att även andra till allmänt begagnande upplåtna områden än sådana som generellt är allmänna platser enligt AOst skall vara likställda med allmän plats vid tillämpningen av de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller av föreskrift i lokal ordningsstadga.

Föreskrifter i lokala ordningsstadgor om utvidgning av begreppet allmän plats är vanliga. De områden som oftast likställs med allmän plats är idrotts- och badplatser, fritidsområden, campingplatser, parker, trädgårdsanläggningar, kyrkogårdar, begravningsplatser, slalombackar, järnvägsområden och s. k. innetorg.

5.2 Tillämpningen

Frågan om ett innetorg utgör allmän plats i AOst:s mening har behandlats dels av JO (ämbetsberättelsen 1970 s. 38), dels i ett regeringsärende från år 1980.

I båda fallen rörde det sig om innetorget i Täby centrumanläggning. JO:s prövning föranleddes av klagomål bl. a. över att polismyndigheten hade avvisat ansökningar om tillstånd till penninginsamlingar på torget med hänvisning till att torget inte var allmän plats i AOst:s mening. JO antecknade att innetorget var inrymt i ett större butikshus, som enligt stadsplanen var avsett för handelsändamål. Butikshuset innehöll varuhus och andra butiker, banker, post- och telekontor m. m. i två plan. I nedre planet fanns en övertäckt hall – torget – som var 80 meter lång och 26 meter bred. Huset ägdes av ett bolag, som hyrde ut lokaler till affärsföretag och allmänna inrättningar. Rikspolisstyrelsen anförde i yttrande till JO att enbart den omständigheten att allmänheten under vissa tider på dygnet hade tillträde till hallen inte kunde medföra att denna skulle anses vara upplåten för eller nyttjad för allmän samfärdsel. Detta följde också av att det enligt stadsplanen inte fanns någon gångförbindelse inlagd genom butikscentrum. JO anförde i sitt beslut att det syntes uppenbart att de företag och allmänna inrättningar som hyrt lokaler i butikshuset hade förutsatt att allmänheten via torget skulle ha tillträde till lokalerna under den tid dessa hölls öppna. JO anförde vidare bl. a. följande.

> Även om gångtrafik i avsevärd utsträckning förekommer på innetorget under den tid detta hålls tillgängligt kan någon erinran ej göras mot polismästarens eller rikspolisstyrelsens bedömning att innetorget ej är att anse som allmän plats enligt de angivna författningarna. Att det är fråga om en inomhuslokal – låt vara en ovanligt stor sådan – kan ej frånkännas betydelse för tolkningsfrågan, eftersom lagstiftaren i lagen om allmänna sammankomster uttryckligen skilt mellan allmänna platser och andra platser utomhus (3 § och 4 § första stycket) och sammankomstplatser inomhus (4 § andra stycket);

JO lämnade klagomålen utan åtgärd.

Regeringsärendet år 1980 föranleddes av att polismyndigheten hade avvisat en ansökan från en politisk förening om tillstånd till anordnande av allmän sammankomst på torget. Föreningen hävdade i besvär till länsstyrelsen att det förekom betydande genomgångstrafik på torget och att torget

därför uppenbarligen var nyttjat för allmän samfärdsel. Länsstyrelsen uttalade att förhållandena kring innetorget inte hade genomgått någon förändring sedan torgets tillblivelse och fann, med hänvisning till JO:s prövning år 1970, att torget inte kunde anses vara allmän plats enligt AOst. Regeringen lämnade föreningens besvär utan bifall (regeringsbeslut den 24 april 1980, nr 7).

5.3 Begreppet allmän plats enligt RF och vissa andra författningar

Begreppet allmän plats förekommer – förutom i AOst och byggnadslagstiftningen – i bl. a. RF, tryckfrihetsförordningen (TF) och brottsbalken (BrB). I BrB utgör bestämningen allmän plats ett rekvisit i den straffbara handlingen vid vissa brott, som otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap 11 §) och förargelseväckande beteende (16 kap. 16 §). Begreppet allmän plats har en betydligt mera vidsträckt innebörd i BrB än i AOst. I BrB anses det omfatta varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller annars frekventeras av allmänheten. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Vad som avses med "allmän plats" anges inte i BrB. Av motiven framgår dock att bestämningen har hämtats från beskrivningen i 11 kap. 15 § strafflagen av platsen för straffbart förargelseväckande beteende. Med ledning härav anses som allmänna platser i BrB bl. a. vägar, gator, torg, parker, för allmänheten tillgängliga delar av flygplatser och andra trafikområden, väntsalar, spårvägs- och busstationer, restauranger, hotell, affärer, teatrar och biografer. Även idrottsområden, bad- och campingplatser, kyrkogårdar, tåg, bussar och andra allmänna kommunikationsmedel kan nämnas som exempel på vad som är allmän plats enligt BrB. Undantagna är dels enskilda områden, dit allmänheten inte har tillträde, dels skog och mark.

Spridningsförbudet i 16 kap. 11 § BrB är en begränsning i den fria spridningsrätten enligt TF. Vid paragrafens tillkomst år 1970 tog man därför in en motsvarande bestämmelse i TF om begränsningar i spridningsrätten (prop. 1970:125, KU 39, rskr. 312, 1 LU 47, rskr. 267). Enligt 6 kap. 2 § TF skall således utan hinder av förordningens bestämmelser gälla vad som stadgas i lag för det fall att någon under förutsättningar som anges i lagrummet förevisar pornografisk bild på eller invid allmän plats. Det får förutsättas att bestämningen av begreppet allmän plats i TF korresponderar med motsvarande begrepp i BrB.

Som framgått av kapitlet om normgivningsmakten enligt RF kan regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket RF efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter om bl. a. ordningen på allmän plats. Vad som avses med "allmän plats" klarlades inte vid RF:s tillkomst. Vissa uttalanden i grundlagberedningens betänkande med förslag till regeringsform – till vilka föredraganden utan närmare kommentarer hänvisade i prop. 1973:90 – tyder dock på att man med allmän plats avsett begreppet i åtminstone den omfattning det har enligt 1 § AOst.[1] Begreppet allmän plats i RF torde emellertid ha en mera vidsträckt innebörd än vad som följer av AOst:s bestämning. I sammanhanget bör nämnas det bemyndigande för regeringen

[1] SOU 1972:15 s. 104 f, 154, 161, prop. 1973:90 s. 311.

att meddela ordningsföreskrifter som år 1982 infördes i 7 § AOst. Bemyndigandet avser "ytterligare föreskrifter i avseenden å den allmänna ordningen". Riksdagen ansåg således i lagstiftningsärendet att bestämningen "allmän plats" i 8 kap. 7 § första stycket RF kunde grunda rätt att ge tämligen vidsträckta bemyndiganden.[1]

5.4 Lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag

I remiss till lagrådet den 20 oktober 1983 föreslås att bl. a. BL, byggnadsstadgan (1959:612) (BS) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. skall upphävas och ersättas av en ny plan- och bygglag (PBL). I det följande redovisas förslaget i de delar som främst berör utredningens arbete.

Det nuvarande plansystemet med generalplan, stadsplan och byggnadsplan föreslås bli avskaffat och ersatt av ett nytt plansystem med översiktsplaner, eventuellt kompletterade med områdesbestämmelser, och detaljplaner. Den närmare regleringen av markens användning och av bebyggelsen föreslås ske genom detaljplaner, som motsvarar dagens stadsplaner och byggnadsplaner.

I en detaljplan skall enligt förslaget anges och till gränserna utmärkas

1 allmänna platser som gator, vägar, torg och parker,
2 kvartersmark, avsedd för bl. a. bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3 vattenområden, avsedda för bl. a. båthamnar och friluftsbad.

Av de nuvarande specialområdena skall således endast vattenområdena bli kvar. Övriga specialområden skall i framtiden redovisas som kvartersmark eller som mark för allmän plats.

Inom ett område med detaljplan skall kommunen enligt huvudregeln vara huvudman för gator och andra allmänna platser. Om kommunen inte skall vara huvudman, skall detta anges i planen. Avsikten är att kommunerna även i framtiden skall vara huvudmän för allmänna platser inom sådana områden som enligt dagens plansystem ligger under stadsplan. Kommunerna skall emellertid kunna avsäga sig huvudmannaskapet inom områden där man i dag använder byggnadsplan.

Utformningen och användningssättet för sådana gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall alltid anges i planen. Detsamma gäller användningssättet för kvartersmark och vattenområden. Beträffande utformning och användningssätt för vägar och andra allmänna platser för vilka annan än kommunen är huvudman skall bestämmelser kunna meddelas i planen. För gatumark innebär detta att det skall redovisas om marken skall avses för något speciellt trafikslag, t. ex. kollektivtrafik, varutransporter, cykel- eller gångtrafik. Även större parkeringsytor på gatumark skall anges.

Enligt övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen skall stads- och byggnadsplaner och motsvarande äldre planer efter lagens ikraftträdande gälla som detaljplaner. Lagens bestämmelser om att kommunen skall vara

[1] Prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr. 58, se även Strömberg, Normgivningsmakten s. 89.

huvudman för gator och andra allmänna platser skall inte gälla inom områden som i dag omfattas av byggnadsplan. Den som vid lagens ikraftträdande är huvudman för vägar och andra allmänna platser inom sådana områden, dvs. främst fastighetsägarna, behåller således detta ansvar.

Den nya plan- och bygglagen föreslås i remissen träda i kraft den 1 januari 1987.

Lagrådet har den 12 mars 1985 avgett yttrande över remissen.

5.5 Överväganden och förslag

I direktiven för utredningen nämns att definitionen av begreppet allmän plats har ett nära samband med de lagtekniska frågor som utredningen skall behandla. Utredningen skall därför enligt direktiven överväga om definitionen är lämpligt utformad. Utredningen skall härvid ägna särskild uppmärksamhet åt s. k. innetorg och liknande anläggningar.

Utredningen vill till en början framhålla att utformningen av begreppet allmän plats i ordningslagstiftningen inte påverkar polisens skyldighet att upprätthålla den allmänna ordningen och att ingripa mot brott och andra ordningsstörningar. Enligt polislagen (1984:387) hör till polisens uppgifter bl. a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, att hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (2 §).

Definitionen av begreppet allmän plats får i första hand betydelse för tillämpningen av vissa bestämmelser i utredningens förslag till ordningslag och till lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det gäller de bestämmelser som föreslås i det följande om krav på polismyndighetens tillstånd till nyttjande av allmän plats, tillsyn över byggnader, ställningar m. m., skyldighet att avlägsna snö och is från byggnader samt om krav på polismyndighetens tillstånd till anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning på allmän plats. Enligt lagförslagen är det således endast relativt få lagbestämmelser som får sitt tillämpningsområde bestämt genom begreppet allmän plats. Med hänsyn till det stora antalet ansökningar om tillstånd till markupplåtelser, sammankomster och tillställningar har bestämmelserna emellertid stor praktisk betydelse. Utformningen av begreppet allmän plats får betydelse också för de lokala ordningsföreskrifterna.

Vilka områden som bör vara allmän plats enligt ordningslagstiftningen bör enligt utredningens mening bedömas utifrån följande allmänna utgångspunkter:

- begreppet bör ha samma innebörd enligt ordningslagen och enligt lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
- värdet av en vidsträckt mötes- och demonstrationsfrihet bör beaktas
- begreppet bör endast omfatta områden för vilka det finns ett klart behov av ordningsföreskrifter.

Som redovisas i avsnitt 18.11 föreslår utredningen att kravet på tillstånd till anordnande av sammankomster och tillställningar på allmän plats skall

finnas kvar. Värdet av en vidsträckt mötes- och demonstrationsfrihet har understrukits i åtskilliga sammanhang. Utredningen ansluter sig självfallet till detta synsätt. Man bör således sträva efter att så få begränsningar som möjligt görs i dessa friheter och efter att t. ex. bestämmelser om krav på tillstånd ställs upp endast när hänsynen till den allmänna ordningen och säkerheten och till trafiken gör detta nödvändigt. Definitionen av begreppet allmän plats bör mot denna bakgrund göras ganska snäv. Å andra sidan får tillämpningsområdet för de allmänna ordningsföreskrifterna inte bli så begränsat att de syften som föreskrifterna avser att tillgodose kommer att urholkas. Det är givetvis i och för sig möjligt att bestämma skilda tillämpningsområden för ordningsföreskrifterna i ordningslagen och för bestämmelserna om krav på tillstånd för anordnande av sammankomster och tillställningar.

Enligt utredningens mening talar emellertid övervägande skäl för att man bör behålla den nuvarande konstruktionen med ett enhetligt grundläggande allmänt platsbegrepp inom ordningslagstiftningen. Begreppet allmän plats är numera så inarbetat och välkänt att man inte utan tungt vägande skäl bör välja en annan lösning. De områden på vilka de allmänna ordningsföreskrifterna bör göras tillämpliga sammanfaller också i stort med de områden inom vilka ett krav på tillstånd för anordnande av sammankomster och tillställningar bör gälla. Utredningen anser således att den grundläggande bestämningen av begreppet allmän plats bör vara gemensam för de båda nämnda slagen av föreskrifter.

Begreppet allmän plats omfattar enligt 1 § första stycket AOst samfärdselområden av olika slag. Allmän plats är dels gata, torg, park och annan plats som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan är allmän plats och har upplåtits för sitt ändamål, dels sådan del av hamnområde som är tillgänglig för allmänheten, dels allmän väg, dels annat område som är upplåtet till eller nyttjat för allmän samfärdsel.

Bestämmelsen i 1 § första stycket AOst kritiserades vid sin tillkomst bl. a. för att begränsningen av begreppet allmän plats i förhållande till vad som gällde tidigare hade drivits alltför långt. Enligt utredningens mening synes bestämmelsen emellertid i huvudsak ha fungerat väl. En väsentlig orsak till att remissinstansernas farhågor inte har besannats synes ha varit att man i AOst också förde in en möjlighet för kommunerna att genom lokala bestämmelser utvidga tillämpningsområdet för olika ordningsföreskrifter, allmänna eller lokala. Lokala föreskrifter om att olika områden, främst specialområden, skall vara likställda med allmän plats är som nämnts vanliga.

Bestämmelser om krav på tillstånd för nyttjande av allmän plats och för anordnande av sammankomster och tillställningar på allmän plats bör enligt utredningens mening i första hand vara tillämpliga på samfärdselområden av skilda slag som vägar, gator, torg, parker och andra områden för allmän trafik. Hänsyn till den allmänna ordningen, till trafiken och intresset över huvud taget av framkomlighet och säkerhet motiverar en särskild tillståndsprövning, innan ett sådant område tas i anspråk för annat ändamål än det för vilket området är avsett. För andra områden än de som nu har nämnts är behovet av en tillståndsprövning eller av andra generella ordningsföreskrifter i allmänhet mindre framträdande. Utredningen anser därför att det inte är

motiverat att föreslå någon utvidgning av begreppet allmän plats. Detta förutsätter emellertid att kommunerna, liksom enligt gällande rätt, vid behov kan föreskriva att olika ordningsföreskrifter skall vara tillämpliga också på andra områden än sådana som utgör allmän plats enligt ordningslagen. Härigenom kan tillämpningsområdet för såväl de allmänna ordningsföreskrifterna i lagen som olika lokala föreskrifter bättre anpassas till de lokala förhållandena. Utredningen återkommer till denna fråga i det följande.

Till begreppet allmän plats bör mot bakgrund av det föregående i första hand hänföras *väg, gata, torg, park och annat område som används för allmän trafik.*

Begreppet allmän plats har i AOst delvis knutits till vad som är allmän plats enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan eller allmän väg enligt VägL. En fördel med denna anknytning är att bestämningen av vad som är allmän plats, åtminstone formellt sett, blir enkel och tydlig. Man kan således direkt av en karta läsa ut om ett område är allmän plats eller inte. I modern bebyggelseplanering är det emellertid vanligt att områden för skilda slag av trafik, torg, parker m. m. i planen redovisas som kvartersmark och inte som mark för allmän plats. Gång- och cykelvägar, lekplatser och parker i nyare bostadsområden ligger ofta på tomtmark. Även torgen är inte sällan belägna på tomtmark. Detta gäller särskilt de s. k. innetorgen men också "utomhustorg" redovisas ibland som tomtmark. En planeringsmetod som också blivit vanlig under senare år, särskilt i områden med småhusbebyggelse, är bildande av s. k. storkvarter. Storkvarteren innehåller – förutom byggnadstomter för husen – en eller flera kommunikationstomter, dvs. särskilt för hela husgruppen gemensamt bildade tomter som innehåller gemensam mark i form av gator, parker m. m. Vidare redovisas kommunikationsområden av olika slag ibland som specialområden för trafikändamål och inte som allmän plats. Som exempel kan nämnas trafikkaruseller, bussgator och parkeringsplatser.

De områden som nu nämnts, s. k. kvasiallmänna platser, utgör inte allmän plats enligt stads- eller byggnadsplan. I regel är emellertid områden av denna typ upplåtna för eller nyttjade för allmän samfärdsel, och de är därför allmän plats enligt AOst. De "kvasiallmänna" platserna skiljer sig ofta varken till utformning eller användningssätt från de egentliga allmänna platserna och de uppfattas också av allmänheten som allmänna platser.

De förhållanden som har redovisats nu har lett till att utredningen har övervägt om inte anknytningen i ordningslagstiftningens allmän platsbegrepp till vad som är allmän plats enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan bör tas bort. I ordningslagen skulle således anges att gata, torg, park osv. är allmän plats. På samma sätt skulle vidare anknytningen till VägL:s vägbegrepp kunna slopas och anges att "väg" är allmän plats. Av vad som har sagts förut framgår att denna lösning skulle ha bl. a. den fördelen att antalet områden som behöver "fångas upp" av ett uttryck som "annat område som nyttjas för allmän samfärdsel" skulle minska betydligt. Utredningen anser dock att nackdelarna med den angivna lösningen är större än fördelarna. Avsikten skulle ju vara att orden gata, torg, park osv. skulle omfatta inte bara sådana områden som avses i fastställda planer. Vad som då skulle förstås med gata skulle kanske inte behöva föranleda några större problem. Innebörden av orden väg, torg och park skulle däremot bli obestämd. Skulle med torg

avses även torgliknande anläggningar inom byggnadskvarter, kanske också s. k. innetorg? Skulle med park avses även större planteringar inom storkvarter? Jämte ett svårbestämt uttryck i bestämmelsen om allmänna platser, nämligen "annat område som nyttjas för allmän samfärdsel", skulle man alltså få flera.

Utredningen föreslår därför att anknytningen till byggnadslagstiftningens allmän platsbegrepp, liksom anknytningen till VägL:s vägbegrepp, behålls. När den nya plan- och bygglagen införs, bör hänsyftningen på fastställda planer i stället avse de nya detaljplanerna. Här liksom i andra sammanhang utgår utredningen från det plansystem som föreslås i lagrådsremissen.

Ett hamnområde som är tillgängligt för allmänheten är alltid allmän plats enligt AOst. Med hamnområde avses det i detaljplanen angivna specialområdet för hamnverksamhet. Även större hamnar kan emellertid åtminstone delvis vara belägna utanför detaljplanelagt område. De delar av hamnområdet som ligger utanför detaljplan kan ändå vara allmän plats enligt AOst, nämligen om de är upplåtna för eller nyttjade för allmän samfärdsel.

Särskilt de större hamnarna utgör mer eller mindre utpräglade industrianläggningar. I motiven till AOst anfördes att för allmänheten tillgängliga delar av ett hamnområde alltid borde anses som allmän plats, främst med hänsyn till de risker som det innebar att anordna en offentlig tillställning inom ett sådant område. Enligt utredningens mening har dessa uttalanden alltjämt giltighet. Dessutom kan hamnverksamheten allvarligt störas, om man inom ett större och mera industriellt betonat hamnområde anordnar sammankomster eller tillställningar eller bedriver annan verksamhet som helt saknar samband med hamnverksamheten. Sådana delar av ett *hamnområde* som är tillgängliga för allmänheten bör därför enligt utredningens mening vara allmän plats också i framtiden. För tydlighetens skull bör det i ordningslagen anges att vad som är allmän plats är områden som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan är avsedda för hamnverksamhet och som har upplåtits för detta ändamål.

Enligt PBL skall begreppet specialområde tas bort. Av de nuvarande specialområdena skall endast vattenområden redovisas som särskilda områden vid sidan av kvartersmark och allmänna platser. För de hamnar som detaljplaneras enligt PBL:s regler kommer således mark som är avsedd för hamnverksamhet i planen att redovisas antingen som allmän plats eller som kvartersmark.

Övriga specialområden som järnvägsområden, flygplatser, skydds- och säkerhetsområden, idrottsområden och badplatser utgör inte allmän plats enligt AOst. Det är emellertid inte ovanligt att sådana områden genom lokala ordningsföreskrifter likställts med allmän plats. Utredningen anser inte att man generellt bör göra områden av denna typ till allmän plats enligt ordningslagstiftningen.

Utredningens förslag i fråga om allmänna vägar, gator, torg, parker m. m. och områden som är avsedda för hamnverksamhet stämmer i sak överens med vad som gäller enligt AOst. Behovet av att kunna meddela lokala ordningsföreskrifter, liksom behovet av ett krav på tillstånd för bl. a. offentliga tillställningar och för viss verksamhet som inte stämmer överens med det ändamål för vilket ett visst område kan vara avsett, omfattar självfallet även andra områden än de nyss nämnda. Det avgörande för om ett

sådant behov föreligger eller inte synes främst vara om ordningen och säkerheten kan störas genom att en "främmande" verksamhet får förekomma där utan att någon tillståndsprövning har ägt rum eller om området annars är sådant att särskilda ordningsföreskrifter kan behövas.

Utredningen anser därför att en motsvarighet till den nuvarande bestämningen "annat område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel" inte kan undvaras. Bestämningen bör emellertid kunna förenklas något. Utredningen föreslår således att – förutom allmänna vägar, områden som är allmänna platser enligt fastställda detaljplaner och områden som enligt sådana planer är avsedda för hamnverksamhet – även *andra områden som används för allmän trafik* skall vara allmänna platser. Med denna bestämning avser utredningen i huvudsak de områden som omfattas av motsvarande uttryck i AOst. Vid bedömningen av vilka områden som omfattas av uttrycket kan alltså viss ledning hämtas ur hittillsvarande rättspraxis. Som utredningen närmare kommer att redogöra för i specialmotiveringen anser utredningen dock att uttrycket bör få en något mera vidsträckt innebörd än motsvarande bestämning i AOst. Här skall endast nämnas dels att det kan omfatta enskilda vägar, trafikplatser inom specialområden, "allmänna" parkeringsplatser, gång-, cykel- och ridvägar, vissa s. k. innetorg m. m. – allt under förutsättning att platsen inte är allmän redan enligt en fastställd plan – dels att uttrycket omfattar endast områden som används av allmänheten.

Behovet av ordningsföreskrifter – allmänna eller lokala – för olika områden skiftar inte sällan både från kommun till kommun och inom en och samma kommun. Utredningen anser därför att bestämmelserna om allmän plats bör genom beslut på lokal nivå under hänsynstagande till förhållandena inom den enskilda kommunen kunna till viss del göras tillämpliga på områden som inte generellt är allmänna platser.

Av avgörande betydelse för riksdagens och regeringens möjligheter enligt RF att till kommunerna delegera en befogenhet att utvidga tillämpningsområdet för skilda ordningsföreskrifter är vilken tolkning som bör ges åt uttrycket allmän plats i RF.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket och 11 § RF kan kommunerna bemyndigas att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Föreskrifter om att tillämpningsområdet för vissa allmänna eller lokala ordningsföreskrifter skall utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt ordningslagen måste enligt utredningens mening i och för sig anses vara föreskrifter om ordningen. Kommunerna bör således i princip kunna grunda en befogenhet att meddela föreskrifter av denna typ på ett bemyndigande att meddela ordningsföreskrifter. En förutsättning för ett sådant bemyndigande är emellertid att begreppet allmän plats i RF har en mera vidsträckt innebörd än i ordningslagen. Annars kommer det inte att finnas något utrymme för lokal normgivning i frågan, eftersom kommunernas befogenheter inte kan omfatta andra områden än sådana som utgör allmän plats enligt RF.

Motiven till RF innehåller som tidigare nämnts inte något klart uttalande om vad som i RF avses med allmän plats. Det måste dock antas att begreppet har samma innebörd i RF som i TF, där det uppenbarligen sammanfaller med BrB:s allmän platsbegrepp (se 6 kap. 2 § TF). Med allmän plats i 8 kap. 7 § första stycket RF skulle i enlighet med det resonemanget avses områden

utomhus eller inomhus som är upplåtna för allmänheten eller som annars frekventeras av allmänheten, dvs. för allmänheten tillgängliga områden utom skog och mark. En sådan tolkning överensstämmer enligt utredningens mening också med delegationsbestämmelsens syfte. Utredningen anser sig därför kunna utgå från att "allmän plats" i RF är ett vidare begrepp än motsvarande uttryck i AOst. En bestämmelse med bemyndigande för kommunerna att föreskriva utvidgning av tillämpningsområdet för vissa ordningsföreskrifter utöver vad som följer enligt lag kommer därför inte i konflikt med RF:s bestämmelser om normgivningsmakten, om bemyndigandet begränsas till att gälla för områden som är tillgängliga för allmänheten.

Mot bakgrund av vad som sagts nu föreslår utredningen att det i ordningslagen tas in en bestämmelse med bemyndigande för regeringen att föreskriva att vad som sägs i lagen eller i lokal ordningsföreskrift om allmän plats också skall gälla i fråga om område som inte är allmän plats enligt lagen men som ändå är tillgängligt för allmänheten. Regeringen bör kunna överlåta sina befogenheter enligt bemyndigandet till kommunerna och utredningen förutsätter att besluten i praktiken kommer att fattas av kommunerna.

Den normgivningsbefogenhet för kommunerna som utredningen nu föreslagit bör i likhet med vad som gäller enligt AOst endast innefatta en rätt att utvidga tillämpningsområdet för ordningsföreskrifterna i ordningslagen eller för lokala ordningsföreskrifter. Det bör således inte vara möjligt att genom lokala bestämmelser utvidga kravet på tillstånd för anordnande av allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

6 Nyttjande av allmän plats

6.1 Gällande rätt

6.1.1 2 § AOst

Enligt 2 § AOst får allmän plats inom stadsplanelagt område inte användas för upplag, avstjälpning, försäljningsstånd, ställningar och liknande utan tillstånd av polismyndigheten. Tillstånd behövs också om platsen i övrigt skall brukas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål för vilket platsen har upplåtits eller anvisats eller som är allmänt vedertaget. Från kravet på tillstånd görs undantag för försäljning på salutorg och liknande plats som är upplåten till allmän försäljningsplats. Tillstånd behövs inte heller för ianspråktagande av allmän väg genom åtgärd som är reglerad i VägL (se 43–47 §§ VägL).

Innan polismyndigheten lämnar tillstånd till ianspråktagande av allmän plats, skall myndigheten inhämta yttrande i frågan från den kommunala nämnd som kommunen har bestämt. Om nämnden avstyrker, får tillstånd inte ges. Kommunen har således tillagts en vetorätt i fråga om platsupplåtelser enligt 2 § AOst. Polismyndigheten skall vid tillståndsprövningen ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och, om tillstånd beslutas, meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse. Polismyndigheten kan också enligt 8 § AOst meddela de föreskrifter för särskilda fall som behövs i fråga om handel och därmed jämförlig verksamhet på eller invid allmänna platser utomhus eller för annan verksamhet på allmän plats. Polismyndigheten kan förbjuda sådan verksamhet samt bestämma att försäljningsstånd, ställningar o. d. som utan tillstånd ställts upp på eller invid allmän plats skall tas bort.

Den som bryter mot bestämmelsen i 2 § AOst kan enligt 28 § AOst straffas med böter högst 500 kr eller, om förseelsen har avsett en skyldighet av större vikt eller om avsevärd skada eller olägenhet har orsakats genom förseelsen, till dagsböter. Till dagsböter skall också den dömas som har framkallat fara för personskada genom att bryta mot 2 § eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §. Vid förseelser mot bestämmelsen kan i vissa fall också beslut om vitesföreläggande eller tvångsutförande på den enskildes bekostnad meddelas (31 § AOst). Polismyndighetens beslut i tillståndsfrågan överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Kommunens beslut överklagas genom kommunalbesvär.

Grundtanken bakom bestämmelsen i 2 § AOst är att allmänna platser

regelmässigt är upplåtna eller anvisade för visst ändamål – i huvudsak för den allmänna samfärdseln – och att platserna därför inte utan särskilt tillstånd mera varaktigt bör få användas för annat ändamål. Om allmänna platser fritt skulle få användas för olika ändamål, skulle nämligen allvarliga störningar av trafiken eller av den allmänna ordningen kunna uppkomma.

Paragrafens tillämpningsområde har begränsats till allmän plats inom stadsplanelagt område. Det är nämligen främst inom tätorterna som det finns behov av en reglering i frågan. För landsbygdens del har bestämmelserna i väglagstiftningen ansetts tillräckliga. Bestämmelsens tillämpningsområde kan genom föreskrift i lokal ordningsstadga utvidgas till att avse också andra områden än allmänna platser inom stadsplan.

Bestämmelsen i 2 § AOst utgör enbart en offentligrättslig reglering vid vilken i huvudsak ordnings- och trafiksynpunkter skall beaktas. Den ger således inte kommunerna en rätt att genom civilrättsliga avtal upplåta allmänna platser för skilda ändamål. Till bestämmelsen i 2 § AOst anknyter lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. Lagen behandlas i avsnitt 6.1.2. Det bör tilläggas att även kommunal tomtmark som – till följd av att den är upplåten för eller används för allmän samfärdsel – är allmän plats enligt 1 § AOst faller under regleringen i 2 §. Man har därför ifrågasatt om kommunerna kan ingå civilrättsliga nyttjanderättsavtal beträffande sådan tomtmark.[1]

I 2 § AOst ges exempel på olika former av tillståndskrävande verksamheter. Uppräkningen är emellertid inte uttömmande. Som försäljningsstånd betraktas kiosker, korv- och glasstånd, lotteristånd, tidningsstånd m. m. Andra anordningar som faller under bestämmelserna är t. ex. trottoarserveringar, soffor, cykelställ, annonspelare, montrar, skyltar och avfallsbehållare. Tillstånd enligt paragrafen behövs så snart en anordning inkräktar på själva den allmänna platsen.[2] Bestämmelsen blir följaktligen inte tillämplig, om en anordning sätts upp i en trappa, port e. d. som gränsar till den allmänna platsen. Inte heller skyltar, antenner, trådledningar o. d. som anbringats på sådan höjd över marken att de inte utgör ett hinder för platsens användning för avsett ändamål faller under bestämmelsen. Av avgörande betydelse för bedömningen av om tillstånd enligt paragrafen behövs blir således om platsen genom olika åtgärder tas i anspråk på ett sådant sätt att trafiken eller den allmänna ordningen störs.[3]

Störningar av trafiken eller av den allmänna ordningen uppkommer framför allt när en plats mera varaktigt tas i anspråk genom olika anordningar. Tillstånd enligt paragrafen behövs därför inte för ett enbart tillfälligt ianspråktagande av utrymmet. Om en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning under kortare tid hålls på en allmän plats är förfarandet således regelmässigt inte tillståndskrävande enligt 2 §. Bestämmelsen blir tillämplig endast om platsen tas i anspråk för uppförande av byggnader eller andra anordningar, t. ex. cirkus- eller tivolianordningar (prop. 1956:143 s. 82).[4] Kringföringshandel som sker utan att ett visst område mera varaktigt tas i anspråk är inte tillståndspliktig enligt paragrafen. Frågan har bedömts i rättsfallet NJA 1975 s. 563.[5]

Torghandeln har undantagits från kravet på tillstånd enligt 2 § AOst, eftersom det har ansetts onödigt att kräva tillstånd för försäljning på platser som har upplåtits för just detta ändamål. Upplåtelse av allmän plats till

[1] Ragnemalm, Allmän plats s. 26.

[2] Persson, Allmänna ordningsstadgan m. m. s. 26, JO 1971 s. 65.

[3] I rättsfallet SvJT 1977 rf s. 14 ansågs en på trottoaren placerad duk med varor för försäljning inte vara att hänföra till försäljningsstånd e. d. (utgjorde ej hinder för platsens nyttjande för avsett ändamål och brukades endast tillfälligt).

[4] JO har uttalat att tillstånd till allmän sammankomst eller offentlig tillställning även får anses innefatta uppställande av bokbord, banderoller och högtalare (JO 1975 s. 82 I).

[5] Ang. tillfälliga ianspråktaganden, se även NJA 1958 s. 154, FT 1964 s. 263 och JO 1960 s. 396.

salutorg eller annan allmän försäljningsplats är en kommunal angelägenhet. Upplåtelsen sker genom beslut av kommunal myndighet.

Bestämmelsen om skyldighet för polismyndigheten att ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och att meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse tillkom genom lagstiftning år 1979 (prop. 1979/80:17, KU 19, rskr. 35). Samtidigt infördes dagsböter i straffskalan för den som framkallat fara för personskada.

I förarbetena till AOst diskuterades ingående om tillståndsgivningen enligt 2 § borde ankomma på polismyndigheten eller på en kommunal myndighet. Föredragande departementschefen framhöll att, eftersom gator och andra allmänna platser i regel ägdes eller förvaltades av kommunerna, det var befogat att kommunerna fick ett avgörande inflytande på frågan om vem som skulle få nyttja marken. Å andra sidan utgjorde den omständigheten att framför allt ordnings- och trafikförhållandena skulle beaktas ett skäl för att lägga beslutanderätten hos polisen. Det kunde t. ex. inte komma i fråga att en kommunal myndighet lämnade tillstånd till en verksamhet som polisen av ordningsskäl inte kunde godta. Hänsynen till allmänheten talade emellertid för att förfarandet skulle vara enkelt, och man borde om möjligt undvika att kräva tillstånd av flera myndigheter. Den lämpligaste lösningen var därför enligt departementschefen att man lät avgörandet ankomma på polismyndigheten men samtidigt gav kommunerna en vetorätt (prop. s. 83).

En ansökan om tillstånd enligt 2 § AOst skall inges till polismyndigheten. Polisens prövning är begränsad till frågan om hinder möter från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Om detta inte är fallet, skall polisen inhämta yttrande från den kommunala nämnd som kommunen bestämt (vanligen genom föreskrift i lokal ordningsstadga). Det kommunala vetot innebär en rätt för kommunen att avgöra om den aktuella platsen alls skall få användas för begärt ändamål och, om detta medges, att avgöra vilken av flera sökanden som skall ges tillstånd. Varken författningstexten eller motiven innehåller några riktlinjer för utövandet av kommunens vetorätt. Enligt den praxis som har utvecklats anses dock kommunens prövningsrätt vara mera vidsträckt än polismyndighetens. Den är således inte begränsad till enbart hänsynen till allmän ordning och säkerhet.[1] Kommunerna har t. ex. ansetts vara berättigade att anlägga sociala synpunkter vid valet mellan flera sökanden. Framför allt tidigare var det vanligt att kommunerna som ett led i det kommunala ansvaret för handikappvården reserverade kioskförsäljningen på allmän plats för partiellt arbetsföra. Förfarandet har accepterats i rättspraxis.[2]

Kommunens yttrande bör utmynna i ett klart avstyrkande eller tillstyrkande. Kommunen har dock i praxis ansetts kunna förena ett tillstyrkande yttrande med olika villkor som har ett direkt samband med upplåtelsen. Enligt JO bör kommunen som förvaltare av den allmänna marken kunna ställa upp villkor i fråga om t. ex. renhållning, snöröjning, ledningsdragning och över huvud taget vård och underhåll av den allmänna marken och vad som finns på denna.[3] Villkor som angår skyldighet för tillståndshavaren att betala avgift för markupplåtelsen eller att ta på sig ekonomiska förpliktelser utöver vad som följer av allmänna regler om t. ex. skadeståndsskyldighet är emellertid inte tillåtna.[4]

Polismyndighetens tillstånd kan förenas med de föreskrifter för platsens

[1] JO 1960 s. 393.

[2] Persson a. a. s. 32, Ragnemalm a. a. s. 45, RÅ 1971 C 242, JO:s beslut den 4 april 1975 i ärende 917/73.

[3] JO:s beslut den 4 april 1975, Dnr 917/73.

[4] JO 1960 s. 393, 1962 s. 438 och Dnr. 917/73.

användning som myndigheten eller kommunen ansett påkallade. Tillstånden innehåller ibland en erinran om att tillstånd kan behövas också av annan myndighet, exempelvis byggnadslov av byggnadsnämnden eller medgivande av enskild markägare (se avsnitt 6.1.3).

Ett tillstånd kan ges för viss tid eller tills vidare med rätt för polismyndigheten att återkalla tillståndet. Ett återkallelseförbehåll får dock inte avse andra omständigheter än sådana som polismyndighetens prövning avser, dvs. allmän ordning och säkerhet. Återkallelse kan således inte ske på grund av att tillståndshavaren inte har betalat föreskriven avgift. Det bör tilläggas att vetorätten inte kan tillämpas på det sättet att kommunen förbehåller sig att med tvingande verkan kunna begära återkallelse av ett meddelat tillstånd. Det ankommer nämligen på polismyndigheten att självständigt pröva denna fråga.[1]

6.1.2 1957 års avgiftslag

Enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. (ändrad senast 1984:879 (AvgL) får en kommun, när tillstånd enligt 2 § AOst ges i fråga om mark som avses i 1 § AOst, ta ut avgift för upplåtelse av mark som står under kommunens förvaltning. Även kommunal tomtmark som är allmän plats enligt 1 § AOst omfattas av regleringen. Samma rätt att ta ut avgift gäller för upplåtelse av plats på salutorg eller annan allmän försäljningsplats. Avgiften skall utgå med det belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Grunderna för avgiftsberäkningen skall fastställas av kommunfullmäktige (1 §).

Enskild tomtmark faller utanför lagens bestämmelser. Om en enskild person upplåter sin tomt för exempelvis allmän parkering, är han således oförhindrad att ta ut den avgift som han önskar.[2]

Före AvgL:s tillkomst fanns det inte någon klar rättslig grund för kommunerna att ta utgifter för upplåtelser av allmänna platser. Kommunerna hade emellertid sedan lång tid tillbaka ansett sig berättigade att ta ut sådana avgifter. Parkerings- och torgavgifterna grundades då på bestämmelserna i 74 § 1953 års kommunallag och 78 § 1957 års kommunallag för Stockholm om rätt för kommunerna att ta ut avgifter å den s. k. allmänna rörelsen. Någon författningsenlig befogenhet för kommunerna att ta ut avgifter för gatuhandeln fanns emellertid inte. Genom AvgL gavs lagstöd åt det sedan länge praktiserade förfarandet med avgifter för gatumarksupplåtelser.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter enligt lagen begränsas inte av den kommunala självkostnadsprincipen. I fråga om upplåtelse för torghandel, gatuhandel och annat ändamål enligt 2 § AOst gäller i stället att avgifterna skall vara skäliga. Vad som avses härmed utvecklades närmare i motiven till lagstiftningen (prop. 1957:157, KU 16, rskr. 308, se även prop. 1972:12, KU 11, rskr. 45).[3] Föredragande departementschefen framhöll att den rättsliga grunden för kommunernas rätt att ta ut avgifter enligt lagen helt och hållet var av offentligrättslig natur och att något utrymme för privaträttsliga avtal mellan kommunen och nyttjaren av marken därför inte fanns.

[1] JO 1966 s. 612.

[2] Se NJA 1958 s. 177.

[3] Ang. räckvidden av domstols prövning rörande skäligheten av avgift se NJA 1963 s. 84.

6.1.3 Konsekvenser av att allmän plats tillika är enskild mark

Konsekvenserna av att mark som är allmän plats enligt AOst också är enskild mark har inte närmare berörts i förarbetena till AOst. Tillståndsprövningen enligt 2 § AOst och enligt bestämmelserna om sammankomster och tillställningar på allmänna platser, liksom tillståndsprövningen enligt lokala ordningsföreskrifter, avser i huvudsak att tillgodose det allmänna intresset av att ordning och säkerhet upprätthålls. Annan markägare än kommunen, som i 2 § AOst getts en vetorätt, har inte något inflytande över tillståndsprövningen. Härigenom kan givetvis konflikter uppkomma mellan sökandens intresse av att platsen får tas i anspråk och markägarens intresse av att råda över sin egendom. Frågan om förhållandet mellan den offentligrättsliga tillståndsprövningen enligt AOst och LAS å ena sidan samt markägarens befogenheter att råda över sin mark och att avvisa oönskade aktiviteter på området å andra sidan har också kommit att prövas av JO i en rad avgöranden från 1970-talet.[1] JO:s ståndpunkt i frågan kan sammanfattas enligt följande.

Polismyndighetens prövning i ärenden rörande tillställningar, sammankomster, penninginsamlingar och annan tillståndskrävande verksamhet på allmänna platser är främst en prövning från ordningssynpunkt. Polismyndigheten får därför inte till grund för sin prövning lägga andra synpunkter än de som ordningslagstiftningen avser att reglera. Det är emellertid uppenbart att rätten att hålla sammankomster e. d. på enskild mark måste tåla de inskränkningar som följer av äganderätten. Motsvarande gäller om det är fråga om statlig mark som disponeras för visst ändamål, t. ex. ett militärområde som är allmän plats. Att ägaren till en fastighet har medgett att denna får användas för allmän samfärdsel innebär nämligen inte att han måste finna sig i att området disponeras för annat ändamål, t. ex. demonstrationer. Polismyndighetens tillstånd ersätter således inte det tillstånd från berörda markägare som kan behövas.

Polismyndigheten har inte någon skyldighet att i ärendet kontakta markägaren för att fråga om denne lämnar tillstånd till den begärda aktiviteten. Däremot är det lämpligt att myndigheten i sitt beslut tar in en erinran om att markägarens samtycke kan behövas. Polismyndigheten kan emellertid inte, om markägarens inställning är känd för myndigheten, vägra tillstånd med motiveringen att markägaren inte lämnat sitt samtycke till aktiviteten i fråga. Polismyndigheten kan nämligen i sin prövning endast beakta ordnings- och säkerhetsaspekter. Myndigheten skall inte heller lämna biträde åt en markägare som vägrat att tillåta olika aktiviteter på sin mark, t. ex. genom att upplösa en sammankomst eller hindra en penninginsamling, i annat fall än då ingripande krävs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att beivra brott. JO anförde till utveckling härav följande (JO 1975 s. 99).

Äganderätt till fast egendom innefattar enligt gällande svensk rätt i viss utsträckning befogenhet att utestänga andra från mark och byggnader. Mot vissa obehöriga intrång ges ett straffsanktionerat skydd i olika bestämmelser i brottsbalken (BrB). Sålunda kan den som utan ägarens lov tager väg över tomt eller plantering eller över annan äga, som kan skadas därav, enligt 12 kap. 4 § BrB straffas för tagande av olovlig väg. I 8 kap. 11 § andra stycket BrB finns bestämmelser om visst intrång i annans besittning av

[1] JO 1970 s. 38 och s. 43, 1971, s. 67, 1974 s. 100, 1975 s. 82 och s. 99.

fastighet som är att jämställa med egenmäktigt förfarande; såsom exempel på intrång anges bl. a. olovligt upptagande av väg och obehörigt skiljande från besittning av fastighet eller del därav. Den som olovligen inträngер eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus eller gård, eller i kontor, fabrik eller annan byggnad kan enligt 4 kap. 6 § BrB dömas, då det gäller bostad, för hemfridsbrott och eljest för olaga intrång. Även i sådana fall då straffansvar inte ifrågakommer kan markägarens intresse av att freda visst område vara så väsentligt att han därför bör åtnjuta rättsordningens skydd på annat sätt. Rättsinnehavare till fast egendom kan således t. ex. utverka vitesförbud mot visst intrång (se NJA I 1971 s. 571), vara berättigad till skadestånd och genom överexekutors försorg få till stånd besittningsrestitution enligt 191 § utsökningslagen. Hur långtgående rättigheter markägare härvid kan anses ha är dock i viss mån oklart.

Konflikter mellan markägaren och den som vill använda marken avser i hithörande sammanhang i grunden ofta privaträttsliga frågor. Prövningen av det rättmätiga i t. ex. en markägares vägran att tillåta viss aktivitet tillkommer därför inte polisen. Därav följer också att polisen inte skall lämna biträde åt part vid tvister av detta slag. Däremot skall polisen givetvis ingripa i sådana situationer då misstanke om brott föreligger eller då det eljest erfordras för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Markägarens faktiska möjligheter att förhindra ett mera tillfälligt ianspråktagande av marken är således ganska begränsade. Möjligheterna är emellertid större när det är fråga om ett upprepat nyttjande av den enskilda marken. Ett vitesförbud kan då ofta utverkas.[1]

6.2 Utredningens undersökning

Ordningsstadgeutredningen har genom en enkät till vissa kommuner (Stockholm, Norrköping, Helsingborg, Malmö, Göteborg, Karlstad, Örebro, Västerås, Gävle och Luleå) undersökt hur kommunerna f. n. utnyttjar sin vetorätt enligt 2 § AOst. Utredningen har också begärt att få synpunkter på hur en framtida reglering av frågor rörande markupplåtelser bör utformas, främst i fråga om vilka bedömningsgrunder som kommunerna bör få tillämpa vid utövandet av vetorätten och vilka villkor som bör få fästas vid ett tillstyrkande yttrande.

Av de inkomna svaren framgår att kommunerna har en varierande praxis i ärenden rörande markupplåtelser för annan verksamhet än kioskverksamhet. Tillståndsgivningen har således i hög grad anpassats till de lokala förhållandena. Kommunerna tycks i allmänhet främst beakta ordnings- och trafiksynpunkter. Särskild hänsyn tas till om den önskade verksamheten kan utgöra en fara för synskadade eller andra handikappade och till att åtgärder som snöröjning och renhållning inte försvåras. Även stadsbilds- och miljösynpunkter beaktas, ofta så att affischering och annan reklam, uppställning av varor e. d. inte får ske i särpräglade eller känsliga miljöer. Skyltning med skyltställ, uppställning av varor och liknande på gångbanor tillåts av hänsyn till gångtrafiken i princip inte i vissa kommuner (Helsingborg, Malmö, Karlstad, Gävle). Undantag görs i allmänhet för gågator eller andra större gatuutrymmen. Uppställning av byggnadsställningar, arbetsbodar, avfallsbehållare o. d. avstyrks endast undantagsvis. Detaljerade föreskrifter om säkerhetsanordningar i form av t. ex. uppsättande av plank, provisoriska gångbanor under tak o. d. brukar meddelas, när gatumark

[1] Se NJA 1971 s. 571.

måste tas i anspråk för om- eller nybyggnadsarbeten. Flertalet kommuner uppger sig ha en generös inställning till ansökningar om markupplåtelser, om erforderligt markutrymme finns och de gåendes säkerhet inte äventyras. Särskilt inställningen till trottoarserveringar uppges ha blivit mera liberal under senare år.

Beträffande upplåtelser av allmänna platser för kioskverksamhet framgår av svaren att kommunerna ofta anlägger även andra synpunkter på tillståndsfrågan än de som rör trafik, framkomlighet, säkerhet och stadsmiljön. *Stockholms kommun* företar således regelmässigt soliditets- och skattekontroll rörande den sökande. Om en sökande från dessa synpunkter bedöms som icke seriös, avstyrks ansökningen. Även konkurrenssynpunkter, dvs. närheten till annan liknande verksamhet, beaktas. Samma bedömningsgrunder tillämpar *Malmö kommun* och, i varierande grad, *Västerås* och *Gävle kommuner*. Av yttrandena framgår också att kioskverksamheten spelar allt mindre roll då det gäller att skapa sysselsättning för handikappade eller andra partiellt arbetsföra personer. Vissa kommuner uppger att nyetablering av kioskverksamhet i största möjliga utsträckning förläggs till tomtmark.

Kommunerna ställer i stor utsträckning upp villkor för upplåtelsen. Ibland kan dessa villkor röra även annat än trafik-, ordnings-, säkerhets- och renhållningsfrågor. *Göteborgs kommun* förbehåller sig att få återkalla upplåtelsen, om uppställda villkor inte iakttas eller om platsen behöver tas i anspråk för annat ändamål. Liknande villkor brukar *Malmö* och *Norrköpings kommuner* ställa upp. *Göteborgs kommun* synes som regel fordra att sökanden hos kommunen deponerar olika – ibland ganska avsevärda – belopp som säkerhet för kommunens kostnader för grundundersökningar och för eventuella ersättningskrav från kommunen. Det förekommer också att andra kommuner fordrar att sökanden i förväg åtar sig att svara för skador.

Flertalet kommuner anser att frågan om vilka bedömningsgrunder som kommunerna bör få tillämpa vid utövandet av vetorätten inte bör författningsregleras. Det bör i stället få ankomma på den enskilda kommunen att med ledning av de lokala förhållandena och kommunens målsättning bestämma vilka verksamheter som skall få förekomma på allmän plats. *Karlstads kommun* framhåller särskilt att en kommun bör få avstyrka en ansökan från en sökande som inte har fullgjort sina skyldigheter vid tidigare upplåtelser. De tillfrågade kommunerna anser också allmänt att kommunerna bör ges möjlighet att vid ett tillstyrkande yttrande fästa olika villkor som har samband med nyttjandet. *Stockholms kommun* framhåller t. ex. möjligheten att ställa krav på minimitider för öppethållande och sortimentsbegränsningar för kioskverksamhet. *Göteborgs, Malmö, Norrköpings, Karlstads* och *Gävle kommuner* anser att de nuvarande möjligheterna att ställa upp villkor för nyttjandet bör behållas. Villkoren kan gälla trafik och framkomlighet. säkerhetsanordningar, renhållning, skyldighet att ersätta skador och att återställa marken i ursprungligt skick, skyldighet att upphöra med verksamheten vid gatuarbeten eller liknande åtgärder m. m.

Handläggningen av ärenden rörande gatumarksupplåtelser berörs av vissa kommuner. *Stockholms kommun* anser att tillståndsprövningen vid upplåtelser av mark som ägs eller förvaltas av en kommun bör överföras till

kommunen och att polismyndigheten bör ges den yttrande- och vetorätt som i dag tillkommer kommunen. Härigenom skulle man enligt Stockholms kommun undvika den byråkratiska ordning som gäller enligt 2 § AOst och besluten i ärenden om markupplåtelser skulle kunna expedieras snabbare. Efter att ha redogjort för de skyldigheter i skilda hänseenden som kommunerna har i fråga om allmänna platser anför Stockholms kommun bl. a. följande.

> Nuvarande lagbestämmelser ger inte utrymme för alla de detaljerade föreskrifter för upplåtelse av allmän plats, som det finns behov av. Polismyndigheten kan endast föreskriva villkor för upplåtelsen, som är motiverade av ordnings- och säkerhetsskäl. – – – Visserligen kan meddelat tillstånd återkallas om tillståndshavaren bryter mot tillståndsvillkoren. Det är emellertid inte säkert att polismyndigheten fäster lika stor vikt som kommunen vid att ett visst villkor uppfylls. – – – Som tidigare nämnts har kommunerna en mängd olika intressen att beakta i samband med upplåtelser av allmän platsmark. I jämförelse härmed är de polisiära synpunkterna på ordning och säkerhet av underordnad betydelse. – – – För att inte nyttjaren av allmän plats skall få ett besittningsskydd som försvårar markens framtida användning för dess avsedda ändamål bör i paragrafen anges att upplåtelse av allmän plats är att betrakta som lägenhetsarrende.
>
> I ett arrendeavtal kan kommunen föreskriva alla de villkor som bedöms erforderliga för att tillvarata dess intressen. Vid överträdelse av villkor, som t. ex. underlåtenhet att betala avgift, kan arrenderätten förverkas. Allmänhetens intresse av att kommunen inte föreskriver oskäliga avtalsvillkor tillgodoses genom att 36 § avtalslagen blir tillämplig på upplåtelseavtalet. Allmänheten torde ha lättare att förstå ett arrendeavtal än den nuvarande regleringen med tillstånd av polismyndigheten och offentligrättsliga avgifter. Den föreslagna nyordningen skulle, åtminstone i Stockholm, förkorta handläggningstiderna för upplåtelseärendena. Polismyndighetens synpunkter på ordning och säkerhet torde snabbt kunna inhämtas. Vidare skulle avgifterna kunna marknadsanpassas, om allmän plats får upplåtas genom arrendeavtal.

Även inom *Västerås kommun* har man diskuterat frågan om polismyndigheten eller kommunen skall vara tillståndsmyndighet. Kommunen har emellertid stannat för att den nuvarande ordningen bör behållas. Som skäl härför anges i yttrandet att beslut om markupplåtelser och härmed förenade villkor får större styrka om handläggningen sköts av polisen. *Göteborgs kommun* uppger att nuvarande former för samarbete mellan kommunen och polismyndigheten fungerar bra och att kommunens intressen i egenskap av markägare blir väl tillgodosedda genom de villkor som kommunen uppställer i sina yttranden. Övriga kommuner berör inte frågan.

Kommunstyrelsen i Stockholms kommun har i en skrivelse till utredningen den 30 januari 1985 hemställt att utredningen beaktar de förslag till lagändringar som anges i en promemoria om ändring av upplåtelseformer och avgiftsuttag för kiosker på allmän plats. I promemorian anförs att det är angeläget att kommunerna blir tillståndsmyndigheter och att de får rätt att genom arrendeavtal upplåta marken till marknadsmässiga priser. Utredningen tar i det följande upp frågan om polismyndigheten eller kommunen skall vara tillståndsmyndighet samt frågan om civilrättslig upplåtelse av mark för allmän plats. Däremot tar utredningen inte upp frågan om avgiftssättningen, eftersom denna får anses falla utanför utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att det kan finnas skäl att ta upp frågan i annat sammanhang.

6.3 Särskilt om markupplåtelser för containrar o. d.

6.3.1 Framställningar om författningsändringar

Regeringen har genom beslut den 29 mars 1984 till utredningen överlämnat en skrivelse från Stockholms kommun och polismyndigheten i Stockholm vari kommunen och polismyndigheten begär att lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall (LFF) skall ändras så att LFF också kommer att omfatta flyttning av containrar och lastflak.

I skrivelsen anförs att olagliga utplaceringar av containrar och lastflak på gatumark under senare år blivit ett växande problem. Problemen är särskilt stora i de centrala delarna av storstäderna. Det inträffar således att containrar och lastflak ställs ut utan föreskrivet tillstånd enligt 2 § AOst eller på annat sätt än som angetts i tillståndsbeviset. De olagliga uppställningarna medför att trafiksäkerheten äventyras och att kommunen går miste om avgifter enligt AvgL för uppställningarna. Omfattningen av de olagliga uppställningarna kan inte bedömas. Antalet lagförda fall av överträdelser är dock mycket lågt i förhållande till det verkliga antalet.

I skrivelsen anförs vidare:

> Den närmaste anledningen till att reaktioner genom anmälningar är sällsynta kan på goda grunder antagas vara att föga är att vinna genom en lagföring. För det första är normalboten enligt AOst lägre än kostnaden för att lösa tillståndshandlingen, 120 kr. För det andra kommer man med en lagföring inte till rätta med missförhållandet att containern står på ett felaktigt sätt. Visserligen kan polismyndigheten med stöd av 8 och 31 §§ AOst ålägga den ansvarige att flytta containern och om så inte sker låta flytta den på den ansvariges bekostnad. Ett sådant förfarande tar emellertid lång tid. Uppställarens behov av att ha containern på platsen har i de flesta fall redan upphört långt innan ett lagakraftägande beslut föreligger. – – – Eftersom bötespåföljd och tvångsåtgärder enligt AOst inte utgör något reellt påtryckningsmedel bör ett sådant tillskapas. En effektiv väg vore att jämställa containrar och lastflak med fordon vid tillämpningen av lagen om flyttning av fordon i vissa fall.

Över kommunens och polismyndighetens begäran om lagändring har yttranden i regeringsärendet inhämtats från riksåklagaren, rikspolisstyrelsen (RPS), trafiksäkerhetsverket, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Svenska kommunförbundet och Svenska åkeriförbundet. *Riksåklagaren* har inte någon erinran mot den föreslagna ändringen. *RPS* anför att polismyndighetens beslut enligt 31 § AOst om att tvångsvis flytta en olagligt uppställd container kan verkställas utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. Något större dröjsmål med verkställigheten behöver därför inte uppkomma. Styrelsen delar dock uppfattningen att bötesbeloppen enligt AOst är för låga och anser att bötesmaximum bör höjas till 1 000 kr. Styrelsen påpekar att lagtekniska problem skulle uppkomma vid beskrivningen av de föremål som skulle omfattas av LFF och vid avgränsningen av tillämpningsområdet för LFF gentemot AOst:s bestämmelser. RPS anför vidare att de påtalade problemen torde vara koncentrerade till Stockholms kommun och polisdistrikt och att det därför kan ifrågasättas om det finns ett riksomfattande behov av en lagändring. Styrelsen kan med hänsyn härtill inte tillstyrka förslaget. Även *trafiksäkerhetsverket* framhåller att beslut om tvångsförflyttning enligt AOst kan verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Om det

finns ett behov av att utvidga möjligheterna till flyttning av containrar, anser verket att detta inte bör ske genom en ändring i LFF. Denna lag bör förbehållas fordon. En eventuell utvidgning bör enligt verkets mening ske genom ändringar i AOst.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen anför att antalet reparationer samt underhålls-, tilläggs- och ombyggnadsarbeten har ökat relativt kraftigt under senare år och att de kan väntas öka ytterligare under 1980-talet. Byggnadsindustrins användning av containrar kommer härigenom också att öka. I t. ex. Stockholms kommun är det ganska vanligt att ett tillståndsärende tar två veckor eller mer att behandla, vilket skapar problem för branschen. Föreningen avstyrker bestämt förslaget och anser att ett flyttningsförfarande som det föreslagna skulle skapa onödiga störningar i byggverksamheten och medföra en fördyring av bygg- och boendekostnaderna utan att främja trafiksäkerheten. Föreningen förklarar sig avslutningsvis vara beredd att i samråd med kommun och polismyndighet åstadkomma praktiska rutiner för denna typ av ärenden. *Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget men påpekar att det ibland kan vara rimligt att låta förhyraren av en container bli ansvarig för en olaglig uppställning. *Svenska åkeriförbundet* framhåller att en ändring av LFF förefaller vara lagtekniskt komplicerad och även i övrigt mindre lämplig. Förbundet avstyrker därför förslaget. Förbundet förklarar sig villigt att genom information till sina medlemmar åstadkomma en bättre ordning i den mån det finns ett behov härav.

Frågan om olagliga containeruppställningar har också aktualiserats för utredningen genom en skrivelse den 28 januari 1982 till utredningen från Stockholms gatunämnd. I skrivelsen begärs att AOst skall ändras på så sätt att ett ägaransvar för uthyraren av en container införs. Nämnden framhåller att detta fordrar att det samtidigt föreskrivs skyldighet för ägaren att utmärka containern med namn, adress etc. Nämnden vill emellertid gå ännu längre och begär att ett ägaransvar skall införas vid samtliga markupplåtelser enligt 2 § AOst. Enligt nämnden bör det ankomma på ägaren av en container eller ett annat föremål som ställs upp på allmän plats att söka tillstånd enligt 2 § AOst. Härigenom skulle allmänheten befrias från ett ansökningsförfarande som upplevs som onödigt byråkratiskt.

Utredningen har från ett trettiotal kommuner och polismyndigheter inhämtat yttranden över Stockholms gatunämnds skrivelse. Det helt övervägande antalet kommuner och polismyndigheter tillstyrker gatunämndens förslag om införande av ägaransvar för containeruthyrare. Flertalet kommuner och myndigheter anser sig emellertid inte ha några särskilda problem med olovliga containeruppställningar och framhåller att problemen främst torde vara av storstadskaraktär. Sju remissinstanser avstyrker ändringsförslaget eller anser att en ändring i vart fall inte behövs. Många anser det önskvärt att man inför regler som gör det möjligt att på ett enklare och snabbare sätt än för närvarande flytta containrar som har ställts upp utan tillstånd eller i strid mot givna föreskrifter. Bötesbeloppen anses genomgående vara för låga. Gällande lagstiftning bedöms på vissa håll som otillräcklig också när det gäller sådana uppställningar som från början varit lagliga men där tillståndstiden löpt ut.

Några kommuner och polismyndigheter anför att förfarandet enligt 2 §

AOst är krångligt och dyrt för den enskilde och att möjligheter till en förenklad handläggning därför bör införas. Att polisen till följd av bristande resurser tvingas ge övervakningen av olagliga uppställningar låg prioritet vitsordas genomgående. Inom vissa polisdistrikt, bl. a. Göteborgs, Malmö och Helsingborgs, har man dock genom överenskommelser med containeruthyrare m. fl. kommit fram till ett väl fungerande tillståndssystem.

Polismyndigheten i Stockholm anför att ärenden avseende tillstånd att disponera allmän plats för uppställning av containrar, byggnadsställningar o. d. förorsakar polisen ett betydande arbete. Det nuvarande omständliga ansökningsförfarandet åsidosätts ofta. Bl. a. mängden ärenden, överträdelsernas antal och svårigheterna att få till stånd en rationell handläggning gör att en snar ändring behövs. Ett steg mot en förenkling är enligt polismyndigheten att 2 § AOst ändras så att kommunen blir tillståndsmyndighet och polisen obligatorisk remissmyndighet med vetorätt.

I *Göteborgs kommun* utförs i huvudsak all uthyrning och uppställning av containrar av det kommunala renhållningsverket, som även är tillståndshavare enligt 2 § AOst. Verket har generellt tillstånd – årsvis – till gatumarksuppställning och följer de föreskrifter som meddelas i samband med tillståndsgivningen och de överenskommelser som träffats mellan verket och bl. a. polisen och kommunen. Föreskrifterna gäller bl. a. reflexer, varningslyktor och utmärkning med ägarens namn, adress och telefonnummer. Erfarenheterna av systemet uppges vara mycket goda.

Även *polismyndigheten i Malmö* har genom överenskommelser med containeruthyrare infört ett mera rationellt förfarande. Den nya ordningen innebär i huvudsak att uthyraren betalar en årsavgift till kommunen för alla markdispositioner under året och att uthyraren i varje särskilt fall inhämtar polismyndighetens tillstånd till uppställningen. Polismyndigheten har fått generellt medgivande av kommunen att ge tillstånd till uppställningar på körbana. I övriga fall inhämtas yttrande per telefon hos gatukontoret. Olagliga uppställningar uppges förekomma sällan.

Polismyndigheten i Uppsala anför att olägenheter till följd av olagliga uppställningar av containrar och andra anordningar förekommer men att problemen gått att lösa relativt enkelt. Bl. a. minskade olägenheterna, sedan myndigheten år 1982 givit containerföretagen en skriftlig information om gällande regler. Enligt överenskommelse med kommunen behöver kommunens yttrande inte inhämtas vid kortvariga uppställningar om högst åtta timmar. Polismyndigheten förordar att 8 § AOst ändras så att det av paragrafen klart framgår att myndigheten kan förelägga ägaren att flytta en container som är uppställd på ett trafikfarligt sätt och att underlåtenhet att frivilligt flytta containern kan medföra att denna forslas bort på ägarens bekostnad.

Stockholms gatunämnds förslag om ett generellt ägaransvar vid alla markupplåtelser enligt 2 § AOst avstyrks genomgående av de kommuner och polismyndigheter som har yttrat sig i frågan.

6.3.2 Lagstiftningen om felparkeringsavgift och om flyttning av fordon

Enligt LFF och förordningen (1982:198) till lagen får ett fordon som har parkerats i strid mot gällande föreskrifter flyttas i åtskiliga fall. Fordonet får flyttas oavsett om det är ägaren eller annan som är skyldig till den olovliga uppställningen.

Fordon som har flyttats enligt lagen skall förvaras på en särskild uppställningsplats eller ställas så nära den plats där de anträffades att de lätt kan återfinnas (3 §). Ägaren skall underrättas om flyttningen. Om han inte kan anträffas och om fordonet har ställts upp på en särskild uppställningsplats, skall kungörelse om flyttningen utfärdas (5 §). Ägaren är skyldig att ersätta kostnaderna för flyttningen och de övriga åtgärder som har vidtagits med stöd av lagen, om han inte gör sannolikt att fordonet frånhänts honom genom brott (7 §).

Bestämmelser om ett civilrättsligt ägaransvar för olovliga fordonsuppställningar finns också i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och i lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Den förra lagen avser gatumarksparkering, dvs parkering på gator och andra allmänna platser, medan den senare reglerar olovlig parkering på tomtmark.

Enligt 1 § lagen om felparkeringsavgift får regeringen förordna att lagen skall tillämpas på överträdelse av offentligrättsliga föreskrifter som rör parkering eller stannande av fordon, om överträdelsen inte är belagd med straff. Den som bryter mot sådana föreskrifter som omfattas av regeringens förordnande är skyldig att betala en felparkeringsavgift (2 §). Regeringen har med stöd av bemyndigandet förordnat att lagen skall vara tillämplig på andra bestämmelser i VTK om förbud mot parkering och stannande än sådana som är straffsanktionerade samt på lokala trafikföreskrifter om sådana förbud (1 § förordningen, 1976:1128, om felparkeringsavgift).

Avgiften skall betalas av den som vid överträdelsen var antecknad som fordonets ägare, såvida inte omständigheterna gör det sannolikt att fordonet har frånhänts honom genom brott (4 § lagen).

Lagen om kontrollavgift vid olovlig parkering tillkom i syfte att så långt möjligt utjämna de skillnader som tidigare fanns mellan den offentligrättsliga regleringen av felparkering på gatumark och den civilrättsliga praxis som vuxit fram rörande felparkering på tomtmark (prop. 1983/84:104, TU 25, rskr. 314). Tomtmarksparkeringen byggde tidigare på principen att ett avtal hade träffats mellan markägaren och den som parkerade. Om avtalsvillkoren åsidosattes, kunde bilföraren bli skyldig att betala en på förhand bestämd kontrollavgift, vars storlek markägaren bestämde. Enligt den nya lagen får en markägare som har upplåtit ett område för parkering eller förbjudit parkering inom området ta ut en kontrollavgift, om ett fordon har parkerats i strid mot förbud eller villkor, som han har beslutat (1 §),. Fordonets förare och ägare är solidariskt ansvariga för att avgiften betalas. Ägaren är dock inte ansvarig, om omständigheterna gör det sannolikt att fordonet har frånhänts honom genom brott.

6.4 Överväganden och förslag

6.4.1 Tillståndskravet

Enligt utredningens förslag skall begreppet allmän plats i ordningslagen i allt väsentligt motsvara vad som gäller enligt AOst. Allmän plats föreslås således vara allmän väg, gata, torg, park och annat område som enligt stadsplan eller byggnadsplan är allmän plats, för allmänheten tillgängliga delar av hamnområde samt annat område som används för allmän trafik.

Allmänna platser är regelmässigt upplåtna för eller anvisade för visst ändamål. Vägar, gator och torg är upplåtna för allmän trafik, torgen ibland också för handel, och hamnområden för skilda slag av hamnverksamhet. Även om en allmän plats på detta sätt genom beslut i stadsplan eller byggnadsplan eller i annan ordning är upplåten för ett visst ändamål, är det enligt utredningens mening naturligt och ofta ofrånkomligt att platsen används också för andra syften. Man måste således kunna ta allmänna platser i anspråk för t. ex. byggnadsställningar, arbetsbodar, avfallsbehållare, kiosker, uteserveringar, reklampelare m. m. Marken kan också behöva tas i anspråk för olika anordningar i samband med allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Kravet på tillstånd till markutnyttjande i 2 § AOst motiveras av att ett obegränsat användande av marken för andra ändamål än det för vilket marken i första hand är avsedd skulle kunna orsaka påtagliga störningar av trafiken eller av den allmänna ordningen och säkerheten. Utredningen anser att en sådan tillståndsprövning måste behållas. Ianspråktagande av allmänna platser för andra ändamål än de för vilka platserna främst är avsedda bör nämligen, om ianspråktagandet inte är helt tillfälligt, alltid föregås av en prövning från trafikens samt den allmänna ordningens och säkerhetens intresse. Även åtskilliga andra synpunkter kan behöva beaktas, framför allt kommunernas intressen. Utredningen återkommer i det följande till detta och till frågan om enskild markägares möjligheter att råda över sin mark. Mot bakgrund av vad som sagts nu anser utredningen att en bestämmelse av i huvudsak samma innebörd som 2 § AOst bör tas in i ordningslagen.

Bestämmelsen bör dock ges en annan utformning än den nuvarande. Enligt 2 § AOst får allmän plats inom stadsplanelagt område inte utan polismyndighetens tillstånd användas för upplag m. m. eller *i övrigt* användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål för vilket den har upplåtits eller anvisats eller som är allmänt vedertaget. Den valda formuleringen kan synas tyda på att man vid AOst:s tillkomst utgått från att det aldrig skulle kunna stämma överens med det avsedda ändamålet med en allmän plats att den tas i anspråk på något av de sätt som nämns i paragrafen. Utredningen bortser härvid från salutorgen som särskilt undantagits från tillståndskravet.

Emellertid är det inte ovanligt att skilda områden inom exempelvis en hamn är upplåtna för upplag. I dessa fall ankommer det enligt den lokala hamnordningen oftast på hamnmyndigheten att lämna tillstånd. Om även 2 § AOst skulle vara tillämplig i dessa fall, skulle således två skilda regelsystem med olika tillståndsmyndigheter komma att gälla. I praktiken synes man vanligen tillämpa endast hamnordningens bestämmelser. Polismyndighetens

tillstånd söks således inte. Likartade problem kan uppkomma när t. ex. ett specialområde för trafikändamål eller tomtmark som är allmän plats har upplåtits för allmän parkering. Frågan om det har varit lagstiftarens mening att tillståndskravet i 2 § AOst skulle gälla även när det i själva verket helt stämmer överens med det ändamål för vilket platsen är avsedd att den används för upplag eller avstjälpning eller annan enligt paragrafens ordalydelse tillståndskrävande verksamhet har diskuterats i den juridiska litteraturen.[1]

Enligt utredningens mening kan avsikten med regleringen i 2 § AOst knappast ha varit att tillståndskravet skall gälla, när en plats tas i anspråk på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket den har upplåtits. Detta får anses gälla även om ianspråktagandet sker genom någon av de åtgärder som i paragrafen anges vara tillståndspliktiga. Det saknas nämligen anledning att företa en prövning enligt ordningslagstiftningen, när en plats används för avsett ändamål. För att tolkningsproblem i framtiden skall undvikas bör bestämmelsen i ordningslagen utformas så att det som en huvudregel anges att allmänna platser endast får användas på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket platsen har upplåtits eller som är allmänt vedertaget men att upplåtelse för andra ändamål kan få ske efter tillstånd i det enskilda fallet.

Av motiven till AOst framgår att tillstånd till ett markutnyttjande inte behövs, om nyttjandet endast har tillfällig karaktär. De trafikhinder m. m. som uppkommer till följd av ett tillfälligt nyttjande är vanligen så måttliga att ett krav på tillstånd inte är motiverat. Enligt utredningens mening bör ett tillfälligt ianspråktagande av en allmän plats inte heller i framtiden vara tillståndspliktigt. Detta bör anges i författningstexten. Utredningen återkommer i specialmotiveringen till vad som bör avses med ett tillfälligt ianspråktagande.

Bestämmelsen om tillståndskrav bör i första hand gälla för sådana platser som enligt vad utredningen tidigare föreslagit alltid skall vara allmänna platser. Den bör härutöver genom beslut av kommunen i form av lokal ordningsföreskrift kunna göras tillämplig på sådana för allmänheten tillgängliga områden för vilka regeringen eller kommunen har beslutat om utsträckt tillämpning av bestämmelser om ordningen på allmän plats.

Enligt lagrådsremissen med förslag till plan- och bygglag skall stadsplanerna och byggnadsplanerna slås samman till en enda detaljplan. I övergångsbestämmelserna till PBL föreskrivs att stadsplanerna och byggnadsplanerna efter PBL:s ikraftträdande skall gälla som detaljplaner. Utredningen förutsätter att PBL-förslaget kommer att leda till lagstiftning i dessa avseenden. En begränsning av paragrafens tillämplighet till vissa planlagda områden i enlighet med vad som gäller nu blir då inte möjlig. Enligt utredningens mening bör paragrafen emellertid kunna göras tillämplig inom detaljplanelagt område enligt PBL. Med utgångspunkt i gällande ordning och med hänsynstagande till vad som kommer att gälla enligt PBL föreslår utredningen därför att den föreslagna bestämmelsen i ordningslagen skall gälla för allmänna platser inom såväl stadsplanelagda som byggnadsplanelagda områden. Eftersom åtskilliga allmänna platser inom byggnadsplanelagda områden redan nu till följd av lokala beslut omfattas av

[1] Persson a.a. s. 26 anser att 2 § AOst inte är tillämplig, jfr E.G. Westman i SSFT 1966 s. 397 och i Svensk Hamntidning 1968 s. 13 samt Östen Malmberg i Svensk Hamntidning 1977 s. 257.

tillståndskravet, torde förslaget i praktiken inte medföra någon nämnvärd utvidgning av tillståndskravet.

6.4.2 Handläggningen

Som redovisats i det föregående löstes frågan om vilken myndighet – polismyndigheten eller kommunen – som skulle vara tillståndsmyndighet vid prövningen enligt 2 § AOst genom en kompromiss. Polismyndigheten är således tillståndsmyndighet, medan kommunens intressen tillgodoses genom en vetorätt. Den valda lösningen har kritiserats. Man har hävdat att förfarandet med två olika myndighetsbeslut är byråkratiskt och krångligt för den enskilde och att handläggningen av ärenden om markupplåtelser ofta tar lång tid, ibland så lång tid att ändamålet med en ansökan har förfallit när tillstånd väl beviljas. Flertalet kommuner som har yttrat sig till utredningen har emellertid förklarat att det nuvarande systemet fungerar väl. Ett undantag utgör Stockholms kommun, som anser att effektivitetsvinster skulle kunna göras, om ett motsatt förfarande tillämpades, dvs tillståndsprövningen skulle ankomma på kommunen och polismyndigheten skulle ges en yttrande- och vetorätt.

Utredningen vill för sin del anföra följande. I ärenden om markupplåtelser har både polismyndigheten och, beträffande kommunal mark, kommunen betydande intressen att tillvarata. I den reglering från ordningssynpunkt som det här är fråga om måste emellertid den grundläggande prövningen ske utifrån vikten av att allmän ordning och säkerhet upprätthålls och att trafiken inte onödigtvis hindras eller störs. Uppgiften att förebygga och ingripa mot ordningsstörningar och att övervaka trafiken ankommer på polisen. Kommunerna har inte några sådana uppgifter. Det är därför naturligt att prövningen av olika ärenden där avgörande vikt måste tillmätas allmän ordning och säkerhet ankommer på polisen. De synpunkter som kommunerna har att beakta i ärenden rörande markupplåtelser hänför sig delvis till kommunens ställning som ägare av marken och till intresset av att kommunen kan fullgöra de uppgifter som ankommer på den i fråga om t. ex. renhållning, snöröjning, underhåll m. m. Kommunen måste således pröva om den tilltänkta markanvändningen kan medföra skador på marken eller på olika anordningar på eller under denna eller om den kan inkräkta på skilda kommunala uppgifter. Detta är i huvudsak synpunkter som varje markägare måste beakta innan han ger sitt tillstånd till en upplåtelse av marken. Att kommunerna har viktiga uppgifter i fråga om byggnads-, plan-, miljö- och trafikpolitiken och att synpunkter på dessa områden kan ha betydelse i ett upplåtelseärende utgör inte ett skäl att anförtro en prövning som främst skall göras från ordningssynpunkt på kommunerna. Detta gäller alldeles särskilt i de fall då ansökningen avser mark som ägs av enskilda och det kommunala intresset i saken således måste anses uttunnat.

Ett system med kommunen som tillståndsmyndighet endast i ärenden rörande kommunal mark och polismyndigheten som tillståndsmyndighet i övrigt skulle inte bli så enkelt och smidigt som man eftersträvar. Vad som har sagts nu talar för att den nuvarande ordningen med en tillståndsprövning av polismyndigheten och en vetorätt för kommunen bör behållas.

Ett överförande till kommunerna av tillståndsprövningen skulle inte heller medföra att kommunerna fick en starkare ställning i ärenden om upplåtelse av allmän plats. Enligt gällande rätt skall talan mot kommunens yttrande föras genom kommunalbesvär. Den begränsade prövningen i kommunalbesvärsmål gör att utsikterna till framgång med en besvärstalan är ganska små. I rättspraxis har kommunens yttrande också underkänts endast när kommunen vid prövningen har tagit helt ovidkommande hänsyn.[1] Polismyndighetens beslut i tillståndsfrågan överklagas däremot genom förvaltningsbesvär och blir härigenom föremål för en mera allsidig bedömning.

Frågan om hinder för tillstånd föreligger av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller av hänsyn till trafiken måste under alla förhållanden kunna prövas allsidigt av besvärsmyndigheten. Detta förutsätter dels att skälen för beslutet anges, dels att beslutet kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Ett överförande av beslutanderätten till en kommunal nämnd medför således att kommunens möjligheter att styra utgången inskränks. Det framstår vidare knappast som sakligt befogat att en prövning från lämplighetssynpunkt skall kunna äga rum i fråga om sådana grunder för beslutet som inte rör ordning och säkerhet eller trafik.

Några vinster från effektivitetssynpunkt skulle inte heller uppkomma genom att man gör kommunerna till beslutsmyndigheter och i stället ger polisen en yttrande- och vetorätt.

Vid övervägande av vad som har sagts i det föregående anser utredningen att det i 2 § AOst föreskrivna förfarandet bör behållas. Utredningen föreslår således att polismyndigheten även i framtiden skall vara beslutsmyndighet och att kommunernas intressen liksom nu skall tillgodoses genom en vetorätt. Emellertid bör kommunernas ställning i ärenden om markupplåtelser stärkas i vissa avseenden. Kommunernas befogenheter vid användandet av vetorätten bör också i någon mån preciseras. Utredningen återkommer till detta i det följande.

Utredningen vill avslutningsvis framhålla vikten av att polismyndigheterna och kommunerna i samråd skapar enkla och smidiga rutiner för förfarandet. Det bör t. ex. vara möjligt att i vissa typer av upplåtelseärenden införa ett förenklat remissförfarande och att använda standardiserade föreskrifter för nyttjandet. Polismyndigheten kan exempelvis ges ett generellt medgivande att utan kommunens hörande i det enskilda fallet medge kortvariga uppställningar eller uppställningar på vissa allmänna platser. Sådana handläggningsrutiner bör enligt utredningens mening kunna tillämpas även i andra upplåtelseärenden av okomplicerat slag. Ibland kan man nöja sig med att inhämta yttrande per telefon, om yttrandet innebär att ansökningen tillstyrks.

6.4.3 Kommunernas befogenheter i ärenden om markupplåtelser

6.4.3.1 Riktlinjer för prövningen

Frågan om hur långt den kommunala kompetensen sträcker sig i ärenden om upplåtelse av kommunal mark för allmän plats regleras inte närmare i AOst. Inte heller förarbeten eller rättspraxis ger någon avgörande vägledning. Det

[1] Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 363 och Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, 1982 s. 36.

är således i stor utsträckning oklart vilka faktorer kommunerna lagligen får beakta vid utövandet av vetorätten och vilka villkor kommunerna kan fästa vid ett tillstyrkande yttrande – s. k. partiellt veto.[1] I fråga om prövningsrättens omfattning synes rättspraxis i huvudsak innebära att kommunens prövning visserligen inte är begränsad till en prövning från ordnings- och säkerhetssynpunkt men att helt ovidkommande faktorer inte heller får beaktas. Kommunerna anses vidare ha rätt att med åsidosättande av den kommunala likställighetsprincipen anlägga sociala synpunkter på prövningen och ge förtur åt handikappade personer. Kommunerna har också framför allt tidigare förbehållit kioskrörelser för partiellt arbetsföra.

Det anses också att kommunerna har rätt att ställa upp olika villkor för markanvändningen, under förutsättning att villkoren har ett direkt samband med nyttjandet. Kommunens villkor för upplåtelse brukar tas in i polismyndighetens beslut. De villkor som har godtagits i rättspraxis har avsett exempelvis säkerställande av renhållning, snöröjning, ledningsdragning och annan vård eller annat underhåll av den allmänna platsen. Däremot har villkor som innebär att sökanden åläggs att betala avgift eller att ta på sig ekonomiska förpliktelser utöver vad som följer av allmänna regler ansetts otillåtna. Ett åsidosättande av sådana villkor kan nämligen inte föranleda återkallelse av ett tillstånd, eftersom återkallelse kan ske endast om nyttjandet är olämpligt från ordnings- eller säkerhetssynpunkt eller av hänsyn till trafiken. Polismyndighetens beslut får således inte innehålla återkallelseförbehåll avseende andra omständigheter än sådana som myndighetens prövning avser.

Utredningen har mot bakgrund av den osäkerhet som råder i fråga om den kommunala kompetensens räckvidd på detta område övervägt om man i författning bör dra upp riktlinjer för utövandet av vetorätten. Flertalet kommuner som har yttrat sig i frågan har för utredningen framhållit att en sådan reglering inte är önskvärd. Också enligt utredningens mening talar starka skäl mot att man detaljreglerar kommunernas möjligheter att öva inflytande på nyttjandet av mark för allmän plats. Kommunernas mångskiftande uppgifter medför att kommunen måste få bedöma frågan om en begärd markanvändning skall få komma till stånd från en mångfald olika synpunkter. De lokala förhållandena, liksom den politiska målsättningen inom kommunen, måste kunna få avgörande betydelse för kommunens ställningstagande.

En lagbestämmelse med riktlinjer för kommunernas prövning som ger utrymme för alla de skilda hänsyn som kommunerna måste ta i upplåtelseärenden skulle enligt utredningens mening bli så allmänt hållen att den inte skulle ge någon vägledning för bedömningen i det enskilda fallet. Ett försök att ange vissa omständigheter på vilka den kommunala nämndens beslut inte får grundas skulle inte heller kunna bli särskilt konkret. En författningsbestämmelse som har utformats på detta sätt skulle därför knappast ge något utöver den reglering av kommunalbesvärsgrunderna som finns i 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) (KL).

Utredningen har därför stannat för att inte föreslå att kommunernas vetorätt binds genom en författningsreglering i frågan. Kommunernas befogenheter kommer därför, liksom hittills, att begränsas endast av möjligheten för den enskilde att genom kommunalbesvär angripa ett

[1] Ragnemalm, Allmän plats s. 38

kompetensöverskridande eller på annat sätt felaktigt beslut. Även om möjligheterna till framgång med en besvärstalan som tidigare nämnts är små, utgör dock besvärsrätten en garanti för att kommunerna inte låter helt ovidkommande synpunkter påverka bedömningen.

6.4.3.2 Rätten att meddela föreskrifter

Utredningen har i det föregående anfört att kommunernas inflytande vid upplåtelse av allmän plats som står under kommunal förvaltning bör stärkas i vissa avseenden. Den kritik som Stockholms kommun har riktat mot förfarandet enligt 2 § AOst går bl. a. ut på att kommunerna inte genom villkor eller föreskrifter av skilda slag kan fullt ut ta tillvara sina intressen. Detta beror enligt kommunen på att polismyndigheten i princip endast kan beakta villkor som är motiverade av ordnings- och säkerhetsskäl och att endast sådana skäl kan utgöra grund för återkallelse av ett tillstånd. En annan nackdel anses vara att, om en tillståndshavare bryter mot ett villkor som har tagits in i tillståndet, frågan om återkallelse blir beroende av den bedömning som polismyndigheten gör. Det är härvid, anför man, möjligt att polismyndigheten inte fäster samma vikt som kommunen vid att villkoret uppfylls.

Framför allt genom olika uttalanden av JO har slagits fast att kommunerna får ställa upp olika villkor rörande upplåtelsen. Om tillståndshavaren bryter mot ett sådant villkor, kan återkallelse av tillståndet emellertid ske endast under förutsättning att åsidosättandet innebär en störning av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polismyndigheten kan nämligen som tidigare nämnts enbart åberopa ordnings-, säkerhets- eller trafiksynpunkter för ett återkallelsebeslut. De villkor som kommunen i enlighet med vad som tidigare anförts kan vilja få tillgodosedda är emellertid ofta av sådan natur att de inte osökt kan hänföras till sådana synpunkter. Möjligheten att ställa upp villkor blir givetvis lätt innehållslös, om ett tillstånd inte kan återkallas, när tillståndshavaren bryter mot dem.

För att komma till rätta med olägenheter av detta slag brukar åtminstone vissa kommuner vid sidan av den offentligrättsliga upplåtelsen ingå civilrättsliga avtal med sökanden rörande olika frågor i samband med nyttjandet. Oftast får sökanden godkänna avtalet, innan kommunen tillstyrker hans ansökan. Medan man i den juridiska litteraturen synes vara enig om att kommunerna med hänsyn till den ifrågavarande offentligrättsliga regleringen inte kan träffa avtal om själva markupplåtelsen eller om rätten att ta ut avgift för denna är meningarna mera delade i frågan om kommunerna kan träffa bindande avtal om andra omständigheter som rör nyttjandet.[1]

Enligt utredningens mening råder det inte något tvivel om att kommunerna har ett beaktansvärt intresse av att kunna ställa upp olika villkor eller föreskrifter för ett markutnyttjande. Åtskilliga sådana villkor eller föreskrifter har inte något direkt samband med allmän ordning och säkerhet utan syftar mera till att tillgodose kommunernas krav som fastighetsägare eller som ansvariga för exempelvis trafikregleringen och för den allmänna miljön. Den osäkerhet som f. n. råder om kommunernas rätt att meddela föreskrifter av detta slag bör undanröjas. Utredningen föreslår därför att man i ordningslagen tar in en bestämmelse om rätt för kommunerna att, när ett

[1] Ragnemalm a.a. s. 30 ff och JO i ärendet 917/73 s. 42. JO ansåg att kommunen bör kunna träffa överenskommelser med en sökande om sådant som kommunen kan ge ensidiga föreskrifter om.

tillstyrkande yttrande ges, meddela de föreskrifter för nyttjandet som behövs. Härigenom minskar behovet av civilrättsliga överenskommelser påtagligt.

En bestämmelse som ger kommunerna rätt att meddela föreskrifter som nu sagts måste bli ganska allmänt hållen. Enligt utredningens mening bör kommunerna för det första kunna meddela sådana föreskrifter som behövs för att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter som ägare eller förvaltare av marken, t. ex. föreskrifter som syftar till att underlätta renhållning, snöröjning, ledningsdragning, gatuarbeten m. m. och föreskrifter om belastning av marken. Kommunerna bör vidare kunna meddela de föreskrifter som behövs för att tillgodose de intressen som kommunerna har att bevaka i fråga om markanvändningen, stadsbilden och trafiken. Utanför kommunens befogenheter bör däremot falla föreskrifter om t. ex. skadestånd eller andra ekonomiska förpliktelser som skyldighet för sökanden att betala skatter eller andra allmänna avgifter. Det bör tilläggas att kommunen inte heller bör kunna ställa upp föreskrifter om skyldighet att betala avgift för upplåtelsen. Denna skyldighet är nämligen reglerad i 1 § AvgL.

Om den kommunala nämnden har förenat sitt yttrande med en föreskrift som går utöver vad som anges i den föreslagna bestämmelsen, kan polismyndigheten inte bortse från föreskriften. Yttrandet måste i ett sådant fall anses som ett avstyrkande, och det begärda tillståndet kan således inte meddelas.

Om polismyndigheten anser att en föreskrift som nämnden vill ställa upp är olämplig av hänsyn till ordning och säkerhet eller av hänsyn till trafiken, måste polismyndigheten också avslå ansökningen. Nämndens yttrande bör liksom nu kunna överklagas genom kommunalbesvär. Detta bör gälla också i fråga om de föreskrifter som är intagna i yttrandet. Om ett tillstyrkande yttrande upphävs efter kommunalbesvär, kanske på grund av att yttrandet innehåller en föreskrift som nämnden inte hade fått ställa upp, föreligger inte längre något tillstyrkande. Polismyndigheten måste då ha möjlighet – och skyldighet – att återkalla ett redan meddelat tillstånd. Utredningen behandlar återkallelsefrågan i nästa avsnitt.

Det bör vidare föreskrivas att de föreskrifter som den kommunala nämnden har ställt upp skall återges i polismyndighetens beslut.

6.4.4 Återkallelse av tillstånd

Ett beslut om tillstånd att ta en allmän plats i anspråk måste enligt utredningens mening kunna återkallas under vissa förutsättningar. Som tidigare nämnts blir t. ex. kommunernas rätt att förena ett tillstånd med föreskrifter meningslös, om inte tillståndet kan återkallas när föreskrifterna åsidosätts.

Beslut om återkallelse bör kunna meddelas endast av tillståndsmyndigheten, dvs av polisen. Även om kommunen således inte bör få möjlighet att själv återkalla ett tillstånd, har kommunen alltid möjlighet att till polismyndigheten anmäla brott mot olika föreskrifter och i övrigt anföra de skäl som kommunen har för att ett tillstånd bör återkallas. Polismyndigheten bör göra en självständig bedömning av om återkallelse skall ske, men därvid bör kommunens uppfattning tillmätas stor betydelse. Tillståndshavaren bör

givetvis alltid höras, innan återkallelse sker, och han bör också få möjlighet att vidta rättelse. Utredningen behandlar i det följande de olika fall där återkallelse av ett tillstånd bör kunna ske.

Ett tillstånd bör för det första kunna återkallas, om en tillståndshavare bryter mot de föreskrifter som polismyndigheten eller kommunen har ställt upp för nyttjandet. En förutsättning härför bör dock vara att föreskrifterna har åsidosatts i väsentlig mån och att rättelse inte sker genast efter tillsägelse.

Även i andra fall kan det vara befogat att ett tillstånd återkallas. Kommunen kan nämligen av skäl om inte kunnat förutses när tillståndet beviljades ha ett påtagligt intresse av att markdispositionen upphör. Kommunen kan således behöva komma åt marken för att utföra mer eller mindre omfattande arbeten för vatten och avlopp, värmeförsörjning, gatuanläggningar m. m. Det är ofta ett allmänt intresse att arbeten av detta slag inte hindras eller fördröjs. Å andra sidan fordrar den enskildes rättstrygghet att ett tillstånd återkallas endast när det finns tungt vägande skäl för detta. Tillståndshavaren kan nämligen ha ett betydande ekonomiskt intresse av att markdispositionen får fortsätta. Detta gäller givetvis särskilt när större anläggningar, t. ex. kiosker eller gatukök, har uppförts på allmän plats.

Utredningen föreslår därför att återkallelse på skäl av det slag som nu diskuteras skall få ske endast när det är av särskild vikt för kommunen att återkallelse sker. Utredningen vill understryka att polismyndigheten även i sådana fall måste göra en självständig bedömning i återkallelsefrågan. När återkallelse på denna grund aktualiseras, måste således en avvägning ske mellan kommunens intresse av att markdispositionen upphör och tillståndshavarens intresse av att få fortsätta sin verksamhet. I mera bagatellartade fall, t. ex. när det gäller uppställning av skyltar eller mindre försäljningsstånd på allmän plats, blir ett återkallelsebeslut i allmänhet inte alltför ingripande för den enskilde. Utredningen anser att det inte finns skäl att föra in bestämmelser om rätt för tillståndshavaren till ersättning från kommunen.

Ett tillstånd bör vidare kunna återkallas vid försummelse med avgiftsbetalningen enligt AvgL. Skyldigheten att betala avgift för gatumarksupplåtelser motiverades, när den infördes, med att det var rimligt och naturligt att en tillståndshavare ålades att betala avgift för den stora förmån som det innebar att få driva t. ex. en försäljningsrörelse på allmän plats. Om en rörelseidkare fick använda en allmän plats för sin privata rörelse utan att betala avgift, skulle han komma i ett mycket gynnsamt läge i förhållande till exempelvis en butiksägare som hade att erlägga hyra för sin affärslokal (prop. 1957:157 s. 50). Utredningen föreslår således att återkallelse skall kunna ske när en tillståndshavare har på ett väsentligt sätt åsidosatt sin skyldighet att betala avgift. Tillståndet bör dock inte få återkallas, om tillståndshavaren vid anmaning genast betalar förfallna avgifter.

Som nämnts förut bör ett tillståndsbeslut också återkallas, om den kommunala nämndens beslut om yttrande har upphävts efter besvär. Återkallelse bör slutligen kunna ske när den allmänna ordningen och säkerheten eller trafikförhållandena påkallar detta. Det bör ankomma på polismyndigheten att självmant ta upp frågan om återkallelse i dessa fall.

6.4.5 Kommunernas befogenhet att upplåta allmänna platser med nyttjanderätt

Av utredningens förslag i det föregående följer att kravet på tillstånd till markutnyttjande generellt kommer att gälla för sådana platser som är allmänna platser enligt byggnadslagstiftningen, allmänna vägar, hamnområden samt andra områden som används för allmän trafik. Även kommunal eller enskilt ägd tomtmark som är allmän plats enligt ordningslagen på grund av att den används för allmän trafik, kommer således att omfattas av tillståndskravet.

Regleringen i 2 § AOst och den härtill knutna rätten för kommunerna att ta ut avgifter enligt AvgL har ansetts utesluta att kommunerna ingår civilrättsliga nyttjanderättsavtal beträffande sådana områden som är allmänna platser enligt 1 § AOst. I motiven till AvgL underströks också att tillståndsprövningen enligt 2 § AOst uteslöt att man vid sidan härav tillämpade ett särskilt civilrättsligt upplåtelseförfarande (prop. 1957:157 s. 53). Inskränkningen i kommunernas rätt att med nyttjanderätt upplåta kommunal tomtmark som tillika är allmän plats behandlades inte närmare i motiven till AOst eller AvgL. Inte heller gick man in på frågan om enskilda markägares ställning i ärenden om upplåtelse av enskild tomtmark som är allmän plats.

Utredningen undersöker i det följande om det bör vara möjligt att upplåta viss kommunal mark för allmän plats med nyttjanderätt.

Den tillståndsprövning som föreslås ske enligt ordningslagen bör i flertalet fall utesluta att en kommun upplåter allmänna platser med nyttjanderätt. Vad först gäller sådana platser som också är allmänna platser enligt byggnadslagstiftningen medför kommunens skyldighet att upplåta platserna för allmänt begagnande en viss inskränkning i kommunernas rätt att fritt disponera över marken. Upplåtelse av ett område som enligt stadsplan eller byggnadsplan är allmän plats bör därför få ske endast i den särskilda ordning som föreskrivs i ordningslagen. Avgift för upplåtelsen bör liksom nu tas ut enligt AvgL.

Samma ordning bör gälla i fråga om hamnområde. Genom att kommunen i planen har avsatt ett område för hamnverksamhet, kan kommunens möjlighet att fritt råda över marken sägas vara begränsad på samma sätt som gäller i fråga om gator och andra allmänna platser enligt planen. Även i dessa fall bör således en upplåtelse av platsen för annat ändamål än den särskilda verksamheten få ske endast enligt ordningslagens regler. Genom utredningens förslag klargörs att kravet på tillstånd inte skall gälla i fråga om upplåtelser för just det ändamål som området enligt planen skall tillgodose. Kommunen kommer således liksom nu att ha full frihet att genom nyttjanderättsavtal upplåta delar av hamnområdet för upplag och andra ändamål som hör till hamnverksamheten. Sådana delar av hamnområdet som inte är tillgängliga för allmänheten kommer över huvud taget inte att beröras av regleringen i 2 § ordningslagen.

I fråga om kommunal tomtmark är förhållandena emellertid något annorlunda. Liksom då det gäller privatägd tomtmark har tomten blivit allmän plats endast genom att ägaren – kommunen – har tillåtit en viss, oftast spontant uppkommen, trafik eller har upplåtit platser för exempelvis allmän

parkering. Enligt utredningens mening finns det inte något sakligt skäl för att kommunerna i dessa fall skall vara sämre ställda än en enskild markägare. Denne kan ju fritt upplåta sin tomt för skilda ändamål, även om marken utgör allmän plats enligt ordningslagstiftningen. Då det gäller kommunal tomtmark har kommunen inte heller en sådan begränsad förfoganderätt som anses gälla i fråga om gator och liknande allmänna platser och specialområden.

Utredningen anser därför inte att det bör finnas något hinder mot att kommunerna upplåter kommunal tomtmark som är allmän plats med nyttjanderätt. Även i dessa fall bör dock – liksom när det gäller enskild tomtmark som är allmän plats – en prövning göras från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Polismyndighetens prövning av upplåtelser av mark för allmän plats bör därför omfatta även kommunal tomtmark som har upplåtits genom civilrättsliga nyttjanderättsavtal. Det blir i sådana fall överflödigt att inhämta yttrande från kommunen. Utredningen föreslår därför att det i ordningslagen föreskrivs att sådant yttrande inte behöver inhämtas när en ansökan avser kvartersmark som kommunen har upplåtit med nyttjanderätt. När kommunen upplåter en kommunal tomt med nyttjanderätt, bör den i likhet med en enskild markägare ha rätt att träffa överenskommelse med nyttjanderättshavaren om ersättningen. Upplåtelser av detta slag bör därför undantas från regleringen i AvgL.

Utredningen erinrar om att kommunens nyttjanderättsupplåtelse beträffande ett område på tomtmark som utgör allmän plats någon gång kan medföra att området inte längre kan användas för allmän trafik. Området förlorar då karaktären av allmän plats, och någon tillståndsprövning enligt ordningslagen skall inte ske.

6.4.6 Markägares befogenheter i övrigt

Utredningen har i avsnitt 6.1.3 redogjort för de rättsliga konsekvenserna av att en allmän plats också är enskild mark. Av redogörelsen framgår bl. a. att ett tillstånd av polismyndigheten att ta i anspråk sådan mark inte ersätter det tillstånd från markägaren som kan behövas. Markägarens tillstånd måste således inhämtas, även om polismyndigheten har medgivit att marken tas i anspråk.

Annan markägare än kommunen har enligt gällande rätt inte något inflytande över polismyndighetens tillståndsprövning. Polismyndigheten är således inte skyldig att inhämta godkännande från en enskild markägare, innan tillstånd till markdispositionen lämnas. Om den som avser att ta den enskilda marken i anspråk inte inhämtar markägarens tillstånd eller underrättar markägaren, får denne kanske kännedom om ianspråktagandet först när detta har kommit till stånd. Markägarens möjligheter att avbryta en icke önskad verksamhet på sin mark är då ganska små. I vissa fall anses markägaren ha ett så starkt behov av skydd mot obehörigt intrång att ett sådant intrång har kriminaliserats. Detta gäller i fråga om hemfridsbrott och olaga intrång enligt 4 kap. 6 § BrB, egenmäktigt förfarande enligt 8 kap. 8 § och 11 § andra stycket BrB samt tagande av olovlig väg enligt 12 kap. 4 § BrB. Om brott inte föreligger och om den allmänna ordningen och säkerheten inte är hotad eller störd, har markägaren emellertid knappast några möjligheter

att utverka polishandräckning för att få den icke önskade verksamheten stoppad. Vid långvarigt eller upprepat markutnyttjande i strid mot markägarens vilja finns dock vissa möjligheter att få till stånd ett vitesförbud och ett handräckningsförfarande. Vissa möjligheter torde också föreligga att få till stånd ett polisingripande enligt bestämmelserna om s. k. laga självtäkt i 16 § 6 punkten KF 1864:11 s. 101.

Utredningen har mot bakgrund av de förhållanden som nu redovisats övervägt om enskilda markägare i likhet med vad som gäller för kommunerna bör ges en vetorätt i ärenden om markupplåtelser. Det skulle då få ankomma på den enskilde sökanden att i ansökningsärendet lämna uppgift om vem som äger marken. Utredningen har emellertid, främst med hänsyn till den arbetsökning som en sådan vetorätt skulle innebära för polismyndigheterna, stannat för att inte lägga fram ett sådant förslag. Redan det nuvarande förfarandet, enligt vilket polismyndigheten skall inhämta yttrande från kommunen, torde vara relativt arbetskrävande. Polismyndigheten har emellertid i ärenden rörande kommunal mark kontakt med endast ett fåtal kommunala förvaltningar och kan härigenom utarbeta effektiva rutiner för samarbetet myndigheterna emellan. Motsvarande tidsvinster och smidighet i förfarandet skulle knappast kunna åstadkommas i ärenden rörande enskilt ägd mark, i vilka polismyndigheten skulle få ta kontakt med ett stort antal skilda fastighetsägare. Det bör mot bakgrund härav också i fortsättningen få ankomma på den enskilde sökanden att inhämta de tillstånd från berörda markägare som behövs. Det är emellertid lämpligt att – som också JO har framhållit – polismyndigheten i ärenden rörande enskilt ägd mark tar in en erinran i tillståndsbeslutet om att markägarens tillstånd till markdispositionen kan behövas.

6.4.7 Upplåtelse av allmän plats för containrar o. d.

Stockholms kommun har i skrivelse till regeringen – se avsnitt 6.3.1 – begärt att LFF skall ändras på så sätt att lagen också skall omfatta flyttning av containrar och lastflak. I skrivelse till utredningen har Stockholms gatunämnd begärt att AOst skall ändras så att ett ägaransvar förs in för uthyraren av en container och att bestämmelser förs in om skyldighet för ägaren att utmärka containern med namn, adress m. m. Nämnden anför i skrivelsen vidare att ett ägaransvar bör gälla vid alla former av tillståndspliktigt ianspråktagande enligt 2 § AOst och att det också bör ankomma på ägaren av den anordning som skall ställas på den allmänna platsen att ansöka om tillstånd härtill.

Som grund för sin begäran om lagändringar – i LFF och i AOst – anför kommunen att antalet olagliga containeruppställningar i kommunen sannolikt är mycket stort och att detta medför både trafikproblem och minskade intäkter för kommunen. Genom att tillstånd enligt 2 § AOst inte söks, kan kommunen nämligen inte ta ut avgift enligt AvgL. Beträffande kommunens synpunkter i övrigt hänvisar utredningen till avsnitt 6.3.1.

Av de yttranden som utredningen har inhämtat från kommuner och polismyndigheter framgår att uppställning av containrar och liknande anordningar på allmän plats i strid mot gällande föreskrifter knappast är något mera allmänt problem. Missförhållanden synes mest förekomma i

Stockholms kommun. I en del kommuner och polisdistrikt har man genom samråd och överenskommelser med containeruthyrarna kommit fram till ett väl fungerande tillståndssystem. Några särskilda problem med olagliga uppställningar uppges inte förekomma. Detta gäller även storstadskommuner som Göteborg och Malmö.

Utredningen är med hänsyn till att problemen är så påtagligt lokalt begränsade tveksam till om en särreglering i lag av denna form av markdisposition är sakligt motiverad. Missförhållandena tycks emellertid på vissa håll vara så utbredda att man bör undersöka om en skärpning av reglerna i en eller annan form kan göras utan att lagstiftningen härigenom blir onödigt komplicerad och svåröverskådlig.

Stockholms kommuns förslag syftar till att LFF:s bestämmelser om tvångsförflyttning av motorfordon på den enskildes bekostnad skall gälla också för flyttning av containrar. Samma möjligheter till tvångsförflyttning finns emellertid enligt 31 § AOst. Enligt paragrafen får polismyndigheten, om någon har underlåtit att utföra ett arbete eller att vidta annan åtgärd som åligger honom enligt AOst, förelägga vite eller, om det anses nödvändigt, låta verkställa arbetet eller åtgärden på den försumliges bekostnad. Innan beslut enligt paragrafen meddelas, skall den försumlige beredas tillfälle att vidta rättelse. Polismyndighetens beslut om vite eller tvångsutförande gäller enligt 27 § femte stycket AOst utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Bestämmelsen anses vara tillämplig också för det fall att försummelsen består i att någon har vidtagit en åtgärd i strid mot AOst, t. ex. ställt upp en container eller annan anordning på allmän plats utan tillstånd.[1]

Utredningen anser inte att man skulle uppnå några fördelar genom att göra LFF tillämplig på containrar. Bestämmelser om tvångsutförande på den enskildes bekostnad måste, som utredningen inledningsvis anfört (kap. 4), finnas också i den nya ordningslagen. Kommunens önskemål bör därför kunna tillgodoses genom att man i ordningslagen tar in de bestämmelser som behövs för att komma till rätta med problemen. Med en sådan lösning undviker man också att systematiken i lagstiftningen bryts. Utredningen anser således att bestämmelser om flyttning av olagligt uppställda containrar, liksom av andra anordningar som i strid mot gällande föreskrifter har ställts upp på allmän plats, bör tas in ordningslagen. Frågan om tvångsutförande och andra tvångsmedel behandlas närmare i kap. 15.

Kommunens förslag om ett ägaransvar för containeruthyrare har genomgående bemötts positivt av de kommuner och polismyndigheter som har yttrat sig till utredningen. Man anser allmänt att sådana bestämmelser skulle förbättra efterlevnaden av tillståndskravet. Från vissa håll har påtalats att gällande lagstiftning är otillräcklig även när det gäller att komma till rätta med sådana uppställningar som från början har varit lagliga men där tillståndstiden har löpt ut. Däremot anser man det inte lämpligt att föra in ett generellt ägaransvar vid markupplåtelser.

Utredningen har i det föregående föreslagit att en bestämmelse av väsentligen samma innebörd som 2 § AOst skall tas in i ordningslagen. Skyldigheten att ansöka om tillstånd till markupplåtelser skall härvid ankomma på den som tar marken i anspråk genom olika anordningar eller åtgärder, således även om anordningen ägs av någon annan. Det blir alltså nyttjaren av marken som blir straffrättsligt ansvarig för att tillstånd söks och

[1] Persson, a. a. s. 80.

det blir också mot honom som eventuella förelägganden om tvångsförflyttning o. d. skall riktas.

Utredningen anser inte att man bör generellt ålägga ägaren av en uthyrd anordning att söka tillstånd till markdispositionen och att svara för att de olika föreskrifter som kan gälla för tillståndet följs. Ägaren saknar nämligen ofta möjlighet att påverka själva markdispositionen och att kontrollera att givna föreskrifter efterlevs. Denna möjlighet har ägaren oftast bara när det gäller större anordningar som han själv transporterar till platsen. I fråga om mindre anordningar som skyltar, försäljningsautomater, högtalare o. d. är det förhyraren som helt disponerar över egendomen och dess placering. Att då ålägga ägaren ett ansvar för uppställningen skulle enligt utredningens mening framstå som stötande. Något behov av en sådan reglering har inte heller framkommit i den undersökning som utredningen har gjort.

De invändningar som utredningen har riktat mot ett generellt ägaransvar har emellertid inte samma styrka då det gäller att reglera uppställningen av containrar på allmän plats. Förseelserna mot AOst:s bestämmelser består i dessa fall inte bara i att tillstånd över huvud taget inte söks utan också i att containern, kanske i strid mot beställarens anvisningar, ställs upp på en annan plats eller under annan tid än tillståndet avser eller i strid mot föreskrifter som gäller för nyttjandet av platsen. Beställaren har i dessa fall små möjligheter att påverka uppställningen. Han kan inte själv flytta eller avlägsna containern och han kan inte heller inom rimlig tid och till rimliga kostnader avhjälpa andra brister i samband med uppställningen, t. ex. i fråga om containerns utmärkning med reflexer, lyktor eller andra varningsanordningar.

Utredningen anser att skyldigheten att ansöka om tillstånd för uppställning av en container även i framtiden bör ankomma på den i vars intresse markdispositionen sker, dvs. på beställaren. Denne bör således kunna straffas, om tillstånd inte söks eller om en uppställning enligt hans anvisningar sker på annan tid eller annan plats än tillståndet avser. Han bör också kunna åläggas att flytta containern vid äventyr att flyttning annars sker genom polismyndighetens försorg på hans bekostnad. Emellertid skulle bestämmelser om ett straffrättsligt ansvar även för containerägaren sannolikt öka efterlevnaden av bestämmelserna om krav på tillstånd.

Som tidigare nämnts är det nämligen oftast ägaren som råder över var containern placeras, när den skall hämtas och att den är utrustad med föreskrivna säkerhetsanordningar. Utredningen föreslår därför att man i ordningslagen tar in en bestämmelse om att även ägaren kan dömas till böter, när en container ställs upp i strid mot lagens bestämmelser eller mot en föreskrift som har meddelats för uppställningen. Ägaren bör dock inte fällas till ansvar, om han har gjort vad som ankommer på honom för att hindra förseelsen. Utredningen föreslår vidare att bötesstraffet enligt 28 § AOst skärps. Utredningen återkommer till denna fråga i kap. 15.

Med en lösning som den nu föreslagna kommer ägaren att vara tvungen att förvissa sig om att giltigt tillstånd för uppställningen finns. Undantagsbestämmelsen om att han i vissa fall skall vara fri från ansvar bör främst tillämpas i sådana fall där beställaren har anvisat en felaktig plats eller utan ägarens vetskap har flyttat containern, avlägsnat säkerhetsanordningar eller vidtagit någon annan otillåten åtgärd. Det får från fall till fall avgöras, om

ansvarstalan skall väckas mot både beställaren och ägaren eller endast mot en av dem. Härom vill utredningen, utöver det nyss sagda, framhålla att beställaren inte gärna kan anses ha gjort sig skyldig till ett brott mot bestämmelsen om tillståndsplikten, om t. ex. ägaren till containern har ställt upp denna på en annan plats än den som beställaren har anvisat eller inte hämtar containern på avtalad tid.

Ett på detta sätt utformat straffrättsligt ägaransvar är emellertid enligt utredningens mening inte en tillräckligt effektiv metod för att komma till rätta med olagliga uppställningar. Även om bötesstraffet skärps, är det inte sannolikt att de relativt blygsamma bötesbelopp som det under alla förhållanden måste bli fråga om utgör ett tillräckligt påtryckningsmedel på mindre seriösa uthyrningsföretag. Utredningen anser därför att man i ordningslagen bör föra in en bestämmelse som ger polismyndigheten möjlighet att rikta ett föreläggande om flyttning av en container också mot ägaren och att, i sista hand, låta flytta containern på ägarens bekostnad. Undantag från denna bestämmelse bör dock gälla, om det är uppenbart att någon annan – dvs. i allmänhet beställaren – är ansvarig för uppställningen. Liksom i fråga om det straffrättsliga ansvaret måste polismyndigheten från fall till fall avgöra om ett föreläggande bör riktas mot beställaren eller ägaren. Föreläggande om flyttning bör få utfärdas när en container har ställts upp utan tillstånd enligt lagen i fall då sådant tillstånd behövs eller i strid mot föreskrifter som har meddelats för tillståndet samt när en container inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet. I brådskande fall, t. ex. om containern har placerats på ett särskilt trafikfarligt sätt eller annars utgör en påtaglig fara eller olägenhet, bör flyttning på ägarens eller beställarens bekostnad kunna ske utan föregående föreläggande.

Om bestämmelser som de nu föreslagna skall bli effektiva, fordras det att polisen lätt kan få uppgift om vem som äger containern. Detta syfte kan tillgodoses genom föreskrifter som ålägger ägaren att se till att en container är försedd med skylt, utvisande ägarens namn, adress, telefonnummer m. m. Utredningen anser emellertid att bestämmelser om märkning av containrar är så detaljbetonade att de inte bör tas in i lag. Det är därför att föredra att sådana föreskrifter meddelas av kommunerna i form av lokala ordningsföreskrifter (se kap. 11).

7 Renhållning

7.1 Gällande rätt

Regleringen av skyldigheten att hålla rent på gator, vägar och andra allmänna platser samt andra för allmänheten tillgängliga områden är utspridd på ett flertal olika lagar och andra författningar. Reglerna om renhållningsskyldighetens omfattning och fördelning mellan staten, kommunerna och enskilda har härigenom blivit tämligen svåröverskådliga. Föreskrifter om renhållning förekommer i bl. a. AOst och lokala ordningsstadgor, renhållningslagen (1979:596), renhållningsförordningen (1979:904), VägL, vägkungörelsen, EVL och naturvårdslagen (1964:822) (NvL). I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för innehållet i gällande rätt.

7.1.1 AOst och renhållningslagen

De grundläggande bestämmelserna om gaturenhållningen finns i 3 § AOst. Enligt paragrafen skall allmän plats inom stadsplanelagt område och allmän väg inom byggnadsplanelagt område genom olika åtgärder hållas i det skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet inom samhället och övriga omständigheter tillgodoser skäliga anspråk. De åtgärder som skall vidtas enligt paragrafen är dels renhållning i egentlig mening, dvs. sopning, bortförande av orenlighet och nedskräpande föremål, borttagande av ogräs och annan jämförlig åtgärd, dels vinterrenhållning och dels rensning och upptining av rännstensbrunn med ledningar till allmän avloppsledning. I vinterrenhållningen ingår snöröjning, undanskaffande av snö och is, sandning eller annan åtgärd till motverkande av halka samt bortförande av sand eller annat som har påförts till motverkande av halka.

Med allmän plats avses allmän plats enligt 1 § AOst, dvs. områden som är allmänna platser enligt stadsplan, allmänna vägar, hamnområden och andra områden som är upplåtna för eller används för allmän samfärdsel (prop. 1956:143 s. 89).

Underlåtenhet att fullgöra renhållningsskyldighet enligt 3 § AOst eller enligt lokal ordningsföreskrift är straffbelagd i 28 § AOst. Vidare kan polismyndigheten besluta om vitesföreläggande eller om tvångsutförande på den försumliges bekostnad (31 § AOst).

I 3 § AOst anges endast renhållningsskyldighetens innebörd och omfattning. I fråga om vem som skall fullgöra renhållningsskyldigheten hänvisar

paragrafen till "särskilda bestämmelser". Härmed avses främst bestämmelserna i renhållningslagen, VägL och EVL.

Enligt 18 § renhållningslagen skall kommunen inom områden med stadsplan fullgöra den skyldighet som föreskrivs i 3 § AOst och hålla rent på gator, torg, parker och andra sådana allmänna platser samt allmänna vägar. På sådana platser och vägar skall kommunen också röja snö, skaffa undan snö och is, sanda eller vidta annan åtgärd för motverkande av halka, föra bort sand eller annat som har påförts till motverkande av halka samt rensa och tina upp rännstensbrunn med ledningar till allmän avloppsledning. Inom områden med byggnadsplan har kommunen motsvarande skyldighet i fråga om allmän väg. Om skyldigheten enligt väglagstiftningen ankommer på staten som väghållare – se avsnitt 7.1.3 – bortfaller dock kommunens ansvar. Med uttrycket "allmän plats" i paragrafen avses platser som är allmänna enligt stadsplan och således inte platser som är allmänna i AOst:s mening. Renhållning m. m. av hamnområden och av mera spontant uppkomna samfärdselområden regleras således inte i renhållningslagen.

Kommunen kan enligt 19 § renhållningslagen ålägga fastighetsägare eller annan som enligt kommunalskattelagen (1928:370) är skattskyldig för fastigheten att inom område med stadsplan fullgöra den skyldighet som anges i 18 § i fråga om gångbana eller annat utrymme utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Om fastighetsägaren inte tidigare har haft någon sådan skyldighet, skall kommunens beslut underställas länsstyrelsens prövning.

Ett åläggande enligt 19 § renhållningslagen får inte avse annan åtgärd än sådan som enligt 18 § ankommer på kommunen, således inte renhållningsskyldighet m. m. som skall fullgöras av staten. Härav följer också att fastighetsägarnas ansvar inte kan sträckas utöver gångbana e. d. som är allmän plats enligt 18 §, dvs. enligt stadsplanen. Enskilda gångvägar omfattas således inte av bestämmelsen. Om särskild gångbana inte har ställts i ordning, omfattar fastighetsägarnas renhållnings- och snöröjningsskyldighet ett område med för gångtrafiken tillräcklig bredd räknat från fastighetens gräns mot gatan.[1]

Gaturenhållningen reglerades av ålder genom lokala föreskrifter eller genom den sedvänja som gällde för orten. Genom att renhållningsföreskrifter togs in i 1868 års ordningsstadga skedde en viss normering av renhållningskraven. Frågan om vem som skulle svara för renhållning, snöröjning etc. av allmänna platser kom att regleras i författning först genom 1956 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. Renhållningsskyldigheten – i vidare bemärkelse – hade dessförinnan sedan gammalt ansetts åvila varje enskild fastighetsägare. Förpliktelsen för fastighetsägarna grundades helt på sedvanerättsliga regler. Med tiden kom emellertid det allmänna att i allt större omfattning överta ansvaret för renhållning av gator och andra allmänna platser. Genom 1956 års gaturenhållningslag överfördes denna skyldighet även formellt i princip till det allmänna. Det ansågs dock lämpligt att fastighetsägarna även i framtiden ålades att i viss mån medverka vid renhållningen. Särskilt vid stor belastning, som vid kraftiga snöfall, var detta lämpligt. Kommunerna borde därför få möjlighet att övervältra ansvaret för renhållning på fastighetsägarna i fråga om gångbanor och liknande utrymmen utanför fastigheterna. Beträffande de områden för allmän samfärdsel

[1] Beträffande skyldighetens närmare omfattning, se prop. 1956:143 s. 272 samt NJA 1955 s. 524 och 1974 s. 412.

inom stadsplan som inte omfattades av stadens renhållningsskyldighet, skulle någon ändring i vad som dittills hade gällt inte göras (prop. 1956:143 s. 261, 267). Renhållningsskyldigheten skulle således i fråga om sådana områden ankomma på den som enligt gällande föreskrifter eller överenskommelse eller av ålder skulle svara härför.

1956 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. upphörde att gälla vid ikraftträdandet av 1970 års kommunala renhållningslag. Skyldigheten för fastighetsägarna att hålla rent på gångbanor överfördes utan större ändringar till den nya lagen. Så skedde också, när kommunala renhållningslagen ersattes av nu gällande renhållningslag.

I motiven till AOst diskuterades om man borde samla alla bestämmelser om gaturenhållning i den samtidigt föreslagna lagen om skyldighet att renhålla gata m. m. Emellertid ansågs det lämpligt att AOst:s bestämmelser om straff och andra sanktioner blev tillämpliga på renhållningsskyldigheten. Även den omständigheten att de lokala ordningsstadgorna kunde förväntas innehålla närmare föreskrifter om renhållningsskyldighetens innebörd ansågs tala för att den grundläggande bestämmelsen om renhållningsskyldighet togs in i AOst. Däremot borde frågan om vem som skulle ombesörja renhållningen med hänsyn till sin natur regleras i en särskild lag. Denna uppdelning på två skilda författningar har som tidigare nämnts behållits även i senare författningar om gaturenhållning.

I 3 § anges de minimiåtgärder som bör vidtas i fråga om gaturenhållning. Renhållningsskyldigheten har begränsats till att gälla för stadsplanelagda områden. Om en kommun anser att mera långtgående föreskrifter om renhållning behövs, kan detta åstadkommas genom lokala ordningsföreskrifter.

Vid bedömande av renhållningsskyldighetens omfattning skall man enligt 3 § AOst ta hänsyn till ortsförhållandena, platsen belägenhet inom samhället och övriga omständigheter. Åtgärderna skall således anpassas efter vad som med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses skäligt (prop. 1956:143 s. 90).

7.1.2 Lokala ordningsstadgor

Kompletterande eller mera detaljerade föreskrifter om renhållning kan meddelas av kommunerna i lokala ordningsstadgor. Så har också skett i stor omfattning. Föreskrifterna rör främst gångbanerenhållning. Bestämmelserna brukar också innefatta en skyldighet att hugga upp och skotta undan snö och is som är till olägenhet för gångtrafiken och att föra bort den samt en skyldighet att på olika sätt motverka halka.

De lokala ordningsstadgorna innehåller i övrigt bestämmelser om t. ex. barmarks- och vinterrenhållning, bestämmelser som innebär att fastighetsägarnas skyldigheter inte blivit så långtgående som enligt 19 § renhållningslagen eller bestämmelser som utvidgar renhållningsskyldigheten enligt 3 § AOst till att gälla även för områden utanför stadsplan "enligt karta" eller till områden som har blivit föremål för "stadsmässig bebyggelse". Föreskrifter som ger polismyndigheten rätt att medge undantag från snöröjningsskyldigheten och att förbjuda användningen av salter förekommer också.

7.1.3 Väglagstiftningen

Bestämmelser om egentlig renhållning och om vinterrenhållning av allmänna vägar finns i VägL och i vägkungörelsen. I EVL finns vissa bestämmelser om vintervägh̊allning av enskilda vägar.

Väghållare för allmän väg är i allmänhet staten (5 § VägL). Väghållningen omfattar byggande av väg och drift av väg (4 § VägL). Bestämmelser om vad som är att hänföra till drift av väg finns i 26 § VägL. Enligt paragrafens första stycke skall väg hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparationer och andra åtgärder. Enligt andra stycket skall ett vägområde genom renhållning hållas i sådant skick att skäliga sanitära hänsyn och trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Renhållningsskyldigheten enligt VägL gäller inom stads- och byggnadsplanelagda områden endast i fråga om motorvägar och motortrafikleder. För andra allmänna vägar inom detaljplan åligger det således kommunen att sköta renhållningen. Med renhållning avses sopning, bortförande av orenlighet och nedskräpande föremål, borttagande av ogräs och annan jämförlig åtgärd (45 § andra stycket vägkungörelsen). Renhållningsbegreppet enligt VägL sammanfaller således med motsvarande begrepp i AOst. Med "andra åtgärder" för drift av väg enligt 26 § första stycket avses bl. a. undanskaffande av snö och is, åtgärder till motverkande av halka i den mån det behövs för att hålla vägen framkomlig för fordons- och gångtrafik, borttagande av sand och annat som påförts till motverkande av halka samt rensning och upptining av rännstensbrunn med ledningar till allmän avloppsledning (45 § första stycket vägkungörelsen). Skyldigheten för staten att svara för vinterrenhållning av allmänna vägar gäller även inom detaljplanelagda områden. Kommunen är således helt befriad från skyldigheten att sköta vinterrenhållning och skötsel av rännstensbrunnar vid allmänna vägar inom detaljplanelagda områden.

De renhållnings- och andra åtgärder som skall utföras beträffande enskilda vägar är betydligt mera begränsade än vad som gäller för allmänna vägar. I 3 och 4 §§ EVL finns vissa regler om vintervägh̊allning. Vintervägh̊allning skall utföras på det sätt som vägens ändamål kräver. Den skall omfatta arbete för att hålla vägbanan till erforderlig bredd fri från snö och is, utmärkning av vägbanan där så behövs samt påskottning av snö för att avhjälpa ojämnheter i vägbanan. Särskilda bestämmelser om egentlig renhållning saknas i EVL. Mark för enskild väg omfattas dock av kommunens allmänna städningsskyldighet (se följande avsnitt samt prop. 1970:157 s. 83).

7.1.4 Kommunernas allmänna städningsskyldighet m. m.

Kommunen skall enligt 18 § renhållningslagen hålla rent på gator, torg, parker och andra allmänna platser inom stadsplan samt allmänna vägar inom stads- och byggnadsplan, i den mån skyldigheten inte ankommer på staten som väghållare. För andra områden utomhus, där allmänheten får färdas fritt, har kommunerna i renhållningslagen ålagts en allmän städningsskyldighet. Bestämmelser om detta fördes in genom 1970 års kommunala renhållningslag (prop. 1970:157). De har härefter utan ändringar förts över till den nuvarande renhållningslagen.

Enligt 20 § renhållningslagen skall kommunen, om ett område som nyss

nämnts har skräpats ner eller osnyggats på annat sätt, återställa platsen i det skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk. Bestämmelsen gäller inte, om skyldigheten enligt "lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter" skall fullgöras av annan. Härmed avses dels den renhållningsskyldighet som skall fullgöras av staten som väghållare, dels bestämmelserna om s. k. städningsföreläggande i NvL. Det är oklart om man med "särskilda föreskrifter" även syftat på renhållningsföreskrifter i lokala ordningsstadgor.

Enligt 23 § NvL åligger det var och en att se till att han inte skräpar ner utomhus i naturen eller inom bebyggda områden. Förseelser mot bestämmelsen kan medföra straff. Vidare kan den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden ålägga den som skräpat ned att ställa i ordning platsen (24 § NvL). Kommunens städningsskyldighet enligt 20 § renhållningslagen inträder först sedan det har visat sig att ett städningsföreläggande enligt NvL inte har efterkommits.

Bestämmelsen om städningsskyldigheten är tillämplig endast i fråga om sådan mark där allmänheten får färdas fritt. Härigenom undantas t. ex. bebyggda områden, järnvägsområden och andra särskilda trafikområden, militära områden etc.

För tomtmark gäller bestämmelsen i 53 § 1 mom. BS om att tomt, vare sig den har tagits i anspråk för sitt ändamål eller ej, skall hållas i vårdat skick. Bestämmelser om vinterrenhållning av tomtmark finns inte. Däremot kan fastighetsägaren bli ansvarig för skada som åsamkas någon till följd av försummad vinterrenhållning, t. ex. otillräcklig snöröjning, sandning e. d.[1]

7.2 Överväganden och förslag

7.2.1 Renhållningsskyldighetens omfattning

Renhållningsskyldigheten enligt 3 § AOst omfattar dels renhållning i egentlig mening som sopning och bortförande av nedskräpande föremål, dels vinterrenhållning av skilda slag och dels rensning och upptining av rännstensbrunnar med ledningar till allmän avloppsledning. Renhållningsskyldigheten – begreppet används i det följande som en sammanfattande beteckning på de åtgärder som skall utföras enligt 3 § AOst – fördelas enligt de regler för vilka utredningen tidigare har redogjort mellan staten som väghållare, kommunerna och enskilda.

Enligt utredningens mening svarar de åtgärder som skall utföras enligt 3 § AOst och som i huvudsak sammanfaller med vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmänna vägar väl mot de krav som i ett modernt samhälle kan ställas på en tillfredsställande renhållning. Någon kritik mot renhållningsbegreppets utformning har inte heller kommit till utredningens kännedom. Utredningen finner därför inte anledning att föreslå någon ändring i detta avseende.

Vad härefter gäller frågan om vilka områden som bör omfattas av bestämmelser om renhållningsskyldighet gör utredningen följande bedöm-

[1] NJA 1966 s. 497, 1971 s. 119 och 1976 s. 196.

ning. Inom byggnadsplanelagda områden och för mark utanför detaljplan gäller bestämmelserna om renhållning av allmänna och enskilda vägar samt bestämmelserna i NvL om städningsföreläggande och i 20 § renhållningslagen om kommunens städningsskyldighet. Skyldigheten enligt 53 § 1 mom. BS att hålla tomt i vårdat skick gäller, med visst undantag, också för sådana områden. Enligt utredningens mening fyller åtgärder enligt dessa bestämmelser i allt väsentligt behovet av renhållningsåtgärder för byggnadsplanelagda områden och för mark utanför detaljplan. Utredningen erinrar också om det skadeståndsrättsliga ansvar som fastighetsägarna har för skada till följd av försummad vinterrenhållning. Ytterligare generella författningsbestämmelser om renhållning av områden som nu sagts torde därför inte behövas.

För stadsplanelagda områden gäller i första hand 3 § AOst och 18 § renhållningslagen. 3 § AOst har, som redovisats i det föregående, ett vidare tillämpningsområde än bestämmelsen i 18 § renhållningslagen om vem som skall fullgöra denna skyldighet. 3 § AOst är således tillämplig också på hamnområden och på sådana samfärdselområden som inte är allmänna platser enligt stadsplan. Dessa platser omfattas inte av kommunens renhållningsskyldighet enligt 18 § renhållningslagen utan enbart av 20 § renhållningslagen om kommunens städningsskyldighet. I övrigt saknas generella föreskrifter om vem som skall utföra de i 3 § AOst föreskrivna renhållningsåtgärderna.

I 1956 års gaturenhållningslag angavs att renhållningsskyldigheten i fråga om mark som var upplåten till eller annars nyttjades för allmän samfärdsel men som inte var allmän plats enligt stadsplan eller allmän väg skulle ankomma på den som "enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser eller av ålder svarar för densamma". Bestämmelsen ströks utan närmare motivering, när 1956 års gaturenhållningslag ersattes av 1970 års kommunala renhållningslag. Samtidigt infördes den allmänna städningsskyldigheten för kommunerna. Som tidigare nämnts gäller städningsskyldigheten emellertid inte, om skyldigheten enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter skall fullgöras av annan. Persson anför i sin kommentar till AOst att detta undantag från städningsskyldigheten motsvarar den nyss nämnda bestämmelsen i 1956 års gaturenhållningslag.[1] Man bör emellertid märka att den renhållningsskyldighet som föreskrivs i 3 § AOst är betydligt mera omfattande än städningsskyldigheten enligt 20 § renhållningslagen.

Frågan om vem som skall utföra renhållning inom områden som inte omfattas av kommunens renhållningsskyldighet enligt 18 § renhållningslagen synes således delvis ha lämnats öppen i lagstiftningen. Möjligen har man ansett det självklart att renhållning av områden inom stadsplan som inte utgör allmän plats enligt planen eller allmän väg ankommer på respektive fastighetsägare, låt vara att kommunerna i vissa fall genom överenskommelser med fastighetsägarna har påtagit sig renhållningsansvaret. Frågan om kommunernas städningsskyldighet utesluter ett motsvarande ansvar för fastighetsägarna har inte klart besvarats i lagförarbetena.[2] I motiven till AOst förutsattes att kommunerna genom lokala ordningsföreskrifter skulle kunna utsträcka renhållningsskyldigheten enligt 3 § AOst till områden utanför stadsplan. Denna möjlighet synes dock ha använts sparsamt.

[1] Persson, Allmänna ordningsstadgan m. m. s. 196.

[2] Se dock prop. 1970:157 s. 82.

Den bristande överensstämmelsen mellan 3 § AOst och 18 § renhållningslagen bör undanröjas. Detta bör ske genom att renhållningsskyldighetens tillämpningsområde begränsas till att avse sådana platser för vilka man också har bestämmelser om vem som skall utföra de föreskrivna renhållningsåtgärderna.

Inom stadsplanelagda områden måste man ofta ställa högre krav på en fungerande renhållning än för annan mark. Detta gäller särskilt i fråga om vägar, gator och andra allmänna platser med i många fall betydande fordons- och gångtrafik. Utredningen anser att den nuvarande regleringen i 18 § renhållningslagen och i väglagstiftningen i allt väsentligt fyller dessa krav. Även gällande regler om fördelningen av renhållningsansvaret får anses vara väl avvägda. För andra områden än allmänna platser, dvs. för kvartersmark och för specialområden av skilda slag, utgör de tidigare nämnda bestämmelserna i NvL, 20 § renhållningslagen och BS i allmänhet en tillräcklig reglering.

Utredningen anser dock att man i ett hänseende bör författningsreglera renhållningsskyldigheten i fråga om platser som inte är allmän plats enligt stadsplanen eller allmänna vägar. Som utredningen har redovisat i avsnitt 5.5 är det i modern bebyggelseplanering vanligt att områden för skilda slag av trafik, torg, parker m. m. i stadsplanen läggs ut som kvartersmark och inte som allmän plats. Inte minst de s. k. storkvarteren har blivit alltmer vanliga under senare år. Dessa s. k. kvasiallmänna platser skiljer sig, som utredningen har konstaterat, ofta varken till utformning eller användningssätt från de egentliga allmänna platserna. Enligt utredningens mening får det anses rimligt att samma krav på renhållning generellt gäller för dessa områden som för områden som i stadsplanen redovisas som allmän plats. I och för sig har fastighetsägaren som nämnts en viss skyldighet att hålla tomten i vårdat skick samt ett skadeståndsrättsligt ansvar vid försummad vinterrenhållning. Utredningen anser dock att renhållningskravet för dessa ofta starkt trafikerade platser bör höjas och göras mera enhetligt. Bestämmelser som gör det möjligt att ingripa mot en försumlig fastighetsägare med t. ex. vitesföreläggande eller tvångsutförande behövs också.

Utredningen föreslår mot bakgrund härav att bestämmelser – motsvarande de bestämmelser som gäller för de egentliga allmänna platserna – förs in om renhållning av sådana delar av kvartersmark inom stadsplan som särskilt har iordningställts och upplåtits för allmän trafik. Den föreslagna renhållningsskyldigheten avses således inte gälla, om en tomt eller en tomtdel används för mera spontant uppkommen trafik – dvs. vad som innefattas i uttrycket "område som används för allmän trafik" i 1 § ordningslagen – utan den blir tillämplig endast på sådana gång- och cykelvägar, vägar för motorfordonstrafik, parkeringsplatser o. d. som har särskilt iordningställts och upplåtits för sitt ändamål. Först när sådana åtgärder har vidtagits har området nämligen fått en sådan karaktär att det kan jämställas med en vanlig allmän plats. Kravet på särskilt iordningställande för trafikändamål medför också att det inte kommer att råda någon tvekan om vilka olika områden som omfattas av bestämmelsen. Uttrycket "allmän trafik" bör i detta sammanhang ha samma innebörd som motsvarande uttryck i 1 § ordningslagen.

Skyldigheten att sköta renhållningen på dessa platser bör i första hand ankomma på fastighetsägaren. Om det aktuella området är gemensamt för flera fastigheter, t. ex. som en gemensamhetsanläggning, kommer åtgärderna i praktiken ofta att utföras av en samfällighetsförening. Utredningen återkommer i specialmotiveringen till gränsdragningen mot EVL och mot bestämmelsen i 20 § renhållningslagen.

Den föreslagna renhållningsskyldigheten för fastighetsägare bör emellertid inte gälla undantagslöst. Stadsplanerna innehåller ibland bestämmelser om att kvartersmark skall reserveras för allmän trafikanläggning, dvs. vara tillgänglig för allmän gångtrafik (s. k. x-område) eller för allmän gatutrafik (s. k. z-område). Sådan mark skall enligt 41 a § BL i allmänhet upplåtas till kommunen genom servitut eller med nyttjanderätt. När kommunen har tagit marken i anspråk genom servitut eller nyttjanderätt, anses kommunen ha en skyldighet att ställa i ordning och upplåta marken för sitt ändamål samt att svara för underhållet av marken. Kommunens skyldighet kommer således i detta fallet inte i praktiken att skilja sig från vad som gäller i fråga om allmänna platser. Enligt utredningens mening bör kommunen också svara för renhållningen av s. k. x-områden och z-områden. Utredningen föreslår med hänsyn härtill att fastighetsägaren skall vara befriad från renhållningsskyldighet i fråga om sådant område för allmän trafik som kommunen enligt 41 a § BL har tagit i anspråk genom servitut eller nyttjanderätt.

Sammanfattningsvis föreslår således utredningen att den nuvarande skyldigheten för kommunen att i enlighet med föreskrifterna i 18 § renhållningslagen hålla rent på allmänna platser och allmänna vägar inom stadsplan samt allmänna vägar inom byggnadsplan skall behållas. Inte heller föreslås någon ändring i skyldigheten för staten att som väghållare hålla rent på allmän väg. Vad gäller stadsplanelagt område föreslås en ny bestämmelse om skyldighet för fastighetsägare att utföra motsvarande renhållningsåtgärder på sådan kvartersmark som särskilt har ställts i ordning och upplåtits för allmän trafik och där ansvaret inte har övertagits av kommunen enligt bestämmelserna i 41 a § BL. Den föreslagna bestämmelsen hindrar givetvis inte att kommunen genom överenskommelser med fastighetsägarna åtar sig ett längre gående renhållningsansvar än som följer av lag. Författningsbestämmelser om detta torde inte behövas.

Vad slutligen gäller kravet på de renhållningsåtgärder som skall utföras gäller f. n. enligt 3 § AOst att de olika platserna skall hållas i det skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsen belägenhet inom samhället och övriga omständigheter tillgodoser skäliga anspråk. Denna möjlighet att anpassa renhållningen, oavsett om den skall utföras av kommunen eller av fastighetsägarna, efter vad förhållandena i det enskilda fallet kräver bör givetvis kvarstå. Utredningen anser dock att kraven bör preciseras något genom att man i lag anger renhållningsskyldighetens ändamål. Det bör således framgå att renhållning m. m. skall fullgöras på ett sådant sätt att skäliga sanitära hänsyn och trevnadshänsyn samt skäliga krav på framkomlighet och trafiksäkerhet blir tillgodosedda. Närmare bestämmelser om vilka åtgärder som skall utföras, dvs. detaljbestämmelser av det slag som nu finns i 3 § AOst och i 18 § renhållningslagen, bör kunna meddelas som verkställighetsföreskrifter.

7.2.2 Lokala renhållningsföreskrifter

I åtskilliga lokala ordningsstadgor finns mycket detaljbetonade föreskrifter om hur renhållningsåtgärder av skilda slag skall utföras. I andra stadgor finns nästan enbart bestämmelser om åläggande av gångbanerenhållning enligt 19 § renhållningslagen med olika tillägg till eller inskränkningar i normalförslagets 3 § (se avsnitt 11.4.2). De vanligaste tilläggen avser åläggande av renhållningsskyldighet utanför stadsplan, i allmänhet till områden med "stadsmässig bebyggelse" eller "enligt karta". Bestämmelser som ålägger fastighetsägare att hålla ren tomtmark som är upplåten till allmänt begagnande, t. ex. mark utanför affärer eller verkstäder, förekommer också.

Möjligheten för kommunerna att meddela lokala bestämmelser om renhållning har motiverats av behovet av dels en närmare beskrivning av de åtgärder som skall utföras, dels en utvidgning av renhållningsskyldigheten till områden utanför stadsplan.

Enligt utredningens mening är behovet av lokala föreskrifter om renhållning inte särskilt stort. Den reglering som finns i väglagarna, NvL, BS och 20 § renhållningslagen torde i förening med de bestämmelser om gaturenhållning som har föreslagits i detta kapitel i stort vara tillräcklig för att man skall få till stånd en fungerande renhållning. Utredningen föreslår därför inte något bemyndigande för kommunerna att meddela lokala föreskrifter om renhållning. Möjligheten att enligt 19 § renhållningslagen ålägga gångbanerenhållning – som inte innefattar normgivning – berörs inte av förslaget.

7.2.3 Den lagtekniska lösningen

Enligt gällande rätt ges grundläggande regler om renhållningsskyldighetens omfattning i 3 § AOst medan föreskrifterna om vem denna skyldighet åvilar finns i renhållningslagen. Reglerna om sanktioner för underlåtenhet att utföra föreskriven renhållning finns i AOst. Vidare kan detaljföreskrifter meddelas i lokal ordningsstadga, liksom bestämmelser om utvidgning av renhållningsskyldigheten till områden utanför stadsplan. Även för dessa fall kan detaljföreskrifter meddelas.

Denna splittring av regleringen på området är enligt utredningens mening olämplig. Utredningen anser därför att föreskrifterna om gaturenhållningen så långt möjligt bör föras samman till en författning. Författningen bör innehålla grundläggande bestämmelser om renhållningsskyldighetens omfattning, bestämmelser om vem som skall fullgöra skyldigheten samt bestämmelser om rättsverkan vid försummelser. Detaljbetonade föreskrifter om vilka åtgärder som bör ingå i renhållningsskyldigheten bör tas in i förordning.

Oavsett det samband som kan finnas mellan renhållningsföreskrifterna och ordningsföreskrifter av annat slag anser utredningen att bestämmelser om gaturenhållning har sin naturliga placering i renhållningslagen. Utredningen föreslår således att bestämmelserna tas in i renhållningslagen. Detaljföreskrifterna bör som en följd härav tas in i renhållningsförordningen. Några bestämmelser motsvarande 3 § AOst behövs då inte i den nya

ordningslagen. Renhållningen av allmänna och enskilda vägar bör liksom nu i huvudsak regleras i väglagstiftningen.

7.2.4 Ansvar, tillsyn m. m.

Renhållningslagen bör kompletteras med en bestämmelse om straff för den som bryter mot lagens bestämmelser om gaturenhållning.

Enligt 21 § renhållningslagen utövas tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden får enligt 23 § meddela de förelägganden eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall efterlevas. Föreläggande får förenas med vite. Om föreläggandet inte iakttas, får nämnden låta utföra åtgärderna på den försumliges bekostnad. Dessa bestämmelser bör vara tillämpliga också på gaturenhållning som skall utföras enligt lagen. Bestämmelserna torde få praktisk betydelse främst när enskild fastighetsägare försummar sin renhållningsskyldighet.

8 Skyddsåtgärder vid brunnar

8.1 Gällande rätt

I 5 § andra stycket AOst föreskrivs att vid brunnar skall vidtas sådana skyddsanordningar som med hänsyn till platsens belägenhet och övriga omständigheter kan anses påkallade. Förseelser mot bestämmelsen har straffbelagts i 28 § AOst. Även vitesföreläggande eller tvångsutförande kan komma i fråga.

I 1954 års betänkande föreslogs en bestämmelse enligt vilken skyddsanordningar skulle vidtas vid brunnar och andra dylika fördjupningar inom tättbebyggt område. I propositionen anförde departementschefen bl. a. att uttrycket "andra dylika fördjupningar" var alltför obestämt för att kunna tas in i författningstexten. Å andra sidan var det – även om bestämmelsen uppenbarligen skulle få sin största betydelse i tätorterna – inte motiverat att begränsa tillämpningsområdet till tättbebyggda områden. Hänsyn borde i stället tas till platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt. Beträffande brunnar på landsbygden fick man från fall till fall bedöma om det med hänsyn till platsens belägenhet osv. var rimligt att kräva skyddsanordningar. Skyldigheten att vidta åtgärder skulle enligt departementschefen åvila ägaren av brunnen eller den som kunde anses ha trätt i ägarens ställe (prop. s. 98).

I 44 § 7 mom. BS berörs de krav som kan ställas på vatten- och avloppsledningar och därmed förbundna anordningar, t. ex. brunnar. Enligt lagrummet skall dessa anordnas så att bl. a. risk för olycksfall inte uppkommer. Närmare föreskrifter om utformningen av va-anläggningar meddelas av statens planverk och publiceras i Svensk Byggnorm (planverkets författningssamling 1980:1, SBN 80). Planverket lämnar också allmänna råd angående tillämpningen av BS och verket svarar för typgodkännande av byggnader och olika anordningar. Vad gäller brunnslock och låsanordningar till brunnslock har emellertid frågan om typgodkännande överlåtits till Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV).

I SBN 80 kap. 51 regleras utformningen av va-anläggningar. Föreskrifterna har fastställts av regeringen. Beträffande spill- och dagvattenbrunnar föreskrivs att lock och galler på brunnar i mark skall anordnas så att de ger tillfredsställande säkerhet mot olycksfall (SBN 80 kap. 51:267 och 51:367). Enligt anvisningstexten till föreskriften om spillvatteninstallation anses ett brunnslock med betryggande hållfasthet och försett med låsanordning av betryggande konstruktion uppfylla kravet på säkerhet mot olycksfall.

Föreskrifterna gäller för anordningar för vilka byggnadslov söks fr. o. m. den 1 januari 1982. För äldre brunnar gäller i enlighet med tidigare lydelse av Svensk Byggnorm (VA-byggnorm nr 34) att regnvatteninstallation skall anordnas så att skador och olycksfall undviks.

Föreskrifterna i 5 kap. BS och i SBN 80 om byggande gäller i huvudsak inom tomt varmed avses fastighet, samfällighet och annan för bebyggelse avsedd enhet (36 § första stycket BS). För det mycket stora antalet brunnar som är belägna i gatu-, väg- eller parkmark finns inte några andra säkerhetsföreskrifter än den allmänt hållna bestämmelsen i 5 § andra stycket AOst. För dessa delar av va-nätet utgör därför ett typgodkännande av ett brunnslock eller ett lås endast en rekommendation till kommunerna att använda locket eller låset i fråga. Bestämmelsen i 44 § 7 mom. BS om utformningen av va-anläggningar gäller i första hand vid nybyggnad. Enligt 49 § BS skall bestämmelsen emellertid tillämpas också vid sådan ändring av en byggnad som inte är att hänföra till nybyggnad. Härigenom kommer kraven i Svensk Byggnorm att få giltighet även för det fallet att en ändring av en byggnad berör va-anläggningen.

Sedan år 1958 gäller i Norge en särskild lag om säkerhetsåtgärder vid brunnar och dammar, Lov om sikring av brønner m. v. Enligt lagen skall med brunn förstås varje byggd eller utgrävd anläggning för uppsamling av vatten som har öppning vid jordytan. Sådan brunn skall alltid vara säkrad så att barn hindras att falla i den. Ansvaret för att sådana åtgärder vidtas åligger fastighetsägaren eller i vissa fall arrendator, hyresgäst eller annan brukare. Polisen kan dels meddela föreläggande för fastighetsägare m. fl. att säkra brunnen, dels förordna om tvångsutförande på den ansvariges bekostnad. Uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av föreskrifterna kan medföra böter eller kortvarigt fängelsestraff.

8.2 Tillämpningen

I rättsfallet NJA 1980 s. 454 prövades frågan om en fastighetsägare som haft en i och för sig otillfredsställande skyddsanordning vid sin brunn härigenom gjort sig skyldig till vållande till annans död. Omständigheterna i målet var följande. En sjuårig pojke föll under en semestervistelse på Gotland ner i en vattenbrunn och drunknade. Brunnen var belägen cirka 50 meter från det hus som hyrdes av pojkens familj och i omedelbar anslutning till en mindre väg för gångtrafik. Brunnens övre del bestod av en betongplatta med brunnsöppning. Brunnsöppningen, som hade en diameter av 57 cm, täcktes av en rektangulär järnlucka med vridbara järnfästen. Luckan vägde omkring 18 kg och täckte, rätt pålagd, hela brunnsöppningen. Ovanpå luckan låg en sten som vägde minst 36 kg. Betongfundamentet låg något under marknivån och marken runt brunnen var gräsbevuxen. Brunnen var cirka 12 meter djup och vattenfylld till ungefär 4 meters höjd.

Åklagaren yrkade ansvar å fastighetsägaren A för brott mot AOst i förening med vållande till annans död. Åklagaren gjorde gällande att A inte haft brunnsöppningen försedd med efter omständigheterna lämpliga skyddsanordningar och att A som fastighetsägare var ansvarig för det bristfälliga skyddet och – av oaktsamhet – för pojkens död. A bestred ansvar.

Åtalet ogillades av tingsrätten och hovrätten. I högsta domstolen frånfölls yrkandet om ansvar för brott mot AOst. Högsta domstolen konstaterade att skyddsanordningarna hade varit tillräckliga för att hindra att brunnstäckningen skulle rubbas genom någon oavsiktlig åtgärd. Med hänsyn till att familjer med barn bodde i närheten och till att barn brukade leka på en gårdsplan nära brunnen ansåg högsta domstolen dock att skyddsanordningarna hade bort vara sådana att de skulle ha motstått försök av barn att flytta undan dem. I domen antecknades vidare att luckan och stenen hade använts som skyddsanordningar långt innan A köpte fastigheten, att den tidigare ägaren, som hade nio barn, tydligen inte hade funnit anledning att ändra skyddet och att det inte hade gjorts gällande att något olyckstillbud hade inträffat tidigare. Med hänsyn till dessa omständigheter samt till anordningarnas tyngd och förhållandena i övrigt vid brunnen fick A anses ha haft visst fog för sin uppfattning att anordningarna var tillräckliga. Hans på missbedömning grundade underlåtenhet att vidta åtgärder framstod enligt högsta domstolen därför inte som en oaktsamhet av det klandervärda slag som förutsattes för att han skulle fällas till ansvar för vållande till annans död. Högsta domstolen fastställde hovrättens domslut.

8.3 Frågans tidigare behandling

Frågan om brunnsolyckor berördes av barnolycksfallsutredningen i betänkandet (SOU 1979:28) Barnolycksfall. Utredningen, som inte föreslog någon skärpning av gällande bestämmelser om brunnar, framhöll att pedagogiska åtgärder såsom utbildning och information var ett verksamt medel i olycksfallsförebyggande syfte. Utredningen anförde bl. a. följande (s. 71).

> Även om helt tillförlitlig statistik saknas torde det med ledning av pressklipp kunna konstateras att det under den senaste 6-årsperioden förekommit minst 70 olyckor med brunnar. Av dessa har 9 haft dödlig utgång. I flertalet fall skulle en olycka ha kunnat undvikas om den aktuella brunnen haft ett ordentligt fastsatt lock. Lock som ger en erforderlig grad av säkerhet finns dessutom. Utformningen har också godkänts av statens planverk.
>
> Förklaringen till att olyckor trots det sker har ansetts ligga i att bestämmelser saknas som nödvändiggör användning av säkra lock generellt.
>
> I Svensk Byggnorm och allmänna ordningsstadgan finns emellertid bestämmelser om säkerhet vid brunnar, som måste anses utgöra ett fullgott lagligt stöd för ingripanden, avsedda att förhindra olyckor med brunnar. Bestämmelserna tillämpas dock knappast i praktiken. Sannolikt beror detta på att information om dessa bestämmelser inte givits i tillräcklig omfattning.

Den 24 november 1983 avslog riksdagen på förslag av bostadsutskottet (BoU 1983/84:3) en motion (mot. 1982/83:2203) om att bestämmelser skulle införas som syftade till att säkra brunnar mot drunkningsolyckor genom att brunnarna förseddes med låsta eller på motsvarande sätt säkra lock. Utskottet betonade vikten av att riskerna för barnolycksfall beaktas och erinrade om att det för brunnar på tomtmark finns föreskrifter som syftar till att skydda mot olycksfall. För brunnar på annan mark ansåg utskottet att det i första hand är en kommunal angelägenhet att se till att ett tillfredsställande skydd mot olyckor finns. Det ankommer enligt utskottet närmast på

planverket att sprida information om de tekniska lösningar som finns. Utskottet utgick från att verket – utan uttrycklig begäran från riksdagen – skulle informera kommuner och andra om hur ett tillfredsställande skydd kan åstadkommas.

8.4 Vissa faktiska förhållanden

Det totala antalet brunnar över hela landet är utomordentligt stort. Varje år installeras enligt uppgift betydligt mera än 100 000 brunnar. Vatten- och avloppsbrunnarna dominerar i antal, och de förekommer såväl inom tomtmark som på allmänna platser, dvs. i vägar, gator, parker m. m. Det finns sannolikt betydligt flera va-brunnar inom det allmänna va-nätet än inom tomtmark. Utöver va-brunnarna finns ett stort antal brunnar för fjärrvärmeanläggningar, elverk, televerk m. m. Dessa brunnar är emellertid mycket sällan vattenfyllda och de utgör därför en fara mera på grund av sitt djup. De brunnar som synes utgöra den största olycksrisken är va-brunnarna. De är inte sällan både djupa och delvis vattenfyllda.

Inom det allmänna va-nätet förekommer främst nedstigningsbrunnar, spol- och inspektionsbrunnar samt dagvattenbrunnar (regnvattenbrunnar). Brunnsöppningarnas diameter varierar mellan 225 och 600 mm och öppningarna täcks av gjutjärnslock – eller galler av varierande tyngd. De största locken – avsedda för nedstigningsbrunnarna – väger i allmänhet mer än 50 kg och är därför svåra att avlägsna. Lock och galler till spol-, inspektions- och regnvattenbrunnarna är däremot lättare att få bort. Särskilt gallren till regnvattenbrunnarna kan med hjälp av ett tillhygge relativt enkelt avlägsnas även av små barn. En annan brunnstyp, dräneringsbrunnarna, förekommer både i anslutning till fastigheter och i mark för allmän plats, särskilt i parker och grönområden. Till skillnad från övriga kommunala va-brunnar täcks dräneringsbrunnarna ofta endast av ett olåst betonglock vilket, trots sin tyngd, är lätt att föra åt sidan.

På tomtmark finns ett stort antal spillvatten-, regnvatten- och dräneringsbrunnar med lock av högst varierande utformning och kvalitet. Löst pålagda plåtlock eller betonglock är vanliga. I extrema fall kan brunnslocket bestå av lösa bräder, masonitskivor e. d.

Det torde knappast vara möjligt att få fram ens ungefärliga uppgifter om det totala antalet va-brunnar inom tomtmark. Utredningen har inte heller ansett det meningsfullt att närmare undersöka hur många kommunala va-brunnar som finns över hela landet. Utredningen har inhämtat att antalet va-brunnar inom t. ex. Malmö kommun uppgår till lågt räknat 55 000, varav 15 000 nedstigningsbrunnar, 25 000 spol- och inspektionsbrunnar och 15 000 regnvattensbrunnar.

Som tidigare nämnts svarar VAV i samråd med planverket för typgodkännande av brunnslock och låsanordningar till brunnslock. Utredningen har vid kontakter med företrädare för VAV inhämtat att det f. n. finns ett antal typgodkända brunnslås i marknaden och att det också finns brunnslock med inbyggda säkringsanordningar. Typgodkända lås finns för flera olika brunnstyper. VAV typgodkänner numera i princip endast brunnslock som antingen är försedda med inbyggda säkringsanordningar eller som enligt

läggningsföreskrifter är avsedda att användas tillsammans med någon annan form av låsanordning. Från tillverkare och grossister i branschen har utredningen inhämtat att det finns lås för inspektions- och regnvattenbrunnar till priser från cirka 100 kr och uppåt samt att utvecklingsarbete pågår beträffande lock med säkringsanordningar för spol- och inspektionsbrunnar och regnvattenbrunnar.

8.5 Överväganden och förslag

Frågan om farliga brunnar har under senare år fått ökad uppmärksamhet. Intresset har härvid koncentrerats till den fara som bristfälligt skyddade brunnar utgör för barn. Varje år inträffar ett antal olyckor eller olyckstillbud vid brunnar där barn är inblandade.

Samarbetskommittén mot barnolycksfall (numera efterträdd av barnmiljörådet) har i skrivelser som överlämnats till utredningen begärt att frågan om en lag med krav på barnsäkra brunnslock skall övervägas. Kommittén har härvid särskilt framhållit att utgången i rättsfallet NJA 1980 s. 454 tydligt visar att bestämmelsen i 5 § andra stycket AOst inte utgör något tillfredsställande skydd mot brunnsolyckor.

Kommittén har vidare till utredningen överlämnat visst material angående barnolyckor vid brunnar. Enligt materialet, som är baserat på tidningsurklipp, inträffade under åren 1971–1977 ett femtiotal olyckor, varav fem med dödlig utgång. Som tidigare nämnts redovisade barnolycksfallsutredningen ett 70-tal olyckor under en sexårsperiod, varav nio med dödlig utgång.

Som framgått av det föregående finns bestämmelser om skyddsanordningar vid brunnar i 5 § andra stycket AOst och, beträffande tomtmark, även i BS och SBN 80. Bestämmelserna är allmänt hållna. Allvarliga olyckor och olyckstillbud, som så gott som uteslutande gäller barn, inträffar inte sällan. Detta synes mera bero på att bestämmelserna inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt än på att de inte är tillräckligt långtgående. En utgångspunkt för utredningens överväganden bör därför vara att en lagbestämmelse om säkerhetsanordningar vid brunnar bör tydligare än den nuvarande regeln i 5 § andra stycket AOst ange att sådana åtgärder skall vidtas som behövs för att hindra att barn kommer till skada.

Det kan förefalla tilltalande att ställa upp ett generellt krav på att alla brunnar, inom eller utanför tomtmark, skall vara så utformade att de ger ett fullgott skydd mot barnolycksfall. Detta skydd kan bestå i att locket genom sin egen tyngd eller utformning eller genom att det försetts med särskilt lås är omöjligt att rubba, åtminstone för mindre barn. Emellertid är, som förut nämnts, antalet brunnar över hela landet i dag mycket stort. Långt ifrån alla brunnar ligger på en sådan plats att de utgör någon mera påtaglig fara för barn eller andra. Behovet av säkerhetsanordningar är således ganska skiftande. Det kan därför inte komma i fråga att föreskriva att alla brunnar skall förses med låsanordning eller på annat sätt göras oåtkomliga för barn. Ju mer tättbefolkat ett område är desto större krav får i allmänhet ställas på säkerhetsanordningarna. Detta gäller både redan befintliga brunnar och brunnar som planeras och anläggs i framtiden.

Utredningen anser att det är önskvärt att i vart fall alla brunnar inom mera

tättbefolkade områden förses med barnsäkra lock. Detta gäller framför allt regnvatten- och dräneringsbrunnarna samt sådana spol- och inspektionsbrunnar som inte är så små att de kan anses som ofarliga. Locken till nedstigningsbrunnarna är vanligen så tunga att de, rätt pålagda, är låsta av sin egen tyngd. Antalet "farliga" brunnar är emellertid synnerligen stort. Någon större omsättning på brunnslocken förekommer inte utan dessa har i allmänhet mycket lång livslängd. En lagbestämmelse som ålägger kommunerna att byta ut samtliga lock till dessa brunnar eller att förse brunnarna med olika låsanordningar skulle därför medföra betydande kostnader för kommunerna.

Som inledningsvis nämnts skall utredningen i sitt arbete beakta direktiven (Dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning. Direktiven innebär bl. a. att, om förslag som innebär utgiftsökningar för t. ex. kommunerna läggs fram, måste samtidigt visas hur förslagen skall finansieras genom besparingar inom andra områden av utredningsarbetet. Utredningen anser att det knappast är möjligt att inom någon annan del av utredningsarbetet åstadkomma några väsentliga kostnadsbesparingar. Med hänsyn till innehållet i de redovisade direktiven anser utredningen sig således förhindrad att lägga fram förslag om att alla brunnar i tätorterna skall förses med barnsäkra lock. En sådan regel skulle visserligen knappast medföra några större kostnader för enskilda fastighetsägare. Att införa skilda regler för brunnar som ägs av kommunerna och brunnar som ägs av enskilda är emellertid inte sakligt motiverat och kan självfallet inte övervägas.

Vad nu sagts hindrar givetvis inte ett förslag om att brunnar som är placerade eller utformade så att risken för olyckor är mera påtaglig skall vara försedda med säkerhetsanordningar.Ett sådant krav följer redan av den nuvarande allmänt hållna bestämmelsen i 5 § andra stycket AOst. Behovet av säkerhetsanordningar gäller särskilt brunnar vid lekplatser, daghem, förskolor och skolor, vid föga trafikerade gator i bostadsområden samt längs vissa gång- och cykelvägar, dvs. inom områden där barn vistas särskilt ofta och ibland utan tillsyn. Sådana brunnar bör alltså enligt utredningens mening vara försedda med sådana anordningar att de är "barnsäkra".

Det är emellertid knappast möjligt att i en författningstext entydigt och uttömmande ange vilka brunnar som skall vara försedda med sådana anordningar. Härtill kommer att de uppgifter som utredningen har inhämtat ger utrymme för en viss osäkerhet i frågan om lock med från alla synpunkter tillfredsställande säkerhetsanordningar eller separata lås av sådant slag ännu finns att tillgå för alla typer av brunnar. Utredningen anser därför att det inte är möjligt att föreslå en bestämmelse som uttryckligen anger att alla brunnar inom de områden som nyss har nämnts skall vara försedda med "barnsäkra" lock. En motsvarighet till 5 § andra stycket AOst måste därför, liksom denna bestämmelse, få en ganska allmän utformning. Den bör dock tydligt ange att de risker som brunnar kan innebära för barn särskilt skall beaktas vid bedömningen av vilka säkerhetsanordningar som behövs i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör hänsyn självfallet tas inte bara till brunnens placering utan också till dess utförande, t. ex. om den är särskilt djup eller vattenfylld eller om den är försedd med lock eller galler som relativt enkelt kan tas av eller föras åt sidan.

När utredningen i det föregående avvisat tanken på en bestämmelse om

generella krav på barnsäkra brunnslock, har detta främst haft sin grund i överväganden av ekonomisk natur. Detta resonemang blir emellertid mindre bärkraftigt då fråga är om anläggning av nya brunnar. Prisskillnaden mellan de gängse brunnslocken och sådana som försetts med någon form av lås eller annan säkerhetsanordning är nämligen så liten att det bör kunna krävas att den som låter installera en ny brunn också förser denna med erforderliga säkerhetsanordningar. Detta gäller givetvis också när gamla brunnslock ersätts med nya. Det kan alltså vara motiverat att i dessa fall ställa högre krav på säkerhetsanordningar än annars. Utredningen anser att detta ligger i sakens natur och att det inte är lämpligt att uttryckligen ange det i författningstexten.

Ansvaret för att säkerhetsanordningar kommer till stånd och hålls i fullgott skick bör åvila ägaren av brunnen eller den som mera stadigvarande kan anses ha trätt i ägarens ställe.

9 Användningen av pyrotekniska varor

9.1 Gällande rätt m. m.

I direktiven för utredningen anges att utredningen skall överväga om AOst:s bestämmelser om fyrverkeri behöver ändras.

I 6 § första stycket AOst föreskrivs bl. a. att fyrverkeri inte får äga rum inom stadsplanelagt område utan tillstånd av polismyndigheten. Tillståndskravet kan genom föreskrifter i lokala ordningsstadgor utvidgas till att gälla också för t. ex. byggnadsplanelagda områden. En sådan föreskrift har tagits in i normalförslaget till lokal ordningsstadga. Det är också möjligt att i lokala ordningsstadgor föreskriva att kravet på tillstånd skall gälla för användning av pyrotekniska artiklar som inte är fyrverkeripjäser.

Tillståndskravet i 6 § första stycket AOst för fyrverkerier gäller inom stadsplanelagt område. I förarbetena till AOst framhölls att det framför allt är inom sådana områden som riskerna med användningen av fyrverkerier är stora. Genom anknytningen till byggnadslagstiftningens stadsplaneinstitut fick man också en bestämd avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde. För områden utanför stadsplan kunde föreskrifter om fyrverkerier tas in i lokal ordningsstadga. I propositionen avvisades ett krav från vissa remissinstanser om att bestämmelsen skulle gälla också för sådana pyrotekniska artiklar som inte är fyrverkerier. Frågan om vilka pyrotekniska artiklar som borde anses som fyrverkerier berördes inte i propositionen.

Regeringen har genom lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor bemyndigats att meddela föreskrifter om bl. a. tillverkning, hantering, förvärv, överlåtelse och införsel av samt handel med explosiva varor. Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen (1949:341) om explosiva varor. Med explosiva varor förstås enligt 1 § lagen och 1 § förordningen varor som består av eller innehåller explosiva eller pyrotekniska ämnen. De explosiva varorna delas enligt 3 § 1 mom. förordningen in i fem huvudslag. Ett av dessa huvudslag är pyrotekniska varor. Dit hänförs bl. a. fyrverkeripjäser, knallpjäser och pjäser för rökalstring. Närmare föreskrifter om explosiva varor meddelas av sprängämnesinspektionen (59 § förordningen).

I princip får bara sådana explosiva varor som sprängämnesinspektionen har godkänt tillverkas eller innehas i Sverige eller föras in i landet (4 § 1 mom. förordningen). Explosiva varor för vilka åtgärder som anges i förordningen eller tillämpningsföreskrifterna inte kan anses utgöra ett betryggande skydd eller vilkas användning kan befaras medföra särskilda olägenheter från ordningssynpunkt får inte godkännas. För tillverkning av

och handel med explosiva varor krävs enligt 9 och 21 §§ förordningen tillstånd av länsstyrelsen resp. polismyndigheten. I princip får bara den som har polismyndighetens tillstånd inneha pyrotekniska varor (26 och 42 §§ förordningen). Sprängämnesinspektionen får enligt 4 § 2 mom. förordningen medge undantag från tillståndskravet, liksom från förordningens bestämmelser i övrigt, beträffande vissa explosiva varor.

I 3 § lagen om explosiva och brandfarliga varor finns bestämmelser om straff för bl. a. den som idkar handel med, innehar eller förvärvar explosiv vara utan att ha rätt till det eller som i samband med handel överlåter explosiv vara till någon som inte får inneha varan. Explosiv vara som har varit föremål för brottsligt innehav eller förvärv skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt (5 §). Förordningen om explosiva varor innehåller åtskilliga ansvarsbestämmelser. Enligt 61 § 5 mom. skall den som i annat fall än som särskilt anges i paragrafen handskas vårdslöst med explosiva varor dömas till böter. I förordningen finns också bestämmelser om omhändertagande av explosiva varor, när fara för missbruk kan antas föreligga (56 § 2 mom.).

Den som bryter mot 6 § första stycket AOst döms enligt 28 § till böter, högst 500 kr eller, om avsevärd skada eller olägenhet har förorsakats, till dagsböter. Om förseelsen har begåtts av någon som inte har fyllt 15 år, straffas vårdnadshavaren under förutsättning att han inte har gjort vad som ankommit på honom för att hindra förseelsen. För den som handskas med pyrotekniska varor på ett sätt som kan medföra skada eller annan olägenhet kan ansvar också inträda enligt bestämmelserna i brottsbalken om vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 8 §), ofredande (4 kap. 7 §), allmänfarlig vårdslöshet (13 kap. 6 §) eller förargelseväckande beteende (16 kap. 16 §). Den som handskas med eld eller brandfarligt föremål så att brand lätt kan uppstå kan vidare dömas till böter enligt 17 och 24 §§ brandlagen (1974:80).

Med anledning av bl. a. de risker för skador och andra olägenheter som bruket av fyrverkeripjäser, knallpjäser m. m. kunde medföra tillkallades hösten 1972 en särskild sakkunnig för att utreda frågan om den samhälleliga regleringen på det pyrotekniska området. Den sakkunnige (pyroteknikutredningen) avlämnade våren 1975 betänkandet (Ds I 1975:2) Pyrotekniska varor, risker och regler. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning (se vidare avsnitt 9.2).

Riksdagen har vid flera tillfällen under de senaste åren behandlat motioner med förslag om skärpta regler för försäljning och användning av pyrotekniska varor. Motionerna har avstyrkts av näringsutskottet (NU 1975/76:7, 1975/76:25, 1977/78:2 och 1981/82:33) och avslagits av riksdagen. I betänkandet 1977/78:2 anförde utskottet bl. a. att motionärernas önskemål i det väsentliga syntes bli tillgodosett genom de nya föreskrifter som industriverket (numera sprängämnesinspektionen) hade fått i uppdrag av regeringen att utarbeta. Utskottet noterade också att ordningsstadgeutredningen har att överväga behovet av ändringar i bestämmelserna i AOst om fyrverkeri. I betänkandet 1981/82:33 anförde utskottet bl. a. att ett grundläggande problem är att kraftigare restriktioner beträffande pyrotekniska varor medför risk för ökad olaglig hemtillverkning och sålunda kan resultera i ökat antal skador.

I Danmark får enligt § 2 i loven om fyrverkeri av den 24 maj 1972 fyrverkeri inte användas utan tillstånd av polisen. Justitsministeren kan dock meddela bestämmelser om undantag från tillståndskravet. Han kan också meddela bestämmelser om förbud mot försäljning av fyrverkeriartiklar m. m. till personer som inte har fyllt 18 år. Sådana bestämmelser har meddelats i justitsministeriets bekendtgørelse om fyrverkerier av den 19 november 1976 (ändrad den 3 januari 1978). Enligt § 5 i bekendtgørelsen undantas bl. a. "knallerter, knallertträde, knaldhaetter, knaldband, bordbomber, stjernekastere" och fyrverkeriartiklar utan knalleffekt från tillståndskravet. Detta omfattar dock bl. a. vissa raketer. I 6 § anges att fyrverkeriartiklar med vissa undantag inte får säljas till personer som inte har fyllt 18 år. Tillstånd till förvärv och användning av tillståndspliktiga fyrverkeriartiklar får enligt 11 § meddelas när det föreligger särskilda skäl, t. ex. när fyrverkeriartiklarna skall användas i nöjesetablissemang eller i samband med festligheter till vilka allmänheten eller en större krets har tillträde.

9.2 Pyroteknikutredningens förslag

Utredningen anförde att det sedan flera år rådde ett utbrett missnöje med bruket av pyrotekniska varor. Betydande olägenheter orsakades av vissa typer av pyrotekniska pjäser. Detta gällde främst sådana pjäser med knalleffekter som går under samlingsnamnet smällare och pjäser med drivladdningar, s. k. svärmare, som rör sig i oberäkneliga banor. Olägenheterna förekom särskilt vid nyårs-, påsk- och valborgsmässoafton. Pjäser som kastades i folksamlingar medförde risk för skador och skrämsel. Det förekom enligt utredningen också att smällare kastades i portar, genom brevlådeinkast och sopnedkast och in genom öppna fönster. Bland de personskador som hade inträffat utgjorde ögonskadorna en betydande del. Handskador var också vanliga. Större sakskador hade enligt utredningen uppstått i ganska måttlig omfattning, medan mindre sakskador var vanliga. Sakskadorna hade uppstått dels genom sprängverkan, dels genom brand.

Utredningen föreslog en särskild lag om pyrotekniska varor. Förslaget innebar bl. a. begränsningar i rätten att förvärva och inneha vissa pjäser med knalleffekt (smällare) samt förbud mot tillverkning och import av pjäser med drivladdning men utan styranordning (svärmare) som inte är avsedda för nyttoändamål. I lagförslaget var de pyrotekniska varorna uppdelade i sex klasser med hänsyn till användningsområde och farlighet vid användningen. Klass I omfattade varor som kunde bedömas vara ofarliga för barn. De fick enligt förslaget förvärvas, innehas och användas utan restriktioner. Klasserna II och III omfattade övriga varor som var avsedda för nöjesändamål. Till klass II hänförde utredningen varor som bedömdes kunna utan olägenhet hanteras av vuxna personer som inte hade pyroteknisk sakkunskap. Inga pjäser med knalleffekt och inga svärmare fick hänföras till denna klass. Rätten till förvärv, innehav och användning begränsades till personer som hade fyllt 18 år. Till klass III hänförde utredningen varor vilkas hanterande kräver pyroteknisk sakkunskap. För förvärv, innehav och användning skulle enligt förslaget krävas tillstånd av polismyndigheten. Bara personer som

hade fyllt 18 år och som hade pyroteknisk sakkunskap skulle kunna få tillstånd.

Utredningen föreslog att den nuvarande bestämmelsen i 6 § AOst om att tillstånd av polismyndigheten krävs för fyrverkeri inom stadsplanelagt område skulle ändras. Förslaget innebar att det skulle ankomma på polismyndigheterna att med hänsyn till lokala förhållanden begränsa rätten till avfyrandet av pjäser som hörde till klass II inom vissa områden som var särskilt känsliga. Begränsningen skulle kunna gälla hela eller en del av året. För avfyrandet av pjäser som hörde till klass III skulle enligt förslaget alltid krävas tillstånd av polismyndigheten. I motiven till förslaget anförde utredningen bl. a. följande (bet. s. 227).

> Regeln om fyrverkeri har visat sig vara synnerligen svårtillämpad inte endast för allmänheten utan även för polispersonalen. Dels råder osäkerhet om vilka pjäser som avses med ordet fyrverkeri, dels är det svårt att direkt ange gränserna för det geografiska område, inom vilket tillstånd krävs, utan tillgång till särskilda kartor som kan ändras relativt ofta.
>
> – – –
>
> Eftersom de lokala förhållandena varierar, anser utredningen att det i ordningsstadgan bör finnas en regel som tillåter den lokala polismyndigheten att utfärda förbud mot avfyrandet av viss eller vissa pyrotekniska pjästyper inom visst eller vissa områden så specificerade att allmänheten lätt uppfattar gränsdragningen.

Ett trettiotal remissinstanser yttrade sig över betänkandet. Utredningens uppfattning att en skärpning av nuvarande regler på området var nödvändig biträddes av praktiskt taget samtliga remissinstanser. Skilda uppfattningar framfördes emellertid i fråga om hur långt regleringen borde gå. Risken för ökad olaglig hemtillverkning och för allvarliga produktions- och sysselsättningsinskränkningar vid den svenska pyrotekniska industrin med de konsekvenser detta kunde ha för företagens möjligheter att upprätthålla produktionen av nyttoprodukter måste enligt flera remissinstanser beaktas i sammanhanget. *RPS*, som ansåg att risken för en ökning av hemtillverkningen var liten, hänvisade till de goda erfarenheterna i Danmark av den nya restriktiva lagstiftning som infördes där år 1972. Enligt *industriverket* hade utredningen underskattat de risker som var förenade med hemtillverkningen. Ett gemensamt yttrande lämnades av de två företag – *Hammargren & Co AB* och *Hanssons Pyrotekniska AB* – som tillsammans representerade omkring 90 procent av den svenska marknadens försörjning med pyrotekniska varor. Företagen ansåg att erfarenheterna inom Sverige och Danmark visade att det, om restriktioner införs, uppstår ökade skaderisker, främst genom att unga människor förser sig med pyrotekniska varor genom hemtillverkning, stöld, olovlig import och inköp från illegala källor. Åtgärderna under 1950-talet att göra vissa mindre pyrotekniska varor tillgängliga för femtonåringar gav enligt företagen omedelbart effekt genom minskning av skador, stölder och störningar.

Förslaget om en särskild lag om pyrotekniska varor avvisades av nästan alla remissinstanser som yttrade sig därom. Enligt dessa remissinstanser borde regleringen ske inom ramen för det befintliga regelsystemet. En redogörelse för remissyttrandena i stort har lämnats i näringsutskottets

betänkande 1975/76:7. I det följande redovisas remissinstansernas synpunkter på förslaget till ändring av 6 § första stycket AOst.

RPS vitsordade utredningens beskrivning av de olägenheter som var förbundna med bruket av pyrotekniska varor, framför allt s. k. smällare och svärmare. Förutom det inte obetydliga antalet person- och sakskador som årligen orsakades av bruket av sådana varor hade detta också medfört andra påtagliga olägenheter särskilt för gamla och sjuka människor.

Industriverket anförde att förbudet i 6 § AOst mot anordnande av fyrverkeri utan tillstånd av polismyndigheten hade visat sig verkningslöst. Verket fann sannolikt att den reglering som utredningen föreslog inte skulle medföra påtagligt bättre förhållanden. Den som ville skulle komma att skaffa sig och använda raketer, även om han därigenom skulle bryta mot gällande lagstiftning.

Enligt *polismyndigheten i Stockholm* förekom det i vissa kommuner att nybyggda villa- och radhusområden inte lades under stadsplan utan under byggnadsplan. Det borde övervägas om inte bestämmelsen borde omfatta såväl stadsplanelagda som byggnadsplanelagda områden. *RPS* ansåg däremot att det inte föreföll nödvändigt att låta de regler som utredningen föreslog generellt gälla utanför stadsplanelagt område.

9.3 Myndighetsföreskrifter

Pyroteknikutredningens betänkande har, som tidigare nämnts, inte lett till lagstiftning. Genom förordningen (1977:361) om ändring i förordningen om explosiva varor fick emellertid industriverket vidgade befogenheter att meddela föreskrifter om bl. a. tillverkning, förvärv och införsel av pyrotekniska varor. Samtidigt fick verket i uppdrag att se över och ändra föreskrifterna i vissa hänseenden. Verket har med anledning härav beslutat om ändringar i bilagorna 1–3 till kommerskollegiets kungörelse, Ser. A, nr 2/1968 (SIND-FS 1977:9 och 1979:1). Ändringarna trädde i kraft den 1 mars 1978 resp. den 4 juli 1979.

I fråga om godkännande av pyrotekniska varor samt förvärv och innehav av sådana varor innebär tillämpningsföreskrifterna till förordningen om explosiva varor numera i huvudsak följande.

Beträffande de s. k. *egentliga fyrverkeripjäserna* med laddning överstigande 30 g. per pjäs (raketer, solar, romerska ljus, fontäner osv.) har vissa säkerhetskrav införts i fråga om konstruktionen. Den som har fyllt 18 år får liksom tidigare förvärva sådana pjäser utan särskilt tillstånd. Tillståndskrav och vissa särskilda föreskrifter gäller dock för bomber och eldbägare som innehåller satser om mer än 500 g. och för bomber med enbart knalleffekt (s. k. flygande kanonskott).

Större knallpjäser med laddning överstigande 0,1 g. per pjäs (knallskott, kanonskott, blixtskott) kunde tidigare under vissa förutsättningar förvärvas fritt av den som fyllt 18 år. Numera fordras tillstånd utom beträffande dels knallpjäser som ingår i fyrverkeri som avbränns av behörig tillverkare e. d., dels knallpjäser som avses för fartygs utrustning med skeppsignaler.

I fråga om *mindre knallpjäser* med laddning av högst 0,06 g. per pjäs är numera endast knallkorkar för startpistoler m. m. och smatterband godkän-

da. S. k. grodor och andra pyrotekniska pjäser, t. ex. gräshoppor, häxpipor och svärmare, som vid användning förflyttar sig på ett sätt som inte kan kontrolleras, får inte längre tillverkas eller innehas i landet. Liksom hittills får den som har fyllt 18 år förvärva knallkorkar utan särskilt tillstånd, medan smatterband under vissa förutsättningar får utan tillstånd förvärvas av den som har fyllt 15 år.

Raketer med knall med sats av högst 1 g. per pjäs behandlas enligt reglerna för "mindre pyrotekniska artiklar". Raketer med större knallsatser är inte längre tillåtna. Till *mindre pyrotekniska artiklar* hänförs bl. a.:

a) mindre fyrverkeripjäser med laddning av högst 25 g. per pjäs (raketer, solar, romerska ljus och fontäner),
b) pjäser utan knalleffekt med laddning av högst 15 g. per pjäs, handkometer utan puffsats eller med puffsats av enbart svartkrut om högst 0,8 g. per pjäs samt puffskott med sådan sats.

Även beträffande de mindre pyrotekniska artiklarna har genom ändringarna införts vissa säkerhetskrav i fråga om konstruktionen.

Det förut nämnda förbudet mot pjäser som förflyttar sig på ett okontrollerbart sätt gäller också i fråga om pjäser med puffsats. Den största tillåtna puffsatsen för puffskott m. m. har sänkts från 1,2 till 0,8 g. per pjäs. Den som har fyllt 15 år får liksom hittills förvärva mindre pyrotekniska artiklar utan särskilt tillstånd.

Till de pyrotekniska varorna hänförs slutligen knalldosor för järnvägsbruk samt pjäser och satser för bengalisk belysning, rökalstring och brandalstring. Pjäser och satser för brandalstring används för militära ändamål. Övriga pjäser och satser (utom knalldosor) får utan tillstånd förvärvas av den som har fyllt 18 eller, i fråga om vissa pjäser, 15 år.

9.4 Överväganden och förslag

Utredningens uppdrag i denna del avser endast frågan om bestämmelserna i AOst om användningen av pyrotekniska varor bör ändras. Utredningsuppdraget omfattar alltså inte reglerna om t. ex. tillverkning och innehav av sådana varor. Den skärpning av dessa regler som gjordes år 1978 har otvivelaktigt lett till att de olägenheter som bruket av pyrotekniska varor inneburit har minskat. Dock förekommer fortfarande ett missbruk som innebär ordningsstörningar och obehag av ibland allvarligt slag för människor och även för djur, t. ex. hundar. Att helt komma till rätta med dessa problem är enligt utredningens mening inte möjligt. Verkligt kraftiga restriktioner förenade med en skärpt övervakning av bestämmelsernas efterlevnad kan visserligen antas leda till att antalet ordningsstörningar minskar men kan också befaras medföra att bl. a. hemtillverkningen och därmed antalet allvarliga skadefall ökar.

När det gäller att åstadkomma en minskning av ordningsstörningar o. d. synes en skärpning av reglerna om förvärv av pyrotekniska varor – förenat med en skärpt tillsyn över efterlevnaden av dessa regler – vara en mera effektiv åtgärd än en skärpning av bestämmelserna om användningen. I sammanhanget bör nämnas att det inte sällan förekommer att barn och

ungdomar som inte har passerat de åldersgränser som anges i gällande föreskrifter kommer över pyrotekniska varor. Utredningen anser dock att det finns skäl att överväga en skärpning – och en precisering – av den nuvarande bestämmelsen om att tillstånd krävs för fyrverkeri inom stadsplanelagt område.

Av vad pyroteknikutredningen och remissinstanserna har anfört framgår att den nuvarande bestämmelsen har föranlett tillämpningssvårigheter. Svårigheterna hänför sig dels till tolkningen av begreppet "fyrverkeri", dels till begränsningen till stadsplanelagt område. I sistnämnda hänseende hävdas att det är svårt för allmänheten att utan närmare efterforskningar avgöra om ett område är stadsplanelagt eller ej.

Utredningen anser att kravet på tillstånd för användning av vissa pyrotekniska varor i princip bör gälla för alla områden med sammanhängande bebyggelse. När det gäller att bestämma det geografiska tillämpningsområdet för en för hela landet gällande bestämmelse medför, som utredningen tidigare anfört, användningen av byggnadslagstiftningens planinstitut sådana fördelar i fråga om klarhet att denna metod bör användas också i framtiden. Genom att det tillståndspliktiga området avgränsas på detta sätt kan man enligt utredningens mening åstadkomma en begränsning till i huvudsak områden med sammanhängande bebyggelse.

Tillståndskravet bör utvidgas till att omfatta inte bara stadsplanelagda utan också byggnadsplanelagda områden. Detta är sakligt motiverat särskilt som byggnadsplaneinstitutet ganska ofta används i fråga om nya småhusområden. Utvidgningen medför också att den enskilde får bättre möjligheter än f. n. att bedöma om tillståndskravet omfattar ett visst område. Flertalet kommuner har också genom föreskrifter i den lokala ordningsstadgan utsträckt bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta områden inom byggnadsplan. Om en kommun skulle anse att det finns skäl att låta tillståndskravet gälla även för ett område som ligger utanför detaljplan, bör detta kunna ske genom lokala ordningsföreskrifter. Det kan antas att anledning till sådana föreskrifter kommer att uppstå bara undantagsvis, t. ex. vid avsides belägna sjukhem eller liknande. Utredningen föreslår i det följande (avsnitt 11.4.3) att ett bemyndigande i detta hänseende tas in i ordningslagen.

Uttrycket "fyrverkeri" som används i 6 § första stycket AOst leder närmast tanken till ett särskilt arrangemang vid vilket flera inte alltför obetydliga pjäser avfyras. En så snäv avgränsning torde emellertid inte ha varit avsedd men vad som egentligen avses med "fyrverkeri" framgår varken av lagtexten eller av motiven. Denna oklarhet bör undanröjas. Detta kan självfallet inte ske genom att man ersätter ordet "fyrverkeri" med en beskrivning som fortfarande är allmänt hållen, t. ex. "fyrverkeripjäser och knallpjäser". Utredningen har närmare övervägt tre metoder att åstadkomma en precisering. Av dessa innebär en metod en avsevärd utvidgning vad gäller de pjäser som omfattas av tillståndskravet.

Utredningen har till en början övervägt om tillståndskravet skulle kunna anges omfatta "pyrotekniska varor vars användande kan störa den allmänna ordningen eller medföra fara för människors liv eller hälsa". Därvid har utredningen förutsatt att regeringen eller en förvaltningsmyndighet – t. ex. RPS i samråd med sprängämnesinspektionen – skulle genom verkställighets-

föreskrifter mera exakt ange vilka slag av pyrotekniska varor som tillståndskravet skulle omfatta. Möjligen kan invändningar från rent formell synpunkt riktas mot en sådan lösning. En avgörande nackdel är vidare att denna lösning skulle innebära att man får två parallella regelsystem, dels reglerna om förvärv av pyrotekniska varor och dels reglerna om användningen av sådana varor. Utredningen avvisar alltså den diskuterade lösningen.

Enligt utredningens mening framstår det som naturligt och lämpligt att ange de tillståndspliktiga pyrotekniska varorna genom att anknyta till reglerna om förvärv av sådana varor. Det skulle kunna ske genom att kravet på tillstånd för användningen angavs omfatta alla pyrotekniska varor som – enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om explosiva och brandfarliga varor – inte får utan tillstånd förvärvas av var och en, dvs. utan hänsyn till köparens ålder. En sådan regel skulle få mycket långtgående verkningar. Den skulle nämligen innebära att endast julgransbloss, knallpulver, konfettibomber, bordsfyrverkerier, smällkarameller och liknande fick användas utan tillstånd. Antalet ordningsstörningar till följd av missbruk av pyrotekniska varor skulle troligen minska kraftigt. Allvarliga negativa följdverkningar kan emellertid också förutses. Det är känt att inte så få unga pojkar drabbades av allvarliga olyckor med hemtillverkade "bomber" o. d. och med stulna eller upphittade sprängämnen, tändhattar och militär materiel under början av 1950-talet, då pyrotekniska varor i princip fick köpas endast av den som hade fyllt 18 år.

En så restriktiv reglering som den som nu diskuteras skulle – om efterlevnaden övervakades effektivt – med all sannolikhet leda till att den legala handeln med pyrotekniska varor för nöjesändamål till stor del upphörde. Ytterst få personer önskar avfyra raketer och smällare i obebyggda områden och det kan inte antas att många skulle underkasta sig besväret att ansöka om tillstånd. Utredningen befarar att en verkligt restriktiv reglering av användningen skulle leda till att hemtillverkningen ökade, liksom intresset för sprängämnen, tändhattar m. m. En sådan utveckling är självfallet minst av allt önskvärd. Den nu diskuterade regleringen synes också vara mera restriktiv än den som gäller t. ex. i Danmark.

Om den legala handeln med pyrotekniska varor för nöjesändamål minskade kraftigt, skulle de företag som tillverkar sådana varor få allvarliga svårigheter. Varor som är avsedda för nöjesändamål svarar för mycket stor del av dessa företags produktion. Företagen tillverkar emellertid också produkter som har betydelse för försvaret samt varnings- och signalmateriel för bl. a. sjöfarten och luftfarten. Det bör vidare framhållas att avfyrandet av fyrverkeripjäser m. m. i ganska stor utsträckning sker i godtagbara former. Det är då fråga om ett oskyldigt nöje som inte bör försvåras genom regler som är påtagligt mera restriktiva än de regler som gäller för själva förvärvet av pjäserna.

Utredningen vill alltså inte föreslå en lösning av det slag som nu har diskuterats. Vad som bör eftersträvas är i stället en lösning som nära ansluter sig till vad som kan antas gälla enligt 6 § första stycket AOst men som dessutom innebär dels att de tillståndspliktiga pjäserna preciseras, dels att det tillståndspliktiga området utvidgas till att omfatta också pjäser som i dag

kan vara tillståndsfria men som ändå lätt kan störa ordningen eller medföra andra olägenheter av betydelse.

Detta kan ske utan att man släpper tanken på en anknytning till reglerna om förvärv av pyrotekniska varor. Utredningen föreslår att det inom stadsplanelagda och byggnadsplanelagda områden skall krävas tillstånd av polismyndigheten för användandet av alla pyrotekniska varor som inte får fritt förvärvas av den som har fyllt 15 år. Förslaget innebär att tillstånd inte kommer att krävas beträffande smatterband, bengaliska facklor och eldar, s. k. mindre pyrotekniska varor samt sådana oskyldiga varor som får fritt förvärvas även av barn. Det tillståndsfria området, som således blir exakt bestämt, kommer knappast att omfatta produkter som kan vålla olägenheter av betydelse. Ett kvalificerat missbruk torde ofta utgöra ofredande eller annat brott och, även om den skyldige inte har fyllt 15 år, kan varorna tas om hand med stöd av 56 § 2 mom. förordningen om explosiva varor.

En tänkbar invändning mot förslaget är att det skulle vara olämpligt att det faktiska innehållet i en lagregel blir till stor del bestämt genom föreskrifter som beslutas med stöd av en annan lag. Utredningen anser emellertid att den valda lösningen har praktiska fördelar och att den bör vara godtagbar även från strikt formell synpunkt. Om reglerna om förvärv av pyrotekniska varor skulle behöva ändras i något väsentligt hänseende, skulle det f. ö. finnas anledning att överväga en ändring av en preciserad lagregel om användningen, oavsett hur denna lagregel vore utformad.

Utredningens förslag medför att tillstånd kommer att krävas för att vissa pjäser och satser för brandalstring som är avsedda för militära ändamål skall få användas inom detaljplanelagt område. Detta torde emellertid inte behöva medföra några olägenheter för försvarsmakten, särskilt som tillstånd krävs för sprängning och skjutning med eldvapen inom sådana områden. Något uttryckligt undantag från tillståndskravet synes inte behöva ställas upp i fråga om skeppsignaler eller för knalldosor som – främst i nödsituationer – används av järnvägsförvaltningar.

Med den utformning som utredningens förslag har fått synes behovet av lokala föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor bli ringa. I det föregående har angetts att ett bemyndigande bör utverkas för att göra det möjligt att utvidga tillståndskravet till att gälla också vid särskilt känsliga platser, t. ex. sjukhem och liknande, utanför detaljplanelagt område. Endast sällan torde det komma att finnas anledning att lokalt skärpa tillståndskravet så att krav på tillstånd ställs upp för andra pyrotekniska varor än de som förslaget omfattar. Om användningen av vissa generellt tillståndsfria pyrotekniska varor skulle visa sig medföra ordningsstörningar på vissa allmänna platser, bör det emellertid självfallet vara möjligt att genom lokala föreskrifter utvidga tillståndskravet till att omfatta också sådana varor.

10 Ordningsföreskrifter m. m. för anläggningar för friluftsliv

10.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att behandla olika frågor rörande idrotts- och friluftsliv. Utredningen skall enligt direktiven överväga behovet av säkerhetsföreskrifter för friluftsbad och andra badanläggningar samt för liftanordningar och skidbackar. Vidare har statens naturvårdsverk hos utredningen begärt att bestämmelser förs in som gör det möjligt att förbjuda motorbåtstrafik och vattenskidåkning vid badplatser samt mopedåkning och ridning i motionsspår. Naturvårdsverket har också begärt att möjligheterna till en samordning av alla föreskrifter – främst lokala – om brandskydd, hälsovård, ordning och säkerhet m. m. vid camping utreds och att möjligheterna att i lokal ordningsstadga reglera terrängtrafiken klarläggs. Svenska Liftanläggningars Organisation (SLAO) har i en skrivelse till regeringen som har överlämnats till utredningen begärt att frågan om ett förbud mot snöskotrar och andra terrängfordon i skidbackar skall tas upp i utredningsarbetet.

AOst innehåller inte några generella ordnings- eller säkerhetsföreskrifter rörande bad, camping, idrott eller andra former av fritidsaktiviteter. Sådana regler finns inte heller i annan lagstiftning. AOst ger dock kommunerna en möjlighet att meddela föreskrifter om idrott och friluftsliv med lokalt begränsat tillämpningsområde. De lokala ordningsstadgorna innehåller i stor utsträckning föreskrifter om livräddningsmateriel vid badplatser o. d. I övrigt är lokala bestämmelser om ordning och säkerhet i samband med idrott och friluftsliv mindre vanliga. I sammanhanget bör också nämnas polismyndighetens befogenhet enligt 8 § AOst att för särskilda fall meddela ordningsföreskrifter för bl. a. användande av badplatser och lägerområden samt lokaler eller platser för sport.

I 1944 års betänkande förekom detaljerade bestämmelser om krav på tillstånd för idrott, camping, bad eller solbad inom områden som inte särskilt anvisats för detta ändamål. Lokala ordningsföreskrifter skulle enligt förslaget kunna utfärdas för bad- och campingplatser.

I 1954 års betänkande förordades att en reglering av dessa frågor skulle ske i lokal ordningsstadga. AOst borde endast innehålla en föreskrift som gav polismyndigheten möjlighet att i särskilda fall ingripa med ordningsföreskrifter för bl. a. bad, camping och sport. I prop. 1956:143 följdes förslaget i 1954 års betänkande.

Utredningen har övervägt om det kan vara lämpligt att införa en generell bestämmelse som ålägger innehavare av anläggningar för idrott och friluftsliv

att vidta åtgärder för att förebygga olycksfall bland dem som använder anläggningarna. Utredningen har emellertid funnit att det inte finns något egentligt behov av en sådan generell bestämmelse, att tillämpningsområdet för bestämmelsen inte skulle kunna avgränsas tillräckligt tydligt och att bestämmelsen skulle få utformas på ett så allmänt sätt att den inte skulle ge något klart besked om vad som åligger innehavaren av en viss anläggning. Därför har utredningen stannat för att inte lägga fram något förslag till en sådan bestämmelse. I det följande undersöker utredningen om det behövs lagbestämmelser för att främja säkerheten vid särskilda former av idrott och friluftsliv. Utredningen har därvid inte funnit anledning att gå in på andra former av idrott och friluftsliv än de som ingår i uppdraget eller som annars har aktualiserats under arbetet.

10.2 Badplatser

10.2.1 Gällande regler m. m.

Som inledningsvis nämnts saknas allmänna författningsbestämmelser om krav på livräddningsutrustning och andra säkerhetsanordningar vid allmänna badplatser och inomhusbad. Vid remissbehandlingen av 1954 års betänkande väcktes frågan om man inte i AOst borde ta in en bestämmelse om krav på livräddningsutrustning vid utomhusbad som i större utsträckning användes av allmänheten. Föredragande departementschefen anförde att det var synnerligen angeläget att man genom olika åtgärder försökte minska antalet drunkningsolyckor och att det uppenbarligen var av väsentlig betydelse att det vid alla större allmänna badplatser fanns tillgång till livräddningsmateriel. Förhållandena i detta hänseende var enligt departementschefen långt ifrån tillfredsställande, även om kommunerna under senare år i viss utsträckning hade försett allmänna badplatser med livräddningsmateriel. En bestämmelse om skyldighet att hålla sådan utrustning var därför i och för sig befogad. Departementschefen var dock tveksam till om man borde införa en generell föreskrift härom, främst med hänsyn till svårigheterna att ge en sådan föreskrift en utformning som gjorde det möjligt att beakta de skilda förhållandena inom olika kommuner. För andra större utomhusbad än kommunala borde bestämmelser i ämnet tas in i den lokala ordningsstadgan. Om kommunerna inte löste frågan på ett tillfredsställande sätt beträffande sina egna utomhusbad, skulle frågan få tas upp till förnyad prövning i framtiden (prop. 1956:143 s. 99).

Normalförslaget till lokal ordningsstadga innehåller två bestämmelser om bad. Föreskrifterna har följande lydelse.

17 §
Badande i öppet vatten är förbjudet inom följande områden: . . . . . .

18 §
Erforderlig livräddningsmateriel skall finnas tillgänglig vid följande särskilt anordnade friluftsbad: . . . . . .

I kommentaren till normalförslaget anges att det allmänna badförbudet enligt 17 § främst bör vara betingat från ordningssynpunkt, att tillfälliga badförbud kan meddelas med stöd av hälsovårdsstadgan (numera 18 § hälsoskyddslagen, 1982:1080) samt att föreskriften i 18 § normalförslaget i första hand avser sådana friluftsbad som inte är kommunala.

Föreskrifterna om badförbud och om livräddningsmateriel har tagits in i åtskilliga lokala stadgor. Lokala bestämmelser om krav på livräddningsutrustning vid inomhusbad synes inte förekomma.

Arbetarskyddsstyrelsen, Bygghälsan, Svenska Hamnförbundet, Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd samt Svenska Livräddningssällskapet-Simfrämjandet har i en år 1981 utgiven broschyr "Säkerhet vid vatten" lämnat råd och anvisningar rörande den livräddningsutrustning som bör finnas i hamnar och vid strandbad. Broschyren har sänts ut till samtliga kommuner i landet.

Räddningstjänstkommittén har i betänkandet (SOU 1983:77) Effektiv räddningstjänst föreslagit en ny lag om samhällets räddningstjänst som avses ersätta brandlagen. Kommittén föreslår att bl. a. ägare och innehavare av industribyggnader, hotell, sjukhus, campingplatser, fritidsanläggningar utomhus och liknande anläggningar som är upplåtna för allmänheten eller utnyttjas av många människor skall vara skyldiga att hålla utrustning för släckning vid brand och för livräddning vid brand och annan olyckshändelse. I fråga om denna skyldighet får den kommunala räddningsnämnden enligt förslaget meddela de förelägganden som behövs. I ett beslut om föreläggande skall nämnden kunna sätta ut vite. Om föreläggandet inte iakttas, skall nämnden kunna vidta åtgärden på den försumliges bekostnad. Med "liknande anläggningar" avses bl. a. badplatser och skidbackar (betänkandet s. 546). Betänkandet bereds f. n. inom försvarsdepartementet.

Utredningen har från Svenska Livräddningssällskapet-Simfrämjandet inhämtat uppgifter om antalet drunkningsolyckor under åren 1979–1982. Enligt dessa uppgifter uppgick antalet drunkningsoffer år 1979 till 194, varav 21 i samband med bad, år 1980 till 186, varav 38 i samband med bad, år 1981 till 176, varav 22 i samband med bad samt år 1982 till 176, varav 29 i samband med bad. Dessa siffror kan jämföras med sekelskiftets, då antalet drunkningsoffer uppgick till drygt 1 000 personer om året, samt med 1940-talets, då antalet hade sjunkit till ungefär hälften. Av materialet framgår även att flertalet drunknade var i åldern 30–64 år och att alkoholpåverkan spelar en väsentlig roll vid drunkningsolyckor bland vuxna.

10.2.2 Överväganden

Utredningen vill till en början understryka vikten av att livräddnings- och annan säkerhetsutrustning i den utsträckning som behövs finns tillgänglig vid sådana bad som i större omfattning används av allmänheten. Kostnaderna för sådan utrustning torde inte vara särskilt stora.

Utredningen utgår från att räddningstjänstkommitténs förslag om skyldighet att hålla livräddningsutrustning m. m. kommer att genomföras. Om så sker, kommer lokala ordningsföreskrifter om sådan skyldighet inte att kunna meddelas. Utredningen föreslår nämligen i det följande att lokala ordnings-

föreskrifter, liksom f. n., inte skall få meddelas i fråga om förhållanden som är reglerade i eller kan regleras enligt en annan författning (avsnitt 11.4.3). Om kommittéförslaget genomförs, behövs det enligt utredningens mening varken någon bestämmelse i ordningslagstiftningen om skyldighet att hålla livräddningsutrustning vid badplatser eller något bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om detta.

I gällande lokala ordningsstadgor finns inte sällan föreskrifter om förbud mot badning på vissa farliga platser t. ex. hamnar eller i närheten av kablar och ledningar av olika slag. Oavsett om räddningstjänstkommitténs förslag genomförs eller inte, kommer sådana föreskrifter enligt vad utredningen föreslår i det följande att kunna meddelas som lokala ordningsföreskrifter, om förbudet avses gälla en allmän plats, t. ex. ett för allmänheten tillgängligt hamnområde. Med stöd av 8 § AOst kan polismyndigheten f. n. meddela särskilda ordningsföreskrifter för t. ex. en viss badplats. En sådan föreskrift kan innebära t. ex. förbud mot bad vid svåra väderleksförhållanden. Utredningen föreslår i det följande att polismyndighetens rätt att meddela sådana ordningsföreskrifter för särskilda fall behålls (kap. 14).

Sammanfattningsvis innebär detta att några särskilda föreskrifter i ordningslagen om säkerheten vid badplatser inte behövs, om räddningstjänstkommitténs förslag genomförs. Om så inte skulle bli fallet, anser utredningen att möjligheten för kommunerna att meddela lokala föreskrifter om livräddningsutrustning vid badplatser, i hamnar m. m. bör behållas. Ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket första punkten RF bör då utverkas. Utredningen lägger emellertid inte fram något förslag i detta hänseende.

10.3 Camping

10.3.1 Gällande regler m. m.

Författningsbestämmelser som är tillämpliga på campingplatser finns i bl. a. byggnads-, hälsoskydds- och brandlagstiftningen. Om matservering, kioskverksamhet eller annan handel förekommer inom anläggningen, blir även skilda delar av näringslagstiftningen tillämplig. Härjämte kan som tidigare nämnts polismyndigheten meddela ordningsföreskrifter för en enskild campingplats.

Iordningställandet av en campingplats är i allmänhet byggnadslovspliktigt. Byggnadslov krävs alltid för uppförande av de service-, toalett- och tvättbyggnader som finns vid flertalet särskilt anlagda campingplatser. Redan uppställandet av campingvagnar under viss, inte alltför kort tid kan bli byggnadslovspliktigt (RÅ 1966 s. 41).

I 12 § hälsoskyddslagen föreskrivs skyldighet för den som avser att driva en idrottsanläggning, ett strandbad eller en annan liknande anläggning, som är upplåten för allmänheten, att göra anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden skall enligt 16 § ägna särskild uppmärksamhet åt sådana anläggningar. Bestämmelserna är tillämpliga även på campingplatser. Kommunen kan dels - efter bemyndigande av regeringen - meddela generella sanitära föreskrifter för campingplatser inom kommunen, dels - genom

miljö- och hälsoskyddsnämnden - för särskilda fall meddela de föreskrifter som behövs för att hindra uppkomsten av eller för att undanröja sanitära olägenheter vid en viss campingplats (13 och 14 §§ hälsoskyddslagen).

I 14 § första stycket brandlagen åläggs ägare eller innehavare av byggnader, upplag eller andra anläggningar att anskaffa och underhålla nödvändiga redskap för släckning och livräddning vid brand samt att i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga och bekämpa brand, allt i den mån åtgärderna inte medför oskäliga kostnader. Åtgärderna kan framtvingas genom vitesföreläggande (23 § brandlagen). Närmare bestämmelser om tillsyn, föreläggande och andra åtgärder till förebyggande av brand finns i brandstadgan (1962:91) och i lokala brandordningar. Vidare har statens brandnämnd i Meddelanden 1984:5 Brandskydd vid campingplatser lämnat anvisningar till ledning för kommunernas brandmyndigheter, campingvärdarna och campare. Som utredningen har redovisat i avsnitt 10.2.1 föreslår räddningstjänstkommittén att bl. a. ägare och innehavare av campingplatser skall vara skyldiga att hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand och annan olyckshändelse.

Bestämmelser om camping förekommer allmänt i de lokala ordningstadgorna. Föreskrifterna följer genomgående 19 § normalförslaget till lokal ordningsstadga. Bestämmelsen har följande lydelse[1].

Inom områden som upplåtits för fritidsändamål eller eljest till allmänt begagnande må camping äga rum endast å de platser och under de tider av året som av kommunen bestämts.

Normalförslaget innehåller inte några ordningsföreskrifter för campingplatser. Sådana föreskrifter har emellertid utarbetats av Riksorganisationernas Campingkommitté (numera Sveriges turistråd) i samråd med campingorganisationerna i de nordiska länderna. Dessa ordningsföreskrifter, som på avtalsrättslig grund kan bli gällande mellan campingvärden och campinggästerna, innehåller regler om bl. a. lek, bollspel, skjutning, fyrverkeri, hundar och renhållning och om förbud mot störande uppträdande.

Flertalet campingvärdar är medlemmar i Sveriges campingvärdars riksförbund ek. för. Föreningen ägnar sig åt bl. a. marknadsföring, utbildning, råd och hjälp i frågor av administrativ, ekonomisk och teknisk art samt är remissorgan i campingfrågor.

10.3.2 Överväganden

Från ordningssynpunkt behövs enligt utredningens mening inte någon generell reglering av campingverksamheten. De ordningsföreskrifter på avtalsrättslig grund som gäller för åtskilliga campingplatser fyller utan tvivel en viss funktion. Om allmänna ordningsföreskrifter ändå skulle anses påkallade i någon kommun, bör sådana kunna meddelas genom lokala ordningsföreskrifter för de campingplatser som enligt vad kommunen har bestämt skall vara allmänna platser. Liksom hittills kommer polismyndigheten enligt förslaget att kunna meddela särskilda ordningsföreskrifter för en viss campingplats.

Utredningen anser att det inte är möjligt att föra samman de författningsbestämmelser om byggande, hälsoskydd, brandskydd m. m. som berör

[1]Förbud mot campingverksamhet med stöd av en sådan bestämmelse i en lokal ordningsstadga har i notisfallet RÅ 1963 I 19 ansetts kunna meddelas även för enskilt område.

campingen till en författning. Att införa särskilda "campingförfattningar" med olika lokala bestämmelser av betydelse för campingverksamheten framstår inte heller som praktiskt möjligt. De lokala författningarna beslutas med stöd av lagstiftning för olika sakområden och de innehåller föreskrifter som berör en mängd olika frågor. Om man skulle föra samman de lokala föreskrifter som berör campingen till en lokal författning, skulle det vara följdriktigt att förfara på samma sätt i fråga om andra verksamheter. Detta skulle otvivelaktigt leda till att författningskomplexet blev utomordentligt omfattande och svåröverskådligt. Enligt utredningens mening föreligger inte heller något behov av en samordnad reglering. Ett stort antal campingplatser drivs av kommunerna, som har den sakkunskap som behövs inom de olika författningsreglerade områdena. För de privata campingvärdarna kan den informations- och serviceverksamhet som bedrivs av Sveriges campingvärdars riksförbund utgöra en värdefull hjälp. Det anförda hindrar naturligtvis inte att man, om man meddelar lokala föreskrifter för campingplatser – lokala ordningsföreskrifter för campingplatser som är allmänna platser eller särskilda föreskrifter av polismyndigheten för viss campingplats - erinrar om de lokala föreskrifterna om hälsoskydd och brandskydd.

10.4 Motorbåtstrafik m. m. vid badplatser

10.4.1 Gällande regler m. m.

Några lokala ordningsstadgor innehåller föreskrifter som bl. a. förbjuder motorbåtstrafik vid badplatser eller på vissa särskilt angivna vattendrag. Även regler om förbud mot vattenskidåkning vid badplatser och om hastighetsbegränsning för motorbåtar förekommer.

Föreskrifter för trafiken med fartyg inom svenska farvatten finns främst i sjötrafikförordningen (1962:150). I 5 § förordningen bemyndigas sjöfartsverket och för vissa fall länsstyrelsen att besluta om förbud och begränsningar rörande sjötrafiken. Av intresse i detta sammanhang är framför allt länsstyrelsens regleringsbefogenhet. Länsstyrelsen får efter samråd med sjöfartsverket meddela föreskrifter om fartbegränsning och ankringsförbud och om begränsning i rätten att använda vattenområde för båttävling, vattenskidåkning eller liknande sport. Länsstyrelsen får också föreskriva annan begränsning av eller annat förbud mot fartygstrafik inom visst område, om åtgärden behövs av miljövårds- eller säkerhetsskäl och om den inte avser handelssjöfarten i allmän farled.

Vad som avses med uttrycket "fartyg" är inte närmare definierat vare sig i sjölagen eller sjötrafikförordningen eller i förarbetena till dessa författningar. Kraven för att en farkost skall anses som ett fartyg i författningarnas mening förefaller dock att ställas lågt. Enligt uppgift från sjöfartsverket har man inom verket vid tillämpningen av 5 § sjötrafikförordningen ansett att exempelvis en windsurfingbräda och en motordriven badmadrass utgör ett fartyg.

10.4.2 Överväganden

Statens naturvårdsverk har som inledningsvis nämnts begärt att bestämmelser förs in som gör det möjligt att förbjuda motorbåtstrafik, vattenskidåkning o. d. vid badplatser. Av redogörelsen för gällande rätt framgår att länsstyrelsen enligt 5 § sjötrafikförordningen kan meddela de lokala föreskrifter som behövs i detta hänseende. Ytterligare bestämmelser i ämnet är därför inte påkallade.

Enligt 7 § AOst får lokala ordningsstadgor inte angå förhållanden som är reglerade eller kan regleras enligt en annan författning. Regeringen har med hänsyn härtill i ett beslut den 10 mars 1983 vägrat fastställelse av en bestämmelse i en lokal ordningsstadga om förbud mot windsurfing vid allmänna badplatser. Föreskrifter av det slag som har diskuterats nu bör inte meddelas som lokala ordningsföreskrifter. Utredningen återkommer till denna fråga i kap. 11.

10.5 Terrängkörning

10.5.1 Gällande regler m. m.

Terrängkörning regleras främst i 118–123 §§ VTK samt i terrängkörningslagen (1975:1313) (TKL), terrängkörningsförordningen (1978:594) (TKF) och terrängtrafikkungörelsen (1972:594) (TTK). Bestämmelserna i VTK avser körning med terrängfordon på väg, medan övriga författningar reglerar körning i terräng med terrängfordon och motorfordon.

Vad som avses med väg respektive terräng anges i 2 § VTK och 3 § TTK. Enligt dessa bestämmelser är väg dels sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon, dels led som är anordnad för cykeltrafik och dels gång- eller ridbana invid led eller plats som nyss nämnts. Område som inte är att anse som väg är terräng.

Enligt 1 § TKL är körning i terräng med terrängfordon och motorfordon förbjuden i hela landet på barmark samt på snö inom områden med ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen. Generella undantag från förbudet gäller för bl. a. vissa körningar i nyttotrafik (2 § TKL, 1 § TKF). Länsstyrelsen får föreskriva ytterligare undantag från förbudet, om särskilda skäl föreligger (5 § TKF). Inom delar av fjällområdet kan regeringen förbjuda körning även på andra snötäckta områden än ungskogsmarker (1 § TKL, se även 3 och 4 §§ TKF).

I 3 § TKL har regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, förvaltningsmyndighet tillagts befogenhet att även i andra fall än som anges i 1 § TKL förbjuda terrängkörning inom visst område och att meddela föreskrifter för sådan körning. Som en förutsättning härför anges i lagen att körningen kan medföra olägenheter från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Med "annan allmän synpunkt" avses bl. a. friluftslivets intressen (prop. 1975/76:67 s. 45). Förbudet eller föreskrifterna får inte onödigtvis hindra nyttokörning. Det ankommer på länsstyrelsen att genom lokala trafikföreskrifter meddela förbud eller föreskrifter enligt 3 § TKL (5 § TKF).

TTK innehåller trafikregler för terräng och är således närmast en motsvarighet till VTK. Enligt 57 § TTK får lokala trafikföreskrifter för terräng meddelas för visst område eller för viss färdled. Föreskrifterna får dock inte gälla trafik inom inhägnat tävlingsområde eller annat dylikt inhägnat område. De lokala trafikföreskrifterna får avse förbud mot trafik med fordon av visst slag, förbud mot att stanna eller parkera fordon, färdhastighet, belysning och annan åtgärd för reglering av trafiken. Det ankommer på kommunen att meddela lokal trafikföreskrift.

Lokala trafikföreskrifter om förbud mot trafik inom visst område och om färdhastighet m. m. kan således meddelas såväl av länsstyrelsen med stöd av 3 § TKL som av kommunen enligt 57 § TTK.

Ett fåtal lokala ordningsstadgor innehåller förbud mot körning med snöskoter inom skilda områden utan tillstånd av polismyndigheten. Vissa motivuttalanden vid tillkomsten av den tidigare gällande terrängkörningslagen (1972 års lag om körning i terräng med motordrivet fordon) och den nu gällande TKL tyder på att föreskrifter om förbud mot terrängkörning inom visst område även efter ikraftträdandet av nämnda författningar skulle kunna meddelas i lokal ordningsstadga. I prop. 1972:99 med förslag till lag om körning i terräng med motordrivet fordon anfördes att kommunfullmäktige i lokal ordningsstadga kunde införa färdselförbud på allmänna platser och andra områden som hade upplåtits till allmänt begagnande. Som exempel nämndes att den lokala ordningsstadgan för Kiruna kommun innehöll bestämmelser som förbjöd körning med snöskoter inom bl. a. stadsplanelagt område och vissa andra särskilt angivna områden där det fanns skidbackar, slalombackar, kälkbackar och särskilt anlagda skidspår. Departementschefen förklarade att denna möjlighet att meddela lokala föreskrifter borde kvarstå (prop. s. 20). I prop. 1975/76:67 med förslag till terrängkörningslag vidhölls denna uppfattning (prop. s. 40).

Regeringen har emellertid i ett senare beslut (den 16 september 1976) funnit att körning i terräng med snöskoter inte kan regleras i lokal ordningsstadga. I den lokala ordningsstadgan för Åre kommun hade tagits in en föreskrift om förbud mot framförande av terrängskoter bl. a. på campingplatser, i skidbackar och i skidspår. Regeringsrätten, som hördes i ärendet, anförde att de föreskrifter som hade meddelats i den lokala ordningsstadgan i allt väsentligt gällde förhållanden som hade reglerats eller kunde regleras genom den särskilda lagstiftningen om terrängkörning eller med stöd därav meddelade lokala trafikföreskrifter. Sådana föreskrifter kunde då – med hänsyn till bestämmelsen i 7 § första stycket AOst – inte meddelas i lokal ordningsstadga. Den aktuella föreskriften kunde således inte fastställas. Regeringen följde i beslutet regeringsrättens yttrande (RÅ 1976 Bb 229).

10.5.2 Överväganden

SLAO har begärt att förbud förs in mot körning med snöskoter o. d. i skidbackar. Vidare har naturvårdsverket begärt dels att regler om förbud mot mopedåkning och ridning i motionsspår införs, dels att möjligheterna att i lokal ordningsstadga förbjuda terrängtrafik klarläggs.

Av redogörelsen för innehållet i gällande författningar om terrängtrafik

framgår att förbud mot körning med snöskoter, andra terrängfordon och motorfordon i skidbackar och skidspår kan meddelas av kommunen i form av lokala trafikföreskrifter enligt 57 § TTK. Även länsstyrelsen kan förbjuda sådan körning. För körning på mark som inte är snötäckt gäller det generella förbudet mot barmarkskörning i 1 § TKL. Gällande regler erbjuder således tillräckliga möjligheter att förbjuda eller begränsa snöskotertrafik eller annan icke önskvärd trafik i skidbackar och skidspår.

I fråga om mopedåkning och ridning i motionsspår gäller följande. Mopeden är ett motorfordon och omfattas därför av det allmänna förbudet mot körning på barmark. Mopedkörning i snöfri terräng, t. ex. i särskilt anlagda motionsspår, är således förbjuden om inte undantag från förbudet gjorts med stöd av 2 § TKL. Mopedkörning på snötäckt mark torde mera sällan utgöra något problem. Om så någon gång skulle anses vara fallet, kan som tidigare nämnts även sådan körning förbjudas eller begränsas genom lokala trafikföreskrifter enligt 57 § TTK. Mopedkörning i terräng kan således inte regleras i lokal ordningsstadga. Ridning i terräng anses däremot enligt trafiksäkerhetsverkets praxis inte kunna meddelas som en lokal trafikföreskrift enligt TTK. Något hinder mot att i lokal ordningsstadga vid behov förbjuda ridning i motionsspår synes därför inte föreligga.

10.6 Skidliftar och skidbackar

10.6.1 Gällande regler m. m.

Varje vintersäsong skadas ett stort antal människor i samband med utförsåkning. Samhällets kostnader för skadorna är betydande. Undersökningar visar att skadorna vid lifttransporter är fåtaliga och att det helt övervägande antalet skador således uppkommer vid själva utförsåkningen. Olycksfallen inträffar i huvudsak inom det markerade åkområdet. För utredningen har särskilt från liftägarhåll förts fram önskemål om en rättslig reglering av frågan om vilket ansvar som åvilar den enskilde åkaren, liftinnehavaren, backägaren – om denne är annan än liftinnehavaren – kommunen och landstingskommunen för skador till följd av utförsåkning.

Författningsbestämmelser om hur en skidbacke skall utformas och underhållas, om varnings- och skyddsanordningar, räddningsutrustning och personal m. m. saknas helt. Detsamma gäller i stor utsträckning också i fråga om skidliftar. Arbetarskyddsstyrelsen har dock utfärdat föreskrifter och anvisningar för skidliftar. Statens naturvårdsverk har år 1974 gett ut publikationen Skidbackar för utförsåkning (SNV 7/1974) med råd och anvisningar – men inte bindande föreskrifter – i hithörande frågor. En reviderad publikation har getts ut 1983 (SNV 6/1983). Som har nämnts i avsnitt 10.2.1 föreslår räddningstjänstkommittén att ägare och innehavare av bl. a. fritidsanläggningar utomhus – t. ex. skidbackar – skall vara skyldiga att hålla utrustning för livräddning vid olyckshändelse. I fråga om denna skyldighet skall den kommunala räddningsnämnden kunna meddela de förelägganden – med eller utan vite – som behövs. Förslaget innehåller även en möjlighet till tvångsutförande på den försumliges bekostnad.

Omfattande insatser för att på frivillighetens väg främja säkerheten i

skidbackarna bedrivs sedan år 1978 av SLAO, till vilken flertalet liftägare är anslutna. SLAO driver särskilt aktivt säkerhetsfrågor av skilda slag och arbetar bl. a. för att åstadkomma enhetliga normer i fråga om backpreparering, markeringar, skyltning, räddningsåtgärder m. m. SLAO har i samarbete med konsumentverket utarbetat allmänna bestämmelser för utnyttjande av skidliftar. Bestämmelserna avses gälla på avtalsrättslig grund mellan liftägaren och de åkande. I bestämmelserna anges bl. a. att driftledningen för liften svarar för att liftanläggningen och markerade nedfarter uppfyller gällande säkerhetskrav, att dessa krav anses uppfyllda om liftanläggningen är besiktigad och godkänd av statens anläggningsprovning och i övrigt uppfyller vad som krävs enligt de regler som gäller för liftar inom SLAO samt att brukaren är skyldig att rätta sig efter de särskilda anvisningar för liftanläggningens brukande som gäller för liftar inom SLAO och de lokala säkerhetsföreskrifter som driftledningen meddelar. Brott mot bestämmelserna kan föranleda att liftkortet dras in. Friluftsfrämjandet, Svenska skidförbundet och Svenska skidlärareföreningen har anslutit sig till de trafikregler för utförsåkning som år 1967 antogs av det internationella skidförbundet. Dessa regler är allmänt kända och vedertagna.

Anläggningar för utomhusaktiviteter, t. ex. en skidbacke, är i allmänhet inte tillståndspliktiga enligt byggnadslagstiftningen. Om anläggningen kräver att en byggnad uppförs, kan man vid byggnadslovsprövningen beakta det sammanhang i vilket byggnaden skall ingå, men någon prövning av anläggningen i och för sig kommer inte till stånd. Någon kontroll av att en skidbacke anläggs och underhålls så att tillfredsställande krav på säkerhet tillgodoses förekommer således inte. Enligt PBL-förslaget (8 kap. 2 §) skall byggnadslov krävas för varje ianspråktagande av mark för idrotts- och fritidsanläggningar, t. ex. en skidlift. Det kan dock antas att en byggnadslovsprövning främst skulle komma att inriktas på lämplighetsbedömningar angående markanvändningen m. m. och att den således knappast skulle bli ett effektivt medel för att åstadkomma ökad säkerhet vid utförsåkning.

Skidliftar har funnits i Sverige sedan 1940-talet, då det uppfördes en lift i Åre och en i Storlien. Under 1950-talet tillkom ett 20-tal liftar. Under tiden härefter har antalet liftar ökat mycket kraftigt och antalet är f. n. cirka 850. Skidliftarna indelas i släpliftar samt stol- och korgliftar. Liftanläggningarna drivs av privatpersoner, kommuner och organisationer med jämn fördelning mellan kategorierna. Den totala omsättningen uppgick under vintersäsongen 1983/84 till 229 milj. kronor.

Särskilt större liftanläggningar fordrar att en byggnad uppförs från vilken linbanesystemet utgår. För uppförandet av byggnaden fordras givetvis byggnadslov. Den huvudsakliga prövningen av liftanläggningen sker emellertid inte enligt byggnadslagstiftningen. För skidliftarna gäller i stället arbetarskyddsstyrelsens anvisningar nr 97 från 1974 om släpliftar (ändrade 1982) och nr 129 från 1978 om stol- och korgliftar. Anvisningarna är utarbetade efter samråd med SNV, rikspolisstyrelsen och statens industriverk. De innehåller dels mycket detaljbetonade anvisningar i fråga om planering, teknisk utformning, underhåll m. m. av skidliftar, dels regler om obligatorisk besiktning av liftarna.

Anvisningarna har utfärdats med stöd av 74 § i den tidigare gällande arbetarskyddslagen. Reglerna om besiktning utgör bindande föreskrifter

enligt 36 § i den tidigare gällande arbetarskyddskungörelsen. Befogenheten för arbetarskyddsstyrelsen att meddela råd och anvisningar samt föreskrifter av ifrågavarande slag anges numera i 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt i 15 och 18 §§ arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Enligt övergångsbestämmelserna till arbetsmiljölagen skall föreskrifter och anvisningar som har meddelats före lagens ikraftträdande den 1 juli 1978 äga fortsatt giltighet, dock endast beträffande föreskrifternas eller anvisningarnas tidigare tillämpningsområden. Detta innebär bl. a. att skidliftar som drivs av ensamföretagare i princip faller utanför regleringen.

Enligt arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter skall första besiktning av en skidlift utföras, innan liften för första gången tas i bruk och efter väsentlig ändring av liften. Förnyad besiktning skall göras inom tolv månader från närmast föregående besiktning. Besiktningen utförs av riksprovplats (Aktiebolaget Svensk Anläggningsprovning). Om liften är så bristfällig att ett driftförbud aktualiseras vid en besiktning, skall yrkesinspektionen genast underrättas. Det ankommer då på yrkesinspektionen att meddela de förelägganden eller förbud som behövs.

10.6.2 Överväganden

Utredningsdirektiven innebär att utredningen skall överväga frågor som hänger samman med säkerheten i liftanläggningar och skidbackar. Det innebär att utredningen har att pröva bl. a. huruvida författningsbestämmelser behövs om liftanläggningars konstruktion och utförande, om besiktning och krav på godkännande av sådana anläggningar, om själva åkningen i särskilt anlagda backar samt om skyldighet för den som driver en liftanläggning eller en särskilt anlagd backe att vidta säkerhetsåtgärder av skilda slag. Med hänsyn till direktivens utformning, utredningsarbetets allmänna inriktning och omfattning samt den reglering som redan finns eller övervägs i annat sammanhang har utredningen däremot varken möjlighet eller anledning att gå närmare in på fjällsäkerhetsfrågorna i vidare mån än som har angetts nu. Några kortfattade kommentarer skall dock göras.

Fjällsäkerhetsrådet har inrättats för att främja samordningen av de olika verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet samt för att verka för information och utbildning inom fjällsäkerhetsområdet (se SFS 1979:823, prop. 1978/79:187, KuU 32, rskr. 397). Polisen svarar för fjällräddningstjänsten, dvs. efterspaning och omhändertagande av personer som i fjäll eller ödemark gått vilse, drabbats av olyckshändelse eller överraskats av oväder under sådana förhållanden att överhängande fara för liv eller hälsa bedöms föreligga. Detta ansvar grundas på polisens uppgift enligt 2 § 4 polislagen att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Räddningstjänstkommittén föreslår att polisen fortfarande skall vara huvudman för fjällräddningstjänsten.

Sjukvårdshuvudmännen – landstingskommunerna och de tre kommuner som inte hör till någon landstingskommun – svarar enligt 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) för de vägbundna sjuktransporterna. Hittills har det inte varit fullt klart vilket samhällsorgan som haft att svara för sjuktransporter i terrängen. Enligt räddningstjänstkommitténs förslag skall även denna uppgift läggas på sjukvårdshuvudmännen men kommittén anser

att det ofta kan vara lämpligt att andra organ, t. ex. den kommunala räddningstjänsten, anlitas för att utföra transporterna. Genom kommittéförslaget skapas alltså klarhet i frågan om vem som har att ingripa om en person har skadats exempelvis vid utförsåkning i en backe som inte ligger i anslutning till en väg.

Den allmänna räddningstjänsten är enligt 1 och 2 §§ brandlagen en uppgift för det kommunala brandförsvaret. Om exempelvis ett snöskred kan medföra skada på människor eller egendom åligger det således brandförsvaret – under förutsättningar som anges i 1 § brandlagen – att ingripa för att avvärja eller begränsa skadan. Räddningstjänstkommitténs förslag innebär en viss utvidgning av skyldigheten att ingripa, om en olyckshändelse – t. ex. ett snöskred – ännu inte har inträffat men hotar att inträffa. Den kommunala räddningstjänsten skall sålunda ingripa redan vid fara för olyckshändelse.

Redan innan skyldighet inträtt för brandförsvaret att ingripa kan exempelvis ett hotande snöskred medföra att det är förenat med fara att använda en liftanläggning eller en skidbacke eller att över huvud taget vistas inom ett område som brukar användas för skidåkning. Om det då är fråga om ett område som kan anses som en plats för sport, spel eller liknande – t. ex. en särskilt anlagd skidbacke med liftanläggning – kan polismyndigheten med stöd av 8 § AOst förbjuda att området används. Både i sådana fall och när faran hotar ett större område i terrängen kan länsstyrelsen med stöd av 10 § L. Instr. vid vite förbjuda tillträde till området. Som framgår av kap. 13 och kap. 14 föreslår utredningen att motsvarigheter till de nu nämnda bestämmelserna skall tas in i ordningslagen. Någon särskild författningsreglering som avser just förhållandena i terräng som används för skidåkning kan inte anses erforderlig eller önskvärd.

Trots vad som har anförts i det föregående finns det självfallet anledning att närmare överväga åtgärder som kan öka säkerheten i liftanläggningar och skidbackar. Varje år inträffar åtskilliga skadefall i samband med utförsåkning. De vållar såväl personligt lidande och andra olägenheter för enskilda människor som avsevärda ekonomiska konsekvenser för samhället och enskilda.

Enligt utredningens mening finns det i sak inte något behov av ytterligare säkerhetsföreskrifter för skidliftar. Den reglerande och övervakande verksamhet som bedrivs av arbetarskyddsstyrelsen utgör ett tillräckligt verksamt medel för att tillgodose säkerhetskraven vid lifttransporter. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang något beröra författningsregleringen på området. Som utredningen har redovisat förut utfärdas föreskrifter m. m. angående skidliftar av arbetarskyddsstyrelsen med stöd av bemyndiganden i arbetsmiljölagen och tidigare gällande författningar om arbetstagarskydd. Frågan om ett ökat myndighetsansvar för skidliftarna aktualiserades under 1950-talet. Det ansågs då naturligt att arbetarskyddsstyrelsen, som redan tidigare hade tillsyn över linbanor m. m. för godsbefordran, fick i uppdrag att även utarbeta riktlinjer för byggande av och tillsyn över linbanor för personbefordran. Föreskrifterna om skidliftar syftar emellertid främst till att skydda allmänheten mot skador vid liftåkning, låt vara att reglerna samtidigt tjänar som skydd för de vid liftanläggningen anställda.

Det vore enligt utredningens mening mera naturligt om föreskrifter i ämnet gavs i en från arbetarskyddslagstiftningen fristående författning.

Liknande föreskrifter finns för t. ex. hissar i hisskungörelsen (1939:783) och för vissa portar i förordningen (1979:210) om maskindrivna portar m. m. (se även 44 § 7 mom BS). Förslag av denna innebörd har tidigare lagts fram i bl. a. betänkandet (Ds C 1972:3) Säkerhetsbestämmelser för hissar, rulltrappor, m. m. Förslaget har inte lett till lagstiftning. I en författning om skidliftar skulle kunna meddelas bestämmelser om tillståndsprövning, besiktning, kontroll, förbud och förelägganden samt ges de bemyndiganden som behövs för regeringen eller central förvaltningsmyndighet att utfärda föreskrifter. Den nuvarande regleringen synes emellertid vara tillfredsställande i sak, även om erfarenheterna från den olycka som den 9 mars 1985 drabbade liften vid Skuleberget söder om Örnsköldsvik möjligen kan föranleda att arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter och anvisningar för skidliftar ses över på någon punkt. Det faller emellertid knappast inom ramen för utredningens uppdrag att utforma en sådan författning. Frågan får därför, om så skulle anses lämpligt, tas upp till behandling i annat sammanhang.

Åtgärder för att förbättra skidsäkerheten bör således främst inriktas på förhållandena i skidbackarna. Inte så få skador uppkommer till följd av kollisioner mellan skidåkare. Med anledning härav har från skilda håll förts fram krav på införande av "trafikregler" för utförsåkning. Möjligheter att ingripa mot "busåkning" och annan ovarsam åkning i skidbackarna finns emellertid enligt gällande rätt. För det första kan ett straffrättsligt ansvar göras gällande med stöd av BrB:s allmänna bestämmelser om brott mot liv och hälsa, framför allt stadgandena i 3 kap. 7 och 8 §§ om ansvar för vållande till annans död och för vållande till kroppsskada eller sjukdom. Oaktsam åkning kan givetvis också vara skadeståndsgrundande.

Från senare tid föreligger ett par underrättsavgöranden angående skidåkares straff- och skadeståndsrättsliga ansvar för skada på annan person efter påkörning vid utförsåkning. I det ena fallet dömdes en man för vållande till annans död sedan han med hög hastighet kört på och dödligt skadat en sjuårig pojke, som uppehöll sig längre ned i backen. (Mora tingsrätts dom den 21 december 1982, DB 315). I det andra fallet förpliktades en 13-årig flicka att utge ersättning till en kvinna som hon kört på och skadat vid utförsåkning (Östersunds tingsrätts dom den 24 maj 1982, DFT 172). I båda domarna åberopades de regler för utförsåkning som det internationella skidförbundet har antagit och som även svenska organisationer har anslutit sig till.

Enligt utredningens mening utgör den straffrättsliga och skadeståndsrättsliga regleringen i förening med de inofficiella regler för utförsåkning som nyss har nämnts tillräckliga sanktioner mot ovarsam skidåkning. Frågan om vilka "trafikregler" som bör tillämpas vid utförsåkning synes för övrigt knappast lämpa sig för författningsreglering. Den som inte följer de allmänt vedertagna inofficiella reglerna torde inte avhålla sig från ovarsam eller hänsynslös åkning om motsvarande regler tas in i en författning. Eftersom det är viktigt att samma regler tillämpas vid all utförsåkning, kan det inte heller vara lämpligt att föreskrifter i detta ämne meddelas som lokala ordningsföreskrifter.

Olycksfall vid utförsåkning kan också bero på olika brister i backens utformning. I vilken utsträckning som en ägare eller innehavare av en friluftsanläggning kan göras ansvarig för skador som drabbar de besökade är svårt att ange, särskilt som rättspraxis i frågan är sparsam. Högsta domstolen

har i två refererade avgöranden prövat frågan om en kommun som driver en allmän badplats är skyldig att genom anslag varna för dykning i grunt vatten (NJA 1965 s. 80 och 1979 s. 129). I båda fallen var det fråga om av kommunerna särskilt iordningsställda allmänna badplatser med bl. a. bryggor från vilka dykningarna skett. I det senare fallet fann högsta domstolen att förhållandena på platsen var sådana att det hade ålegat kommunen att genom utsättande av skyltar eller på annat sätt varna de badande för dykning från bryggorna medan motsatt bedömning gjordes i det första rättsfallet.

I ett mål som nyligen avgjordes vid Östersunds tingsrätt (dom den 5 februari 1985, DT 32) ogillades en skidåkares skadeståndstalan mot ägaren av en stor anläggning för utförsåkning på skidor. Skidåkaren hade åkt utför i området mellan två liftar samt fallit omkull och skadat sig, när han efter att ha passerat ett krön nådde fram till ett område med bara stenar. Tingsrätten fann att backägarens ansvar för säkerheten inom området innefattade skyldighet att med lämpliga anordningar hindra att åkare skadade sig på t. ex. stolpar, fundament och stag till liftar samt att se till att branta stup och liknande markerades på lämpligt sätt. Enligt tingsrätten var det emellertid i målet fråga om ett naturligt och mera tillfälligt hinder. Varje skidåkare måste, anfördes det i domen, räkna med att bara fläckar och stenar kan dyka upp i alla skidbackar och att förhållandena, särskilt i ett stort skidområde på kalfjället av vilket bara en mindre del markpreparerats, kan variera och skifta snabbt. Inom ett sådant område måste utförsåkning till stor del ske på åkarens egen risk. Backägarens ansvar ansågs inte innefatta skyldighet att avspärra eller markera alla bara fläckar och stenar inom ett sådant område.

Utredningen anser att det i och för sig skulle kunna förefalla tilltalande att anse att den som upplåter en anläggning för utförsåkning på skidor alltid ansvarar för att anläggningen är fri från särskilda risker. Gällande rätt torde dock innebära att skadeståndsskyldighet åläggs endast om innehavaren kan anses ha varit oaktsam. Oaktsamheten kan vara av skilda slag. Den behöver självfallet inte bestå i att någon bindande föreskrift har åsidosatts. Ju större riskerna för skada är ju starkare får kraven på säkerhetsåtgärder antas bli. Den som driver en liftanläggning med särskilt anordnade skidbackar kan alltså bli ersättningsskyldig för skador som har orsakats av brister i anläggningen. Ibland kanske skadeståndsskyldighet kan undgås, eftersom bristen inte varit påtaglig och innehavaren därför inte haft någon särskild anledning att räkna med att någon skada skulle kunna inträffa.

Av innehavaren synes det emellertid med utgångspunkt från beskrivningen av rättsläget i princip kunna krävas att han följer arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter och anvisningar i fråga om liftanläggningar, att backarna är så utformade och preparerade att de inte inrymmer några allvarliga och opåräkneliga faromoment, att stolpar och liknande är inbalade och att de åkande genom skyltar eller på annat sätt varnas för farligare hinder i naturen – t. ex. raviner eller risker för snöskred inom området eller i områdets omedelbara närhet. Säkerhetsåtgärderna måste givetvis anpassas efter förhållandena i den enskilda backen. Något ansvar för s. k. off-piståkning, dvs. åkning utanför det preparerade åkområdet, torde lift- och backägaren i princip inte ha. Detta förutsätter självfallet att gränsen mellan den

preparerade backen och terrängen utanför denna lätt kan iakttas av den åkande.

Att ange hur rättsläget kan tänkas gestalta sig i det fallet att liftanläggningen drivs av en person eller organisation, medan den omgivande marken där backarna ligger har ställts iordning av någon annan – t. ex. kommunen – framstår inte som meningsfullt, eftersom förhållandena kan vara alltför skiftande. Av viss betydelse kan emellertid vara att liften och skidbackarna, även i en sådan situation, kan ses som en gemensam friluftsanläggning, som blir attraktiv för allmänheten just på grund av liften samt att liftinnehavaren har möjlighet att reglera åkandet genom att stänga av liften, om fara uppkommer.

Utredningen vill erinra om att det föregående endast är ett försök att beskriva rättsläget och att anlägga några egna synpunkter på vad som får antas åligga den som driver en liftanläggning med tillhörande skidbacke. Mot bakgrund av rättsläget skulle kunna övervägas en författningsbestämmelse som ålägger den som driver en liftanläggning m. m. att vidta olika säkerhetsåtgärder.

Varje utövande av sport eller idrott medför i och för sig en inte obetydlig risk för skador. Den som ägnar sig åt sådana aktiviteter får därför i viss mån anses ha godtagit denna risk. Emellertid måste den som besöker en idrotts- eller friluftsanläggning ha rätt att utgå från att de anordningar som förekommer inte har sådana brister som kan medföra mera påtagliga eller oförutsedda risker för skada, även om han själv iakttar normal försiktighet. Detta innebär i huvudsak att den som driver en liftanläggning med särskilt iordningställda skidbackar bör vidta sådana säkerhetsåtgärder som redan nu får anses åligga honom från skadeståndsrättslig synpunkt. Ansvaret bör i princip vara begränsat till det särskilt iordningsställda och preparerade åkområdet, i vart fall om gränserna för detta är tydligt utmärkta eller framgår på annat sätt. I allmänhet bör det också kunna krävas viss utrustning för ingripande vid olycksfall, såsom förbandsartiklar, bår, pulka m. m. En regel härom har tagits in i arbetarskyddsstyrelsens anvisningar (jfr även räddningstjänstkommitténs förslag).

En författningsbestämmelse skulle mot bakgrund av vad utredningen nu anfört kunna utformas så att den som driver en liftanläggning med särskilt iordningsställda 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 skulle dock medföra vissa svårigheter att utforma bestämmelsen, så att den passar även för det fallet att liften och backarna "drivs" av olika personer.

Enligt utredningens mening framstår det som omotiverat att i en ordningsförfattning särskilt reglera utförsåkningen, medan andra former av idrott och friluftsaktiviteter förblir oreglerade. Utförsåkningen kan knappast anses som en så farlig form av idrott att en sådan särreglering är motiverad. En bestämmelse som den nyss skisserade blir vidare med nödvändighet så löslig att det kan ifrågasättas om den skulle ge någon vägledning i det enskilda fallet. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om en författnings-

reglering. Frågan kan inte heller anses lämpad för reglering genom lokal ordningsföreskrift. Utan ett särskilt bemyndigande med stöd av 8 kap. 7 § första stycket första punkten RF kan lokala föreskrifter i ämnet inte heller meddelas i fråga om andra anläggningar än sådana som enligt kommunens beslut är att anse som allmänna platser.

11 Lokal normgivning

11.1 Inledning

Utredningen skall enligt direktiven ägna särskild uppmärksamhet åt det förhållandet att de lokala ordningsstadgorna ibland innehåller bestämmelser som enligt RF måste meddelas genom lag, dvs. i huvudsak sådana för den enskilde betungande föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF. Utredningen skall härvid överväga, om bestämmelser av detta slag behövs och i vilken form de i så fall bör meddelas. I denna del av utredningsuppdraget ingår också att behandla formerna för beslut om lokala ordningsföreskrifter, dvs. frågor rörande antagande, ändring och upphävande av lokala ordningsföreskrifter, underställning och besvär.

I detta kapitel behandlas endast den lokala normgivning som består i kommunernas rätt att meddela föreskrifter i lokal ordningsstadga. Lokala hamnföreskrifter tas upp i kap. 12. Den lokala normgivning som består i länsstyrelsernas befogenhet att enligt 10 § L Instr förelägga viten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet behandlas i kap. 13. Lokala taxor och reglementen tas upp i kap. 16.

Utredningen har samlat in landets under år 1979 gällande lokala ordningsstadgor samt vissa lokala torghandelsstadgor. Dessa har sammanställts och jämförts inbördes och mot Svenska kommunförbundets normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga. Undersökningen redovisas i avsnitt 11.4.2 och 11.4.4.3.

Kapitlet inleds med en kortfattad redogörelse för bakgrunden till den nuvarande lokala normgivningsmakten på ordningsområdet. Härefter redogör utredningen för innehållet i gällande rätt. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden rörande utformningen av den framtida lokala normgivningen på ordningsområdet och om beslutsformerna.

11.2 Allmän historik

1868 års ordningsstadga för rikets städer var som inledningsvis nämnts den första för landets tätorter gemensamma ordningsförfattningen. Före stadgans tillkomst utgjordes ordningsföreskrifterna av enstaka föreskrifter i lagar eller andra författningar och av en omfattande lokal normgivning i form av stadgor, reglementen, kungörelser, påbud m. m.

Den lokala normgivningen angående ordning och säkerhet har under

århundradena utvecklats i skilda banor för stad och för landsbygd. För städernas vidkommande utfärdade magistraten under lång tid – med eller utan länsstyrelsens medverkan – vitessanktionerade ordningsföreskrifter, vilka till en början närmast hade karaktären av "överenskommelser" med stadens befolkning. Vid sidan härav tillämpades oskrivna sedvanerättsliga regler. Förfarandet ledde till att den lokala rättsbildningen varierade starkt från stad till stad. Den var också bristfällig från saklig synpunkt. Med anledning av bl. a. kritik från justitiekanslern utfärdades vid mitten av 1800-talet ett kungligt cirkulär, som föreskrev att alla ordningsstadgor hädanefter skulle fastställas av Kungl. Maj:t. Regeln synes inte ha upprätthållits i praktiken. Önskemålet om en mera enhetlig och författningsenlig lokal normgivning ledde fram till 1868 års ordningsstadga. I stadgan fördelades befogenheten att meddela lokala ordningsföreskrifter mellan magistraten och länsstyrelsen.

För den egentliga landsbygden ansågs det vid tillkomsten av 1868 års ordningsstadga inte finnas behov av någon allmän ordningsförfattning. Sockenstämmorna eller sockennämnderna hade sedan länge ansetts ha rätt att i viss utsträckning själv ha hand om frågor rörande ordning och sedlighet. Denna lokala normgivningsmakt synes i huvudsak ha utvecklats på sedvanerättslig väg. Genom 1862 års kommunalreform kom den kommunala förordningsmakten att även för landsbygden fixeras i sin nuvarande form, dvs. kommunal beslutanderätt förenad med underställningsskyldighet. I KF 1862 om kommunalstyrelse på landet fastslogs således att kommunerna själva fick vårda sina gemensamma ordningsangelägenheter och att kommunerna i detta syfte hade rätt att besluta om ordningsstadgor, vilka skulle underställas länsstyrelsen.

Först genom AOst tillskapades enhetliga regler om grunderna för och formerna för antagande av lokala ordningsföreskrifter.

11.3 Gällande rätt

Enligt 7 § AOst skall de ytterligare föreskrifter om den allmänna ordningen, som behövs för kommun eller del av kommun och som inte angår förhållanden om vilka annorledes är bestämt, meddelas av regeringen. Sådana föreskrifter kan också, efter regeringens bemyndigande, meddelas av kommun eller länsstyrelse i lokal ordningsstadga. Vid meddelande av lokal ordningsföreskrift skall enligt paragrafens andra stycke tillses att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller annars görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet. I lokal ordningsstadga får också bestämmas vilka föreskrifter som i allmänhet skall meddelas om tillträde till offentlig tillställning och om ordningen vid sådan tillställning (22 § första stycket AOst). Lokal ordningsstadga skall enligt 23 § AOst antas av kommunfullmäktige på förslag av eller efter hörande av de myndigheter vilkas verksamhetsområden berörs av förslaget. Fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning.

Länsstyrelsen kan till fullmäktige anmäla behov av lokal ordningsstadga. Om fullmäktige inte antar de ordningsföreskrifter som länsstyrelsen anser påkallade, kan länsstyrelsen själv besluta härom. Länsstyrelsens beslut

måste då underställas regeringen. Nu angivna bestämmelser gäller också för ändring av eller upphävande av lokal ordningsstadga.

Fullmäktiges beslut om antagande m. m. av lokal ordningsstadga överklagas genom kommunalbesvär. Länsstyrelsens beslut om lokal ordningsföreskrift eller i underställningsärendet överklagas genom förvaltningsbesvär hos regeringen. Överträdelse av föreskrift i lokal ordningsstadga kan enligt 28 § AOst bestraffas med böter, högst 500 kr.

Regeringen har i förordningen (1982:1173) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter bemyndigat landets kommuner och länsstyrelser att i lokal ordningsstadga meddela sådana föreskrifter om den allmänna ordningen som avses i 7 § AOst. Enligt förordningen får bemyndigandet inte utnyttjas för att meddela föreskrifter som innebär inskränkning i den enskildes frihet att framföra musikaliskt eller annat konstnärligt verk.

I motiven till AOst anförde departementschefen att det inte var möjligt eller ens lämpligt att genom bestämmelser i stadgan mera i detalj ange vilka frågor som fick regleras genom lokala bestämmelser. Som en allmän begränsning för att hindra att man meddelade alltför långtgående föreskrifter borde emellertid stadgas att genom lokala ordningsföreskrifter inte fick läggas onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göras obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

I motiven underströks att den lokala ordningsstadgan endast fick innehålla "ytterligare föreskrifter" om den allmänna ordningen. Bestämmelserna i AOst utgjorde således minimibestämmelser som under alla förhållanden skulle gälla. Om en viss fråga reglerades i AOst, fick endast längre gående föreskrifter i ämnet meddelas på lokal nivå och någon inskränkning av de allmänna bestämmelserna var inte tillåten. Däremot kunde ett allmänt stadgande i AOst utformas mera i detalj genom lokala föreskrifter. Som en allmän begränsning skulle även gälla att lokala ordningsföreskrifter inte fick angå förhållanden som var reglerade i annan ordning.

Frågan om kommunerna vid antagande av lokala stadgor med hänsyn till innehållet i 7 § andra stycket AOst har gått utöver sina befogenheter har vid skilda tillfällen prövats av regeringen – i besvärsärenden angående fastställelse av lokala ordningsstadgor – av regeringsrätten och av JO. I ämbetsberättelsen 1966 (s. 563) uttalade JO bl. a. att det var av största vikt att länsstyrelserna vid sin prövning av lokala ordningsstadgor såg till att kommunerna inte använde sin lokala förordningsmakt till att utfärda långtgående, sakligt opåkallade eller mindre väl motiverade förbud.

Även med den begränsning som infördes i 7 § andra stycket AOst lämnades kommunerna stor frihet vid utformandet av lokala stadgor. I 1954 års betänkande diskuterades och avvisades tanken på att man skulle upprätta en normalstadga som förebild vid utarbetandet av lokala regler. Departementschefen godtog i prop. 1956:143 utredningens uppfattning men framhöll vikten av att de lokala bestämmelserna blev enhetliga och materiellt lämpliga. Det var därför enligt departementschefen värdefullt om förslag till normalstadga ändå kunde upprättas centralt. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen borde emellertid förslaget utarbetas av kommunernas egna organisationer. Som tidigare nämnts har Svenska kommunförbundet utarbetat normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga.

I 1944 och 1954 års betänkanden föreslogs att lokala ordningsstadgor skulle antas av kommunfullmäktige och för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Underställningsinstitutet berördes inte närmare i motiven och synes således ha betraktats som närmast självklart. I de fall då länsstyrelsen själv beslutade om lokal ordningsföreskrift, skulle beslutet underställas Kungl. Maj:ts prövning. Underställningsplikten motiverades i detta fall med hänsynen till den kommunala självstyrelsen. I prop 1956:143 följdes förslagen.

7 § AOst fick sin nuvarande lydelse genom lagstiftning år 1982 (prop. 1982/83:9, Ju U 1982/83:6, rskr. 58, SFS 1982:1171). Genom lagändringen infördes i paragrafen ett bemyndigande för regeringen att besluta om lokala ordningsföreskrifter. Regeringen bemyndigades även att överlåta sin normgivningsbefogenhet till kommuner och länsstyrelser. Som framgått i det föregående har regeringen i förordningen 1982:1173 utnyttjat detta bemyndigande.

11.4 Den framtida lokala förordningsmakten på ordningsområdet

11.4.1 Inledning

Utredningen har som tidigare nämnts undersökt landets samtliga lokala ordningsstadgor och vissa torghandelsstadgor. Vid tiden för utredningens undersökning fanns i landets dåvarande 279 kommuner sammanlagt 285 lokala ordningsstadgor, varav åtta enbart innehöll föreskrifter om hundar. Åtta kommuner saknade helt lokala ordningsstadgor. I 62 kommuner fanns lokala stadgor endast för del av kommunen. Två stadgor var fastställda med stöd av 1868 års ordningsstadga. Kommunerna har vid antagandet av lokala ordningsstadgor i stor utsträckning följt Svenska kommunförbundets normalförslag. Åtskilliga avvikelser och tillägg förekommer dock.

I det följande behandlar utredningen dels innehållet i normalförslagen till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga, dels de oftast förekommande lokala ordningsföreskrifterna. Utredningen redovisar under varje paragraf sin syn på behovet av de bestämmelser som behandlats under paragrafen och på frågan om bestämmelserna kan anses falla inom ordningslagstiftningens ram eller om de bör föras till något annat lagstiftningsområde.

Utredningen har i det föregående (kap. 4) funnit att möjligheterna att meddela ordningsföreskrifter med lokalt begränsat tillämpningsområde bör behållas och att det i princip bör ankomma på kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Härigenom kan föreskrifterna anpassas till behovet av en reglering av mera detaljbetonade ordningsfrågor inom varje enskild kommun eller del av en kommun.

Det helt övervägande antalet gällande lokala ordningsföreskrifter är sådana för den enskilde betungande föreskrifter som i princip skall meddelas enligt lag. Om föreskrifterna rör sådana ämnen som anges i 8 kap. 7 § första stycket RF – på ordningsområdet främst föreskrifter om ordningen på allmän plats – kan emellertid normgivningsbefogenheten genom bemyndiganden i lag överlåtas på regeringen eller kommunerna. Utredningen föreslår mot

bakgrund härav i det följande att vissa bestämmelser med bemyndiganden för regeringen och kommunerna att besluta om lokala ordningsföreskrifter skall tas in i ordningslagen.

Kommunala ordningsföreskrifter behövs i första hand för att reglera olika aktiviteter på allmänna platser, dvs. på sådana samfärdselområden som enligt utredningens förslag alltid skall vara allmän plats. Föreskrifter kan emellertid också behövas för andra för allmänheten tillgängliga områden. För dessa fall kommer kommunerna enligt förslaget att kunna föreskriva att området eller områdena i fråga vid tillämpningen av olika ordningsföreskrifter – allmänna eller lokala – skall anses som allmänna platser. Ett bemyndigande i ordningslagen för kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter bör därför i första hand tillgodose behovet av att kunna meddela föreskrifter om ordningen på allmänna platser. Bemyndigandets närmare omfattning och utformning behandlas i avsnitt 11.4.3. I den mån kommunerna kan behöva meddela lokala ordningsföreskrifter även om annat, exempelvis föreskrifter till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, bör också ett bemyndigande i detta hänseende utverkas. Detta framgår också av den följande genomgången av normalförslaget. Även denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.4.3.

Vid den följande genomgången av gällande lokala ordningsföreskrifter prövar utredningen – utöver behovet av föreskrifterna – om dessa har samband med ordningen på allmän plats eller avser annat enligt 8 kap. 7 § första stycket RF delegeringsbart ämne och om de således även i framtiden med stöd av erforderliga bemyndiganden kan meddelas lokalt av kommunerna.

11.4.2 Normalförslaget till lokal ordningsstadga m. m.

1 §

Utöver vad som föreskrivs i allmänna ordningsstadgan den 14 december 1956 skall för kommunen gälla följande ordningsföreskrifter.

I sex lokala ordningsstadgor föreskrivs att tillämpningsområdet för den lokala stadgan eller delar av denna skall vara begränsat till t. ex. stadsplanelagt område eller till "tättbebyggda områden inom kommunen".

Enligt utredningens mening kan det ibland vara motiverat att inskränka tillämpningsområdet för olika lokala föreskrifter till exempelvis "tättbebyggda områden". Det måste då krävas att gränserna för detta område klart anges, t. ex genom hänvisning till karta.

2 §

1 mom. Vid tillämpningen av 4 § allmänna ordningsstadgan samt 4–8 §§, 12–15 §§ och 20 § denna stadga skall med allmän plats enligt 1 § första stycket allmänna ordningsstadgan likställas följande områden: . . . . . .

2 mom. Vad i 2 § allmänna ordningsstadgan sägs om allmän plats inom stadsplanelagt område skall jämväl gälla följande platser: . . . . . .

3 mom. Allmänna försäljningsplatser är: . . . . . .

För dessa platser gäller i torghandelsstadga meddelade föreskrifter.

2 § 1 och 2 mom. normalförslaget förekommer med skilda avvikelser i nära nog samtliga lokala stadgor. De områden som enligt 1 mom. likställs med allmän plats är främst till allmänt begagnande upplåtna idrottsplatser, bad- och campingplatser, parker och fritidsområden, slalombackar, järnvägsområden, innetorg, kyrkogårdar, begravningsplatser och "utrymmen inomhus vilka av kommunen upplåtits som allmän plats samt inomhustorg". Tillämpningsområdet för 2 § AOst har i någon stadga utvidgats till att gälla även utrymmen som portgångar, förråd o. d. invid gator och andra allmänna platser inom stadsplanelagt område.

Utredningen har i kapitel 5 föreslagit att området för allmän plats även i framtiden skall kunna utvidgas genom beslut av kommunerna. Utredningen hänvisar till vad som där har anförts i frågan.

Kommunala beslut om att tillämpningsområdet för olika ordningsföreskrifter skall utvidgas till områden som inte är allmän plats enligt lag (1 § första stycket ordningslagen) måste ges formen av en lokal ordningsföreskrift motsvarande nuvarande 2 § 1 mom. normalförslaget.

Beslut om utvidgning av området för allmän plats kan bl. a. gälla den av utredningen föreslagna bestämmelsen om krav på polismyndighetens tillstånd till nyttjande av allmänna platser. Ordningslagens bestämmelser om tillstånd av polismyndigheten, yttrande- och vetorätt för kommunen osv. blir då tillämpliga också på de för allmänheten upplåtna områden som omfattas av kommunens beslut.

I 2 § 3 mom. normalförslaget finns kommunens beslut om att upplåta visst område för torghandel. Torghandeln och olika hithörande frågor behandlas i avsnitt 11.4.4.

3 §

Ägare av fastighet inom område, för vilket stadsplan fastställts, åligger att, såvitt angår gångbana eller annat för gångtrafiken erforderligt utrymme utanför fastigheten, fullgöra sådan renhållningsskyldighet, som anges i 3 § allmänna ordningsstadgan.

Snö och is, som är till olägenhet för gångtrafiken, skall snarast undanskottas eller upphuggas samt bortföras. Vid halka skall gångbanorna skyndsamt beströs med sand eller annan åtgärd vidtagas till motverkande av halka.

I 3 § normalförslaget finns kommunens beslut att enligt 19 § renhållningslagen överlåta viss renhållningsskyldighet på fastighetsägarna. Kommunens beslut utgör inte normgivning i RF:s mening, och beslutet är således inte en lokal ordningsföreskrift.

Utredningen har i kap. 7 föreslagit att bestämmelsen i 3 § AOst om renhållning skall föras över till renhållningslagen. Utredningen anser inte att det finns något principiellt hinder mot att beslut om åläggande av gångbanerenhållning tas in i den lokala renhållningsordningen för kommunen.

4 §

Avlastning och uppläggning av gods och varor å allmän plats må ej ske så, att fara uppstår för skada å person eller egendom, eller så, att trafiken å platsen onödigt hindras eller störes.

Bestämmelsen avser tillfällig uppläggning av gods o. d. på allmän plats. För mera varaktigt ianspråktagande av platsen behövs tillstånd enligt 2 § AOst,

som föreslås få en motsvarighet i ordningslagen. När polismyndigheten lämnar tillstånd till en markupplåtelse för uppläggning o. d., kan de föreskrifter som behövs för upplåtelsen tas in i tillståndsbeslutet. Generella föreskrifter av kommunen rörande ordningen vid mera varaktiga upplåtelser av detta slag behövs därför inte.

Bestämmelsen finns i samtliga lokala stadgor. I 17 stadgor förekommer också föreskrifter om anmälningsplikt eller tillståndskrav för uppbrytning av gata och liknande arbeten, om förbud mot avlastning så att brandpost, brandsläckningsutrustning eller utrymningsväg blockeras eller mot att allmän plats används för yrkesmässig bilförsäljning eller reparationsverksamhet.

Bestämmelsen avser att reglera ordningen på allmän plats och den kan därför i och för sig även i framtiden meddelas lokalt av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på sådan plats. Den fyller emellertid enligt utredningens mening inte något mera påtagligt behov. Särskilda lokala bestämmelser till skydd för allmänheten vid avlastning m. m. torde knappast behövas. Med hänsyn till vägtrafiklagstiftningens regler behövs inte heller lokala föreskrifter för att förebygga trafikstörningar (5 § VTK och 2 § trafikbrottslagen, 1951:649).

Även föreskrifter med förbud mot övertäckning av brandposter o. d. eller om krav på tillstånd av eller anmälan till polismyndigheten vid gatuarbeten kan vid behov meddelas lokalt med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Vad särskilt gäller föreskrifter om anmälningsskyldighet vid gatuarbeten får det dock förutsättas att väghållaren även utan en uttrycklig bestämmelse underrättar polisen om att gatuarbeten skall påbörjas.

Det bör framhållas att gatuarbeten inte är en sådan för ändamålet med en gatumarksupplåtelse främmande verksamhet att tillstånd av polismyndigheten behövs enligt 2 § AOst eller motsvarande bestämmelse i ordningslagen.

5 §

Vid lastning, forsling, lossning och annan hantering å allmän plats av ämnen som kan medföra olägenheter genom dammning, spillning eller dålig lukt, skall erforderliga försiktighetsmått vidtagas för undvikande av sådan olägenhet.

Om forsling av latrin, avfall eller annan orenlighet är stadgat i . . . . . .

Normalförslagets 5 § förekommer i flertalet lokala stadgor. Föreskriften tar, liksom föregående bestämmelse, sikte på tillfälliga störningar. Tillfälliga störningar av det slag som avses i paragrafen är i allmänhet inte så allvarliga att de kan betraktas som en sanitär olägenhet. Lokala bestämmelser av detta slag bör därför även i framtiden meddelas med stöd av ordningslagstiftningen och inte enligt hälsoskyddslagstiftningen. Bestämmelserna kan utfärdas med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

Hänvisningen i andra stycket till renhållningslagens bestämmelser kan undvaras.

6 §

Om förbud mot nedskräpning å allmän plats gäller vad i 23 § naturvårdslagen stadgas.

Enligt 23 § NvL skall var och en se till att han inte skräpar ned utomhus i naturen eller inom bebyggda områden med avfall av olika slag. Den som bryter mot bestämmelsen kan, om förseelsen inte är ringa, bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Hänvisningen till NvL i 6 § normalförslaget är visserligen vanlig i de lokala ordningsstadgorna, men enligt utredningens mening behövs den knappast.

7 §
Penninginsamling i bössor eller dylikt må ej äga rum å allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

Bestämmelsen förekommer i flertalet lokala ordningsstadgor. I vissa stadgor anges att tillstånd inte behövs, om insamlingen ingår i en tillståndspliktig offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Några lokala stadgor innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för lottförsäljning, fotografering mot betalning eller varudemonstration på allmän plats. Föreskrifterna gäller i vissa fall för områden som inte är allmänna platser.

Föreskrifter om penninginsamling, lottförsäljning, fotografering o. d. på allmän plats rör ordningen på platsen, och de kan därför även i framtiden meddelas av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

Bestämmelsen i 7 § normalförslaget avser uppenbarligen att i första hand reglera av samhället i och för sig accepterade former av penninginsamling. Den tar således inte direkt sikte på bettleri och liknande, även om mera kvalificerat sådant förfarande kan komma att falla under bestämmelsen.

Även i framtiden kan det enligt utredningens mening finnas behov av lokala bestämmelser som reglerar penninginsamling på allmänna platser. Undantag från ett tillståndskrav bör regelmässigt göras, när penninginsamlingen är ett led i en sammankomst eller tillställning som i sig är tillståndskrävande. Någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen behövs nämligen inte.

Penninginsamlingar förekommer inte sällan i samband med gatumusik. Att, som oftast sker, musikanten endast ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penningbidrag, kan enligt utredningens mening inte betraktas som en tillståndspliktig penninginsamling. Om gatumusikanten går runt bland publiken och samlar in pengar, torde förfarandet dock regelmässigt bli att betrakta som en penninginsamling i den mening som avses i 7 § normalförslaget.

Enligt förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter får lokala föreskrifter inte innebära att den enskildes frihet att framföra musikaliskt eller annat konstnärligt verk begränsas. Motsvarande inskränkning i rätten att meddela lokala ordningsföreskrifter bör, som framgår av avsnitt 17.3, gälla också i framtiden. Utredningens kommande överväganden utmynnar också i ett förslag om att alla nu gällande lokala ordningsföreskrifter skall upphävas. Lokala föreskrifter om gatumusik kommer således inte att finnas i framtiden. Lokala föreskrifter om penninginsamling får givetvis inte ges en sådan utformning att förbudet att i lokala ordningsföreskrifter reglera bl. a. gatumusik

kringgås, t. ex. genom att föreskrifterna uteslutande tar sikte på penninginsamlingar i samband med gatumusik. Gatumusiken behandlas vidare i avsnitt 17.3.

I vissa lokala stadgor krävs tillstånd också för lottförsäljning på allmän plats. Enligt lotterilagen (1982:1011) är anordnande av lotteri med endast få undantag tillståndspliktigt. Enligt utredningens mening finns det inte något större behov av lokala föreskrifter med krav på tillstånd till lotteriförsäljning på allmän plats. Om lotteriet fordrar tillstånd enligt lotterilagen, görs en viss prövning från ordningssynpunkt i tillståndsärendet och tillståndsmyndigheten kan härvid föreskriva olika villkor och ordningsföreskrifter. Dessa kan t. ex. gälla att lotteriet endast får bedrivas på vissa platser och under vissa tider (prop. 1981/82:170 s. 119). Lotterier på allmän plats som är tillståndsfria enligt lotterilagstiftningen torde nästan enbart förekomma i samband med offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster. Inte heller i dessa fall behövs i allmänhet lokala föreskrifter med krav på särskilt tillstånd till anordnande av lotteriet. Den prövning från ordningssynpunkt som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen måste nämligen anses vara tillräcklig.

Regeringsrätten har i ett yttrande till regeringen den 2 mars 1977 ställt sig tveksam till behovet av bestämmelser med förbud mot fotografering mot betalning på allmän plats. Regeringsrätten uttalade i ärendet att föreskrifterna i vart fall borde begränsas till att gälla för områden med tydlig stadsprägel (RÅ 1977 Bb 101). Utredningen delar regeringsrättens uppfattning i frågan. Bestämmelser om fotograferingsförbud torde numera knappast ha någon praktisk betydelse.

8 §

Markis må ej anbringas så, att dess underkant skjuter in över allmän plats på lägre höjd över marken än 2,20 meter, eller så, att någon del av markisen skjuter utanför gångbanan på lägre höjd över marken än 4,50 meter.

Bestämmelsen finns i flertalet lokala ordningsstadgor. I olika tillägg till bestämmelsen föreskrivs bl. a. att samma regler som gäller för markiser också skall gälla för uppsättande av flagga eller att träd och buskar som skjuter över gångbana eller gatulinje skall avkvistas till viss höjd. Föreskrifter om krav på tillstånd till uppsättande av transparanger, banderoller, reklam, juldekorationer, antenner m. m. över allmänna platser förekommer också.

Byggnadslagstiftningen saknar uttryckliga bestämmelser om markiser. I 52 § BS finns emellertid vissa regler om skyltar och andra fasta anordningar. Bl. a. föreskrivs att fast anordning inte får medföra risk för brand eller olycksfall och att den inte får sättas upp så att den skymmer sikten längs gata eller på annat sätt stör trafiken. Bristfälliga eller skadade anordningar skall enligt bestämmelsen snarast repareras eller tas bort. Enligt uppgift brukar i byggnadsnämndernas praxis markiser som inte går att fälla upp anses som fasta anordningar enligt 52 § BS, medan uppfällbara markiser inte anses som fasta anordningar.

Föreskrifter om lägsta höjd för markiser och flaggstänger och om avkvistning av träd och buskar längs allmänna platser utgör i första hand en reglering från ordningssynpunkt. De kan därför även i framtiden meddelas

av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.[1] Samma förhållande gäller i fråga om lokala föreskrifter om uppsättande av banderoller m. m. över allmän plats, således även om den allmänna platsen inte direkt tas i anspråk på ett sådant sätt att framkomligheten hindras eller störes. De störningar, framför allt för trafiken eller från estetisk synpunkt, som skulle kunna uppkomma genom alltför talrika eller olämpligt placerade banderoller m. m. skulle nämligen främst drabba trafikanter på den allmänna platsen.

9 §
Tillfällig handel må ej äga rum å följande platser . . . . . .

I motiven till AOst diskuterades om man borde ha ett generellt krav på tillstånd till kringföringshandel. Tanken på detta avvisades slutligen.

Kringföringshandel och annan tillfällig handel regleras i lagen (1975:985) om tillfällig handel. Med tillfällig handel avses enligt 1 § lagen att någon på ett tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring yrkesmässigt salubjuder varor som han för med sig. Som tillfällig handel anses inte försäljning till näringsidkare, torghandel, handel på mässa, utställning eller sådan marknad som avses i kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader. Inte heller handel i samband med offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster för framförande av konstnärliga verk är tillfällig handel.

Enligt huvudregeln i lagen får tillfällig handel endast drivas efter särskilt tillstånd (3 §). Vissa undantag från tillståndskravet gäller dock. Tillstånd behövs således inte för bl. a. försäljning av tryckta skrifter, livsmedel, blommor eller alster av inhemsk hemslöjd som bedrivs av svensk eller annan nordisk medborgare eller i landet bosatt utlänning med permanent uppehållstillstånd (3 §). Tillstånd behövs inte heller för kringföringshandel som utgör ett underordnat led i en på ett stadigvarande ställe bedriven rörelse och som avser varor som regelmässigt saluförs eller framställs där. Den som driver tillfällig handel skall enligt 9 § genom anslag i eller vid försäljningsstället eller på annat sätt lämna tydlig uppgift om sitt namn, fast adress och telefonnummer. Förseelser mot bestämmelsen i 9 § kan medföra böter, högst 500 kr (10 § andra stycket).

Lagen om tillfällig handel reglerar endast den tillfälliga handeln från näringsrättslig synpunkt. De ordningsintressen som kan göra sig gällande, när tillfällig handel bedrivs på allmänna platser beaktas således inte vid en tillståndsprövning enligt lagen. I åtskilliga fall kan kringföringshandel och liknande tillfällig handel bedrivas utan att särskild prövning från ordningssynpunkt behövs. I andra fall, t. ex. beträffande livligt trafikerade allmänna platser, kan en sådan prövning framstå som nödvändig. Utredningen anser därför att kommunerna, om den allmänna ordningen kräver det, bör kunna meddela lokala föreskrifter om förbud mot eller om krav på tillstånd till tillfällig handel. Sådana föreskrifter kan i framtiden meddelas med stöd av ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Föreskrifter om förbud mot tillfällig handel bör givetvis utfärdas endast när starka skäl gör det motiverat.

Rätten att sprida tryckta skrifter utgör ett moment i yttrandefriheten enligt

[1] Jfr. dock bestämmelsen i 53 § 1 mom. BS om skyldighet att tillse att växtlighet inom tomt inte hindrar sikten för trafiken.

RF och TF. Ordningsföreskrifter som, utan avseende på skriftens innehåll, närmare reglerar sättet att sprida denna – dvs. lokala ordningsföreskrifter av den typ som finns i 9 § normalförslaget – anses visserligen inte som begränsningar i yttrandefriheten eller spridningsrätten.[1] JO har emellertid i ett flertal uttalanden understrukit vikten av att begränsningar i rätten att sprida tryckt skrift görs med stor försiktighet och endast när verkligt påtagliga skäl härför finns.[2] Uttalandena bör enligt utredningens mening vara vägledande också i framtiden. Det är med hänsyn till spridningsrättens betydelse för yttrandefriheten angeläget att kommunerna beslutar om generella begränsningar i denna rättighet endast i fall då ett uppenbart och påtagligt ordningsintresse kan åberopas för begränsningen. Totalförbud bör föreskrivas endast i undantagsfall.

Om kringföringshandel sker utan att visst område för allmän plats mera varaktigt tas i anspråk genom försäljningsstånd eller liknande anordningar behövs inte tillstånd till markupplåtelse enligt 2 § AOst (NJA 1975 s. 563). Samma förhållande kommer att gälla enligt förslaget till ordningslag.

10 §
Vid avlägsnande av snö och is från tak, rännor och dylikt i enlighet med vad som föreskrivs i 4 § allmänna ordningsstadgan skall tillses, att sådana åtgärder vidtages, att fara för skada å person eller egendom ej uppstår, samt att trafiken å platsen ej onödigtvis hindras eller störes.

Bestämmelsen finns i alla lokala stadgor utom en. Som framgår av specialmotiveringen till 3 § förslaget till ordningslag föreslår utredningen att en bestämmelse om skadeförebyggande åtgärder vid avlägsnande av snö och is från tak, rännor o. d. – i huvudsak motsvarande vad som föreskrivs i 10 § normalförslaget – skall tas in i ordningslagen. Lokala bestämmelser härom blir därför överflödiga.

11 §
Bestämmelserna i 6 § första stycket allmänna ordningsstadgan skall gälla jämväl inom byggnadsplanelagt område ävensom inom följande särskilda områden: . . . . . .

Bestämmelsen i 11 § normalförslaget förekommer i skiftande utformning i flertalet lokala stadgor. I en stadga förbjuds användande av sådana pyrotekniska artiklar som inte är fyrverkeripjäser.

Utredningen har i kap. 9 (se även specialmotiveringen till 6 § ordningslagen) föreslagit att den nuvarande bestämmelsen i 6 § första stycket AOst med vissa ändringar skall föras över till ordningslagen och att kravet på polismyndighetens tillstånd skall utvidgas till att gälla även för byggnadsplanelagda områden. Utrymmet för att meddela lokala ordningsföreskrifter i dessa frågor har härigenom minskat påtagligt. Lokala ordningsföreskrifter som utsträcker tillämpningsområdet för lagens bestämmelser om sprängning och skjutning utöver vad utredningen föreslår bör ej kunna meddelas.

Beträffande användningen av pyrotekniska varor kan det som anförts i kap. 9 emellanåt finnas ett behov av att låta tillståndskravet gälla även för ett område som ligger utanför detaljplan. Detta gäller framför allt särskilt känsliga områden som t. ex. områden invid sjukhem eller liknande inrättningar. Bestämmelser som utvidgar kravet på tillstånd till sådana

[1] 2 kap. 13 § 3 st RF, 1 kap. 2 § TF och prop. 1975/76:209 s. 142.

[2] JO 1957 s. 194, 1962 s. 438, 1966 s. 560 och 1974 s. 103

områden bör kunna meddelas på lokal nivå. Någon gång kan det också finnas anledning att lokalt skärpa tillståndskravet så att krav på tillstånd ställs upp för andra pyrotekniska varor än de som omfattas av den föreslagna bestämmelsen i ordningslagen. Om användningen av sådana pyrotekniska artiklar på vissa platser orsakar särskilt påtagliga ordningsstörningar, bör det således vara möjligt att genom lokala ordningsföreskrifter utvidga tillståndskravet till att gälla även vissa generellt tillståndsfria artiklar. I enstaka undantagsfall, t. ex. om användningen av pyrotekniska artiklar har medfört särskilt påtagliga ordningsstörningar, bör även ett lokalt totalförbud kunna komma i fråga. Förbudet bör då ges ett mycket begränsat geografiskt tillämpningsområde. Lokala bestämmelser av det slag som har nämnts nu avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Ett särskilt bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter av hithörande slag bör därför utverkas. Utredningen återkommer till denna fråga i det följande.

12 §
Affisch, annons eller annat dylikt anslag må icke utan tillstånd av polismyndigheten anbringas å allmän plats eller å husvägg, staket eller dylikt, som vetter mot sådan plats.

Vad sålunda stadgas skall dock icke utgöra hinder för uppsättande av anslag å tavla, pelare eller annan dylik anordning, som för sådant ändamål blivit med vederbörligt tillstånd särskilt uppsatt, eller för näringsidkare att å byggnad, vari hans rörelse är inrymd, uppsätta tillkännagivande, som avser rörelsen.

Angående uppsättande eller anbringande av skylt eller ljusanordning gäller vad i 52 och 54 §§ byggnadsstadgan är föreskrivet.

Om tillstånd till uppsättande av annonstavla, reklamskylt eller dylikt utmed allmän väg stadgas i 46 § väglagen och 22 § naturvårdslagen.

13 §
Propaganda eller reklam, som riktar sig till trafikant på allmän plats, må ej anordnas medelst högtalare eller därmed jämförlig anordning utan tillstånd av polismyndigheten.

Föreskrifterna i 12 och 13 §§ normalförslaget finns i flertalet lokala ordningsstadgor. I ett par stadgor föreskrivs krav på tillstånd av polisen för reklam genom s. k. sandwichmän på allmän plats och för utdelning av reklamblad o. d. på allmän plats.

Rätten att sätta upp affischer och liknande anslag på allmänna platser är ett moment i den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Detsamma gäller rätten att med högtalare sända ut meddelanden o. d. till allmänna platser, åtminstone om utsändningen inte enbart avser ett återgivande av vanliga rundradioutsändningar eller av grammofonmusik o. d. Yttrandefriheten får i viss utsträckning begränsas genom föreskrifter i lag. Den kan inte begränsas genom lokala ordningsföreskrifter. Föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar sättet att sprida eller mottaga detta, t. ex. föreskrifterna om skyltar i BS, NvL och VägL samt lokala ordningsföreskrifter med krav på tillstånd till affischering på eller vid allmän plats och för användning av högtalarbilar anses dock inte som en begränsning av yttrandefriheten (prop. 1975/76:209 s. 142 och 155).

Affischer och liknande anslag kan även omfattas av TF:s bestämmelser om tryckfrihet och fri spridningsrätt. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF får en

myndighet eller annat allmänt organ inte på grund av en skrifts innehåll hindra skriftens spridning på annat sätt än genom åtgärder som har stöd i förordningen, dvs främst genom beslag och konfiskering. Bestämmelsen anses inte hindra att föreskrifter av ordningskaraktär meddelas för spridningen, under förutsättning att föreskrifterna inte gör skillnad mellan olika skrifter på grund av deras innehåll. Sådana "tillåtna" ordningsföreskrifter kan t. ex. vara lokala ordningsföreskrifter om affischering (prop. 1975/76:209 s. 142).

Lokala ordningsföreskrifter som närmare reglerar sättet för spridning av olika meddelanden i form av affischer, högtalarutsändningar o. d. utgör således inte någon begränsning av yttrandefriheten enligt RF eller TF. Detta gäller dock endast under förutsättning att föreskrifterna enbart avser att förebygga oordning vid spridningen och inte tar hänsyn till affischens eller anslagets innehåll utan behandlar alla åsiktsriktningar lika.

Sammanfattningsvis gäller således att lokala föreskrifter som kontrollerar och begränsar rätten till affischering o. d. på allmän plats under de förutsättningar som har angetts i det föregående i framtiden kan meddelas av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Även bestämmelser som reglerar rätten att affischera på husväggar o. d. som vetter mot allmän plats bör kunna utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande. Sådana bestämmelser syftar nämligen till att förebygga ordningsstörningar på den allmänna platsen. Samma bedömning bör göras i fråga om högtalarutsändningar som sker från enskilt område, t. ex. en butikslokal, men som direkt vänder sig till trafikanter på den allmänna platsen. Högljutt radio- eller grammofonspel som utan att vända sig till allmänheten kan avlyssnas från allmän plats bör däremot inte kunna regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Återkommande störningar av denna typ utgör i allmänhet en sanitär olägenhet. Möjligheter till ingripande finns då enligt hälsoskyddslagens bestämmelser.

Om affischer o. d. ställs upp på allmän plats på ett sådant sätt att marken mera varaktigt tas i anspråk uppkommer skyldighet att söka tillstånd till åtgärden enligt 2 § AOst och motsvarande bestämmelse i utredningens förslag. Föreskriften i 12 § normalförslaget har därför betydelse enbart för tillfälligt ianspråktagande av allmänna platser med anslag och liknande samt för uppsättande av anslag, annonser m. m. på husväggar, staket eller annat som vetter mot allmän plats.

I vissa lokala stadgor förbjuds propaganda eller reklam genom "föremåls nedsläppande från luften", dvs. genom flygblad. Sådana föreskrifter har inte något direkt samband med ordningen på allmän plats och de kan därför inte i framtiden grunda sig på ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på sådan plats.

I detta sammanhang bör också nämnas ett uttalande i en dom av hovrätten för Västra Sverige den 23 december 1983 (Rättsfall från hovrätterna, RH 18:84). I målet, som gällde ansvar för affischering i strid mot lokala föreskrifter om krav på tillstånd, dömdes de tilltalade till böter för förseelse mot 28 § första stycket AOst och lokal ordningsstadga. I sin dom anförde hovrätten, efter att ha redogjort för de bestämmelser om yttrandefrihet och tryckfrihet som redovisats i det föregående, att de lokala föreskrifter om affischering som var aktuella i målet inte kunde anses vara grundlagsstridiga,

eftersom de inte gjorde skillnad mellan olika affischer på grund av deras innehåll. Hovrätten anförde vidare bl. a. följande:

> Förbudsregeln ger emellertid inte någon anvisning för den tillämpande myndigheten om grunderna för tillståndsprövningen. Det måste finnas en risk för att principen i tryckfrihetsförordningen och i regeringsformen om åsiktsmässig neutralitet inte beaktas så länge den inte kommer till uttryck i den författning som skall tillämpas eller i nära anslutning till den (i detta fall närmast i allmänna ordningsstadgan; jfr dess 7 § 2 st.). En översyn av allmänna ordningsstadgan pågår – – –. Det kan här bli tillfälle att närmare överväga förhållandet mellan affischeringsförbuden och den konstitutionella principen om åsiktsmässig neutralitet.

Hovrätten synes ha åsyftat att man i lag eller i den lokala författning som innehåller föreskrifter om affischering bör ta in bestämmelser om vad polismyndigheten med hänsyn till principen om åsiktsmässig neutralitet får beakta vid tillståndsprövningen, dvs. allmän ordning och säkerhet, trafik m.m. men inte skriftens innehåll. Frågan om och i så fall i vilken utsträckning man bör dra upp riktlinjer för polismyndighetens tillståndsprövning behandlas i specialmotiveringen till 13 § förslaget till ordningslag.

> 14 §
> Sång eller musik må ej utan tillstånd av polismyndigheten yrkesmässigt eller mot betalning utföras å allmän plats eller å till sådan plats gränsande öppet område såsom portgång, förgård eller dylikt.

Föreskrifter om tillståndskrav för sång och musik som utförs yrkesmässigt eller mot betalning på allmän plats – gatumusik – förekom tidigare i ett stort antal lokala ordningsstadgor. Som tidigare nämnts (se under 7 § normalförslaget) har förutsättningarna för att meddela lokala bestämmelser om gatumusik ändrats genom lagstiftning år 1982. Åtskilliga kommuner har härefter upphävt sina föreskrifter om gatumusik. Utredningen hänvisar i övrigt till vad som anförs om gatumusik i avsnitt 17.3.

Lokala ordningsföreskrifter som förbjuder förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats förekommer på många håll. Förbudet omfattar i flertalet fall "rusdrycker" men även uttryck som "spritdrycker, vin och starköl", "alkoholhaltiga drycker" och "spritdrycker och vin" förekommer. Enligt ett fåtal stadgor är även ölförtäring förbjuden på allmän plats. Regeringen har i några beslut uttalat att förbud mot ölförtäring inte kan meddelas annat än för sådana särskilt angivna platser i kommunen där det finns starka skäl för en dylik åtgärd.[1] Det finns enligt utredningens mening anledning att framhålla att lokala förtäringsförbud, således även sådana som omfattar endast spritdrycker, vin och starköl, i allmänhet inte bör omfatta samtliga allmänna platser i en kommun utan endast de platser där ett förbud är särskilt motiverat från ordningssynpunkt.[2] Överträdelse av lokala förtäringsförbud kan efter en lagändring år 1982 medföra – förutom böter – förverkande av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som överträtt förbudet eller hos någon som var i sällskap med denne, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den som bröt mot bestämmelsen. Utredningen hänvisar i övrigt till förarbetena till 1982 års lagstiftning (prop. 1982/83:9, Ju U 6, rskr 58).

[1]Regeringsbeslut den 19 mars 1981 nr 9 och den 26 april 1984, se även regeringsbeslut den 21 februari 1980 nr 9.

[2]Se JO 1966 s. 560.

15 §
Mattor, möbler, sängkläder, gångkläder och dylikt må ej piskas eller på annat sätt befrias från damm å allmän plats eller så nära sådan plats, att olägenhet för trafikant därigenom kan uppkomma.

Piskning, som i första stycket avses, må ej äga rum utomhus mellan klockan . . . och klockan . . . inom följande områden: . . . . . .

16 §
Arbete som förorsakar störande buller såsom stenkrossning, pålning, nitning och dylikt må icke utan polismyndighetens tillstånd äga rum mellan klockan . . . och klockan . . . . . .

Bestämmelserna i 15 och 16 §§ förekommer i flertalet lokala ordningsstadgor. I någon kommun förbjuds också gräsklippning med motorgräsklippare under vissa tider.

Mattpiskning m. m. på balkonger och liknande utrymmen är i allmänhet mera störande för de närboende än för trafikanter på allmän plats. Föreskrifter av den typ som finns i 15 § första stycket normalförslaget kan därför sägas höra hemma i ett privaträttsligt hyresavtal. Sådana föreskrifter har emellertid i och för sig sådant samband med ordningen på allmän plats att de kan meddelas med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. En förutsättning härför är dock att de störningar som föreskrifterna avser att förebygga mera direkt riktar sig mot eller skulle drabba trafikanter på allmän plats.

Föreskriften i andra stycket avser mattpiskning m. m. utomhus oavsett om åtgärden sker på allmän plats eller ej och oavsett om den medför dammning och liknande olägenheter. Bestämmelsen synes uteslutande syfta till att skydda de närboendes nattro, och den har därför inte något samband med ordningen på allmän plats. Om föreskrifter om förbud mot mattpiskning o. d. nattetid skulle behövas i någon kommun. bör sådana i framtiden utfärdas med stöd av hälsoskyddslagstiftningen. Samma bedömning får göras i fråga om föreskriften i 16 § och om lokala föreskrifter med förbud mot gräsklippning med motorgräsklippare. För att kommunerna skall kunna meddela sådana lokala hälsoskyddsföreskrifter behövs ett bemyndigande av regeringen enligt 13 § hälsoskyddslagen.

17 §
Badande i öppet vatten är förbjudet inom följande områden: . . . . . .

18 §
Erforderlig livräddningsmateriel skall finnas tillgänglig vid följande särskilt anordnade friluftsbad: . . . . . .

I fråga om föreskrifter om badförbud och om livräddningsmateriel, som är vanliga i de lokala ordningsstadgorna, hänvisar utredningen till vad som anförs i avsnitt 10.2.2.

Vissa lokala ordningsstadgor innehåller föreskrifter om förbud mot motorbåtstrafik eller vattenskidåkning vid badplatser eller på andra vattendrag. Denna fråga har behandlats i avsnitt 10.4.2.

I några kommuner finns föreskrifter som innebär förbud mot att förtöja

båtar vid badplatser eller krav på tillstånd – av polismyndigheten eller kommunal myndighet – för uppläggning av båtar, uppställning av trailers m. m. inom vissa områden. Sådana föreskrifter kan meddelas av kommunerna endast om de avser förfaranden på allmänna platser. För uppläggning av båtar eller uppställning av trailers på allmän plats kommer enligt utredningens förslag i princip att fordras tillstånd enligt 2 § ordningslagen. Det medför att särskilda lokala föreskrifter i frågan inte kan meddelas.

19 §

Inom områden som upplåtits för fritidsändamål eller eljest till allmänt begagnande må camping äga rum endast å de platser och under de tider av året som av kommunen bestämts.

Utredningen har i kap. 10.3.2 uttalat att det från ordningssynpunkt inte behövs någon lagreglering av campingverksamheten. Om allmänna bestämmelser skulle behövas i någon kommun, kan sådana meddelas genom lokala ordningsföreskrifter för områden som enligt vad kommunen har bestämt skall vara allmänna platser. Utredningen erinrar också om att polismyndigheterna liksom hittills avses kunna meddela ordningsföreskrifter för en viss campingplats. Utredningen hänvisar i övrigt till vad som anförs om campingverksamhet i kap. 10.3.2.

I några lokala stadgor förbjuds övernattning i eller uppställning av husvagnar och liknande fordon på annan allmän plats inom kommunen än sådan som kommunen särskilt upplåtit för ändamålet. Föreskrifter av denna innebörd bör enligt utredningens mening inte meddelas i lokala ordningsstadgor. Ingripande mot olämplig uppställning av campingvagnar bör ske med stöd av lokala trafikföreskrifter enligt VTK eller TTK.

20 §

1 mom. Under vistelse utomhus på allmän plats skall hund hållas under tillsyn. Därvid skall särskilt iakttagas,

att hunden föres kopplad å försäljningsplats, medan torghandel pågår, å lekplats och badplats samt under tiden fr. o. m. den . . . t. o. m. den . . . i park eller plantering,

att hunden ej förorenar lekplats eller badplats,

att hunden ej skadar park eller plantering,

att hunden ej genom skällande eller på annat sätt stör omgivningen,

samt att hunden, där den ej hålles kopplad, är försedd med halsband angivande ägarens namn och adress eller telefonnummer.

Hund må ej vistas å allmän begravningsplats.

Utomhus skall tik under löptid hållas kopplad eller inom inhägnat område.

2 mom. För iakttagandet av föreskrifterna i 1 mom. är hundens ägare eller den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande ansvarig.

3 mom. Vad i 1 mom. stadgas gäller ej hund i polistjänst, ledarhund för blind person eller hund, för vilken polismyndigheten medgivit särskilt undantag.

4 mom. Hund, som anträffas lös under omständigheter eller tid, som strider mot vad i denna paragraf stadgas, må omhändertagas av polisman och, därest upplysning om ägaren eller innehavaren ej kan erhållas, avföras till hundstall. Har ägaren eller innehavaren ej inom . . . dagar efter hundens upptagande återhämtat hunden och ersatt kostnaden för dess upptagande och vård, ankommer det på polismyndigheten att besluta hur med hunden skall förfaras.

5 mom. Om tillsyn över hundar är i övrigt stadgat i lagen den 30 juni 1943 om tillsyn över hundar ävensom i jaktlagen och jaktstadgan. Angående skatt för hundar och om

anbringande av skattemärke på hund stadgas i kungl. förordningen den 17 maj 1923.

Kommunförbundet anför i kommentaren till 4 mom. att någon motsvarighet till tidigare gällande bestämmelser om upptagande och dödande av utelöpande hund inte finns i AOst.

Bestämmelser om hundar och andra djur finns i bl. a. djurskyddslagen (1944:219), lagen (1943:459) om tillsyn över hundar, jaktlagen (1938:274), jaktstadgan (1938:279) och i lagen (1923:116) om hundskatt.

Djurskyddslagen innehåller regler om vård och behandling av husdjur och andra djur som hålls i fångenskap.

I lagen om tillsyn över hundar föreskrivs att hund skall hållas under sådan tillsyn som med hänsyn till dess natur och övriga omständigheter behövs för att förebygga att den orsakar skada eller avsevärd olägenhet. Med "avsevärd olägenhet" synes man ha avsett bl. a. hundskall och liknande för allmänheten störande ljud. Om tillsynen över en hund eftersätts, får polismyndigheten meddela de föreskrifter som behövs. Den som bryter mot en sådan föreskrift kan dömas till böter.

I jaktlagen ges bl. a. bestämmelser om rätt att upptaga och döda hund som löper lös i jaktmarker (22 §). Lagens 23 § ger rätt för jakträttsinnehavaren eller hans folk att saklöst döda katt som anträffas utanför gård eller trädgård där den hör hemma. Inom tättbebyggt område behövs dock polismyndighetens tillstånd. Bestämmelsen i 23 § jaktlagen medför inte rätt att förfoga över katten i annat syfte än att få den avlivad (NJA 1973 s. 319).

I hundskattelagen föreskrivs skyldighet att årligen betala hundskatt till den kommun där hunden stadigvarande innehas. För varje hund för vilken hundskatt erlagts – och för vissa andra hundar – skall lämnas särskilt skattemärke. Skattemärket skall vara anbragt på hunden.

Allmänna sanitära bestämmelser om hållande av hundar, katter och andra djur finns i hälsoskyddslagen. I lagens 11 § föreskrivs att husdjur och andra djur som hålls i fångenskap skall förvaras och skötas så att sanitär olägenhet inte uppstår. Bestämmelsen är inte straffsanktionerad. Som "sanitär olägenhet" betraktas t. ex. att djur hålls på ett sådant sätt att närboende störs av oljud, elakartad lukt, flugor, råttor o. d. Som sanitär olägenhet kan möjligen också räknas fall då djur tillåts förorena gångbanor, lekplatser, allmänna badstränder eller campingplatser.[1]

I 1954 års betänkande hänfördes föreskrifter om hundar till den kategori detaljbetonade föreskrifter som enligt utredningen inte borde tas in i en allmän författning. Bestämmelser om hundar kom i enlighet med vad som föreslogs i betänkandet inte att meddelas i AOst.

Föreskrifter om hundar förekommer däremot allmänt i de lokala ordningsstadgorna. Åtta kommuner har antagit särskilda hundstadgor. I vissa lokala stadgor finns bestämmelser som innebär inskränkningar i förhållande till normalförslagets 20 §. I flertalet lokala stadgor går föreskrifterna emellertid längre än vad som föreskrivs i normalförslaget. Förbudet mot att låta hundar vistas på olika platser utsträcks till allmänna badplatser, campingplatser, lekplatser, vissa parker och mindre terrängområden, skolgårdar, idrottsplatser, elljusspår, allmänna försäljningsplatser under tid då torghandel pågår samt "områden intill daghem o. d.". Föroreningsför-

[1] SOU 1978:44 s. 100.

budet gäller i vissa stadgor – förutom på lekplatser och badplatser – på gångbanor, campingplatser, gräsmattor, torg, idrottsplatser och båtuppställningsplatser. Emellanåt föreskrivs att, om hunden ändå förorenar på sådan plats, föroreningen skall tas bort. Kopplingstvånget gäller i några stadgor generellt eller under vissa tider på allmän plats, på idrotts- och campingplatser, i parker och planteringar, skidbackar, motionsspår, fritidsområden, vid kyrkor och skolor m. fl. områden. En lokal ordningsstadga innehåller föreskrifter om att katt inte får vistas på lekplats eller i sandlåda som är belägen på allmän plats.

I äldre rättspraxis ansågs föreskrifter i lokala ordningsstadgor om förbud mot att låta hund förorena på gångbana inte vara lämpliga främst med hänsyn till de övervakningssvårigheter som förbudet medförde (RÅ 1958 I 299). I nyare praxis har kommunerna emellertid ansetts kunna meddela alltmer vittgående föreskrifter om kopplingstvång och om skyldighet för hundägare att ta bort föroreningar efter djuren. I ett regeringsavgörande från år 1977 ansåg man således att, om ett verkligt behov av föreskrifter finns, enbart övervakningssvårigheter inte bör leda till att man avstår från att meddela förbud mot förorening av gångbanor inom områden med tydlig stadsprägel (RÅ 1977 Bb 101).

Den år 1982 fastställda hundstadgan för Malmö kommun innehåller ett ännu mera vidsträckt förbud. Stadgan föreskrev i sin ursprungliga lydelse skyldighet att hålla hund kopplad och att ta bort hundföroreningar på alla allmänna platser i kommunen. Föreskrifterna ansågs emellertid härigenom ha fått ett så vidsträckt tillämpningsområde med betydande skillnader i avseende å bebyggelse och trafikförhållanden att den måste anses strida mot 7 § andra stycket AOst. Regeringsrätten undanröjde därför genom dom den 19 september 1980 fullmäktiges beslut (RÅ 80 2:55). Kommunfullmäktige i Malmö beslutade därefter om en ny hundstadga, enligt vilken det s. k. upplockningstvånget skulle gälla på allmän plats inom ett visst begränsat område med stadsmässig bebyggelse och kopplingstvånget endast inom de mera centrala delarna av kommunen. Talan fördes mot såväl fullmäktiges beslut som mot länsstyrelsens fastställelsebeslut. I kommunalbesvärsmålet fann kammarrätten i dom den 7 december 1981 att stadgans föreskrifter om kopplings- och upplockningstvång inte kunde anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller eljest medföra obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Regeringsrätten beslöt att inte meddela prövningstillstånd. Fullmäktiges beslut kom härigenom att stå fast. Besvären över fastställelsebeslutet avslogs av regeringen den 2 december 1982 (beslut nr 4).[1]

Frågan om olägenheter till följd av hundföroreningar på allmänna platser har även tagits upp i riksdagen, bl. a. i motionen 1982/83:1300. Motionärerna anförde bl. a. att hundföroreningarna på grund av förekomsten av salmonellabakterier och rundmask medför hälsorisker för parkarbetare, anläggningsarbetare, renhållningsarbetare m. fl. yrkeskategorier och yrkade att arbetarskyddsstyrelsen skulle få i uppdrag att beakta de arbetsmiljökrav som djurhållningen påkallar. Motionärerna krävde också att ett åtgärdsprogram skulle utarbetas för att garantera i första hand yrkesarbetarna en säkrare arbetsmiljö.

Ett tiotal remissinstanser yttrade sig över motionen. Remissinstanserna

[1] Se även regeringsbeslut den 26 april 1984, ärende nr 778-83.

ansåg i allmänhet att risken för smittspridning var liten och diskuterade därför problemet från mera allmänna utgångspunkter.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) framhöll att det i första hand är små barn som löper risk att smittas. Risken för smittspridning med salmonellabakterier ansågs vara liten. SVA anförde att vid stickprovskontroller som gjorts i Sverige på hundar och på fodermedel för hundar har salmonellabakterier påträffats i endast liten utsträckning. Toxocaros, dvs. sjukdomar hos människan på grund av infektioner genom spolmask, drabbar enligt SVA främst barn i ett-tvåårsåldern. Toxocaros hos vuxna förutsätter enligt SVA ett ohygieniskt beteende och avsaknad av normal förebyggande försiktighet. SVA framhöll slutligen att riskerna för sjukdom orsakad av hundföroreningar i tätorter hade uppförstorats i de senaste årens debatter. Den risk som ändå föreligger kan enligt SVA reduceras genom upplysning om riskerna och om hur åtminstone vuxna med enkla hygieniska åtgärder kan skydda sig.

Även *arbetarskyddsstyrelsen* ansåg att det främst är små barn som riskerar att smittas av toxocaros. Styrelsen fann därför inte skäl att utfärda arbetarskyddsföreskrifter på området utan menade att frågan mera är av allmän hygienisk karaktär. Enligt styrelsen undersöks ett hundratal blodprov om året från personer som misstänks vara smittade med toxocara. Fem-tio prov per år har varit positiva. Proverna har huvudsakligen tagits från personer som sysslar med kennelverksamhet. Enligt arbetarskyddsstyrelsen kan risken öka för att flera personer i framtiden smittas med toxocara. En åtgärd som kan bli aktuell i sammanhanget är att större krav ställs på den enskilde hundägaren då det gäller upplockningstvång.

Överläkaren vid yrkesmedicinska kliniken i Lund var positiv till motionärernas förslag och anförde att de hälsovådliga effekterna av bakterier, maskar och parasiter i hundträck är svårbedömda. Något fall av toxocara hos personer som i sitt yrke varit i kontakt med hundträck har inte rapporterats. Problemet var enligt läkaren därför inte stort men en viss reservation fick göras eftersom diagnosen kan vara svår att ställa.

Svenska kommunalarbetareförbundet ansåg att föreskrifter av arbetarskyddsstyrelsen inte är tillräckliga för att komma tillrätta med olägenheterna utan att insatser av lagstiftningskaraktär krävs. Befintliga lagbestämmelser hade enligt förbundet haft ringa effekt. Förbundet underströk även de påfallande olikheter som finns mellan de olika lokala ordningsstadgor som reglerar hundhållning och rastning av hundar.

Svenska kennelklubben, Hundfrämjandet och *Aktionsgruppen för Hundar i samhället* var allmänt negativa till motionen och framhöll att farhågorna för de medicinska riskerna med hundavföring fått alltför stora proportioner och att smittoriskerna är minimala.

Socialutskottet anförde sammanfattningsvis att problemet framstod mindre som en ren arbetsmiljöfråga än som ett allmänhygieniskt problem, att åtgärder behövdes för att förebygga olägenheter till följd av hundspillning – varigenom även arbetsmiljösynpunkter skulle tillgodoses – samt att utskottet förutsatte att ordningsstadgeutredningen skulle uppmärksamma frågan och överväga de författningsändringar som kunde visa sig påkallade. Utskottet ansåg med hänsyn härtill att något riksdagens initiativ med anledning av

motionen inte behövdes och hemställde att riksdagen skulle avslå motionen (SoU 1982/83:2). Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Det kan tilläggas att socialstyrelsen i en skrivelse den 2 april 1982 till landets samtliga hälsovårdsnämnder anfört att det inte finns någon anledning att vidta speciella åtgärder för att hindra spridning av toxocara till människor och att åtgärder från nämndernas sida mot olägenheter i form av hund- och katträck motiveras främst från allmänhygienisk synpunkt. Styrelsen anför vidare att viss smittorisk i fråga om t. ex. salmonella kan förekomma men att inget tyder på att smittspridningen skulle vara något utbrett problem.

Till utredningen har överlämnats ett flertal skrivelser från allmänheten och från olika föreningar. I skrivelserna behandlas de problem som en omfattande hund- och katthållning i tätorterna medför och föreslås olika åtgärder för att lösa problemen. Beträffande hundarna finns således förslag om bl. a. höjd hundskatt, kopplingstvång, upplockningstvång, rastningsförbud på allmän plats. För katternas del föreslås bestämmelser om öronmärkning, vaccinering, kastrering, registrering, skatt m. m. Till utredningen har vidare den 21 december 1978 överlämnats ett yttrande av socialstyrelsen i vilken sammanfattningsvis anförs att hund- och katthållningen i tätorterna vållar besvär för allmänheten och härigenom utgör en betydande belastning på hälsovårdsnämnderna, att problemet är av den omfattningen att det inte kan lösas enbart genom hälsovårdsstadge- eller ordningsstadgeutredningens arbete samt att en särskild utredning i frågan därför bör tillsättas. Slutligen har till utredningen inkommit skrivelser från Svenska kommunalarbetareförbundet med krav på skärpt lagstiftning om upplockningstvång, från Synskadades Riksförbund med begäran om att ledarhundar för synskadade i allmänhet skall undantas från bestämmelser om hundhållning i lokala ordningsstadgor samt från Uppsala kommun med begäran om lagbestämmelser som jämställer katter med hundar i fråga om ägarens tillsynsplikt.

Åtskilliga frågor som har tagits upp i de nu nämnda skrivelserna ligger vid sidan av utredningens uppdrag, och utredningen anser sig därför inte kunna gå in på dem. Hit hör t. ex. frågor om hundskatt, öronmärkning, vaccinering och kastrering av katter, kattskatt m. m. Utredningen begränsar således sina överväganden till frågan om i vad mån djurhållningen medför ordningsstörningar eller andra olägenheter på allmänna platser och hur dessa störningar bör kunna begränsas eller undanröjas. Utredningen bortser i det följande från andra djur än hundar och katter. Övriga sällskaps- och nyttodjur i tätorterna torde nämligen knappast utgöra något problem från ordningssynpunkt.

De olägenheter som främst blir följden av en utbredd djurhållning i tätorterna är en tilltagande nedsmutsning av allmänna platser. Särskilt hundarna är härvid ett problem. Vidare kan löslöpande hundar på olika sätt vålla olägenheter för allmänheten t. ex. genom att skrämma förbipasserande eller utgöra en fara för trafiken. De åtgärder som kan tillgripas för att förhindra sådana störningar är enligt utredningens mening – förutom en allmän tillsynsplikt för djurägaren – i huvudsak desamma som f. n. regleras i lokala ordningsstadgor, dvs. kopplingstvång för hundar, upplockningstvång och förbud mot att låta hundar och eventuellt katter vistas på vissa platser.

I den allmänna debatten har intresset i huvudsak koncentrerats till

problemet med hundföroreningarna. Återkommande inlägg i pressen vittnar om en tilltagande irritation hos allmänheten över nedsmutsningen av allmänna platser. Från olika håll har gjorts gällande att föroreningarna utgör en allvarlig arbetsmiljörisk för de yrkeskategorier som främst kommer i kontakt med föroreningarna, såsom parkarbetare, fastighetsskötare m. fl. Av de remissvar som inkommit till riksdagens socialutskott då riksdagen för några år sedan behandlade frågan framgår emellertid att smittorisken måste betecknas som liten, i vart fall då det gäller vuxna och om normala hygieniska åtgärder vidtas. Däremot synes hundföroreningarna kunna innebära en viss smittofara för små barn. Även om problemet således mera synes vara allmänhygieniskt står det enligt utredningens mening klart att särskilt det ökade antalet hundar med en allt större koncentration till tätorterna medför en nedsmutsning av allmänna platser som inte kan accepteras. Flertalet hundägare är sannolikt skötsamma och ansvarsmedvetna. Det är emellertid uppenbart att alltför många människor låter sina djur fritt förorena allmänna platser. De försök som gjorts inom vissa kommuner att genom inrättande av hundtoaletter, avfallsbehållare m. m. åstadkomma en förbättring på frivillig väg har således inte löst problemet. Utredningen anser därför att någon form av författningsreglering är påkallad.

Enligt 11 § första stycket hälsoskyddslagen skall husdjur och andra djur som hålls i fångenskap förvaras och skötas så att sanitär olägenhet inte uppstår. Det kan emellertid ofta vara tvivelaktigt, om förekomsten av hundföroreningar är så stor att en sanitär olägenhet kan anses ha uppkommit. Även om hälsoskyddslagens bestämmelse i något fall skulle vara tillämplig, saknas möjligheter att effektivt ingripa mot den som har överträtt bestämmelsen genom att låta sitt djur förorena en allmän plats.

Utredningen anser mot bakgrund härav att frågan om hundföroreningar även i framtiden bör regleras inom ordningslagstiftningens ram. Härvid torde den enda verkligt effektiva åtgärden vara att man inför bestämmelser som ålägger hundägaren att avlägsna föroreningen efter sitt djur. Om en sådan skyldighet åläggs hundägarna, tillgodoser man både de allmänhygieniska kraven och de påtalade arbetsmiljöaspekterna.

Från vissa håll har förts fram önskemål om generella lagbestämmelser om s. k. upplockningstvång. Hundspillning är emellertid en olägenhet främst inom tätbebyggda områden och inom vissa områden av friluftskaraktär, t. ex. parker, badstränder, motionsspår o. d. Förhållandena i dessa hänseenden varierar från kommun till kommun. I vissa kommuner med omfattande stadsbebyggelse kan flertalet allmänna platser ha sådan karaktär att ett upplockningstvång framstår som välmotiverat. I andra kommuner är förhållandena sådana att en bestämmelse om upplockningstvång på alla allmänna platser skulle föra alltför långt. I rättspraxis har man också intagit den ståndpunkten att föreskrifter om upplockningstvång bör begränsas till områden med tydlig stadsprägel. Man måste även beakta att efterlevnaden av en generell bestämmelse inte skulle kunna övervakas effektivt. En bristfällig övervakning skulle sannolikt medföra att respekten för bestämmelsen kom att urholkas.

Enligt utredningens mening bör man därför behålla den nuvarande ordningen med en reglering på lokal nivå. Härigenom kan man på ett bättre sätt än vad som är möjligt i en lagbestämmelse anpassa föreskriftens

tillämpningsområde till de platser där ett förbud behövs. Utredningen har mot bakgrund härav stannat för att inte föreslå någon bestämmelse om skyldighet för hundägare att avlägsna föroreningar efter hunden. Sådana föreskrifter kan dock i framtiden meddelas lokalt av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Om något område som anses böra omfattas av föreskriften inte är allmän plats enligt huvudregeln i utredningens förslag, måste kommunen först besluta att området i fråga vid tillämpning av föreskriften skall vara allmän plats.

Även föreskrifter om skyldighet att hålla hund kopplad på allmän plats och om förbud mot att låta hundar vistas på allmänna platser kan vid behov meddelas med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Föreskrifter om kopplingstvång bör i allmänhet ges ett snävare tillämpningsområde än föreskrifter om upplockningstvång. Bestämmelser om förbud mot att hålla hundar på allmänna platser bör givetvis endast meddelas när särskilt starka skäl talar för ett sådant förbud. Då det gäller den närmare utformningen av lokala bestämmelser om kopplings- och upplockningstvång vill utredningen endast hänvisa till den praxis som har redovisats i det föregående.

En förutsättning för att kommunala bestämmelser om kopplings- och upplockningstvång skall respekteras är att avfallsbehållare, hundtoaletter, rastgårdar m. m. finns att tillgå i tillräcklig omfattning. Det är givetvis också angeläget att hundägarna på lämpligt sätt informeras om var sådana anordningar är belägna.

I normalförslaget finns även föreskrifter om att tikar skall hållas kopplade under löptid och om att alla hundar skall ha halsband med uppgifter om ägaren m. m. Sådana lokala föreskrifter kan i framtiden endast gälla för hundar som vistas på allmän plats. I nu gällande lokala ordningsstadgor har dessa föreskrifter emellanåt getts en mera vidsträckt tillämpning. Som exempel kan nämnas hundstadgan för Malmö kommun, enligt vilken hund skall hållas kopplad – förutom på vissa särskilt angivna platser – generellt inom de på karta närmare angivna centrala delarna av kommunen. Bestämmelsen har således fått en sådan avfattning att den kan synas vara tillämplig på privat tomtmark och t. o. m. inomhus.

I normalförslaget finns även en föreskrift om att hund inte genom skällande eller på annat sätt får störa omgivningen. Föreskriftens tillämpningsområde är inte begränsat till allmän plats. Den synes i första hand syfta till att förebygga att exempelvis närboende störs genom upprepat eller mera långvarigt oljud från hundar som vistas inomhus eller i hundgårdar eller som står bundna utan tillsyn o. d. Något behov av lokala föreskrifter som förbjuder störande hundskall finns inte. Som tidigare nämnts innefattar hundägarnas tillsynsplikt enligt lagen om tillsyn över hundar en skyldighet att se till att inte hunden genom ihållande skällande e. d. stör omgivningen. Eftersom frågan således är reglerad i annan ordning, är det enligt utredningens mening tvivelaktigt om sådana bestämmelser över huvud taget kan meddelas i form av lokala ordningsföreskrifter. Ihållande hundskall kan dessutom utgöra en sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen. Föreskrifter av detta slag bör därför inte meddelas som lokala ordningsföreskrifter.

Av 20 § 2 mom. normalförslaget följer att ansvar för förseelser mot

bestämmelserna i 1 mom. kan åläggas hundens ägare eller "den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande". Den senare bestämningen har synbarligen hämtats från lagen om tillsyn över hundar. Enligt förarbetena till lagen avses med bestämningen ett mera fast vårdnadsförhållande. Den som endast tillfälligtvis, t. ex. under en promenad, fått hand om hunden anses således inte ha mottagit denna till underhåll eller nyttjande (prop. 1943:191 s. 19). Enligt utredningens mening är det emellertid lämpligt att även den som endast tillfälligtvis har hand om en hund för rastning e. d. görs ansvarig för förseelser mot bestämmelser om kopplings- eller upplockningstvång. Lokala föreskrifter om kopplings- eller upplockningstvång bör därför lämpligen göras tillämpliga på hundens ägare eller vårdare, dvs. även rent tillfälliga vårdare.

Undantag från gällande lokala bestämmelser om hundar bör enligt utredningens mening i viss utsträckning göras för ledarhundar för synskadade. Även för ledarhundar bör dock gälla ett förbud mot att förorena vissa platser, i synnerhet lekplatser och badplatser.

I 20 § 4 mom. normalförslaget har tagits in en bestämmelse om förfarandet med bortsprungna hundar. Enligt bestämmelsen ankommer det på polismyndigheten att i vissa fall "besluta hur med hunden skall förfaras". AOst ger inte stöd för en rätt för polismyndigheten att besluta om hundens avlivande eller försäljning. Bestämmelserna i hittegodslagen (1938:121) är i och för sig tillämpliga också på bortsprungna hundar. Lagen är emellertid inte utformad så att den passar i fråga om omhändertagande av djur. Utredningen anser att det behövs särskilda bestämmelser om omhändertagande av hundar och om förfarandet med omhändertagna hundar. Sådana föreskrifter skall i princip meddelas genom lag men torde med stöd av erforderliga bemyndiganden kunna meddelas av kommunerna (8 kap. 7 § första stycket fjärde punkten RF). Enligt utredningens mening är emellertid beslut om att en omhändertagen hund skall avlivas eller säljas en så ingripande åtgärd att bestämmelser om detta bör meddelas genom lag. I detta fall har de skiftande lokala förhållandena inte heller någon betydelse. Det är i stället värdefullt att ett enhetligt förfarande tillämpas vid landets olika polismyndigheter. Även detta talar för att lagformen bör väljas. Utredningen föreslår mot bakgrund härav vissa bestämmelser om förfarandet med bortsprungna hundar. Bestämmelserna bör innehålla regler om vem som har rätt att omhänderta hunden, hundens förvaring, underrättelse till ägaren, ersättning för hundens vård samt avlivning. Utredningen föreslår att bestämmelserna tas in i lagen om tillsyn över hundar. De enskilda bestämmelserna kommenteras närmare i specialmotiveringen till lagförslaget.

Vad härefter gäller problem till följd av katthållning anser utredningen det i och för sig tänkbart att man genom lokala ordningsföreskrifter reglerar exempelvis skyldighet för ägaren att ta bort kattspillning på allmän plats eller att se till att katter inte vistas på en lekplats som är allmän plats. Föreskrifter om katthållning medför emellertid betydande övervakningsproblem. Härtill kommer att möjligheterna att på ett effektivt sätt ingripa vid överträdelser av olika bestämmelser i hög grad är avhängiga av att registrering eller liknande förfarande som gör det möjligt att identifiera djuren införs. Utredningen anser därför att lokala ordningsföreskrifter om katter bör meddelas med stor

försiktighet och endast om missförhållandena är så påtagliga att en reglering framstår som nödvändig.

21 §
Varje fastighet, som tilldelats adressnummer, skall vara försedd med särskild adressnummerskylt.
Om skyltens utseende och placering skall gälla följande: . . . . . .

De föreskrifter som har tagits in i 21 § normalförslaget reglerar inte ordningen på allmän plats, och de kan således inte utfärdas med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Det ligger uppenbarligen i den enskilde fastighetsägarens intresse att fastigheten förses med tydlig adressnummerskylt. Utredningen utgår från att särskilda, eventuellt straffsanktionerade, föreskrifter om adressnummerskyltar inte behövs.[1]

22 §
Å cykel, som används i trafik, skall på lämplig plats vara anbragt skylt, upptagande ägarens namn och adress.

I vissa lokala stadgor förekommer inskränkningar i normalförslagets bestämmelser, såsom att föreskriften endast gäller för "cykel som regelmässigt brukas i kommunen" eller för "cykel som brukas eller ägs av i kommunen mantalsskriven person eller av företag som där driver verksamhet".

Föreskrifter om namn- och adresskyltar på cyklar rör inte ordningen på allmän plats och kan därför inte för framtiden meddelas som lokala ordningsföreskrifter. Om sådana bestämmelser skulle anses allmänt påkallade, bör de tas in i 30 § fordonskungörelsen (1972:595).

23 §
Att avgiva yttrande som avses i 2 § andra stycket allmänna ordningsstadgan ankommer på
a) . . . . . såvitt avser . . . . . .
b) . . . . . såvitt avser . . . . . .
c) kommunstyrelsen i övriga fall.

Paragrafen innehåller endast en föreskrift om vilken kommunal nämnd som skall avge yttranden i ärenden om markupplåtelser enligt 2 § AOst. Kommunerna har även enligt utredningens förslag frihet att bestämma över vem som skall utöva kommunens yttranderätt.

24 §
Om straff och annan påföljd av förseelse mot bestämmelserna i denna ordningsstadga gäller vad som är föreskrivet i allmänna ordningsstadgan.
Handlar barn, som ej fyllt 15 år, i strid mot bestämmelserna i 6 § första och andra styckena allmänna ordningsstadgan, sådant tillämpningsområdet för nämnda föreskrifter bestämts i 11 § denna stadga, gäller om straff för den som har vårdnaden om barnet vad i 28 § andra stycket allmänna ordningsstadgan sägs.

[1] Se vidare SOU 1982:45 s. 75 ff och prop. 1984/85:100 bil. 10 s. 473.

Ett bemyndigande för regeringen att enligt 8 kap. 7 § första stycket 5 RF meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats medför enligt paragrafens

andra stycke inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. I förarbetena till RF förutsattes att straffbestämmelser inte skulle bli föremål för subdelegation, dvs. delegation av normgivningskompetensen från regeringen till kommunerna. Kommunerna bör således inte få rätt att själva bestämma om straff för överträdelse av de lokala ordningsföreskrifterna. I stället bör de straffbestämmelser i ordningslagen som föreslås i det följande (kap. 15) göras tillämpliga även på överträdelser av lokala ordningsföreskrifter. När lokala ordningsföreskrifter antas efter ordningslagens ikraftträdande bör föreskrifterna innehålla en hänvisning till lagens straffbestämmelser.

En motsvarighet till 24 § andra stycket normalförslaget behövs för framtiden endast om kommunen har beslutat att ordningslagens bestämmelser om användning av pyrotekniska varor skall gälla utanför detaljplanelagda områden eller om en utvidgning av tillståndskravet enligt ordningslagen till att omfatta även andra pyrotekniska varor än de som generellt är tillståndspliktiga.

25 §
Denna stadga träder i kraft den . . . . . , då . . . . . upphör att gälla.

11.4.3 Överväganden och förslag

Utredningen har i det föregående funnit att inte så få gällande lokala ordningsföreskrifter av vitt skilda slag kan behövas också i framtiden. Detta gäller t. ex. föreskrifter om ianspråktagande av allmän plats, penninginsamlingar, markiser, tillfällig handel, affischering, hundar, badförbud m. m. Även föreskrifter om användningen av pyrotekniska artiklar kan som utredningen tidigare har anfört behövas. Om möjligheten för kommunerna att besluta om sådana föreskrifter skall behållas, måste erforderliga bemyndiganden i lag utverkas, eftersom föreskrifterna är sådana för den enskilde "betungande" föreskrifter som i princip skall meddelas genom lag. Vid utformningen av ett sådant bemyndigande måste beaktas att samhällsutvecklingen kan komma att medföra krav på nya lokala ordningsföreskrifter, som man i dag inte har något behov av. Bemyndigandet bör därför utformas så att man med stöd av detta kan meddela föreskrifter som tillgodoser såväl dagens behov som ett eventuellt framtida behov.

Lokala ordningsföreskrifter skiljer sig i väsentliga hänseenden från annan lokal förordningsmakt som t. ex. lokala brandordningar eller renhållningsordningar. Medan andra lokala förordningar endast avser föreskrifter i vissa begränsade frågor, exempelvis angående organisationen av brandförsvaret eller av den kommunala renhållningen, omspänner de lokala ordningsföreskrifterna en mängd vitt skilda frågor, alltifrån markishöjd till hundföroreningar eller tillfällig handel. Detta skapar påtagliga svårigheter vid utformningen av ett bemyndigande. Detta måste således vara dels så vittgående att det ger utrymme för en lokal reglering i alla de skilda frågor där en sådan reglering kan behövas, dels så avgränsat och preciserat att det inte kommer i konflikt med intentionerna bakom RF:s regler om normgivningsmakten.

Utredningen har härvid till en början övervägt en bemyndigandebestämmelse enligt vilken kommunerna ges befogenhet att – efter subdelegation

från regeringen – meddela ordningsföreskrifter i fråga om vissa i bemyndigandet angivna ämnen, t. ex. i fråga om affischering, högtalarutsändningar, markiser, hundar, tillfällig handel osv. Bemyndigandet skulle således få karaktären av en ämneskatalog av samma typ som den som nu finns i 8 kap. 7 § första stycket RF. Utredningen har dock funnit att starka invändningar kan riktas mot en sådan lösning. Som utredningen tidigare anfört varierar behovet av lokala ordningsföreskrifter starkt från kommun till kommun. Om man vid bemyndigandets utformning skall beakta dessa högst varierande behov, måste bestämmelsen således bli både omfattande och detaljbetonad. En annan nackdel med en sådan konstruktion skulle vara att en anpassning av den lokala regleringen till ett fortlöpande behov av nya ordningsföreskrifter skulle kräva lagändring i varje enskilt fall. Förfarandet skulle härigenom bli både stelbent och omständligt. Metoden skulle också lämna ringa utrymme för kommunerna att göra självständiga bedömningar i fråga om behovet av lokala ordningsföreskrifter. En så stark uppbindning av den lokala förordningsmakten skulle i hög grad strida mot strävandena mot ett ökat kommunalt självbestämmande. Utredningen har med hänsyn till de påtalade nackdelarna funnit att den nu skisserade lösningen bör överges.

En mera tilltalande lösning är att tillskapa en bestämmelse enligt vilken regeringen och kommunerna bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter, dvs. utöver ordningslagens, som kan behövas i fråga om ordningen på allmän plats. Som framgått av avsnitt 11.4.2 är flertalet gällande lokala ordningsföreskrifter som enligt vad utredningen har funnit kan behövas också i framtiden av sådan natur att de skulle falla inom ramen för ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Med allmän plats avser utredningen här dels områden som enligt ordningslagen alltid skall vara allmänna platser, dels områden som enligt kommunens beslut skall vara allmänna platser. Utredningens genomgång av gällande föreskrifter har visat att det – med ett fåtal undantag – inte finns något behov av att meddela lokala ordningsföreskrifter för andra områden än de som har sagts nu. Ett på detta sätt utformat bemyndigande har också den fördelen att det är flexibelt och medger att de lokala ordningsföreskrifterna lätt kan anpassas till utvecklingens krav. Det tillgodoser samtidigt den kommunala självstyrelsen intressen.

Vid RF:s tillkomst förutsattes att bemyndiganden som var så allmänt hållna att de inte mycket skiljde sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen i fråga om vilka delegation var möjlig inte skulle få förekomma. Enligt 8 kap. 7 § första stycket femte punkten får delegation till regeringen av riksdagens normgivningsmakt ske beträffande frågor rörande ordningen på allmän plats. En bemyndigandebestämmelse i ordningslagen som ger regeringen och kommunerna rätt att meddela lokala föreskrifter om ordningen på allmän plats skulle således helt sammanfalla med RF:s beskrivning av det delegeringsbara ämnet.

Utredningen anser emellertid inte att det kan riktas någon mera allvarlig invändning mot ett så utformat bemyndigande. Bestämningen "ordningen på allmän plats" är nämligen i sig betydligt mera preciserad än åtskilliga andra i 8 kap. 7 § första stycket RF angivna ämnen, t. ex. tillverkning, kommunikationer, näringsverksamhet, kreditgivning m. m. De lokala föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandet blir härigenom avgränsade på ett

naturligt sätt. Liknande allmänt hållna bemyndiganden har också godtagits av riksdagen i andra sammanhang.[1] Genom den lokala förordningsmaktens långa historiska tradition har det också kommit att utbildas en relativt fast praxis i fråga om vilka ordningsföreskrifter som kommunerna får meddela och om hur långtgående föreskrifterna får vara. Ett bemyndigande som det nu förordade medför snarast en begränsning i kommunernas rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter, eftersom föreskrifterna i framtiden endast kan gälla på allmänna platser.

I motiven till RF uttalades att, även om någon uttrycklig föreskrift om detta inte finns i RF, regeringen till förvaltningsmyndigheter och kommuner borde överlåta endast en del av den förordningsmakt, som regeringen hade fått genom ett bemyndigande. En strikt tillämpning av uttalandet skulle medföra att lokala ordningsföreskrifter av mera ingripande natur eller av principiell räckvidd måste beslutas av regeringen, medan kommunerna endast skulle få meddela kompletterande föreskrifter av lägre valör.

Enligt utredningens mening bör uttalandet emellertid inte ges en så snäv tolkning. I förarbetena förutsattes att den dittills gällande kompetensfördelningen mellan riksdag och regering inte skulle bli rubbad genom RF. Avsikten torde inte heller ha varit – även om detta inte direkt framgår av motiven – att den förordningsmakt som före RF:s ikraftträdande tillkom kommunerna i nämnvärd utsträckning skulle beskäras genom RF. Tvärtom avsåg man att genom införandet av subdelegationsmöjligheten i 8 kap. 11 § RF ge grundlagsstöd åt den kommunala förordningsmakten och de med stöd av denna utfärdade lokala ordningsstadgorna, hamnordningarna, brandordningarna m. m.[2] Avsikten synes således ha varit att kommunerna genom RF skulle kunna få samma normgivningskompetens som förut genom subdelegation från regeringen.[3]

Utredningen anser således att det inte bör finnas något hinder mot att regeringen till kommunerna överlåter hela den normgivningsbefogenhet som regeringen får genom ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Det får tvärtom förutsättas att regeringen i största möjliga utsträckning subdelegerar sin förordningsmakt till kommunerna.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att en bestämmelse tas in i ordningslagen med bemyndigande för regeringen och, efter regeringens bemyndigande, kommunerna att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs inom en kommun eller del av en kommun för att upprätthålla ordningen på allmän plats. Utredningen återkommer i det följande till frågan om länsstyrelsens befogenhet att meddela lokala ordningsföreskrifter (avsnitt 11.5.3).

Som tidigare nämnts kan det ibland finnas ett behov av kompletterande lokala föreskrifter om användningen av pyrotekniska artiklar. Föreskrifter av detta slag skall enligt 8 kap. 3 § RF i princip meddelas genom lag, men de kan, eftersom de avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, efter bemyndigande i lag också meddelas av kommunerna. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att en bestämmelse tas in i ordningslagen med bemyndigande för regeringen och kommunerna att meddela de föreskrifter för en kommun eller del av en kommun som behövs för att förebygga att människors hälsa skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Sådana föreskrifter har ett så nära samband med de typiska ordningsföre-

[1] Se t. ex. 27 § brandlagen, 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen (1979:559) och 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

[2] Prop. 1973:90 s. 319.

[3] Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 285.

skrifterna att det inte finns något som hindrar att de tas in i den lokala ordningsförfattningen för kommunen.

De framtida lokala ordningsföreskrifterna bör liksom de nu gällande vara subsidiära inte bara till de allmänna ordningsföreskrifterna i ordningslagen utan även till andra författningar. Man bör således inte genom lokal ordningsföreskrift kunna besluta angående frågor som är reglerade i annan författning eller som kan regleras med stöd av en sådan. Detta bör liksom nu komma till uttryck i lagtexten. Vidare bör regeringen eller kommunerna endast kunna meddela föreskrifter som går längre än de allmänna bestämmelserna i ordningslagen. Lokala bestämmelser som i något hänseende begränsar de allmänna ordningsföreskrifterna i ordningslagen bör således inte få förekomma. Däremot bör det givetvis inte finnas något hinder mot att man genom lokala ordningsföreskrifter mera i detalj reglerar frågor som behandlas i lagen.

Utredningen vill understryka vikten av att man endast meddelar sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Alltför långtgående föreskrifter, som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande, leder lätt till att allmänhetens respekt för bestämmelserna undergrävs också i fall där det är angeläget att de efterlevs. Det är således viktigt att kommunerna noga prövar både frågan om vilka bestämmelser som bör gälla inom den egna kommunen och frågan om bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde inom kommunen. Lokala förbud eller påbud bör således begränsas till att gälla för områden där behovet av en reglering är särskilt stort. Vikten av återhållsamhet vid meddelandet av lokala ordningsföreskrifter bör understrykas genom att man för in en motsvarighet till 7 § andra stycket AOst i ordningslagen. I lagtexten bör således föreskrivas att man genom lokala ordningsföreskrifter inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Det får sedan överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra huruvida en viss föreslagen ordningsföreskrift kan anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars utgöra obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Härvid kan ledning hämtas ur hittillsvarande rättspraxis.

11.4.4 Torghandel

11.4.4.1 Inledning

Torghandeln, som är en av de äldsta handelsformerna i landet, spelade i äldre tid en betydande roll för framför allt städernas varuförsörjning. Torghandeln kom tidigt att regleras ingående både av statsfinansiella och näringspolitiska skäl. En grundprincip för regleringen var att all handel, liksom hantverk och andra näringar, skulle bedrivas i städerna. Som en följd härav förbjöds med vissa undantag landsköpen, dvs. handeln på landsbygden. Bondebefolkningen hade dock en generell rätt att sälja sina produkter i städerna. Försäljningen skulle då ske på stadens torg. Den olagliga handeln både på landsbygden och i städerna synes dock ha varit omfattande.[1] Under 1700- och 1800-talen genomfördes olika partiella reformer för att öka näringsfriheten. En genomgripande revision av äldre författningar skedde vid mitten av 1800-talet och resulterade i förordningen (1864:41 s. 1) ang. utvidgad näringsfrihet.

[1] Ang. torghandeln i äldre tid, se Erik Sjöholm, Torghandeln ur rättslig synpunkt, FT 1958 s. 353.

Utgångspunkten i näringsfrihetsförordningen var att all näringsverksamhet i princip skulle vara fri. Enligt förordningen var således svensk man eller kvinna berättigad att idka bl. a. handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. Från denna grundprincip gjordes i förordningen åtskilliga undantag i fråga om olika yrken eller för försäljning av olika varor.

Näringsfrihetsförordningen upphävdes genom lagstiftning år 1968 (prop. 1968:98, 3 LU 63, rskr. 333, SFS 1968:552) och ersattes av vissa andra författningar som lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket och en förordning om tillfällig handel.[1] Någon motsvarighet till näringsfrihetsförklaringen i den gamla näringsfrihetsförordningen infördes inte. Principen om full frihet för svenska medborgare att driva näring om inte uttryckligt hinder för detta föreskrivits i grundlagsenlig ordning kunde nämligen betecknas som självklar (prop. 1968:98 s. 34).

Näringsfrihetsförordningen innehöll inte några uttryckliga bestämmelser om torghandel. Detta skapade en viss osäkerhet i frågan om förordningen var tillämplig på torghandeln och om torghandelns rättsliga ställning över huvud taget. Man synes allmänt ha utgått från att torghandeln i vart fall i den meningen var fri att det för handelns utövare inte gällde några särskilda kvalifikationskrav eller tillstånds- eller anmälningskrav.[2] Däremot gällde för handeln åtskilliga andra generella eller individuella begränsningar enligt lag eller annan författning.

Som tidigare nämnts ersattes näringsfrihetsförordningen av bl. a. förordningen om tillfällig handel, numera lagen om tillfällig handel. Lagen gäller emellertid inte för torghandel. Torghandeln är således fortfarande i princip "fri". Detta innebär givetvis inte att torghandeln är undantagen den reglering som generellt gäller för handel av visst slag eller för en viss typ av utövare, t. ex. handel med livsmedel, alkoholdrycker, guld, silver, explosiva varor eller näringsverksamhet som drivs av utlänning. Att torghandeln är "fri" medför emellertid, som närmare utvecklas i det följande, åtskilliga begränsningar i kommunernas möjligheter att styra och reglera torghandeln.

Uttryckliga bestämmelser om upplåtelse av område för torghandel saknas i gällande rätt. Enligt 1868 års ordningsstadga för rikets städer ankom det på stadsfullmäktige att bestämma vilka torg, hamnar och dylika ställen som skulle vara upplåtna till allmänna försäljningsplatser. Fullmäktige kunde även bestämma att vissa sådana platser skulle vara förbehållna försäljning av vissa varor samt i övrigt utfärda föreskrifter för upprätthållande av ordning och renlighet på saluplatserna. En bestämmelse av i huvudsak samma innebörd togs in i 1944 års förslag till allmän ordningsstadga. Föreskriften togs inte upp i 1954 års betänkande med motiveringen att fullmäktiges befogenheter och skyldigheter i detta hänseende reglerades i kommunal- och byggnadslagstiftningen. Enligt den då gällande byggnadslagstiftningen skulle nämligen planläggning ske med beaktande av bl. a. behovet av allmänna försäljningsplatser. Befogenheten för kommunerna att upplåta visst område för torghandel får numera anses följa av allmänna kommunalrättsliga grundsatser om den kommunala kompetensen. Kommunerna anses dock inte ha någon skyldighet att upplåta vissa platser för torghandel.

För upplåtelse av plats på salutorg får kommunen enligt 1 § AvgL ta ut

[1] Förordning 1968 nr 564.

[2] Se Waldemar Åström, Några anteckningar om torghandel i stad, SSFT 1952 s. 347 samt Sjöholm a. a. s. 360.

avgift enligt grunder som fastställs av kommunfullmäktige. Avgift får tas ut med det belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Upplåtelse av ett område till allmän försäljningsplats brukar ske genom att kommunen i lokal ordningsstadga anger vilken eller vilka platser inom kommunen som skall vara allmänna försäljningsplatser (jfr 2 § normalförslaget till lokal ordningsstadga och 1 § normalförslaget till torghandelsstadga). På dessa platser gäller inte något krav på tillstånd enligt 2 § AOst för uppställning av försäljningsstånd och liknande anordningar. Torghandeln har nämligen uttryckligen undantagits från tillståndskravet. Utredningens förslag medför inte någon ändring i detta avseende (se avsnitt 6.4.1). Undantaget från tillståndskravet för torghandel anses emellertid endast gälla för sådan handel som enligt ett naturligt synsätt kan hänföras till "sedvanlig torghandel". Med "sedvanlig torghandel" torde ursprungligen ha avsetts endast sådana varor som traditionellt sålts på torgen, t. ex. livsmedel, frukt, bär, grönsaker, blommor, fisk m. m. Under senare år har torghandelssortimentet emellertid utvidgats till att omfatta också t. ex. sommarmöbler, korgar, bijouterier och prydnadsföremål. Den "sedvanliga" torghandeln har således i stor utsträckning försvunnit och ersatts av ett bredare och mera varierande varusortiment. Vad som ryms inom begreppet torghandel har härigenom blivit mera oklart. Som "torghandel" torde numera få betecknas sådan handel som sker på i särskild ordning upplåtna saluplatser och under de tider som anges gälla för handeln. Sådan handel som på väsentliga punkter avviker från de former i vilka torghandeln vanligen har bedrivits torde emellertid inte heller nu anses som torghandel. Detta gäller t. ex. handel med bilar, mopeder, cyklar, hushållsapparater och andra särskilt skrymmande varor. Även lottförsäljning från lotteristånd anses falla utanför torghandelsbegreppet liksom försäljning från korvstånd och kiosker av olika slag.

Att torghandeln är fri medför att den enskildes rätt att driva handel på torget endast kan begränsas på i lag eller annan författning angivna grunder. Enligt 7 § AOst får kommunerna dock meddela föreskrifter om ordningen vid torghandel. Kommunerna har också i stor utsträckning antagit torghandelsstadgor med ordningsföreskrifter för torghandeln. Torghandelsstadgan är från formell synpunkt en lokal ordningsstadga, och den skall antas och fastställas i samma ordning som en vanlig lokal ordningsstadga. Det har emellertid ansetts lämpligt att föra samman föreskrifterna om torghandeln till särskilda lokala stadgor. Föreskrifterna riktar sig nämligen i huvudsak till torghandlarna, och de har endast begränsat intresse för allmänheten.

Utöver föreskrifterna i den lokala torghandelsstadgan kan för torghandeln gälla de föreskrifter som polismyndigheten enligt 8 § AOst utfärdar för det enskilda torget.

Frågan om olika lokala torghandelsföreskrifter har behövts för att upprätthålla ordningen på platsen har framför allt aktualiserats när kommunerna försökt att på skilda sätt begränsa varusortimentet vid torghandel. I rättspraxis har lokala föreskrifter om begränsningar i varusortimentet inte sällan underkänts med motiveringen att föreskrifterna har inneburit större inskränkningar i rätten att driva torghandel än som behövts för att tillgodose den allmänna ordningen.[1] Om föreskrifterna har ansetts

[1] RÅ 1956 I 88, 1957 s. 73, 1961 I 181, 1965 I 41.

påkallade av ordningsskäl har de dock godtagits.[1] Även JO har uttalat sig i frågan. JO erinrade då om att torghandeln får begränsas med stöd av AOst:s bestämmelser endast om detta behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen. Inom denna ram – allmän ordning – kan kommunerna i och för sig genomföra en reglering som begränsar varusortimentet på torget. En sådan begränsning kan emellertid också, anförde JO, framstå som önskvärd av andra skäl, t. ex. för att skydda viss annan handel eller på annat sätt av konkurrensbegränsande skäl. Det var enligt JO uppenbart att sådana intressen inte föll inom ramen för allmän ordning och därför inte var lagligen grundade (JO 1965 s. 482).

Redan enligt 1868 års ordningsstadga torde ha gällt att begränsningar i varusortimentet endast fick göras av hänsyn till den allmänna ordningen. Bestämmelsen om att fullmäktige skulle bestämma om vilka torg m. m. som skulle vara upplåtna till allmänna försäljningsplatser synes, i motsats till vad som gäller nu, ha uppfattats som en skyldighet för staden att anvisa särskilda försäljningsplatser.[2] I stadgan föreskrevs också att magistraten kunde dels anvisa vissa torg för försäljning av vissa varor, dels i övrigt meddela de föreskrifter som behövdes för att tillgodose ordning och renlighet. Avsikten synes inte ha varit att man med stöd av stadgandets första led skulle kunna helt förbjuda försäljningen av en viss vara. Däremot kunde ett sådant förbud utfärdas med stöd av stadgandets senare led under förutsättning att förbudet var motiverat av ordnings- eller renlighetsskäl.[3] Enligt de lokala ordningsstadgor som utfärdades med stöd av 1868 års ordningsstadga tycks åtminstone till en början alla slags varor ha fått säljas på torgen.[4] De torghandelsstadgor som har utfärdats med stöd av AOst innehåller ibland föreskrifter om begränsningar i varusortimentet.

I regeringsavgöranden från år 1982 och 1983 underkändes lokala bestämmelser om begränsningar i varusortimentet vid torghandel. Omständigheterna i det förra fallet var följande.

Kommunfullmäktige i Falu kommun beslöt att i torghandelsstadgan för kommunen ta in en bestämmelse av bl. a. följande lydelse: "Den allmänna försäljningsplatsen är i första hand avsedd för försäljning av ägg, frukt, bär, grönsaker, rotfrukter, svamp, fisk, skaldjur, levande blommor, mindre skogsalster och julgranar. I den mån utrymmet medger får försäljning även ske av hemslöjdsalster. – – – Sortimentet skall anges på utfärdat tillstånd och får icke förändras utan kommunstyrelsens skriftliga medgivande." Länsstyrelsen vägrade fastställa ändringen med motivering att denna inte var påkallad från ordningssynpunkt. Kommunen åberopade i besvär till regeringen bl. a. att det aktuella torget – Stora Torget – sedan flera hundra år utgjort stadens centrum med bl. a. gammal och värdefull bebyggelse, att torget därför var en samlingsplats med en speciell bevarandevärd tradition, att ombyggnad av torget skulle ske för att göra detta än mer attraktivt, att trängsel och allmän oordning rådde på torget på grund av det begränsade antalet torgplatser och att kommunens beslut var ett led i strävandena att åstadkomma bättre ordning och att göra torget "mer förskönat och lugnt". Regeringen delade länsstyrelsens bedömning och avslog besvären (regeringsbeslut den 21 oktober 1982, nr 7).

Omständigheterna i det senare fallet var likartade. Borlänge kommun beslöt att i torghandelsstadgan för kommunen ta in en bestämmelse som var

[1] RÅ 1957 s. 120, 1966 I 86, se även RÅ 1960 I 29.

[2] Åström a. a. s. 349.

[3] Åström a. a. s. 349.

[4] Ett undantag utgjorde Stockholm där endast "egentliga torgvaror" fick säljas och inte t. ex. skor, mössor, tobak, glas, lergods eller porslin.

likalydande med den som hade beslutats för Falu kommun. Länsstyrelsen vägrade fastställelse med motiveringen att föreskriften inte var påkallad från ordningssynpunkt. Regeringen avslog kommunens besvär (beslut den 2 juni 1983, nr 18).

Regeringen har den 17 februari 1983 till utredningen överlämnat en skrivelse från regionkommittén Borlänge/Falun – ett samarbetsorgan för de båda kommunerna – i vilken man för fram önskemål om lagbestämmelser som ger kommunerna större frihet att besluta om begränsningar i sortimentet vid torghandel än vad som är möjligt enligt gällande rätt. Regionkommitténs skrivelse, som givetvis skall ses mot bakgrund av regeringens ställningstagande i ärendet om fastställelse av torghandelsföreskrift för Falu kommun, behandlas närmare i följande avsnitt.

11.4.4.2 Överväganden och förslag

Som framgått i det föregående är upplåtelse av område för torghandel numera helt och hållet en kommunal angelägenhet. Kommunernas befogenhet att upplåta olika områden för torghandel grundar sig på den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § KL. Kommunerna kan således självständigt avgöra om de vill upplåta platser för torghandeln eller inte. Om kommunen väljer att inte upplåta ett torg till allmän försäljningsplats, måste tillstånd enligt 2 § AOst och motsvarande bestämmelse i utredningens förslag sökas i varje enskilt fall då någon vill bedriva försäljning på platsen.

Enligt utredningens mening är det ofrånkomligt att kommunerna även i framtiden får meddela ordningsföreskrifter för torghandeln när de upplåter en allmän plats till försäljningsplats. Föreskrifter behövs t. ex. om fördelningen av fasta och tillfälliga platser, fördelningen av platser mellan sökandena, tider för torghandeln, renhållning m. m. Föreskrifter av detta slag finns i kommunförbundets normalförslag till torghandelsstadga (se avsnitt 11.4.4.3), vilket i stor omfattning har följts av kommunerna.

Utredningen har i avsnitt 11.4.3 föreslagit en bemyndigandebestämmelse i ordningslagen, enligt vilken regeringen och kommunerna skall få meddela de ytterligare föreskrifter för en kommun, dvs. utöver ordningslagens bestämmelser, som behövs för att upprätthålla ordningen på allmän plats. Kommunerna kan med stöd av det föreslagna bemyndigandet – och efter subdelegation från regeringen – meddela alla de ordningsföreskrifter för torghandeln som behövs. Som framgår av den följande genomgången av normalförslaget till torghandelsstadga ryms alla i förslaget upptagna föreskrifter inom bemyndigandet. Något ytterligare bemyndigande behövs inte för att tillgodose kommunernas behov av att meddela ordningsföreskrifter för torghandeln. Torghandelsföreskrifterna blir att betrakta som lokala ordningsföreskrifter, och de kommer således att omfattas av de bestämmelser om formerna för beslut om lokala ordningsföreskrifter, om begränsningar i rätten att meddela sådana föreskrifter m. m. som utredningen föreslår.

Det föreslagna bemyndigandet för kommunerna att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats innefattar också en befogenhet att föreskriva de begränsningar i fråga om varusortimentet vid torghandel som är påkallade av hänsyn till den allmänna ordningen. Det blir däremot inte möjligt att med stöd av detta bemyndigande grunda en sådan föreskrift på annat än

ordningsskäl. Inte heller bestämmelserna i KL torde ge kommunerna en befogenhet att fritt bestämma över vilka varor som får säljas på torgen. Rättspraxis synes nämligen inta den ståndpunkten att en kommun inte får förena sitt upplåtelsebeslut med olika villkor angående varusortimentet. Kommunernas frihet enligt KL att bestämma över torghandeln synes således vara begränsad till en rätt att antingen upplåta eller inte upplåta platser för torghandel. Denna inskränkning i kommunernas befogenheter att styra torghandeln har som framgått i det föregående inte sällan lett till meningsskiljaktigheter mellan kommunerna och de fastställande eller överprövande myndigheterna.

Regionkommittén Borlänge/Falun har mot bakgrund av regeringens ställningstagande den 21 oktober 1982 rörande ändring av torghandelsstadgan för Falun i skrivelser till regeringen, Svenska kommunförbundet och utredningen begärt att kommunerna skall ges möjligheter att begränsa torghandeln, oavsett om ordningsskäl talar för en sådan begränsning eller ej. I regeringsärendet berörde Falu kommun, utöver de ordningsskäl som talade för en sortimentsbegränsning, frågan om den kommunala kompetensen på området. Kommunen underströk att, eftersom det inte finns någon skyldighet för kommunerna att upplåta allmänna försäljningsplatser, frågan om tillåtande av torghandel är en rent kommunal angelägenhet. Om kommunen inte tillåter torghandel, måste varje ansökan om ianspråktagande av allmän plats prövas av polismyndigheten, varvid kommunen har yttrande- och vetorätt. Kommunen påpekade mot bakgrund härav att ett sätt att åstadkomma den av kommunen begärda regleringen av torghandeln var att kommunen upphävde beslutet att tillåta torghandel och därefter med hjälp av vetorätten styrde polismyndighetens tillståndsgivning. Som en konsekvens av att torghandeln är en kommunal angelägenhet bör kommunerna med ensamrätt – med tillämpning av likställighetsprincipen – få bestämma det sortiment som skall få förekomma på torget. – Borlänge kommun anförde samma synpunkter i regeringsärendet rörande ändring av torghandelsstadgan för kommunen.

Utredningen vill för sin del anföra följande. Enligt gällande rätt kan kommunerna endast föreskriva de begränsningar i varusortimentet vid torghandel som betingas av hänsynen till allmän ordning. Ett värnande om näringsfriheten vid torghandel har uppenbarligen ansetts vara så väsentligt att de kommunala intressena har fått träda i bakgrunden. Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas, om gällande reglering är tillfredsställande från kommuninvånarnas synpunkt. De olika intressen som kommunerna kan ha att ta tillvara då ett område upplåts för eller har upplåtits för torghandel ryms nämligen ofta – som rättspraxis också visar – inte inom den allmänna ordningens ram.

Kommunerna har det övergripande ansvaret för bl. a. byggnadsplaneringen, stadsbilden och för den allmänna miljön. Kommunen kan genom generella beslut vid detaljplaneringen och vid byggnadslovsprövningen i det enskilda fallet främja en från alla synpunkter lämplig stadsmiljö. Det är enligt utredningens mening rimligt att utformningen av torghandeln får vägas in i denna planering. En viss reglering av handeln kan således behövas för att skydda särpräglade eller känsliga miljöer, t. ex. områden med kulturellt och historiskt värdefull bebyggelse. Om torghandeln på ett naturligt sätt skall

smälta in i en sådan miljö, kan det någon gång vara befogat att begränsa handeln till vad som tidigare betraktades som sedvanlig torghandel, exempelvis handel med livsmedel av skilda slag, blommor o. d.

Även i andra fall kan en begränsning av varusortimentet framstå som önskvärd. Kommunen kan således vilja koncentrera försäljningen av vissa varor till särskilda härför avsedda platser, t. ex. fiskförsäljningen till ett torg som sedan gammalt använts som fisktorg. Det kan då vara rimligt att undanta andra torgplatser från fiskförsäljning, åtminstone om fisktorget ligger så centralt att konsumenterna utan olägenhet kan förlägga sina fiskinköp till detta. Synpunkter av detta slag kan, som rättspraxis visar, inte beaktas vid en prövning av handeln med utgångspunkt från vad som kan tillåtas med hänsyn till allmän ordning. Vidare kan knappheten på torghandelsplatser ibland tala för att en begränsning av varusortimentet bör få göras. Kommunerna kan givetvis även ha andra fullt godtagbara skäl än de nu nämnda för att vilja närmare reglera torghandeln i dessa avseenden. Enligt utredningens mening talar således betydande skäl för att man bör eftersträva en annan avvägning än den nuvarande mellan värdet av en fri torghandel och de kommunala intressena.

En författningsreglering som ger kommunerna ökade möjligheter att besluta om begränsningar i varusortimentet innebär givetvis en viss inskränkning i torgförsäljarnas näringsfrihet. Vissa försäljare kan komma att utestängas från torghandeln. Enligt utredningens mening finns det emellertid knappast någon anledning att befara att olägenheter av detta slag skulle drabba den traditionella torghandeln med grönsaker, frukt, bär och livsmedel av annat slag, blommor m. m. Av väsentlig betydelse i sammanhanget är också att kommunerna redan nu har möjlighet att i annan ordning åstadkomma mycket kraftiga inskränkningar i torghandeln. Som tidigare nämnts finns det nämligen inte någon skyldighet för kommunerna att upplåta allmänna försäljningsplatser. Om kommunen inte upplåter ett torg till allmän försäljningsplats, blir följden den att tillstånd enligt 2 § ordningslagen måste sökas i varje enskilt fall. Kommunen kan då utnyttja sin yttrande- och vetorätt till en ingående styrning av handeln på torget. Kommunerna kan således med denna metod undgå de restriktioner som f. n. gäller för rätten att begränsa torghandeln.

Utredningen anser inte att det finns någon anledning att befara att kommunerna skulle använda en ökad befogenhet av detta slag för att åstadkomma från samhällets synpunkt olämpliga konkurrensbegränsningar eller alltför långtgående inskränkningar i näringsfriheten. Bedömningar av näringspolitisk natur är nämligen vanliga i den kommunala planeringen. Så skall t. ex. detaljplaneringen i kommunerna ske med bl. a. den utgångspunkten att en tillfredsställande varuförsörjning skall åstadkommas. Riktlinjerna för detta brukar ibland anges i särskilda varuförsörjningsplaner. Kommunerna har t. o. m relativt långtgående möjligheter att genom detaljplanen reglera olika former av handel. Regleringen kan sträcka sig ända ner till butikshandeln. (Se även lagrådsremissen med förslag till plan- och bygglag s. 458).

Enligt utredningens uppfattning måste det vara i linje med samhällsutvecklingen att kommunerna får motsvarande möjligheter att reglera torghandeln. Torghandeln bedrivs nämligen numera ofta i former som

påtagligt liknar butikshandeln. Försäljning av produkter från egna odlingar har alltmer kommit att ersättas av handel med produkter som köps in från olika grossistföretag, t. ex. en trädgårdshall. De stora grossistföretagen står härigenom, liksom vid butikshandeln, för en allt större del av varudistributionen. Torghandeln har visserligen ökat betydligt under senare år. Trots detta kan det emellertid hävdas att torghandeln inte har samma betydelse för varuförsörjningen i dagens samhälle som under gångna tider, då torghandeln var i stort sett den enda formen för utbyte av varor mellan stads- och landsbygdsbefolkningen.

Utredningen anser mot bakgrund av vad som har anförts nu att kommunerna bör ges möjligheter att besluta om begränsningar i varusortimentet vid torghandel även när andra skäl än ordningsskäl talar för en sådan begränsning. Kommunerna bör enligt utredningens mening av samma skäl få bestämma om tiderna för handeln. Det får nämligen anses rimligt att en kommun som upplåter ett område för torghandel också får bestämma under vilka tider handeln får bedrivas, således oavsett om beslutet grundar sig på ordningshänsyn eller andra beaktansvärda motiv. Bestämmelser av angivet slag bör tas in i ordningslagen.

Bestämmelser om begränsning av torghandeln med avseende på tid och varusortiment skall i princip meddelas genom lag, men de kan också efter delegation enligt 8 kap. 7 § första stycket tredje punkten (näringsverksamhet) och 11 § RF meddelas av regeringen eller kommunerna. Utredningen föreslår att en bestämmelse tas in i ordningslagen med bemyndigande för regeringen och kommunerna att meddela föreskrifter om begränsning av de varor som får säljas på sådan försäljningsplats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats samt om tider för försäljningen. I lagen bör vidare tas in bestämmelser om straff för den som överträder föreskrift som har meddelats med stöd av bemyndigandet och om fullföljd. Fullmäktiges beslut bör i vanlig ordning kunna överklagas genom kommunalbesvär.

Utredningen har övervägt om man i lagen bör ta in bestämmelser med riktlinjer för kommunens beslutanderätt. Utredningen har emellertid ansett att en sådan reglering vore mindre lämplig från saklig synpunkt och dessutom lagtekniskt komplicerad. I detta sammanhang, liksom i många andra, måste de skiftande lokala förhållandena och allmänna lämplighetsöverväganden få bli avgörande för kommunens ställningstagande.

Utredningen är medveten om att en bestämmelse som den föreslagna kan användas i konkurrensbegränsande syfte. Torghandeln drivs under väsentligt andra ekonomiska förutsättningar än butikshandeln. Den kan härigenom, även om så inte alltid är fallet, hålla lägre priser än butikshandeln, som har fasta och inte sällan höga kostnader för bl. a. lokalhyra. Det är därför tänkbart att kommunerna med hänsyn till intresset av en stabil handel på längre sikt och en fungerande varuförsörjning med ett allsidigt utbud av varor kan vilja vidta åtgärder för att skydda butikshandeln. Detta är något som inte kan undvikas och som någon gång också kan framstå som önskvärt. Kommunerna har ju i dag möjlighet att skydda butikshandeln genom att helt avstå från att upplåta allmänna platser för torghandel. Utredningen förutsätter att kommunerna vid bedömningen av om begränsningar i varusortimentet bör införas beaktar värdet för kommuninvånarna av en torghandel med ett inte alltför begränsat utbud av varor.

Utredningen har inledningsvis funnit att en reglering av torghandeln från ordningssynpunkt inte kan undvaras i framtiden. Bestämmelser kan således behövas i åtskilliga frågor som, efter mönster av kommunförbundets normalförslag, nu finns i de lokala torghandelsstadgorna. Utredningen undersöker i nästa avsnitt i vad mån det alltjämt finns ett behov av normalförslagets föreskrifter och om dessa i så fall kan meddelas av kommunerna med stöd av det föreslagna bemyndigandet för kommunerna att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

11.4.4.3 Normalförslaget till torghandelsstadga

1 §
Allmänna försäljningsplatser är . . . . . .

Upplåtelse av område till allmän försäljningsplats sker regelmässigt genom att en bestämmelse härom tas in i den lokala ordningsstadgan för kommunen (se 2 § 3 mom. normalförslaget till lokal ordningsstadga). En likalydande bestämmelse har tagits in i 1 § normalförslaget till torghandelsstadga. Enligt utredningens mening finns det i och för sig inte något hinder mot att kommunens beslut om upplåtelse av allmän försäljningsplats och om de begränsningar i handeln som kommunen får föreskriva enligt vad utredningen föreslagit i det föregående tas in i den lokala torghandelsstadgan. Det måste dock understrykas att beslut om upplåtelse av torg till allmän försäljningsplats och om begränsningar i fråga om varusortiment och affärstider för handeln inte utgör ordningsföreskrifter enligt ordningslagstiftningen. Beslutet är i stället ett utflöde av den kommunala kompetensen enligt KL och den i föregående avsnitt föreslagna bestämmelsen i ordningslagen om rätt för kommunerna att besluta om vissa begränsningar i torghandeln. Kommunens beslut kommer härigenom inte att omfattas av den fastställelseprövning som enligt vad utredningen föreslår i avsnitt 11.5.3 skall gälla för lokala ordningsföreskrifter.

En bestämmelse som förekommer i vissa torghandelsstadgor är att polismyndigheten medges att för särskilda fall och för begränsad tid efter samråd med kommunstyrelsen anvisa andra platser än allmänna försäljningsplatser för torghandel, varvid torghandelsstadgan skall lända till efterrättelse i den omfattning som polismyndigheten bestämmer. En sådan bestämmelse saknar laglig grund. Om en allmän plats inte i vederbörlig ordning, dvs. genom beslut av kommunen, har upplåtits för torghandel, gäller enligt 2 § AOst i en ovillkorlig skyldighet att söka polismyndighetens tillstånd till ianspråktagande av platsen för försäljningsstånd o. d. De formella kraven om inhämtande av kommunens yttrande i varje enskilt fall och om kommunalt veto skall härvid iakttas. Dessa bestämmelser kan sättas ur spel endast genom att kommunen upplåter marken till allmän försäljningsplats. Kommunen kan givetvis inte heller överlåta åt polismyndigheten att bestämma tillämpningsområdet för torghandelsföreskrifterna. Befogenheten att meddela generella ordningsföreskrifter tillkommer uteslutande kommunens fullmäktige.[1] Vad som sagts nu kommer att gälla också enligt utredningens förslag till ordningslag.

[1] I ett regeringsavgörande från år 1981 slogs fast att fullmäktige inte kan överlåta åt kommunstyrelsen att utfärda "tillämpningsföreskrifter" till en torghandelsstadga (beslut den 7 maj 1981, nr 7).

2 §
På de allmänna försäljningsplatserna upplåtes fasta eller tillfälliga saluplatser.

Fast saluplats upplåtes av . . . . . på bestämd tid, minst . . . . . högst . . . .

Innehavare av fast saluplats skall ha på lämpligt ställe å saluståndet anbringad skylt angivande innehavarens namn och adress.

Tillfällig saluplats upplåtes endast för viss dag och anvisas av person som av . . . . . utsetts att övervaka och ordna handeln å allmän försäljningsplats.

Saluplats får ej av innehavaren överlåtas till annan.

Upphör innehavare av fast saluplats med sin torghandel skall skriftlig anmälan göras till . . . . . .

Föreskrifterna i paragrafen är främst av administrativ natur. Sådana föreskrifter behövs av ordningsskäl och de kan utfärdas med stöd av det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

Fasta saluplatser upplåts i regel av en kommunal nämnd. Den kommunala nämnden kan härvid inte lägga rent skönsmässiga bedömningar till grund för sitt beslut. Regeringsrätten har i ett yttrande till regeringen år 1979 uttalat att det åligger den kommunala nämnden att begränsa sin bedömning till frågan huruvida hinder mot bifall till framställningen finns på grund av att försäljningen skulle strida mot lag eller annan författning eller innebära åsidosättande av allmän ordning eller strida mot bestämmelse i den lokala torghandelsstadgan. Regeringen föreskrev i sitt beslut att de riktlinjer som regeringsrätten angivit skulle beaktas av den aktuella kommunstyrelsen vid förnyad prövning i ärendet (regeringsbeslut den 13 mars 1980, nr 9). Kommunerna anses dock vid tillståndsgivningen kunna tillämpa vissa regler om förtur (se under 5 § normalförslaget).

I 9 § lagen om tillfällig handel föreskrivs att den som driver tillfällig handel vid handelns utövande genom anslag eller på annat sätt skall lämna tydlig uppgift om namn, fast adress och telefonnummer. Lagen gäller som nämnts inte för torghandeln. Bestämmelser om skyldighet att lämna uppgift om namn och adress i samband med torghandel brukar i stället tas in i lokala torghandelsstadgor (2 § tredje stycket normalförslaget). Sådana bestämmelser tillgodoser i första hand konsumenternas intresse av att kunna nå tillfälliga försäljare med reklamationer o. d., men de har enligt utredningens mening även ett sådant samband med ordningen på platsen att de i framtiden bör kunna meddelas av kommunerna med stöd av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

Lokala föreskrifter om anslag med namnuppgifter m. m. bör lämpligen utformas efter mönster av 9 § lagen om tillfällig handel. Den paragrafen skärptes genom lagstiftning år 1978 (prop. 1977/78:186, NU 1978/79:3 rskr. 33). Under lagstiftningsarbetet hade förslag lagts fram om en fastare reglering av och bättre kontroll av torghandeln, bl. a. i syfte att underlätta för konsumenterna att nå tillfälliga torghandlare. I prop. 1977/78:186 avvisades emellertid förslaget om ändrade regler för torghandeln. Föredraganden hänvisade till att eventuella problem avseende torghandeln bäst kunde lösas genom att de beaktades av kommunerna vid uthyrning av torgplatser och framhöll att bestämmelser som tillgodosåg det påtalade informationssyftet regelmässigt fanns i de lokala torghandelsstadgorna (prop. s. 10). Riksdagen delade föredragandens mening. Utredningen vill mot bakgrund av riksda-

gens ställningstagande understryka vikten av att bestämmelser med krav på anslag e. d. med uppgift om namn, adress och telefonnummer tas in i torghandelsstadgorna. Utredningen anser inte att det är lämpligt att särskilda bestämmelser för torghandeln i just dessa frågor tas in i lag medan andra ordningsfrågor regleras lokalt.

3 §
För saluplats äger kommunen uppbära avgift enligt av kommunfullmäktige antagen taxa.

Paragrafen innehåller en erinran om den skyldighet att betala avgift för torghandelsplats som finns enligt AvgL.

I samband med en ändring i AvgL år 1972 (prop. 1972:12, KU 11, rskr. 45) upphävdes en bestämmelse från år 1727 (punkt 44 i Kungl. Maj:ts resolution den 1 augusti 1727) om skyldighet för kommunerna att upplåta vissa avgiftsfria platser för torghandel. Upplåtelse av friplatser eller platser med lägre avgift än normalt hade framför allt skett till torghandlare som sålde produkter från egna odlingar. I prop. 1972:12 framhölls att kommunerna även i framtiden kunde upplåta vissa torgplatser avgiftsfritt eller mot lägre avgift till denna eller liknande kategorier försäljare. Kommunerna var inte heller förhindrade att anlägga vissa sociala synpunkter och t. ex. ta hänsyn till att en rörelse skulle drivas av en partiellt arbetsför person.

Lokala bestämmelser som medger avgiftsfrihet för icke yrkesmässig försäljning av egna trädgårdsprodukter, bär, blommor m. m. förekommer i gällande torghandelsstadgor. I några stadgor föreskrivs att avgift skall utgå med olika belopp beroende på om säljaren är bosatt inom kommunen eller ej. Lagligheten i sistnämnda bestämmelse kan från kommunalrättslig synpunkt ifrågasättas.

4 §
Varor vilkas salubjudande kan befaras komma att medföra avsevärd olägenhet ur ordningssynpunkt må icke försäljas å allmän försäljningsplats.

Föreskriften i 4 § kan i framtiden i och för sig meddelas av kommunerna med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Föreskrifter av denna innebörd fyller emellertid knappast något behov, om kommunerna i enlighet med utredningens förslag får möjlighet att bestämma över det varusortiment som får förekomma på torget.

5 §

Vid upplåtelse av saluplats skall iakttagas,
att tillfällig saluplats anvisas försäljare i den ordning de anländer,
att åt samma person endast då tillgången på platser så medgiver upplåtes mer än en saluplats, varvid platserna skall vara belägna intill varandra, samt
att såvitt möjligt varor av enahanda eller likartat slag sammanföres i en eller flera gemensamma grupper eller rader.

Föreskrifterna, som närmast är av administrativ karaktär, syftar till att förebygga oordning. De kan i framtiden meddelas med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

I vissa torghandelsstadgor förekommer bestämmelser som ger företräde till torgplats åt exempelvis försäljare av ortens egna produkter eller åt försäljare som är hemmahörande i kommunen. I någon stadga föreskrivs att vissa torgplatser under vissa tider skall vara förbehållna handel med ortens egna produkter. Kommunförbundet anför att bestämmelser om förtur av detta slag inte har tagits med i normalförslaget, eftersom det är tveksamt huruvida dessa är lagligen grundade (jfr JO 1957 s. 336).

En i torghandelsstadgorna vanlig föreskrift innebär att vid upplåtelse av fasta torgplatser förtur skall ges åt försäljare som under längre tid innehaft plats på torget. Av ett regeringsavgörande från år 1981 framgår att det inte finns något hinder för kommunerna att tillämpa sådana förtursregler (beslut den 8 oktober 1981, nr 7).

6 §

Om saluhållande av livsmedel å allmän försäljningsplats gäller i tillämpliga delar vad som stadgas i livsmedelslagen (SFS 1971:511), livsmedelskungörelsen (SFS 1971:807) och med stöd av denna lagstiftning meddelade föreskrifter.

Om förbud mot tillfällig handel å allmän försäljningsplats föreskrivs i 9 § i den lokala ordningsstadgan för kommunen.

Denna bestämmelse torde inte fordra någon kommentar.

7 §

Torghandel må äga rum:
1) å . . . . . torget helgfria .....
2) å . . . . . .

Om helgdag infaller å dag som eljest är torgdag, må torghandel i stället pågå å närmast föregående söckendag.

Försäljningen får börja under månaderna . . . . . tidigast klockan . . . . . och under övriga månader tidigast klockan . . . . . samt sluta senast klockan . . . . . , där ej . . . . . medgivit undantag eller annorledes beslutar.

Å påskafton, pingstafton, midsommarafton och nyårsafton må torghandel ej pågå efter klockan . . . . .

Torghandel med julgranar må dock med . . . . . tillstånd under tiden från och med den . . . . . till och med den . . . . . pågå vardagar klockan . . . . . samt på julafton klockan . . . . . .

Försäljare må ej tidigare än . . . . . timmar före fastställd försäljningstids början besätta saluplats med varor eller redskap.

Varor och redskap skall vara bortförda senast . . . . . timme efter försäljningstidens slut.

Har innehavare av fast saluplats icke vid försäljningstidens början intagit saluplatsen eller gjort anmälan till . . . . . att platsen senare på dagen kommer att upptagas, äger denne låta annan begagna platsen som tillfällig saluplats.

Behöver saluplats av särskild anledning helt eller delvis utrymmas skall vad polismyndigheten i sådant avseende påbjuder lända till efterrättelse.

Utredningen har i det föregående föreslagit att kommunerna alltid, dvs. utan att ordningshänsyn behöver åberopas, skall få besluta om affärstiden vid torghandel (avsnitt 11.4.4.2).

I åtskilliga lokala torghandelsstadgor förekom i vart fall tidigare bestämmelser som gav torgpersonalen eller polisman rätt att avvisa en innehavare av

torgplats från torget, om denne överträtt en bestämmelse i stadgan. I vissa fall föreskrevs att torghandlaren fick avföras handgripligen. JO har u at att bestämmelser av detta slag inte utgör ordningsföreskrifter utan sanktioner och tvångsmedel som inte kan grundas på ordningsstadgan (1868 års ordningsstadga) och som även i övrigt saknar lagligt stöd.

Bestämmelsen i paragrafens sista stycke är olämplig. Någon allmän straffsanktionerad lydnadsplikt gentemot polisen bör inte införas i denna ordning. Syftet med bestämmelsen tillgodoses dock med andra allmänna regler om polisens befogenheter. Polisen har givetvis alltid möjlighet att ingripa om den allmänna ordningen eller säkerheten på torget störs.

8 §
Partitorghandel får endast äga rum å de tider och de platser som . . . . . bestämmer.

Bestämmelsen är ovanlig i torghandelsstadgorna. Partitorghandel torde knappast förekomma numera, varför bestämmelsen inte har någon praktisk betydelse.

9 §
De gångar som är anordnade för trafik utmed eller mellan saluplatserna må icke belamras med varor eller redskap.

10 §
Å allmän försäljningsplats skall utöver vad som föreskrivs i allmän och lokal ordningsstadga om ordning å allmän plats iakttagas att avfall och annat från rörelsen härrörande skräp senast när handeln för dagen avslutats av försäljaren hopsamlas och bortföres eller nedlägges i därför avsedd behållare.

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ normalförslaget har till syfte att reglera ordningen på platsen och de kan i framtiden utfärdas av kommunerna med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats.

Hänvisningen i 10 § till föreskrifterna i allmän eller lokal ordningsstadga är enligt utredningens mening överflödig och kan undvaras.

11 §
Bestämmelsen har utgått ur normalförslaget.

12 §
Om straff och annan påföljd av förseelse mot bestämmelserna i denna torghandelsstadga gäller vad som är föreskrivet i allmänna ordningsstadgan den 14 december 1956.

Saluhållande i strid mot bestämmelserna i livsmedelslagen/livsmedelskungörelsen och med stöd av denna lagstiftning meddelade föreskrifter medför straff enligt nämnda författningar.

Denna torghandelsstadga träder i kraft den . . . . . .

Normalförslaget till torghandelsstadga innehåller, liksom normalförslaget till lokal ordningsstadga, en hänvisning till AOst:s straffbestämmelser. Motsvarande hänvisning bör i framtiden göras till ordningslagens straffbestämmelser.

11.5 Formerna för beslut om lokala ordningsföreskrifter

11.5.1 Inledning

Enligt 23 § AOst skall lokal ordningsstadga antas av kommunfullmäktige. Beslutet skall för att bli gällande underställas länsstyrelsens prövning. Om kommunen inte antar en lokal ordningsstadga med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt, kan länsstyrelsen själv besluta i frågan. Beslutet skall då underställas regeringen. Motsvarande bestämmelser gäller för ändring av eller upphävande av lokal ordningsstadga. Fullmäktiges beslut om lokal ordningsstadga överklagas genom kommunalbesvär, medan länsstyrelsens beslut i underställningsärendet överklagas hos regeringen genom besvär (27 § AOst).

I utredningens arbete ingår att pröva formerna för antagande av lokala ordningsföreskrifter. Direktiven skall ses mot bakgrund av ett uttalande av chefen för dåvarande kommundepartementet i prop. 1976/77:1 (s. 101) om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. Enligt uttalandet borde arbetet med en successiv minskning av antalet underställningspliktiga ärenden fortsätta. Inte minst kommunindelningsreformen hade nämligen skapat förutsättningar för att låta kommunerna själva avgöra ärenden i vilka beslutanderätten tidigare varit delad mellan kommunerna och en statlig myndighet. Dock medförde det enligt departementschefen så svåröverskådliga konsekvenser att helt ta bort eller att ändra formerna för statsuppsikten i fråga om lokala förordningar att denna fråga krävde en mera omfattande utredning. Frågan borde ingå i bl. a. ordningsstadgeutredningens kommande arbete. Uttalandena lämnades utan erinran av riksdagen.

11.5.2 Allmänt om den statliga kontrollen

Statens tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten utövas i olika former. Utredningen redovisar i det följande i korthet några av de vanligaste formerna. Den grundläggande formen för statskontroll utövas genom att statsmakterna genom lagstiftning anger huvudmålen för den kommunala verksamheten. I samband härmed kan olika statliga myndigheter ges befogenhet att utfärda centrala föreskrifter. Statsmakterna utövar också med stöd av olika specialförfattningar en allmän tillsyn över att kommunerna driver sin verksamhet på ett effektivt och i övrigt tillfredsställande sätt. Tillsynen kan utövas på både central och regional nivå. Bl. a. ankommer det enligt en bestämmelse i L Instr. mera allmänt på länsstyrelsen att inom sitt verksamhetsområde övervaka att kommunerna fullgör vad som enligt lag eller annan författning åligger dem (5 §). Tillsynsmyndigheterna kan i sin verksamhet ha tillgång till olika tvångsmedel. Ett ingripande styrmedel utgör givetvis också statens möjligheter att genom den ekonomiska politiken bestämma över resurstilldelningen till kommunerna.

De nu nämnda formerna av statskontroll är av mera allmän karaktär. Kontrollen kan emellertid mera direkt ta sikte på en prövning av de enskilda kommunala beslutens innehåll. Det mest vidsträckta tillämpningsområdet har härvid den kontroll som sker på grund av besvär över kommunala beslut

genom kommunalbesvär enligt KL eller genom förvaltningsbesvär. Kommunalbesvär är den kontrollform som innebär det minsta ingreppet i den kommunala självstyrelsen, eftersom prövningen i det fallet är begränsad till en laglighetsprövning på grundval av de allmänna besvärsgrunderna i 7 kap. KL. Lagbestämmelser som sätter upp vissa normer eller riktlinjer för de kommunala besluten kan dock i praktiken medföra en mer eller mindre långtgående lämplighetsbedömning också i kommunalbesvärsmål. En ingående styrning kommer till stånd genom förvaltningsbesvären, där prövningen inte är inskränkt till en formell bedömning utan alltid avser också beslutets lämplighet och skälighet.

Kommunala beslut i vissa ärenden måste för att bli gällande underställas statlig myndighet för prövning och fastställelse. Underställningen var tidigare en vanlig kontrollform. I underställningsärendet görs en allsidig prövning av det underställda beslutets laglighet, lämplighet och ändamålsenlighet. Lokala förordningar som för sin giltighet kräver fastställelse är lokala ordningsstadgor, brandordningar och hamnordningar.

Statsmakternas strävan har under senare år gått mot en vidgad kommunal självstyrelse och en minskad byråkrati i samspelet mellan statliga och kommunala organ. Som en följd härav har underställningsinstitutet allt mer kommit att sättas i fråga. Enligt statsmakternas riktlinjer för ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati (prop. 1980/81:80, KU 13, rskr. 149) skall en fortsatt minskning av antalet underställningspliktiga ärendegrupper eftersträvas. Denna utveckling bör ses som ett uttryck för statsmakternas förtroende för kommunernas förmåga att själva sköta sina angelägenheter. I riktlinjerna framhålls att samarbetet mellan statliga och kommunala organ i allmänhet inte främjas av den form av statskontroll som underställningen utgör. Andra former som samråd och allmän rådgivning anses ligga mera i linje med en modern syn på samarbetet mellan statliga och kommunala myndigheter. Tillsammans med möjligheten att anföra kommunalbesvär och ett utvecklat system för samarbete utgör enligt statsmakterna det politiska ansvaret en god garanti för att de kommunala uppgifterna fullgörs på ett lämpligt sätt med hänsyn till laglighet och lämplighet. Det anges att underställningen i stort har spelet ut sin roll och att man i de fall där en statlig kontroll behövs i första hand bör välja former som är mindre ingripande i den kommunala självstyrelsen.[1]

Antalet underställningspliktiga ärenden har minskat kraftigt under senare år. Som exempel på ärenden som inte längre är underställningspliktiga kan nämnas beslut om reglemente för kommunstyrelse och kommunal besvärsnämnd, vissa avgiftsbeslut och finansiella beslut, delegationsbeslut, planer inom den kommunala barn- och äldreomsorgen och beslut om lån eller borgen.

Riksdagen har vid ett par tillfällen under senare år behandlat frågan om formerna för statlig kontroll av kommunala förordningar. I ett förslag till minskad statlig kontroll över kommunerna (prop. 1978/79:53) föreslog regeringen att kommunens beslut om antagande av brandordning inte längre skulle fastställas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle inte heller kunna besluta om brandordning för en kommun, som själv inte antar en sådan. I regeringsförslaget framhölls (s. 31) att en förutsättning för slopande av underställningsskyldigheten var att det i framtiden inte skulle vara möjligt att

[1]Se även prop. 1978/79:53 s. 15, 1978/79:111 s. 7, 1981/82:219 s. 21

straffbelägga förseelser mot lokala brandordningar. Enligt svensk rättsuppfattning borde det nämligen i princip inte ankomma på kommunerna att självständigt besluta om straffsanktionerade föreskrifter. Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte civilutskottet regeringsförslaget (CU 1978/79:2y). Konstitutionsutskottet ansåg däremot att länsstyrelsens allmänna tillsyn skulle bli ett alltför svagt instrument om kravet på underställning av brandordning slopades. Utskottet framhöll att vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av en ökad kommunal handlingsfrihet och å andra sidan behovet av ett övergripande ansvar för medborgarnas trygghet och säkerhet det senare intresset måste väga tyngre. Konstitutionsutskottet avstyrkte förslaget (KU 1978/79:26), som senare avvisades av riksdagen (rskr. 220). Som förut nämnts föreslår räddningstjänstkommittén i betänkandet (SOU 1983:77) Effektiv räddningstjänst att underställningsskyldigheten i fråga om brandordningar (enligt kommitténs förslag räddningstjänstordningar) i princip skall ersättas av ett samråd mellan kommunen och länsstyrelsen. Enligt förslaget får regeringen dock, om särskilda skäl föreligger, efter hemställan av länsstyrelsen besluta om räddningstjänstordning för en kommun.

Den 1 juli 1983 ersattes hälsovårdsstadgan av hälsoskyddslagen. Enligt hälsovårdsstadgan skulle de ytterligare föreskrifter avseende den allmänna hälsovården som behövdes för en kommun meddelas i lokal hälsovårdsordning. Hälsovårdsordningarna antogs av fullmäktige men skulle underställas länsstyrelsens prövning. Föreskrift i lokal hälsovårdsordning fick inte utan särskilda skäl på något väsentligt sätt avvika från bestämmelserna i en av regeringen fastställd normalhälsovårdsordning. I hälsoskyddslagen har underställningsskyldigheten och systemet med en normalhälsovårdsordning tagits bort. Lagen är en ramlag som innehåller grundläggande materiella bestämmelser och i övrigt bemyndiganden för regeringen och kommunerna att meddela närmare föreskrifter i de frågor som regleras i lagen. I regeringsförslaget (prop. 1981/82: 219) framhölls att den valda lagstiftningsmetoden medförde att behovet av likriktande bestämmelser i form av en normalhälsovårdsordning avsevärt minskade. De detaljbestämmelser som var av sådan allmän natur att de borde gälla hela landet kunde tas in i en hälsoskyddsförordning medan bestämmelser av lokal karaktär kunde meddelas av kommunerna. Lokala bestämmelser borde dock meddelas endast när det fanns ett starkt behov av dem. Riksdagen följde förslaget (SoU 1982/83:6, rskr. 35). Regeringen har bara i begränsad omfattning delegerat beslutanderätten i fråga om hälsoskyddsföreskrifter till kommunerna (10–12 §§ hälsoskyddsförordningen).

Lokal normgivning förekommer också i form av lokala renhållningsordningar med föreskrifter för bl. a. bortforsling av hushållsavfall inom kommunen samt lokala trafikföreskrifter. Beslut om renhållningsordning eller lokala trafikföreskrifter skall inte underställas statlig myndighet. För antagande av renhållningsordning föreskrivs i stället ett samråds- och utställningsförfarande. Även beslut om antagande av lokala trafikföreskrifter skall ha föregåtts av samråd. Polismyndighetens yttrande skall också inhämtas. Vidare har vägverket, trafiksäkerhetsverket och polismyndigheten rätt att överklaga den lokala trafiknämndens beslut.

11.5.3 Överväganden och förslag

Enligt AOst ankommer det på kommunfullmäktige att besluta om lokala ordningsföreskrifter. Fullmäktiges beslut överklagas genom kommunalbesvär. Denna ordning bör behållas. Till skillnad från vad som gäller enligt AOst bör enligt utredningens mening någon uttrycklig förslagsrätt för olika myndigheter inte finnas. Detta hindrar givetvis inte att myndigheter, organisationer eller enskilda hos kommun kan göra framställning om att ordningsföreskrifter av visst innehåll skall införas. Kommunala styrelser och nämnder kan alltid hos fullmäktige göra de framställningar som anses påkallade. Kommunen bör givetvis också vid behov remittera ett förslag om lokala ordningsföreskrifter till de myndigheter eller kommunala organ som i sin verksamhet kan komma att beröras av förslaget. Även i denna fråga anser utredningen att lagbestämmelser kan undvaras.

Utredningen övergår härefter till att behandla frågan om den statliga kontrollen av den kommunala normgivningen på ordningsområdet.

Utredningen har i det föregående ansett att det från lagteknisk synpunkt inte är möjligt att utforma ett bemyndigande för regeringen och kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter på ett sådant sätt att man ur bemyndigandet med någon exakthet kan utläsa vilka typer av föreskrifter som kan utfärdas med stöd av detta. Det föreslagna bemyndigandet har därför blivit allmänt hållet. Vidare har utredningen förutsatt att regeringen så långt det är möjligt kommer att utnyttja sin befogenhet enligt bemyndigandet att delegera normgivningskompetens till kommunerna. Kommunerna kommer härigenom, åtminstone formellt sett, att kunna föreskriva betydande begränsningar i den enskildes frihet och personliga förhållanden. Detta gäller så mycket mer som lokala ordningsföreskrifter enligt utredningens förslag kommer att kunna förenas med straffsanktion. Det säger sig självt att så vittgående formella befogenheter för kommunerna fordrar en effektiv garanti för att de kommunala besluten är lagliga, lämpliga och ändamålsenliga. De kommunala föreskrifterna får t. ex. inte bli så långtgående att de kommer i konflikt med den grundläggande principen i RF att för den enskilde betungande föreskrifter i allt väsentligt skall meddelas genom lag. Det kan med fog hävdas att en effektiv statlig kontroll är en förutsättning för att ett så vidsträckt bemyndigande som det föreslagna skall kunna utverkas. Sammanfattningsvis anser således utredningen att en fortsatt statlig kontroll över kommunernas normgivning på ordningsområdet inte kan undvaras.

De kontrollformer som enligt utredningens mening bör övervägas är kommunalbesvär och underställning samt ett samrådsförfarande med möjlighet till överprövning i enlighet med vad räddningstjänstkommittén har föreslagit i fråga om räddningstjänstordningarna. Utredningen vill redan nu framhålla att den omständigheten att de lokala ordningsföreskrifterna måste vara straffsanktionerade inte utgör något konstitutionellt hinder mot att underställningen slopas. Det kan anmärkas att underställning inte förekommer i fråga om lokala trafikföreskrifter eller lokala hälsoskyddsföreskrifter, vilka båda är straffsanktionerade.

Prövningen i kommunalbesvärsmål omfattar endast en bedömning från formell synpunkt av beslutets laglighet och inte en bedömning av dess lämplighet eller skälighet. Om man som utredningen har föreslagit tar in en

bestämmelse i ordningslagen om att lokala ordningsföreskrifter inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogad inskränkning i den enskildes frihet, kommer visserligen prövningen i besvärsärendet att i viss utsträckning innefatta en lämplighetsbedömning. Den överprövande myndigheten måste således pröva om den lokala föreskriften står i strid mot ordningslagens nu angivna bestämmelser. Av utredningens material framgår att det inte sällan har funnits anledning till kritik mot de lokala ordningsföreskrifter som underställts länsstyrelsernas prövning. Åtskilliga föreskrifter för vilka fastställelse har vägrats har haft sådan karaktär att de, om de genomförts, skulle ha inneburit relativt långtgående begränsningar i allmänhetens rörelsefrihet. I andra fall har fastställelse vägrats med motiveringen att frågan har varit reglerad i annan ordning och att den föreslagna föreskriften därför har stått i strid mot 7 § första stycket AOst. Länsstyrelsernas generella prövning av underställda föreskrifter har således utgjort en välbehövlig spärr mot olämpliga eller rent av olagliga bestämmelser. Inför meddelandet av lokala ordningsförskrifter måste det noga prövas om föreskrifterna är förenliga med RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. Denna prövning inrymmer särskilda svårigheter med hänsyn till att lokala ordningsföreskrifter kan röra en mängd olika frågor som har betydelse för en bred allmänhet.

Enligt utredningens mening måste det finnas en garanti för att beslut om generella, straffsanktionerade ordningsföreskrifter uppfyller grundläggande krav i fråga om laglighet, lämplighet och skälighet. Den främsta svagheten med kommunalbesvärsinstitutet som kontrollmedel i detta sammanhang är att en överprövning av det kommunala beslutet förutsätter initiativ från enskilda kommunmedlemmar. Beslut om lokala ordningsföreskrifter tilldrar sig i allmänhet inte någon större uppmärksamhet i massmedia och når härigenom inte i erforderlig utsträckning ut till allmänheten. Även detta förhållande bidrar till att försvaga kommunalbesvärsinstitutet som kontrollmedel. Härtill kommer att brister i fråga om laglighet och lämplighet hos lokala ordningsföreskrifter inte är påtagliga på samma sätt som brister inom exempelvis barn- eller äldreomsorgen, skolan, sjukvården eller annan samhällsservice, där standarden med ganska god säkerhet kan bedömas av den enskilde. Det kan därför förväntas att reaktioner från allmänheten mot olämpliga ordningsföreskrifter kommer först sedan bestämmelserna varit i tillämpning en tid och besvärsmöjligheten således inte längre föreligger. Utredningen anser mot bakgrund härav att möjligheterna att anföra kommunalbesvär mot beslut om lokala ordningsföreskrifter är ett alltför svagt instrument för att tillgodose behovet av statlig kontroll.

Strävandena i senare års lagstiftning mot en minskad statlig detaljreglering av kommunerna har varit både otvetydiga och energiska. Som ett led i denna strävan har underställningen av kommunala beslut tagits bort på åtskilliga områden. Denna utveckling har enligt utredningens mening varit naturlig. Statsmakterna har under de senaste decennierna lagt på kommunerna ansvaret för väsentliga samhällsuppgifter inom områden av central betydelse för medborgarna. Den kommunala verksamheten har härigenom fått grundläggande betydelse för samhällsekonomin och de enskilda medborgarnas välfärd. Samhällsarbetet har också fått en stark lokal förankring med ökade möjligheter för den enskilde att medverka i samhällsplaneringen. Det

har då framstått som både konsekvent och från effektivitetssynpunkt och kostnadssynpunkt lämpligt att kommunerna har getts ökad frihet såväl att bygga upp och utforma verksamheten på det sätt de själva finner lämpligt som att göra nödvändiga prioriteringar mellan olika verksamhetsområden.

Emellertid skiljer sig den kommunala befogenheten att meddela föreskrifter om allmän ordning på väsentliga punkter från de områden av kommunal verksamhet där statskontrollen i form av underställning efter hand har slopats. Frågor rörande allmän ordning är således inte i egentlig mening någon kommunal angelägenhet. Kommunernas befattning med dessa frågor är inte knuten till någon kommunal verksamhet, och den motsvaras således inte av något åliggande eller åtagande för kommunerna. Intresset av en kommunal självstyrelse på detta område är därför svagare än på många andra där den statliga styrningen har minskat. Att kommunerna tillagts befogenhet att besluta i dessa frågor är inte i första hand betingat av önskemålet om kommunal självstyrelse utan mera av rent praktiska skäl. Kommunerna kan förväntas ha större möjligheter än statliga organ att bedöma det lokala behovet av ordningsföreskrifter. Över huvud taget kan man konstatera att ordningsfrågor av den typ som det här är fråga om knappast har någon betydelse för det kommunala reformarbetet och för samhällsekonomin. De skäl som har legat till grund för att underställningen av kommunala beslut har slopats på andra områden har därför inte någon egentlig tyngd när det gäller de lokala ordningsföreskrifterna. På detta område har underställningsinstitutet endast marginell betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Underställningen är visserligen formellt sett ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Önskemålet att sådana ingrepp i den kommunala självstyrelsen undviks måste emellertid vägas mot behovet av att garantera medborgarna rättssäkerhet och trygghet på viktiga områden. Statsmakterna har ett övergripande ansvar i frågor som rör allmän ordning och säkerhet. Det innebär att kommunerna inte kan ges en obegränsad frihet på dessa områden, särskilt som ordningsföreskrifterna kan ha stor betydelse för andra än kommunmedlemmarna. Behovet av rättssäkerhet är givetvis särskilt stort när det är fråga om straffsanktionerade föreskrifter.

Vad utredningen har anfört i det föregående talar för att underställningsinstitutet behålls i fråga om de lokala ordningsföreskrifterna. Utredningen vill emellertid med några ord beröra den lösning som räddningstjänstkommittén har föreslagit i fråga om räddningstjänstordningarna. Dessa avses reglera den kommunala verksamheten på området. Statskontrollen blir alltså av direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen. Räddningstjänstordningarna rör frågor inom ett exakt bestämt ämnesområde. För att räddningstjänsten skall kunna fungera på ett effektivt sätt är ett intimt samarbete mellan länsstyrelsen och kommunerna nödvändigt. I bl. a. de hänseenden som nu har berörts skiljer sig räddningstjänstordningarna på ett avgörande sätt från de lokala ordningsföreskrifterna. Den statliga kontroll som skall ske i fråga om de senare föreskrifterna är av rent rättslig art. Utredningen anser att det är väsentligt att den statliga kontrollen på detta område sker i former som ger kontrollinstansen en självständig ställning i förhållande till kommunerna. Detta intresse tillgodoses inte fullt ut med ett samrådsförfarande. En lösning som innebär att länsstyrelsen vid oenighet

mellan länsstyrelsen och kommunen skall överlämna frågan till regeringen innebär vidare en risk för att länsstyrelsen ger vika och accepterar kommunens mening eller att regeringen i onödan belastas med ett stort antal ärenden av bagatellkaraktär.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående att underställningsskyldigheten behålls.

Enligt gällande rätt kan länsstyrelsen hos kommunen anmäla behov av lokal ordningsföreskrift av visst innehåll. Om kommunfullmäktige inte antar en sådan föreskrift, kan länsstyrelsen själv besluta i frågan. Denna möjlighet för länsstyrelsen innebär enligt utredningens uppfattning ett så betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen att den inte bör behållas. Bestämmelsen torde inte heller ha någon större praktisk betydelse. Länsstyrelsen bör givetvis även i framtiden hos kommunerna kunna påtala ett behov av olika ordningsföreskrifter. Särskilda författningsbestämmelser om detta behövs inte.

Utredningens förslag till bemyndigandebestämmelse ger som tidigare nämnts relativt stort utrymme för kommunerna att besluta om lokala ordningsföreskrifter. Även om syftet med den lokala normgivningen är att föreskrifterna skall anpassas till behovet av en reglering inom den enskilda kommunen, är det samtidigt angeläget att de lokala föreskrifterna inte skiljer sig alltför mycket i innehåll och utformning. En viss enhetlighet i den lokala normgivningen bör således eftersträvas. Utredningen anser att det inte är nödvändigt eller lämpligt att regeringen beslutar om "normalordningsföreskrifter". Däremot förutsätter utredningen att Svenska kommunförbundet utarbetar ett nytt normalförslag till ledning för kommunerna vid antagande av lokala ordningsföreskrifter.

12 Ordningsföreskrifter m. m. för hamnområden

12.1 Gällande rätt m. m.

En primär uppgift för utredningen är enligt direktiven att göra en författningsteknisk översyn av AOst och de lokala ordningsstadgorna samt att i anslutning härtill föreslå de ändringar som behövs från konstitutionell synpunkt. Utredningen kan enligt direktiven också ta upp frågor som har ett samband med de frågor som direkt följer av utredningsuppdraget. Utredningen har mot denna bakgrund funnit det motiverat att behandla också den lokala normgivning som finns i form av hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmän hamn.

Den rättsliga regleringen av frågor rörande ordning och säkerhet i de svenska allmänna hamnarna och i betydande omfattning också av verksamheten i hamnarna utgörs av särskilda för varje hamn gällande hamnordningar. Enligt förordningen (1874 nr 26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket (hamnordningsförordningen) skall det för varje större stapelstad[1] finnas en hamnordning med de föreskrifter rörande ordningen i hamnen som behövs utöver bestämmelserna i 1868 års ordningsstadga – numera AOst. Hamnordning kan enligt förordningen upprättas även för annan allmän hamn. Beträffande antagande, tillämpning m. m. av hamnordning skall AOst:s bestämmelser gälla. En hamnordning är således inte en lokal ordningsstadga som utfärdas med stöd av AOst utan en från AOst fristående författning som helt grundas på hamnordningsförordningens bestämmelser. Av att AOst:s bestämmelser skall gälla för bl. a. antagande av hamnordning följer att hamnordning skall antas av kommunfullmäktige och underställas länsstyrelsens prövning. För ändring av eller upphävande av hamnordning gäller samma förfarande. Länsstyrelsen skall enligt hamnordningsförordningen se till att hamnordning upprättas vid behov. Om särskild hamnordning inte behövs, skall länsstyrelsen enligt förordningen se till att "nödiga föreskrifter till främjande av ordningen i hamnen" ändå meddelas i överensstämmelse med AOst. Föreskrifterna i en hamnordning är ofta straffsanktionerade genom straffbestämmelser direkt i hamnordningen. Även föreskrifter om tvångsutförande på den enskildes bekostnad förekommer i hamnordningarna.

Hamnordningsförordningen gäller för allmän hamn. Allmän hamn inrättas sedan den 1 januari 1984 enligt bestämmelserna i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. En allmän hamn får enligt lagen inrättas eller utvidgas genom beslut av

[1] Stapelstäderna var städer med tullbehandlingsrätt, som i äldre tid hade ensamrätt till utrikeshandel.

regeringen eller sjöfartsverket, om hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln (1 §). Om en allmän hamn inte längre behövs för sitt ändamål, skall den helt eller delvis avlysas (2 §).

Generella regler om inrättande av allmän hamn tillkom först på 1880-talet. Många av landets hamnar är emellertid av väsentligt äldre ursprung. Det är därför i viss utsträckning osäkert vilka hamnar som f. n. är allmänna. Sjöfartsverket har mot denna bakgrund fått i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna och kommunerna göra en inventering av landets hamnar och att i samband härmed pröva var allmänna hamnar bör finnas i framtiden. Om en hamn anses böra vara allmän, skall verket fatta särskilt beslut härom. Om regeringen eller sjöfartsverket inte före utgången av december månad 1987 har beslutat att en hamn skall vara allmän, skall enligt övergångsbestämmelserna till lagen om inrättande m. m. av allmän farled och allmän hamn de allmänna hamnar som finns vid lagens ikraftträdande vid denna tidpunkt upphöra att vara allmänna. Fr. o. m. den 1 januari 1988 kommer det således att vara fullt klart vilka svenska hamnar som är allmänna hamnar.

För inrättande av allmän och enskild hamn gäller vidare bestämmelserna i vattenlagen (1983:291) om vattenföretag. Ett vattenföretag fordrar regelmässigt tillstånd enligt vattenlagen. Uppförande av anordningar på land i anslutning till en hamn ligger dock utanför vattenlagens reglering.

Vissa författningsbestämmelser anknyter till begreppet allmän hamn, t. ex. hamnordningsförordningen och lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn. Frånsett de bestämmelser om allmän hamn som finns i vissa specialförfattningar är innebörden av begreppet allmän hamn och rättsverkningarna av att en hamn är allmän oreglerade. På sedvanerättslig väg har dock utvecklats den principen att innehavaren av en allmän hamn i princip är skyldig att ta emot den trafik som söker sig till hamnen, när hamnen har upplåtits för sitt ändamål. Ett fartyg kan således avvisas från hamnen endast av utrymmesskäl eller om särskilda bestämmelser gör detta möjligt (SOU 1974:24 s. 22). Någon motsvarande skyldighet för innehavaren av en enskild hamn att ta emot trafik anses inte finnas. Det kan tilläggas att det saknar betydelse för en hamns karaktär av allmän eller enskild om den ägs av stat eller kommun eller av enskilda. Det helt övervägande antalet hamnar torde dock vara i kommunal ägo (SOU 1974:24 s. 22).

Bestämmelserna i 7 § AOst och i hamnordningsförordningen gör det möjligt för kommunerna att på formellt sett tre skilda vägar åstadkomma en reglering av hamnverksamheten och av ordningen och säkerheten i en allmän hamn. Kommunen kan för det första med stöd av 7 § AOst utfärda lokala ordningsföreskrifter för hamnområdet. Med "hamnområde" avses i detta sammanhang det område som i detaljplanen redovisas som specialområde för hamnverksamhet, dvs. i huvudsak själva landområdet.

Vidare kan kommunen i en hamnordning enligt hamnordningsförordningen meddela föreskrifter om ordningen i hamnen. Dessa föreskrifter blir, om inte annat anges, tillämpliga också inom sådana delar av hamnområdet som inte är tillgängliga för allmänheten. I detta sammanhang utgör uttrycket hamnområde inte någon klar bestämning av föreskrifternas geografiska tillämpningsområde.[1] Av en hamnordning skall emellertid regelmässigt framgå inom vilka områden på land och i vattnet som bestämmelserna skall tillämpas. Föreskrifterna i en hamnordning kan mera direkt än de lokala

[1]Se SOU 1974:24 s. 22 ff, Lennart Bergfelt, Inom vilket område gäller fastställd hamnordning?, SSFT 1966 s. 567.

ordningsföreskrifterna ta sikte på att reglera verksamheten i hamnen. Föreskrifterna skall nämligen inte avse tryggande av "den allmänna ordningen" utan av "ordningen i hamnen".[1]

Slutligen kan kommunen, om en särskild hamnordning inte behövs, enligt hamnordningsförordningen meddela "nödiga föreskrifter till främjande av ordningen i hamnen". Härmed torde avses separata ordningsföreskrifter som grundar sig direkt på hamnordningsförordningen och således inte särskilda för hamn gällande bestämmelser i lokal ordningsstadga.[2] Även dessa föreskrifter skall nämligen avse upprätthållande av "ordningen i hamnen" och inte, som de lokala ordningsföreskrifterna, upprätthållande av allmän ordning. De kan vidare endast gälla för allmän hamn.

Ordningen och säkerheten i en enskild hamn kan enligt gällande rätt endast regleras genom lokala ordningsföreskrifter enligt 7 § AOst.

Enligt kung. (1950:153) med tillämpningsföreskrifter till hamnordningsförordningen åligger det sjöfartsverket att upprätta normalförslag till hamnordning till ledning för innehavare av allmän hamn och för länsstyrelserna vid utfärdande av hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för hamnarna. Verket skall också lämna råd och upplysningar angående ordningsföreskrifter till innehavare av allmän hamn. I hamnordning och i andra ordningsföreskrifter för allmän hamn skall enligt kungörelsen regelmässigt anges det område i vattnet inom vilket föreskrifterna skall gälla.

Ett första normalförslag fastställdes av kommerskollegium år 1954. Förslaget drogs tillbaka sedan det hade kritiserats av JO. JO pekade bl. a. på att den befogenhet som genom hamnordningsförordningen hade tillagts de kommunala representativa organen att under kontroll av statlig myndighet utfärda straffsanktionerade ordningsföreskrifter av generell natur enligt förslaget i vissa hänseenden kunde delegeras till kommunala förvaltande organ. Vidare syntes enligt JO normalförslaget tillägga sådana organ en vidsträckt rätt att företa straffsanktionerade ingripanden i det enskilda fallet. Det var enligt JO också betänkligt att sanktionsbestämmelserna hade avfattats på ett sådant sätt att oklarhet kunde uppkomma angående deras räckvidd (JO 1956 s. 135).

Befogenheten att fastställa normalförslag fördes senare över från kommerskollegium till sjöfartsverket (KK 1955:674). Normalförslag till hamnordning har fastställts av sjöfartsverket år 1957 (sjöfartsverkets kung. 1957 A nr. 31). De av JO framförda synpunkterna synes inte ha beaktats till fullo vid upprättande av normalförslaget.

Normalförslaget innehåller föreskrifter av i huvudsak två skilda slag: dels ordningsföreskrifter i egentlig mening, dels föreskrifter som närmast kan betecknas som avtalsliknande villkor för hamnens brukande. Till det förra slaget av föreskrifter – i det följande benämnda ordningsföreskrifter – torde höra föreskrifter om fartygs hastighet o. d. (5 §), manövrering av fartyg och hantering av gods så att skada inte uppkommer (10 § första stycket, 12 § 2 mom.), förbud mot uppställning av arbetsredskap m. m. så att trafiken hindras eller tillfart till olika anordningar i hamnen hindras (13 § 2 mom.), förbud mot uppläggning av gods så att skada eller olägenhet uppstår (13 § 3 mom.), förbud mot förorening från fartyg (16 §), brandskyddsföreskrifter (17 §) samt vissa andra detaljbestämmelser (18 § 2, 3 och 5 mom.). Till det senare slaget av föreskrifter – i det följande benämnda driftsföreskrifter – kan

[1] Se Bernhard Staedler, Hamnreglemente, FT 1975 s. 97.

[2] Jfr SOU 1974:24 s. 25.

räknas föreskrifter om anmälningsskyldighet för ankommande och avgående fartyg (6 och 7 §§), uppvisande av konossement (8 §), förtöjning, förflyttning och ankring av fartyg (9 §), lastning, lossning och uppläggning av gods (12 § 1 mom., 13 § 1 mom.), bortskaffande av avfall, lossnings- och lastningsmaterial m. m. (14 §) och om anmälan vid skada (21 §).

Vidare finns bestämmelser om rätt för hamnmyndigheten att för särskilda fall meddela straffsanktionerade föreskrifter och anvisningar (bl. a. 9 § 1 mom. första stycket och 2 mom., 12 § 1 mom., 13 § 1 mom., 14 § 4 mom., 18 § och 19 § 4 mom.) och att avvisa eller bortvisa fartyg som kan befaras sjunka (19 § 2 mom.). Hamnmyndigheten får enligt förslaget i vissa fall bortföra upplagt gods på varuhavarens bekostnad (13 § 5 mom.).

Normalförslaget innehåller slutligen föreskrifter om straff och om rätt för polismyndigheten att vid försummelser av befälhavare, varuhavare m. fl. låta utföra åtgärd som enligt hamnordningen eller med stöd av denna meddelade föreskrifter åligger den försumlige (22 §). Föreskrifterna om straff m. m. gäller också vid underlåtenhet att iaktta sådana föreskrifter som här har betecknats som driftföreskrifter. Enligt sjöfartsverkets kommentar till förslaget bör hamnordning gälla inte bara inom det fastställda området i vattnet utan också inom det område på land som hamnområdet innefattar.

Utredningen har undersökt gällande hamnordningar för vissa större hamnar (Stockholm, Göteborg och Helsingborg samt förslag till hamnordning för Malmö). Innehållet i dessa hamnordningar skiljer sig inte nämnvärt från normalförslagets bestämmelser. Normalförslaget arbetas f. n. om inom sjöfartsverket. Det nya förslaget innebär främst en språklig modernisering. Flertalet bestämmelser om rätt för hamnförvaltning att meddela straffsanktionerade föreskrifter och anvisningar avses inte få någon motsvarighet i det nya normalförslaget.

12.2 Hamnutredningens förslag

1965 års hamnutredning behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1974:24) Förslag till hamnlag olika frågor rörande den författningsmässiga regleringen av hamnverksamheten, bl. a. frågan om ordningsföreskrifter för hamn. Utredningen konstaterade att regleringen på området var svåröverskådlig och i skilda hänseenden även materiellt bristfällig. Bristerna hade enligt utredningen klarast kommit till uttryck i fråga om hamnordningar och hamninnehavares befogenheter att meddela föreskrifter för upprätthållande av ordning och säkerhet i hamnen. Utredningen ansåg med hänsyn härtill att en klarare reglering av hamnväsendet var önskvärd. Bl. a. borde den sedvanerättsligt hävdade principen att en allmän hamn skall vara öppen för allmän samfärdsel lagfästas. Eftersom hamninnehavarens skyldighet att ta emot trafik inte kan göras villkorslös, förutsatte enligt utredningen ett lagfästande av denna princip att även hamninnehavarens befogenheter i skilda hänseenden författningsreglerades. Utredningen föreslog med hänsyn härtill att en särskild hamnlag skulle införas. Lagen skulle gälla för allmän hamn.

Hamnlagen skulle enligt förslaget innehålla grundläggande föreskrifter om

rättsförhållandet mellan hamninnehavaren och hamnens trafikanter. Hamninnehavaren skulle vara skyldig att hålla allmän hamn öppen för allmänt begagnande för den allmänna samfärdselns behov. För att inte denna princip skulle komma att kringgås genom att hamninnehavaren meddelade föreskrifter av skilda slag föreslogs en bestämmelse enligt vilken hamninnehavaren inte genom föreskrifter för användningen av hamnen och dess anordningar (driftsföreskrifter) skulle få oskäligt begränsa eller försvåra trafikanternas möjlighet att utnyttja denna. Hamninnehavaren skulle emellertid enligt andra bestämmelser ha rätt att i vissa fall besluta om avvisning eller förflyttning av fartyg eller gods. Detta avsågs bl. a. gälla om ett fartyg inte kunde beredas plats eller kunde befaras sjunka eller bli liggande i hamnen eller om befälhavaren bröt mot hamninnehavarens föreskrifter för användande av hamnen och detta medförde väsentlig olägenhet för annan trafikant.

Enligt hamnutredningen borde de ytterligare offentligrättsliga föreskrifter rörande ordning och säkerhet i en hamn som behövdes på grund av de lokala förhållandena meddelas i form av lokal ordningsstadga, utfärdad med stöd av AOst. Särskilda hamnordningar behövdes således inte vid sidan av den föreslagna hamnlagen och lokal ordningsstadga. Hamnordningsförordningen kunde till följd härav upphävas. Även gällande hamnordningar borde upphävas, sedan hamninnehavarna beretts tillfälle att anta lokala ordningsstadgor med bestämmelser för hamnens ordning och säkerhet.

Hamnutredningen föreslog vidare att hamninnehavarna skulle få utfärda särskilda driftsföreskrifter för hamnverksamheten. Dessa föreskrifter skulle inte vara av offentligrättslig natur utan deras rättsliga karaktär blev närmast att jämföra med klausuler i ett avtal. De kunde således sägas utgöra villkor för att trafikanterna skulle få bruka hamnen. Åsidosättande av föreskrifterna skulle inte kunna medföra några direkta påföljder – frånsett de som följde av hamnlagens bestämmelser – men förfarandet kunde ses som ett avtalsbrott och leda till skadeståndsskyldighet. Hamninnehavarens befogenhet att utfärda driftsföreskrifter var enligt utredningen en följd av dennes innehav av hamnen, och någon bemyndigandebestämmelse behövde därför inte tas in i lagen.

Hamnutredningens förslag har efter remissbehandling i vissa delar lett till lagstiftning (lagen 1981:655 om vissa avgifter i allmän hamn och följdändringar till lagen). Frågan om lagstiftning i övrigt med anledning av utredningens betänkande övervägs f. n. inom kommunikationsdepartementet.

Förslaget utsattes för omfattande kritik vid remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser ansåg att det fanns ett fortsatt behov av särskilda hamnordningar med föreskrifter om straff och andra sanktioner. *Sjöfartsverket* ansåg att det behövdes av central statlig myndighet fastställda hamnordningar som beaktade såväl önskemålet om likformighet som de särskilda behoven inom hamnar med olika godssammansättning. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* ansåg att bestämmelser om ordning och säkerhet borde samlas i en hamnordning, vilken lämpligen borde vara straffsanktionerad och innehålla föreskrifter om tvångsutförande på den försumliges bekostnad. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhöll att erforderliga bestämmelser knappast kunde utfärdas med stöd av 7 § AOst och att en klar rättsgrund borde skapas för

antagande och fastställelse av hamnordningar.

Svenska kommunförbundet ansåg det knappast motiverat att föra in särskilda ordnings- och säkerhetsföreskrifter för hamnområden i lokal ordningsstadga. En sådan särbehandling i lokal ordningsstadga av hamnområden skulle nämligen bryta den systematik som ligger till grund för uppbyggnaden av dessa stadgor. Enligt förbundet borde de större hamnarna ha särskilda av kommunfullmäktige antagna hamnordningar varjämte hamnmyndigheten borde ges effektiva sanktionsmedel för att övervaka ordningen och säkerheten i hamnen. Vid sidan härav borde enligt förbundet hamninnehavaren kunna meddela driftsföreskrifter. *Svenska hamnförbundet* menade att bestämmelser av hamnordningskaraktär var nödvändiga och att utredningen inte hade tillräckligt beaktat den kritik som såväl hamninnehavare som trafikanter hade fört fram mot bristen på straffsanktionerade föreskrifter i ordnings- och säkerhetshänseende. *Kommerskollegium* delade uppfattningen att förslaget inte gav hamninnehavarna alla de befogenheter som dessa behövde för att kunna leda och övervaka arbetet i hamnen. Vissa länsstyrelser ansåg dock att hamnordningarna kunde slopas *(länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Skaraborgs, Gävleborgs* och *Västerbottens län*).

12.3 Överväganden och förslag

Den drygt hundraåriga hamnordningsförordningen utgör alltjämt i väsentliga delar grunden för regleringen av verksamheten i de allmänna hamnarna och av frågor rörande ordning och säkerhet i hamnarna. Hamnordningsförordningen har inte anpassats till moderna förhållanden, och den är därför, både från språklig synpunkt och i övrigt, starkt föråldrad. Hamnordningsförordningens bestämmelser står också i strid mot RF:s regler om normgivningsmakten. Det övervägande antalet föreskrifter som utfärdas med stöd av förordningen är straffsanktionerade, och de utgör härigenom sådana föreskrifter om brott som enligt 8 kap. 3 § RF i princip skall meddelas genom lag. Befogenheten att besluta normer på området kan visserligen delegeras till lokalt eller regionalt organ med stöd av 8 kap. 7 § första stycket RF. Bemyndigande måste dock ske genom bestämmelser i lag. Vissa föreskrifter i gällande hamnordningar rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden inbördes. Sådana föreskrifter faller inom det s. k. obligatoriska lagområdet, och delegation av riksdagens normgivningsmakt i ämnet kan över huvud taget inte ske. Enligt utredningens mening är de nu påtalade bristerna i hamnordningsförordningen och i de lokala hamnordningarna så betydande att förordningen bör ersättas av en reglering som är anpassad till RF och som tillgodoser behovet av ordningsföreskrifter och andra föreskrifter för hamnväsendet.

I normalförslaget till hamnordning och i de hamnordningar som utredningen har undersökt finns som tidigare nämnts föreskrifter av i huvudsak två slag. Föreskrifterna är dels ordningsföreskrifter i egentlig mening om t. ex. förebyggande av skada vid olika åtgärder, dels driftsföreskrifter som kan sägas innehålla de villkor som hamninnehavaren ställer upp för utnyttjande av hamnen och dess anordningar. Någon skarp gräns mellan de båda slagen

av föreskrifter kan visserligen inte dras. Både ordningsföreskrifterna och driftsföreskrifterna är genomgående straffsanktionerade i hamnordningarna, och det finns också bestämmelser som gör det möjligt för hamninnehavaren att begära polishandräckning för utförande av åtgärder som enligt driftsföreskrifterna ankommer på hamnens trafikanter. Att man i den praktiska tillämpningen har haft svårt för att skilja mellan typiska ordningsföreskrifter och driftsföreskrifter har bl. a. visat sig genom att de privaträttsliga reglementen som har vuxit fram i vissa allmänna hamnar som ett komplement till de offentligrättsliga hamnordningarna ofta avser i stort sett samma ämnen som hamnordningarna.[1]

Mot bakgrund inte minst av hamnutredningens förslag och remissutfallet anser ordningsstadgeutredningen att man bör behålla möjligheten att utfärda både ordningsföreskrifter och driftsföreskrifter för hamnverksamheten, dvs. i allt väsentligt föreskrifter som nu finns i hamnordningarna. Ordningsföreskrifterna, som i stor utsträckning också innefattar säkerhetsbestämmelser, bör liksom nu utgöra en offentligrättslig reglering av verksamheten i hamnen med möjligheter att förena de olika föreskrifterna med straff och andra tvångsmedel. Utredningen undersöker härvid först om det är möjligt att – som hamnutredningen föreslagit – utfärda flertalet ordningsföreskrifter för hamn i form av lokala ordningsföreskrifter.

En lokal ordningsföreskrift skall i princip avse upprätthållande av allmän ordning. De föreskrifter av ofta mycket speciell karaktär som behövs för att en hamn skall fungera på ett för alla tillfredsställande sätt och som kanske bara riktar sig till ett relativt fåtal trafikanter kan emellertid knappast anses vara av så allmän natur att de osökt kan föras in under begreppet allmän ordning. Vad som har sagts nu gäller särskilt för de allmänna hamnarna med omfattande transport av gods eller passagerare. Den verksamhet som bedrivs i dessa hamnar är ofta jämförbar med en modern industrianläggning. Av än större betydelse är emellertid det förhållandet att ordningsföreskrifter kan behövas också för sådana delar av hamnen som inte är tillgängliga för allmänheten och som därför inte är allmänna platser. Ordningsföreskrifter för hamnområden som inte är allmän plats kan givetvis inte grundas på ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. Utredningen anser således att behovet av ordnings- och säkerhetsföreskrifter för en hamn inte kan tillgodoses genom det hittills föreslagna bemyndigandet för kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter.

Enligt utredningens mening får det anses lämpligt att ordningsföreskrifter för hamn även i fortsättningen kan utfärdas på lokal nivå. Föreskrifterna måste nämligen kunna anpassas till de mångskiftande förhållandena i hamnarna. Behovet av ordningsföreskrifter är uppenbarligen störst i fråga om de allmänna hamnarna med betydande kommersiell trafik och omfattande godshantering. Ordningsföreskrifter kan emellertid också behövas för hamnar som inte har någon större betydelse för den allmänna samfärdseln. Detsamma kan gälla för en hamn som uteslutande har betydelse för exempelvis fritidsbåtstrafiken. Utredningen anser med hänsyn härtill att ordningsföreskrifter bör kunna utfärdas för både allmänna och enskilda hamnar.

Som tidigare nämnts skall straffsanktionerade ordningsföreskrifter för hamn enligt huvudregeln meddelas genom lag. Ett bemyndigande för

[1] SOU 1974:24 s. 58, Staedler a. a. s. 97.

förvaltningsmyndigheter och kommuner att utfärda sådana föreskrifter kan dock meddelas enligt 8 kap. 7 § första stycket tredje punkten RF (kommunikationer). Utredningen föreslår att ett sådant bemyndigande tas in i lag. Det bör innefatta en rätt för regeringen och kommunerna att meddela de föreskrifter om ordningen och säkerheten i en hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen. Föreskrifterna avser verksamheten i hamnen och inte den allmänna ordningen. Det framstår därför inte som motiverat att kommunerna skall kunna meddela föreskrifter för annat än kommunala hamnar. I fråga om hamnar som ägs eller förvaltas av staten eller av enskild bör regeringen därför kunna överlåta sin befogenhet att meddela föreskrifter inte till kommunerna utan till länsstyrelsen.

Ordningsföreskrifter för hamn måste kunna gälla både i vatten och på land. Då det gäller att ange föreskrifternas geografiska tillämpningsområde finns det emellertid inte något vedertaget begrepp att anknyta till. Uttrycket "hamnområde", som förekommer i åtskilliga författningar, har således inte någon entydig innebörd.[1] Bemyndigandet bör därför kompletteras med en föreskrift om att man vid meddelande av föreskrifter om ordning och säkerhet i en hamn klart skall ange det område i vatten och på land inom vilket föreskrifterna skall gälla. Detta kan ske genom hänvisning till karta.

Från systematisk synpunkt kunde det i och för sig falla sig naturligt att ta in bemyndigandet i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (jfr 1 § tredje och sjätte punkterna i lagen). Enligt utredningens mening får det emellertid anses lämpligt att ordningslagens bestämmelser om straff och om möjligheter till tvångsutförande på den enskildes bekostnad kan göras tillämpliga på de ordningsföreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet. Utredningen anser med hänsyn härtill att bemyndigandet bör tas in i ordningslagen. För en sådan lösning talar också den omständigheten att samma förfarande bör gälla för antagande m. m. av hamnföreskrifter som för lokala ordningsföreskrifter.

Enligt den tidigare nämnda kungörelsen 1950:153 skall sjöfartsverket upprätta normalförslag till hamnordning. Gällande normalförslag är från år 1957. Enligt utredningens mening finns det inte något behov av ett av statlig myndighet fastställt normalförslag. Utredningen förutsätter i stället att kommunernas organisationer – i detta fallet Svenska kommunförbundet och Svenska hamnförbundet – upprättar normalförslag och att samråd därvid sker med sjöfartsverket.

Även driftsföreskrifter av det slag som är vanliga i hamnordningarna måste emellertid kunna meddelas i framtiden, om verksamheten i särskilt de allmänna hamnarna skall kunna bedrivas snabbt, friktionsfritt och säkert. Driftsföreskrifterna rör bl. a. anmälningsskyldighet för fartyg, lastning, lossning, uppläggning av gods och användning av olika anordningar i hamnen. Utredningen anser i likhet med hamnutredningen att sådana föreskrifter bör ses som hamninnehavarens villkor för att trafikanterna skall få bruka hamnen. Eftersom föreskrifterna i huvudsak får anses vila på avtalsrättslig grund, bör de kunna utfärdas av hamninnehavaren i form av ett privaträttsligt reglemente e. d. utan medverkan av offentlig myndighet. Driftsföreskrifterna kommer härigenom – till skillnad från vad som är fallet

[1] SOU 1974:24 s. 22, se även lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.

nu – inte att vara straffsanktionerade. Ett åsidosättande av föreskrifterna kan dock medföra skadestånd eller andra civilrättsliga sanktioner. Driftsföreskrifter kan utfärdas av hamninnehavarna utan särskilt bemyndigande.

Emellertid fyller den hittills föreslagna regleringen inte behovet av bestämmelser för framför allt de allmänna hamnarna. Som hamnutredningen redovisade i sitt betänkande anses trafikanternas dispositionsrätt till en allmän hamn – till skillnad från vad som anses gälla för enskild hamn – inte grunda sig på ett avtalsrättsligt förhållande till hamninnehavaren. Dispositionsrätten anses i stället vara en följd av att hamnen har upplåtits för allmänt begagnande. Innehavaren av en allmän hamn är enligt hamnutredningen således i princip skyldig att ta emot trafikanter som söker sig till hamnen. Denna princip är visserligen inte lagfäst men den synes ändå tillämpas i praktiken som en rättsregel grundad på sedvanan. Hamnutredningen framhöll att en sådan regel inte kan göras villkorslös. Det måste, anförde hamnutredningen, finnas bestämmelser enligt vilka hamninnehavaren i vissa fall får avvisa, bortvisa eller flytta fartyg och gods.

Vissa bestämmelser i gällande hamnordningar ger hamninnehavaren en rätt att avvisa eller bortvisa fartyg och att låta bortföra gods på varuhavarens bekostnad. Enligt ordningsstadgeutredningens mening talar mycket för att bestämmelser av denna innebörd måste finnas i framtiden. Sådana bestämmelser rör emellertid enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, och de kan därför inte bli föremål för delegation. Nu gällande bestämmelser i hamnordningarna om avvisning m. m. av fartyg har enligt övergångsbestämmelserna till RF behållit sin giltighet. Sådana bestämmelser måste, om de skall finnas kvar, för framtiden ges i lag. En förutsättning för att hamnordningsförordningen, som alltjämt utgör den enda rättsliga grunden för föreskrifter av denna typ, skall kunna upphävas är således, såvitt utredningen kan bedöma, att de bestämmelser om rätt för hamninnehavare att avvisa eller bortvisa trafikanter m. m. som anses behövas tas in i lag. Den frågan bör emellertid prövas samtidigt som ställning tas till hamnutredningens förslag i de delar som ännu inte föranlett lagstiftning. Utredningen förutsätter att frågan beaktas i den beredning av det förslaget som f. n. pågår i kommunikationsdepartementet och utredningen framlägger inte några egna förslag i ämnet.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att hamnordningsförordningen upphävs och ersätts av ett bemyndigande i enlighet med vad utredningen tidigare har föreslagit. Även 1950 års tillämpningskungörelse till förordningen bör upphävas.

13 10 § länsstyrelseinstruktionen

13.1 Inledning

I föregående kapitel har utredningen behandlat den lokala normgivning i frågor rörande allmän ordning och säkerhet som primärt ankommer på kommunerna, men där länsstyrelsen har getts vissa kontroll- och tillsynsbefogenheter. Emellertid har länsstyrelsen sedan gammalt en självständig rätt att med stöd av L Instr. utfärda föreskrifter om allmän ordning och säkerhet. Enligt 10 § L Instr. får länsstyrelsen således för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet förelägga vite, när påföljd inte är bestämd i lag eller annan författning. Beslut om vitesföreläggande skall i regel fattas av landshövdingen (29 § tredje stycket, 30 och 31 §§ L Instr.). Beslutet överklagas hos regeringen genom besvär (2 § L Instr., 18 § första stycket allmänna verksstadgan, 1965:600). L Instr. innehåller i övrigt inte några författanderegler rörande viten enligt 10 §.

Viten förekommer i flera olika former. Vanligast är det s. k. förfarandevitet som används av domstolar och andra myndigheter för att förmå någon att infinna sig vid myndigheten, tillhandahålla handlingar m. m. och det materiella vitet som används för att ge eftertryck åt framför allt förvaltningsmyndigheters beslut. Härutöver finns dels det generella vitet, dvs. vite som riktar sig till var och en och som närmast har karaktären av en straffbestämmelse, dels avtalsvitet som är ett på förhand bestämt skadestånd.

Vitesinstitutet är mycket knapphändigt reglerat i lag och har härigenom nära nog helt fått sin utformning genom rättspraxis. Utredningen finner dock inte anledning att närmare gå in på denna praxis, som främst rör det s. k. materiella vitet.

En myndighet får inte förelägga vite utan uttryckligt författningsstöd. Om det inte av författningen framgår vilken myndighet som skall pröva frågan om vitets utdömande, ankommer prövningen på allmän domstol. Eftersom bestämmelser om utdömande av vite saknas i L Instr., ankommer det således på allmän domstol att utdöma viten enligt 10 § L Instr. Talan om vitets utdömande förs av allmän åklagare. Enligt 18 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken handläggs målet i samma ordning som ett bötesmål. För indrivning av viten som har förelagts och utdömts enligt 10 § L Instr. gäller samma regler som för indrivning av böter (25 kap. 8 § BrB). Som en allmän princip brukar gälla att ett vitesföreläggande skall ha vunnit laga kraft för att det skall bli gällande. Enligt vissa författningar kan dock en myndighet i brådskande fall förordna att vitesbeslutet skall gälla omedelbart.

Sådana förordnanden anses kräva uttryckligt författningsstöd. Bestämmelser om omedelbar verkställighet av vitesföreläggande enligt 10 § L Instr. saknas.

Riksdagen har nyligen antagit en lag om viten m. m. (prop. 1984/85:96, JuU 22, rskr. 211). Genom lagen, som träder i kraft den 1 juli 1985, kodifieras vissa av de allmänna regler som gäller enligt praxis. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att på olika sätt effektivisera vitesinstitutet. Mål om utdömande av generella viten, dvs. viten som riktar sig till var och en, skall även i fortsättningen handläggas vid allmän domstol medan andra vitesmål i regel skall handläggas vid länsrätt. De generella vitena berörs i övrigt inte av förslaget.

Innebörden av 10 § L Instr. har tolkats på olika sätt. Man har bl. a. ifrågasatt om bestämmelsen ger rätt att utfärda inte bara individuella utan också generella vitesföreläggande, dvs. vad som normalt betecknas som föreskrifter. Även bortsett från detta betydelsefulla tolkningsproblem anses oklarhet allmänt råda om vilka befogenheter länsstyrelsen har enligt bestämmelsen. För att något belysa dessa problem ger utredningen i det följande en kort redogörelse för bestämmelsens historiska bakgrund. Därefter redovisar utredningen olika uttalanden i rättspraxis och i den juridiska litteraturen angående bestämmelsens tillämpning.

13.2 Allmän bakgrund

Redan vid mitten av 1700-talet var det vanligt att landshövdingarna utfärdade allmänna kungörelser i s. k. ekonomi- och politimål, dvs. i ämnen som rörde allmän hushållning och allmän ordning. Dessa allmänna bestämmelser förenades ofta med föreskrifter om vite som påföljd för överträdelser. Författningsstödet för dessa åtgärder var länge tvivelaktigt. Från 1800-talets mitt kom emellertid länsstyrelsens förordningsmakt att regleras genom en mängd skilda författningsbemyndiganden på bl. a. ordningens, hälsovårdens, skogs- och naturvårdens och trafikens områden. En sådan författning var 1855 års landshövdingeinstruktion[1]. Enligt instruktionens 10 § skulle länsstyrelsen som länets högsta polismyndighet ha omsorgsfull vårdnad om att ordning och säkerhet upprätthölls, vidta erforderliga åtgärder vid brott häremot samt i övrigt se till att begångna brott blev i laga ordning beivrade. För handhavande av dessa uppgifter fick länsstyrelsen stadga erforderliga viten i sådana fall där ansvar inte var bestämt i lag. Med "lag" torde ha avsetts även ekonomi- och politiförfattningar[2]. Bemyndigandet gällde således inte ekonomi- och politimål i allmänhet utan begränsades till att avse upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Vid instruktionens tillkomst kritiserade JO att länsstyrelsen uppenbarligen fått en rätt att utfärda självständiga primära regler och "till brott kvalificera vad av lagen ej för brott är avsett"[3]. Förfarandet innebar enligt JO en grundlagsstridig delegation av konungens ekonomiska lagstiftningsmakt. JO:s uppfattning avvisades dock av ständerna som ansåg det "vara överlämnat åt KB, att meddela sådana ordningsföreskrifter, som av tillfälliga eller lokala förhållanden kunna påkallas". Det framhölls som nödvändigt att

[1]Kungl. instruktion 10.11.1855 (nr 90) för landshövdingarne i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda tjänstemän.

[2]Håkan Strömberg, Den lokala förordningsmakten, 1954, s. 53.

[3]Strömberg a.a. s. 53.

länsstyrelsen för att efterlevnaden av föreskrifterna skulle kunna upprätthållas, skulle få förena dessa med "nödigt ansvar". Bestämmelsen i landshövdingeinstruktionen synes således ha syftat till att ge länsstyrelsen rätt att utfärda generella ordningsföreskrifter av i vart fall tillfällig eller lokal natur[1]. Bemyndigandet har kommit att kvarstå i senare instruktioner[2].

13.3 Länsstyrelsens befogenheter enligt 10 § L Instr.

13.3.1 Allmänt

Bemyndigandet i 10 § L Instr. anger endast ofullständigt förutsättningarna för bestämmelsens tillämpning. Redan ändamålsbestämningen "allmän ordning och säkerhet" är obestämd. Bestämmelsen besvarar inte heller de övriga frågor som kan ställas, t. ex. om bemyndigandet ger en befogenhet att utfärda både generella och individuella vitesförelägganden eller endast endera och om de förelägganden som utfärdas enligt bestämmelsen endast får avse rättsområden som är helt oreglerade eller om de också får "fylla ut" gällande författningar. Det framgår inte om ett föreläggande skall ha vunnit laga kraft för att kunna verkställas. Inte heller har gränserna mot annan lokal normgivning – om bestämmelsen nu ger en rätt att besluta normer – angetts.

Det är svårt att slå fast vilka befogenheter bestämmelsen enligt gällande rätt ger länsstyrelserna. Frånsett de uttalanden som gjordes av ständerna vid tillkomsten av 1855 års landshövdingeinstruktion saknas förarbeten till paragrafen. Den i och för sig relativt rikhaltiga förvaltningsrättsliga litteratur som behandlar bestämmelsen är genomgående ganska gammal. Även rättspraxis på området är gammal. En undersökning av vad som kan anses vara gällande rätt försvåras också av att praxis knappast är entydig och av att skilda meningar ofta rått inom den juridiska litteraturen i fråga om bestämmelsens "rätta" innebörd. Förhållandet kompliceras ytterligare av att såväl den juridiska litteraturen som rättspraxis har ett delvis annat normbegrepp än det som gäller enligt RF.

De gränser som bestämningen "allmän ordning och säkerhet" ger för länsstyrelsens befogenheter enligt paragrafen är som nämnts mycket obestämda. Särskilt ordningsbegreppet är i hög grad betingat av de vid varje tid rådande värderingarna i samhället. Överrättspraxis visar att länsstyrelserna i allmänhet har hållit sig inom ramarna för vad man traditionellt menar med allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen i 10 § L Instr. har i stor utsträckning använts för att meddela förelägganden och förbud rörande militära områden, trafiksäkerhet, användning av skjutbanor, tillsyn över hundar, nöjestillställningar, allmänna föredrag m. m. Särskilt under början av 1900-talet användes den inte sällan vid arbetskonflikter eller under politiskt oroliga förhållanden. Emellanåt synes dock motiven för ingripande med vitesförelägganden ha gått utöver ordnings- och säkerhetsbegreppen och avsett t. ex. hälsovård eller näringspolitik.[3]

[1] Strömberg a.a. s. 54.

[2] 1918 års L Instr. (dock här i övergångsbestämmelserna), 1937 års L Instr., 1953 års L Instr., 1958 års L Instr. och nu gällande instruktion.

[3] Strömberg a. a. s. 86 f och där anmärkta rättsfall.

13.3.2 Generella eller individuella förelägganden

Bestämmelsen i 10 § L Instr. synes ursprungligen ha uppfattats som innebärande ett slags normgivningsmakt, dock endast som ett bemyndigande för myndigheten att utfärda föreskrifter med lokalt eller tidsmässigt begränsat tillämpningsområde. Bestämmelsens språkliga avfattning ger inte heller något svar på frågan om bestämmelsen ger länsstyrelsen en rätt att utfärda individuella förelägganden mot enskilda. "Vite" utgjorde under lång tid en beteckning för bötesstraff. Uttrycken "böter" och "vite" användes således inte sällan synonymt, särskilt i lokala ordningsstadgor och i föreskrifter av länsstyrelsen men även i allmänna författningar.[1] Enligt paragrafens ursprungliga lydelse fick länsstyrelsen "stadga" erforderliga viten, vilket genom KK 1964:765 ändrades till "förelägga". Det har hävdats att denna ändring talar mot att länsstyrelsen numera får utfärda generella föreskrifter.[2]

Inom den juridiska doktrinen har vissa författare ansett att bestämmelsen ger en rätt att meddela generella föreskrifter, andra att den avser endast individuella förelägganden. Ibland har länsstyrelsen ansetts vara behörig att meddela båda generella och individuella förelägganden.[3] Håkan Strömberg, som på 1950-talet ingående behandlat frågan i sin avhandling om den lokala förordningsmakten, ansåg då att länsstyrelsen med stöd av paragrafen kunde meddela dels generella och varaktiga föreskrifter för hela länet eller del av detta, dels individuella förelägganden eller förbud mot enskilda. En förutsättning för att generella förelägganden skulle kunna ges var enligt Strömberg att dessa betingades av tillfälliga eller lokala förhållanden inom länet. Individuella förelägganden skulle kunna ges, om det förelåg en störning av eller ett hot mot allmän ordning av så extraordinär natur att situationen varken var förutsedd i gällande författningar eller lämpligen borde regleras genom generella föreskrifter. Som exempel på generella föreskrifter nämnde Strömberg fridlysningar av vissa konkret angivna områden.[4] Strömberg har under senare år ställt sig något mera tveksam till om länsstyrelsen alls kan meddela generella föreskrifter med stöd av stadgandet.[5]

I äldre rättspraxis har i allmänhet både generella och individuella förelägganden godtagits. Länsstyrelserna har t. ex. utfärdat generella och varaktiga föreskrifter om handel vid torgdagar, kreatursmöten och likvidationsmöten på landet samt individuella förelägganden angående exempelvis förbud mot kvacksalveri, mot anordnande av nöjestillställningar, mot föredrag på allmän väg och om vård av hundar.[6] Länsstyrelserna har härvid ibland ingripit på rättsområden som varit helt oreglerade och ibland meddelat föreskrifter i anslutning till gällande författningar och på detta sätt utvidgat författningens tillämpningsområde. Det senare förfarandet har godtagits i rättspraxis[7]. Länsstyrelserna synes numera inte besluta om individuella vitesförelägganden med stöd av 10 § L Instr.[8] Däremot förekommer i relativt stor omfattning generella vitesförelägganden, dvs. föreskrifter.[9]

Sammanfattningsvis kan sägas att bestämmelsen i 10 § L Instr. synes ha uppfattats som ett reservstadgande som har använts när möjlighet saknats att ingripa med stöd av andra författningar. Många rättsområden var vid

[1] Lavin, Offentligrättsligt vite I, 1978, s. 11, Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier, 1958, s. 15, Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt III, 1949, s. 559.

[2] Strömberg, Speciell förvaltningsrätt, 1983, s. 43.

[3] Sundberg Allmän förvaltningsrätt, 1955, s. 678, Herlitz a. a. s. 292, 560 not 4, Strömberg, Den lokala förordningsmakten, s. 73, Lavin a. a. s. 38 f.

[4] Strömberg, Den lokala förordningsmakten s. 76.

[5] Strömberg, Speciell förvaltningsrätt, s. 42 f och Normgivningsmakten s. 53 och 102.

[6] Strömberg, Den lokala förordningsmakten s. 72 och 77 samt där anmärkta rättsfall.

[7] Se RÅ 1937 S. 105, 1940 E 86, 1951 I 14 och NJA 1939 s. 572.

[8] Lavin, del II, s. 32 not. 15, se dock RÅ 1951 I 14.

[9] Se avsnitt 13.4 samt hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 14 februari 1984 och RH 165:81.

bestämmelsens tillkomst oreglerade eller ofullständigt reglerade, vilket medförde att den under lång tid hade ett relativt vidsträckt tillämpningsområde. Detta framgår också av rättspraxis på området. Genom det lagstiftningsarbete som kontinuerligt har bedrivits under 1900-talet och som har resulterat i en mängd författningar rörande bl. a. allmän ordning och säkerhet – främst AOst och LAS – byggnadsväsende, hälsovård, naturvård, trafik m. m. har bestämmelsens betydelse minskat. Dessa nya författningar innehåller generella ansvarsbestämmelser, vilket utesluter en tillämpning av 10 § L Instr. De öppnar också möjlighet för myndigheterna att ingripa med individuella vitesföreläggganden i det enskilda fallet.

13.3.3 Vite får inte föreläggas när påföljd är bestämd

Länsstyrelsen får inte förelägga vite enligt 10 § L Instr. när "påföljd" är bestämd i lag eller annan författning. Enligt äldre instruktioner fick vite inte stadgas när "ansvar" var bestämt i lag. Ändringen synes ha gjorts för att åstadkomma en anpassning till BrB:s påföljdsbegrepp.

Vid tillämpningen av vissa äldre författningar har uttrycket "påföljd" i bestämmelser om kombination av vite och påföljd ansetts innefatta även vissa förvaltningsrättsliga tvångsmedel, t. ex. handräckning, arbetsrättsligt skadestånd, verkställighet på den enskildes bekostnad m. m. Det har hävdats att rättsverkningar av det slag som nu har nämnts generellt bör kunna anses som "påföljd" vid tillämpning av kravet att annan påföljd ej får vara stadgad.[1] Frågan får emellertid anses vara i huvudsak outredd.

13.3.4 Vid vilken tidpunkt blir föreläggandet gällande?

I gällande beslut enligt 10 § L Instr. (se avsnitt 13.4) finns ofta föreskrifter om att beslutet skall gälla omedelbart eller att det skall träda i kraft vid viss tidpunkt under besvärstiden. Skälet till att beslutet skall börja gälla så snart är i allmänhet att viktiga allmänna intressen måste tillgodoses skyndsamt. Förordnanden av detta slag anses i princip kräva författningsstöd, vilket saknas i L Instr. Det har i den juridiska litteraturen hävdats att förordnanden om omedelbar verkställighet kan meddelas även utan författningsstöd när ett viktigt allmänt intresse kräver snabb verkställighet, t. ex. beslut om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.[2]

Frågan är då om det finns en skyldighet att efterkomma ett föreläggande trots att detta ännu inte har vunnit laga kraft. I mål om utdömande av individuella viten har de allmänna domstolarna under senare år vanligen ansett att någon sådan skyldighet i princip inte föreligger.[3] I fråga om utdömande av generella viten enligt 10 § L Instr. är rättspraxis sparsam. Hovrätten över Skåne och Blekinge prövade dock i ett avgörande år 1984 lagligheten i ett vitesföreläggande enligt 10 § L Instr. Länsstyrelsen i Blekinge län hade, sedan en sovjetisk ubåt gått på grund i Karlskrona skärgård, den 29 oktober 1981 avlyst ett område av skärgården. I målet fördes talan om utdömande av vitet, 10 000 kr., mot fyra personer som den 31 oktober överträtt tillträdesförbudet. Talan ogillades med motiveringen att allmänheten vid tiden för överträdelsen inte på i vitesförbudet föreskrivet sätt – kungörelse och anslag – hade underrättats om beslutet och de tilltalade

[1] Lavin a. a. s. 48.

[2] Lavin a. a. s. 111, Strömberg i FT 1961 s. 256 och Allmän förvaltningsrätt, 1984 s. 134.

[3] Lavin a. a. s. 109, jfr det äldre rättsfallet NJA 1939, s. 572.

inte heller, såvitt visats, på annat sätt känt till att de beträdde avlyst område. Av domskälen framgår inte huruvida domstolarna, om vitesförbudet hade varit kungjort i vederbörlig ordning, skulle ha ansett beslutet vara gällande först sedan detta hade vunnit laga kraft (dom den 14 februari 1984, DB 5041).

13.3.5 Förhållandet till andra författningar

Länsstyrelsen synes, om hänsynen till allmän ordning och säkerhet kräver det, ha rätt att ingripa med vitesförelägganden på rättsområden som är helt eller väsentligen oreglerade. Frågan om länsstyrelsen kan komplettera en allmän författning genom ett vitesföreläggande är svårare att besvara.

Avgörande vikt torde få fästas vid om författningen i fråga varit avsedd att uttömmande reglera ett visst område eller inte.[1] Detta kan emellertid vara svårt att avgöra. Som tidigare nämnts har länsstyrelserna i rättspraxis ansetts kunna fylla ut en författning som har visat sig vara otillräcklig. Av gällande beslut enligt 10 § L Instr. framgår också att länsstyrelserna anser sig ha en sådan befogenhet.

Bestämmelsen i 10 § L Instr. kan inte användas för att utfärda vitessanktionerade föreskrifter som enligt författningsbemyndigande ankommer på annan myndighet.[2] Länsstyrelsen kan således inte utfärda föreskrifter om trafik, hälsovård, byggnadsväsende m. m., även om föreskrifterna skulle vara betingade av ordnings- eller säkerhetsskäl. Särskilda problem uppkommer, när man skall avgränsa länsstyrelsens befogenhet enligt paragrafen gentemot kommunernas rätt att anta lokala ordningsstadgor.

Enligt 1868 års ordningsstadga kunde länsstyrelsen i brådskande fall och om det behövdes för ordningens vidmakthållande utfärda sådana lokala ordningsföreskrifter som normalt låg inom ramen för kommunens kompetens (21 §). Föreskrifterna fick endast gälla för viss tid, som skulle anges i beslutet. 1954 års betänkande med förslag till allmän ordningsstadga innehöll inte något motsvarande stadgande. Detta kritiserades vid remissbehandlingen. Föredragande departementschefen anförde emellertid till bemötande av kritiken att en sådan befogenhet inte behövdes med hänsyn till att länsstyrelsen redan enligt L Instr. hade möjligheter att vidta åtgärder för ordningens upprätthållande. Vidare skulle polismyndigheten enligt förslaget (8 §) få utfärda ordningsföreskrifter för särskilda fall. Härigenom fanns det enligt departementschefen tillräckliga möjligheter att ingripa i de fall då man inte hann avvakta att ordningsföreskrifter antogs i vanlig ordning (prop. 1956:143 s. 110).

Avsikten synes således ha varit att tillfälliga eller lokalt begränsade ordningsföreskrifter skulle kunna utfärdas av länsstyrelsen med stöd av 10 § L Instr. även sedan AOst trätt i kraft.[3] Det är oklart om länsstyrelsen i övrigt får inkräkta på de områden som enligt AOst kan regleras genom lokala ordningsstadgor. Det är också tvivelaktigt om länsstyrelsen genom vitesförelägganden eller förbud enligt 10 § L Instr. kan inkräkta på polismyndighetens befogenhet enligt 8 § AOst att meddela ordningsföreskrifter för särskilda fall. Möjligen får gällande rätt således anses innebära att 10 § L Instr. numera inte ger befogenhet att utfärda i egentlig mening allmänna ordningsföreskrifter men att tillfälliga eller lokalt starkt begränsade före-

[1] Strömberg, Den lokala förordningsmakten, s. 89 f.

[2] Strömberg a. a. s. 91.

[3] Strömberg i FT 1958, s. 178.

skrifter alltjämt kan utfärdas samt att individuella vitesförelägganden eller förbud kan utfärdas i den mån de inte inkräktar på polismyndighetens befogenhet enligt 8 § AOst.

13.4 Gällande föreskrifter enligt 10 § L Instr.

Utredningen har från landets samtliga länsstyrelser inhämtat uppgifter om dels det antal beslut enligt 10 § L Instr. som nu gäller inom länet eller som har meddelats under den senaste tioårsperioden, dels i vilka frågor beslut har meddelats. Utredningen har vidare begärt att få synpunkter på länsstyrelsernas behov av att kunna meddela beslut som avses i paragrafen.

Samtliga länsstyrelser har kommit in med svar. Endast ett fåtal myndigheter har ansett att bestämmelsen inte längre behövs. Det helt övervägande antalet har förklarat att det kan finnas behov av att kunna ingripa med förelägganden enligt bestämmelsen vid t. ex. olyckor, bränder, ras m. m., där beslut inte kan meddelas med stöd av 11 eller 13 § brandlagen, vid lavinfara, vid farlig militär verksamhet eller vid spridande av radioaktivt eller smittfarligt ämne eller vid andra mera exceptionella händelser. Det har allmänt framhållits att föreskrifter om tillträdesförbud kan behöva utfärdas vid händelser av angivet slag eller till skydd för anläggningar för olika samhällsfunktioner. Någon länsstyrelse har ansett att vitespåföljden bör bytas ut mot ett bötesstraff.

Av yttrandena framgår att ett åttiotal vitessanktionerade föreskrifter har utfärdats under den senaste tioårsperioden. Åtskilliga beslut har emellertid endast gällt under viss kortare tid. Dessa beslut har inte sällan återkommit, t. ex. så att ett beslut av samma innebörd har meddelats årligen. Samtliga beslut utom tre avser tillträdesförbud för allmänheten till olika områden. Flertalet beslut avser förbud mot tillträde till områden för militär verksamhet, som skjutfält eller andra övningsområden. Besluten är i allmänhet begränsade till att avse tid under vilken skjutning eller bombfällning pågår, i vissa fall endast några dagar. Ett beslut avsåg avspärrning av delar av Blekinge skärgård i samband med den s. k. ubåtsincidenten under hösten 1981.

Beslut om avspärrning av enskilda flygplatser har meddelats i åtskilliga fall. Resterande fridlysningsbeslut avser avspärrning av fastigheter på grund av rasrisk (2), av gruvområden (3), av industriområden (2), av Svenska Rymd AB:s område i Kiruna, av markområden i samband med älgjakt (2), av vattenområde i samband med tennistävling (1) och av område för scoutläger (1). Två beslut avser förbud mot fiske från bro resp. allmän väg. Ett beslut avser förbud mot att ta upp hål i vinterväg på is. Vissa beslut gäller endast under kortare tid, exempelvis i samband med älgjakt. Andra har giltighet tills vidare. Även beslutens geografiska tillämplighet synes variera från att avse t. ex. delar av en fastighet till att gälla för större markområden. Hur stora de områden är som omfattas av besluten kan i flertalet fall inte avgöras. En del beslut gäller för inhägnade områden.

Även föreskrifterna om ikraftträdande varierar. En del beslut träder i kraft omedelbart eller inom viss kortare tid före besvärstidens utgång. Andra träder i kraft först efter det att besvärstiden löpt ut. Besvärstiden har i allmänhet angivits till tre veckor (jfr 12 § andra stycket förvaltningslagen).

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 Allmänna synpunkter

Bestämmelsen i 10 § L Instr. har som framgått i det föregående i framför allt äldre rättspraxis ansetts ge länsstyrelsen en befogenhet att besluta om både individuella vitesförelägganden mot enskilda och generella förelägganden riktade till allmänheten. Vid bedömningen av om länsstyrelsens möjlighet att besluta om vitessanktionerade föreskrifter rörande allmän ordning och säkerhet bör kvarstå måste man således till en början skilja mellan individuella och generella beslut. Med generella beslut avses i det följande förelägganden som riktar sig till allmänheten eller som på annat sätt har sådan grad av allmängiltighet att de är att betrakta som normer i RF:s mening. Med individuella beslut avses förvaltningsbeslut i det enskilda fallet, dvs. beslut som riktar sig till enskilda personer eller till grupper av enskilda och som inte är så allmängiltiga att de bör betecknas som normer.

Som utredningen tidigare har konstaterat har den praktiska betydelsen av bestämmelsen i 10 § L Instr. minskat påtagligt under de senaste decennierna. Detta beror framför allt på att nytillkommen lagstiftning på förvaltningsrättens område i allmänhet har innehållit bestämmelser om straff eller bestämmelser som har gjort det möjligt för myndigheterna att förena olika individuella påbud eller förbud med vitessanktion. Utredningens undersökning visar också att länsstyrelserna under den senaste tioårsperioden nästan undantagslöst har använt paragrafen för att utfärda föreskrifter om tillträdesförbud, medan det tidigare var vanligt med både individuella och generella förelägganden i ett stort antal skilda frågor.

Länsstyrelsens befogenhet att utfärda *individuella förelägganden* mot enskilda rörande allmän ordning och säkerhet har kritiserats i den juridiska litteraturen. Man har särskilt framhållit att den allmänt hållna bestämningen "allmän ordning och säkerhet" innefattar en risk för godtycke och olikformig behandling av medborgarna. Utredningen kan för sin del instämma i dessa synpunkter. En allmän befogenhet för länsstyrelsen – eller annan myndighet – att i skilda av lagstiftaren oförutsedda situationer ingripa med vitesförelägganden rörande allmän ordning och säkerhet ger utrymme för godtycke och leder lätt till rättsosäkerhet för den enskilde. Som tidigare nämnts utnyttjas möjligheten att besluta individuella vitesförelägganden inte numera. Detta torde ha sin grund i att möjligheter till ingripanden numera finns enligt bestämmelser i olika specialförfattningar. Ingripande mot enskilda vid ordningsstörningar kan också ske med stöd av bestämmelser främst i rättegångsbalken eller polislagen. Det finns därför enligt utredningens mening inte något behov av att behålla den allmänna befogenheten för länsstyrelsen att av hänsyn till allmän ordning och säkerhet utfärda förelägganden som inte innefattar normgivning.

Angående frågan om man bör behålla möjligheten att utfärda *generella vitesförelägganden* – föreskrifter – om allmän ordning och säkerhet och i så fall i vilken form vill utredningen anföra följande. Gällande vitessanktionerade föreskrifter enligt 10 § L Instr. gäller med få undantag tillträdesförbud för allmänheten till olika områden. Tillträdesförbuden, som genomgående har beslutats under senare år, syftar vanligen till att skydda människor mot

olyckor av olika slag. Vissa specialförfattningar ger möjlighet att besluta om tillträdesförbud till olika områden. I det följande undersöker utredningen om det vid sidan av dessa författningar behövs en möjlighet att besluta om sådana tillträdesförbud som hittills har beslutats med stöd av 10 § L Instr.

Enligt *11 § brandlagen* får den som utövar befälet vid räddningstjänst, om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan avvärjas på annat sätt, göra vissa ingrepp i annans rätt. En sådan åtgärd är att spärra av olycksplatser. Bestämmelsen gäller både när kommunen ansvarar för räddningstjänsten och när länsstyrelsen har tagit över ledningen av denna. Den är också avsedd att gälla när räddningstjänsten utförs av annat statligt organ, t. ex. av luftfartsverkets flygplatsbrandkårer, av personal från SJ:s hjälpberedskap eller polisen, oavsett om de kommunala räddningsorganen deltar i räddningsarbetet eller inte (prop. 1973:185 s. 185). Med räddningstjänst avses i lagen verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön. Lagen gäller inte vid sjö- eller fjällräddning och inte heller för åtgärder som avses i atomskyddslagen. Med "annat nödläge" avses t. ex. storm, skyfall, gruvolycka, trafikolycka, gasutflöde eller explosion (prop. 1973:185 s. 130). I betänkandet Effektiv räddningstjänst föreslår räddningstjänstkommittén en motsvarighet till 11 § brandlagen. Den föreslagna bestämmelsen får dock ett vidare tillämpningsområde, eftersom räddningsorganen enligt kommitténförslaget skall ingripa redan när en olyckshändelse hotar att inträffa.

Bestämmelser till skydd för militär verksamhet finns i *lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.* (skyddslagen). Enligt lagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, den militära befälhavaren utfärda förbud för obehöriga att beträda anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som tillhör försvaret eller nyttjas av detta eller för dess räkning. Sådant förbud kan enligt lagen också gälla för anläggning m. m. som annars har betydelse för försvaret samt i fråga om kärnkraftsanläggning eller annan anläggning som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306)[1]. Vid krig eller krigsfara eller vid andra utomordentliga förhållanden som föranletts av krig får tillträdesförbud också meddelas för anläggning m. m. som har betydelse för folkförsörjningen. Överträdelser av förbud som har meddelats med stöd av lagen kan medföra böter eller fängelse i högst sex månader. – I ett regeringsbeslut från år 1976 slogs fast att förbud enligt skyddslagen skall ha till syfte att skydda försvarsmakten och dess verksamhet mot obehörig insyn, spionerі, sabotage eller andra liknande störningar och att ett förbud som går utöver dessa syften följaktligen saknar stöd i lagen (regeringsbeslut den 18 november 1976).

I *kungörelsen (1964:810) om avlysning av allmänt vattenområde för militär verksamhet* bemyndigas länsstyrelsen att efter framställning av militärbefälhavaren i den utsträckning som behövs av hänsyn till militär verksamhet förbjuda obehöriga att vistas inom allmänt vattenområde. Överträdelser kan medföra bötesstraff.

Föreskrifter om avspärrning vid allvarliga epidemier eller vid olyckor i atomanläggningar finns i *smittskyddslagen (1968:231)* resp. *lagen (1960:331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m. m.* (atomskyddslagen). Enligt 11 § smittskyddslagen kan regeringen eller, efter regeringens

[1] Numera lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

bemyndigande, länsstyrelsen förordna om bl. a. isolering av befolkningen inom ett visst område, om åtgärden är påkallad av särskilda skäl för att hindra utbredningen av allmänfarlig sjukdom. Enligt 5 § atomskyddslagen får länsstyrelsen i den mån det behövs från strålskyddssynpunkt bl. a. förelägga dem som uppehåller sig inom ett område som kan antas vara eller bli berört av spridning av radioaktiva ämnen att inte vistas utomhus eller att lämna området. Föreskrifter kan också meddelas om förbud mot tillträde till området. Överträdelser av tillträdesförbudet kan medföra böter eller fängelse i högst sex månader.

I *epizootilagen (1980:369)* finns bestämmelser om bl. a. besöksförbud vid allmänfarliga djursjukdomar. Enligt 4 och 5 §§ i lagen kan en veterinär eller länsstyrelse besluta om förbud att besöka eller lämna en fastighet där sjukdomsfall inträffat eller fastighet där smitta annars kan antas förekomma.

Åtskilliga gällande föreskrifter enligt 10 § L Instr. gäller förbud mot tillträde till flygplatser. Enligt *59 och 65 §§ luftfartskungörelsen (1961:558)* meddelas föreskrifter om tillträde till allmän flygplats och till godkänd enskild flygplats av luftfartsverket. Föreskrifter kan också meddelas om upprätthållande av ordningen vid flygplatsen. Om föreskrifterna är avsedda för viss flygplats, skall samråd ske med länsstyrelsen. För enskild flygplats, som inte är godkänd i den särskilda ordning som föreskrivs i luftfartskungörelsen, kan föreskrifter om tillträdesförbud inte meddelas enligt kungörelsen. Regeringen har den 24 januari 1985 till lagrådet remitterat ett förslag till ändringar i luftfartslagen, som är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1986. I remissen förutsätts att luftfartskungörelsen då skall ersättas av en ny luftfartsförordning i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag till sådan förordning som har lagts fram i flyglagutredningens betänkande (Ds K 1981:12–13) Reviderad luftfartslagstiftning. Den nya författningsregleringen kommer enligt vad som framgår av remissen inte att innebära någon ändring i de avseenden som har berörts här.

Enligt *22 § polislagen* får en polisman vid risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom bl. a. utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus eller annat ställe i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta.

I sammanhanget bör också nämnas *förordningen (1979:1082) om lokala trafikföreskrifter i vissa fall*, enligt vilken länsstyrelsen får helt eller delvis förbjuda fordonstrafik på vissa vägar eller inom vissa områden, om det behövs på grund av särskilt svåra väderförhållanden, t. ex. snöoväder eller liknande omständigheter.

Utredningen vill för sin del anföra följande. Bestämmelser om tillträdesförbud kan för det första behövas för *olycksplatser*. Beslut om avspärrning av olycksplatser kan i allmänhet meddelas med stöd av bestämmelser i brandlagen. Emellertid kan det finnas fall då brandlagen inte ger tillräckliga möjligheter att ingripa med avspärrningsbeslut. Sådana beslut torde nämligen inte kunna bestå under i vart fall någon längre tid efter det att nödläget har upphört och räddningsåtgärderna har avslutats. Olycksplatsen kan emellertid utgöra en fara för allmänheten under lång tid härefter. De farliga verkningarna av en olycka, t. ex. ett utsläpp av skadliga ämnen, kan också beröra ett område som är större än själva olycksplatsen.

Kompletterande bestämmelser behövs därför som ger möjlighet att under längre tid spärra av ett olycksområde och ett närliggande område på grund av t. ex. rasrisk eller risk för skador till följd av utsläpp av skadliga ämnen. Vad som nu har sagts om olycksplatser gäller i allt väsentligt också för *rasområden*. Brandlagen, som i denna del endast är tillämplig vid räddningsåtgärder, medger inte alltid att ett område spärras av på grund av rasrisk, exempelvis vid lavinfara. När det gäller andra situationer där en olycka ännu inte har inträffat men hotar att inträffa finns det däremot knappast något behov av särskilda bestämmelser om tillträdesförbud. När risken för olycka är överhängande, är 11 § brandlagen tillämplig. Räddningstjänstkommitténs förslag innebär f. ö. att räddningsorganen kan ingripa på ett tidigare stadium.

Gruvområden utgör inte sällan en fara för allmänheten. Bestämmelser om skyldighet att hålla stängsel vid gruvområde finns i *6 kap. 3 § tredje stycket gruvlagen (1974:342)*. För övergivna gruvhål, där brytning inte längre pågår och ansvarig gruvinnehavare saknas, finns emellertid inte några särskilda skyddsföreskrifter utöver den allmänna bestämmelsen i 5 § första stycket AOst. Även för gruvområden kan det behövas särskilda bestämmelser om tillträdesförbud. Sådana förbud kan också behövas för *industriområden*, där man bedriver verksamhet som är särskilt farlig för allmänheten. Om området är inhägnat behövs i allmänhet inte några särskilda bestämmelser om tillträdesförbud, eftersom den som ändå tar sig in på området gör sig skyldig till olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket BrB.

Även i fråga om *militära övningsområden* som skjutfält eller skjutbanor behövs kompletterande bestämmelser om tillträdesförbud. Förbud mot tillträde till militära övningsområden skall som tidigare nämnts meddelas enligt skyddslagen, om förbudet syftar till att skydda försvaret mot insyn e. d. Om förbudet främst syftar till att skydda allmänheten mot skador, kan emellertid skyddslagen inte användas. Skyddslagen ses f. n. över av utredningen om tillträdesskydd (Fö 1982:03). Denna utredning överväger frågan om lagens skyddsintresse bör utvidgas till att omfatta även allmänhetens säkerhet. Motsvarande ändring torde då böra göras i KK 1964:810 om avlysning av allmänt vattenområde för militär verksamhet. I avvaktan på resultatet av det nämnda utredningsarbetet anser ordningsstadgeutredningen att särskilda bestämmelser om tillträdesförbud kan behövas i fråga om militära områden. Tillträdesförbud kan också behövas beträffande *civila skjutbanor*.

Föreskrifter om tillträdesförbud till allmänna *flygplatser* och till godkända enskilda flygplatser utfärdas f. n. av luftfartsverket medan motsvarande föreskrifter för enskilda icke godkända flygplatser utfärdas av länsstyrelsen med stöd av 10 § L Instr. Denna uppdelning på två beslutande myndigheter är knappast motiverad. Frågan om tillträdesförbud till flygplatser bör enligt utredningens mening regleras i luftfartslagstiftningen. Med hänsyn till det pågående författningsarbetet på detta område har utredningen inte anledning att gå närmare in på frågan.

Genomgången av specialförfattningarna, liksom den omständigheten att beslut om tillträdesförbud alltjämt i betydande utsträckning fattas med stöd av 10 § L Instr. visar att specialförfattningarna inte fyller det behov av en reglering som finns. Bestämmelser som gör det möjligt att besluta om

tillträdesförbud i åtskilliga av de fall som nu regleras med stöd av 10 § L Instr. måste därför i en eller annan form finnas också i framtiden. Bestämmelserna bör, liksom gällande föreskrifter, i första hand syfta till att skydda allmänheten mot faror som kan uppkomma inom olycksplatser, rasområden, gruvområden och områden för militär eller industriell verksamhet.

13.5.2 Vissa lagtekniska frågor

Innan utredningen går närmare in på frågan om utformningen av sådana bestämmelser måste emellertid bestämmelsernas statsrättsliga valör beröras något. Tillträdesförbud av det slag som nu utfärdas enligt 10 § L Instr. synes med få undantag utgöra normer i RF:s mening. Även om besluten i allmänhet är både tidsmässigt och geografiskt begränsade, riktar de sig undantagslöst till medborgarna i gemen, och de uppfyller härigenom kravet på normmässighet (se avsnitt 3.2).[1] Visserligen torde föreskrifterna någon gång kunna falla utanför normbegreppet, nämligen om de endast avses gälla under mycket kort tid och inom ett starkt begränsat område, men i princip torde man få utgå från att beslut om tillträdesförbud utgör normgivning.

Tillträdesförbuden avser regelmässigt högst begränsade geografiska områden. Det är enligt utredningens mening att föredra om sådana beslut, liksom andra lokalt begränsade föreskrifter på ordningsområdet, kan fattas på regional eller lokal nivå. De lokala eller regionala myndigheterna har i allmänhet bäst kännedom om de lokala förhållandena och om behovet av föreskrifter i det enskilda fallet. Frågan är då om RF:s regler om normgivningsmakten tillåter att beslutanderätten läggs på lokala eller regionala organ.

Föreskrifter om tillträdesförbud på grund av olycksrisker o. d. skall enligt 8 kap. 3 § RF i princip meddelas genom lag. Föreskrifterna kan emellertid, eftersom de avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, efter delegation meddelas av förvaltningsmyndighet eller kommun. En förutsättning för detta är dock att föreskrifterna inte kan anses utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna får nämligen som tidigare nämnts – med några få undantag som här saknar betydelse – endast göras genom bestämmelser i lag.

Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta, dvs. *rörelsefrihet*. Rörelsefriheten som en grundlagsskyddad fri- och rättighet fördes in i RF efter förslag av grundlagberedningen (SOU 1972:15). Beredningen anförde att ett nödvändigt moment i den politiska friheten är rätten för varje medborgare att röra sig inom riket och att rörelsefriheten även bortsett härifrån är en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. Grundlagen borde därför innehålla grundsatsen att var och en har frihet att röra sig inom riket. Med rörelsefrihetsbegränsningar avsåg beredningen i första hand begränsningar som drabbar en viss eller vissa personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation, t. ex. omhändertagande eller reseförbud. Även generella förbud för invånarna i en viss landsända att besöka andra delar av landet skulle ses som begränsningar i rörelsefriheten. Detsamma gällde ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten

[1] Prop. 1975/76:112 s. 64 och Strömberg, Normgivningsmakten s. 33 f.

eller avspärrning av större områden som gränszoner och delar av skärgårdar eller avspärrning eller frihetsberövande för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar.

Avgörande för om en rörelsefrihetsinskränkning föreligger skulle enligt beredningen i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar någon från att komma i kontakt med andra människor. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att ett militärt område hålls avstängt var således inte en rörelsefrihetsbegränsning. Detsamma skulle gälla i fråga om BrB:s bestämmelser om tagande av olovlig väg och om vägtrafiklagstiftningens förbud mot obehörig motortrafik på enskilda vägar. Över huvud taget kunde trafikföreskrifter och liknande bestämmelser inte ses som begränsningar i den grundlagsskyddade rörelsefriheten (bet. s. 158).

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. framhöll föredraganden att en reglering av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna borde inrikta sig på de fri- och rättigheter som hade ett särskilt samband med den politiska demokratin och därför utgjorde en del av de politiska "spelreglerna". Grundlagberedningens definition av rörelsefrihetsbegreppet lämnades utan erinran (prop. s. 243).

Frågan om de grundläggande fri- och rättigheterna har behandlats även av 1973 års fri- och rättighetsutredning och av rättighetsskyddsutredningen. Utredningarnas förslag, som låg till grund för lagstiftning om förstärkt skydd för fri- och rättigheterna[1] medförde inte någon ändring av definitionen av rörelsefriheten.

1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75 s. 333 och 344) framhöll att gällande rätt utgick från att rörelsefriheten finns och att det är inskränkningar i friheten som fordrar rättsligt stöd. En beskrivning av gällande rätt måste därför enligt utredningen bli en redogörelse för de inskränkningar i friheten som finns. Som exempel på generella frihetsbegränsningar nämnde utredningen 1 och 2 §§ lagen med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m., 11 § smittskyddslagen, 4 § dåvarande epizootilagen (1935:105), 5 § atomskyddslagen samt 5 § NvL.

Rättighetsskyddsutredningen anförde (SOU 1978:34 s. 201) att frågan om en avspärrning av ett markområde berör RF:s rörelsefrihetsskydd i första hand beror av hur stort det aktuella området är. Även andra faktorer som t. ex. hur länge avspärrningen avses vara samt dess intensitet har enligt utredningen betydelse. Bestämmelserna i 4, 11 och 30 §§ smittskyddslagen utgjorde enligt utredningen exempel på frihetsbegränsande föreskrifter. Utredningen nämnde vidare ett stadgande i 14 § tredje stycket NvL, enligt vilket regeringen eller förvaltningsmyndighet i vissa fall får meddela föreskrifter som inskränker allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Eftersom bestämmelsen, som trätt i kraft vid samma tid som RF, innebär att normgivningsbefogenhet delegeras, kunde de föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen enligt utredningen inte ses som begränsningar i rörelsefriheten i RF:s mening.

Av de relativt knapphändiga motivuttalandena angående rörelsefrihetsbegreppets närmare innebörd framgår att gränserna mellan den grundlagsskyddade rörelsefriheten och den "rörelsefrihet" som faller utanför grundlagsskyddet är oklar och flytande. Av avgörande betydelse för frågan om en föreskrift om tillträdesförbud medför en begränsning av den grundlagsskyd-

[1] Prop. 1975/76:209, KU 56, rskr. 414, KU 1976/77:1, rskr. 2 resp. prop. 1978/79:195, KU 39, rskr. 359, KU 1979/80:1, rskr. 2.

dade rörelsefriheten är enligt förarbetena till RF om förbudet gäller för längre tid och inom större områden. Särskilt betydelsefullt synes vara om medborgarna genom föreskriften berövas möjligheten att utöva övriga fri- och rättigheter eller får dessa rättigheter mer eller mindre beskurna. Någon skarp gräns kring det grundlagsskyddade området kan emellertid som nämnts inte dras.

Enligt utredningens mening är de tillträdesförbud som nu har beslutats med stöd av 10 § L Instr. i allmänhet så begränsade att de inte kan betraktas som ingrepp i rörelsefriheten enligt RF. Föreskrifterna synes också i praktiskt taget samtliga fall ha saknat varje betydelse för utövandet av de andra grundlagsskyddade fri- och rättigheterna som yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet m. m. Föreskrifter om tillträdesförbud av denna art kan därför också efter tillkomsten av grundlagsskyddet för rörelsefriheten meddelas efter delegation enligt RF. Ett undantag härvidlag utgör möjligen det tidigare nämnda beslutet om avspärrning av Blekinge skärgård under hösten 1981. Genom beslutet kom relativt betydande delar av skärgården att spärras av, låt vara endast under en veckas tid. Det är tvivelaktigt om tillträdesförbud beträffande så stora områden kan meddelas på annat sätt än genom lag.

Som tidigare framgått föreligger det inte något formellt hinder mot att riksdagen till regeringen och till förvaltningsmyndigheter m. fl. delegerar sin befogenhet att föreskriva förbud mot tillträde till skilda områden, förutsatt att förbuden är så begränsade att de inte utgör ett ingrepp i rörelsefriheten enligt RF. Enligt utredningens mening talar så starka skäl för att beslut om tillträdesförbud bör meddelas på lokal eller regional nivå att en sådan delegationsbestämmelse bör införas. Utöver de skäl som har anförts i det föregående kan nämnas att beslut om tillträdesförbud ofta behöver meddelas med kort varsel och i situationer av akut fara. Detta gäller t. ex. avspärrningsbeslut vid lavinfara, vid omfattande gasutsläpp eller utsläpp av andra farliga ämnen eller vid kraftiga lokala oväder. Det är i dessa fall inte tänkbart att avvakta en riksdagsbehandling av frågan.

Vid valet av föreskrivande myndighet har givetvis de ifrågavarande föreskrifternas speciella natur en avgörande betydelse. Föreskrifter om tillträdesförbud av hänsyn till allmänhetens säkerhet behöver som tidigare nämnts ofta utfärdas skyndsamt. Om föreskrifterna berör t. ex. mer än en kommun, är det angeläget att de blir enhetliga och att de kan träda i kraft samtidigt. Det är också väsentligt att den föreskrivande myndigheten snabbt får erfarenhet av och kunskap om frågor om tillträdesförbud. Detta gäller särskilt som det ankommer på myndigheten att i varje enskilt fall pröva huruvida den tilltänkta föreskriften kan anses utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten.

Vad som har sagts nu talar enligt utredningens mening för att beslutanderätten bör ligga på ett begränsat antal myndigheter. Detta önskemål tillgodoses bäst om beslut om tillträdesförbud även i framtiden skall ankomma på länsstyrelsen. Härigenom tar man också tillvara den erfarenhet av hithörande frågor som länsstyrelsen redan nu har. Länsstyrelsen har också i sin egenskap av länets högsta polisorgan ett övergripande ansvar för den allmänna ordningen och säkerheten inom länet. Det ankommer också på länsstyrelsen att i andra sammanhang förordna om tillträdesförbud. Utred-

ningen anser således att länsstyrelsen även i framtiden bör kunna besluta om tillträdesförbud i andra fall än de som regleras i specialförfattningar. Liksom hittills bör länsstyrelsens beslut fattas av landshövdingen.

13.5.3 Bemyndigandets närmare utformning

En bestämmelse om tillträdesförbud bör som tidigare nämnts främst kunna meddelas i sådana fall där allmänheten kan riskera att skadas genom att vistas inom ett visst område. Olycksrisker för allmänheten kan emellertid finnas i en mängd skilda situationer. Det är givetvis inte tänkbart att förordna om avspärrning av mark- eller vattenområden enbart för att människor erfarenhetsmässigt kommer till skada inom området, t. ex. vid utövande av sport eller andra friluftsaktiviteter. Enligt utredningens mening bör det för att ett tillträdesförbud skall få aktualiseras krävas att området till följd av den verksamhet som bedrivs där eller till följd av inträffade händelser eller av annan särskild anledning typiskt sett är farligt för människor. Skyddsföreskrifter i form av tillträdesförbud måste således behövas på grund av de särskilda förhållandena inom området ifråga.

De områden som enligt vad nu sagts främst kan komma att beröras av ett tillträdesförbud är olycksplatser av olika slag, rasområden, områden som blivit farliga genom utsläpp av skadliga ämnen e. d., oskyddade gruvhål eller grustäkter, civila eller militära skjutfält, industriområden och liknande områden. Det är emellertid knappast möjligt att i författningstexten uttömmande beskriva de områden för vilka ett förbud bör kunna meddelas. Man måste därför välja den metoden att man i bestämmelsen ger exempel på sådana områden för vilka föreskrifter om tillträdesförbud kan förväntas bli vanligast.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som har anförts hittills att regeringen och, efter subdelegation, länsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud för allmänheten att vistas inom olycksplatser, rasområden, gruvområden, skjutfält, områden för militär eller industriell verksamhet eller liknande områden. Bemyndigandet bör tas in i ordningslagen.

Utredningen har övervägt om man bör föra in en möjlighet att vid särskilt omfattande olyckor där bestämmelsen i 11 § brandlagen inte längre är tillämplig förordna om annat än tillträdesförbud, t. ex. om förbud för allmänheten att vistas utomhus. Ett sådant förbud skulle kunna aktualiseras vid exempelvis omfattande utsläpp av gas eller andra skadliga ämnen. Olika förhållningsregler för allmänheten kan då behövas under viss tid efter det att räddningsarbetet har avslutats eller inom områden som inte direkt berörs av räddningsarbetet. Även en mängd andra åtgärder kan givetvis bli nödvändiga i katastrofsituationer. Enligt utredningens mening bör emellertid i dessa mycket skiftande situationer en aktiv och saklig information till allmänheten om vilka åtgärder som bör vidtas erbjuda tillräckliga möjligheter att begränsa skadeverkningarna. Man torde kunna utgå från att allmänheten i stor utsträckning hörsammar denna information. Utredningen anser därför inte att det finns något behov av sådana bestämmelser.

Utredningen har inte heller kunnat finna att det i övrigt finns behov av ett bemyndigande att meddela andra föreskrifter av säkerhetsskäl än föreskrif-

ter om tillträdesförbud. I den mån säkerhetsbestämmelser skulle behövas på något område, får regleringen ske i någon specialförfattning i ämnet.

Ett fåtal nu gällande vitessanktionerade föreskrifter enligt 10 § L Instr. avser förbud mot fiske från vissa broar och vägar samt förbud mot att ta upp hål i vintervägar över is. Föreskrifterna har tillkommit av säkerhetsskäl. De utgör inte sådana trafikreglerande åtgärder som kan beslutas i form av lokala trafikföreskrifter enligt 147 § VTK. Med utredningens förslag kommer föreskrifter av detta slag att kunna meddelas i form av lokala ordningsföreskrifter.

Enligt 10 § L Instr. får länsstyrelsen också meddela de föreskrifter som behövs för att tillgodose den allmänna ordningen. Som tidigare nämnts är uttrycket "allmän ordning" som en ram för länsstyrelsens befogenheter så opreciserat att det kan ge utrymme för varierande och godtyckliga bedömningar. Bestämmelsen ger således, formellt sett, en vidsträckt rätt att förbjuda beteenden eller verksamheter av olika slag. Utredningen anser inte att det finns något behov av en så allmän befogenhet för länsstyrelsen eller annan myndighet att besluta om ordningsföreskrifter. De bestämmelser i övrigt som finns i lagstiftningen och som utredningen föreslår torde vara fullt tillräckliga för att tillgodose behovet av föreskrifter eller ingripanden mot ordningsstörningar av skilda slag. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att bestämmelsen i 10 § L Instr. upphävs och ersätts med det tidigare nämnda bemyndigandet att meddela föreskrifter om tillträdesförbud.

Bemyndigandet bör kunna användas endast när erforderliga föreskrifter inte kan meddelas med stöd av annan författning. Detta bör anges i författningstexten. Av redogörelsen för gällande specialförfattningar framgår att tillräckliga möjligheter till ingripande vid allmänfarliga sjukdomar hos människor och djur och vid spridning av radioaktiva ämnen finns i smittskyddslagen, epizootilagen och atomskyddslagen. Bemyndigandet bör således inte kunna tillämpas i dessa fall.

Även med den angivna begränsningen till vissa typiskt sett farliga områden lämnas emellertid den beslutande myndigheten relativt stor frihet vid bedömningen av om ett tillträdesförbud skall meddelas för ett visst område eller inte. I vissa situationer kan faran bedömas vara så överhängande och allvarlig att ett beslut om tillträdesförbud framstår som oundvikligt. I andra fall, där faran är mera svårbedömd, måste emellertid en noggrann avvägning göras mellan allmänhetens krav på rörelsefrihet å ena sidan och skyddsintresset å andra sidan. Rent allmänt bör enligt utredningens mening gälla att ett tillträdesförbud inte bör meddelas om ett tillfredsställande skydd mot olyckor kan åstadkommas genom mindre ingripande åtgärder. Den intresseavvägning som således regelmässigt måste göras bör i författningstexten uttryckas så att man genom föreskrifter om tillträdesförbud inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Olika lösningar har övervägts för att undanröja risken för att föreskrifter om tillträdesförbud kommer i konflikt med RF:s bestämmelser om rörelsefriheten. Eftersom föreskrifterna måste kunna träda i kraft omedelbart, är ett formellt underställningsförfarande inte tänkbart. Det synes inte lämpligt att tillskapa en helt ny möjlighet till överprövning som innebär att föreskrifter om tillträdesförbud visserligen träder i kraft genast men skall

tillställas regeringen, som kan upphäva dem om de är grundlagsstridiga. Det föreslagna bemyndigandet i ordningslagen bör dock kompletteras med en erinran om bestämmelserna om rörelsefriheten.

Som framgår av det föregående är det svårt att exakt bestämma i vilka fall en föreskrift om tillträdesförbud enligt RF måste tas in i lag. Det kan dock konstateras att det ibland kan vara önskvärt att länsstyrelse eller annan myndighet meddelar sådana föreskrifter för så stora områden att föreskrifterna uppenbarligen kommer att strida mot RF. Sådana önskemål kan dock enligt utredningens uppfattning inte tillgodoses med den utformning som RF:s delegationsbestämmelser i dag har. Problem av detta slag kan uppkomma inte bara på det område som utredningen behandlar nu utan också när det gäller beslut enligt smittskyddslagen, skyddslagen och atomskyddslagen. Utredningen ifrågasätter med hänvisning till vad som sagts nu om inte bestämmelserna i RF bör ses över.

13.5.4 Ikraftträdande, straff m. m.

Beslut om tillträdesförbud behöver i regel träda i kraft med mycket kort varsel. Enligt 9 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall en författning som beslutas av bl. a. länsstyrelsen kungöras i författningssamlingen för respektive län. Om utomordentliga förhållanden gör det påkallat kan regeringen dock medge att en sådan författning kungörs på annat sätt. Enligt utredningens mening bör man öppna en möjlighet för länsstyrelsen att i brådskande fall besluta att kungörelse skall ske genom att underrättelse om vad myndigheten har beslutat förs in i ortstidning eller läses upp i radio. Föreskriften bör kunna träda i kraft omedelbart efter det att den har kungjorts på detta sätt. Ett motsvarande förfarande gäller enligt förordningen om lokala trafikföreskrifter i vissa fall.

Bestämmelsen om förenklat kungörelseförfarande bör tas in i den regeringsförfattning som innehåller bemyndigandet för länsstyrelserna att besluta om tillträdesförbud. De omständigheter som kan föranleda ett förenklat kungörelseförfarande torde i allmänhet inte innefatta sådana "utomordentliga förhållanden" som avses i 1976 års lag om kungörande av lagar och andra författningar. Denna lag bör därför kompletteras med erforderliga bemyndiganden för regeringen.

Den som överträder en föreskrift om tillträdesförbud bör kunna ådömas ett bötesstraff. Sanktionsbestämmelsen bör, i likhet med vad som gäller för andra på lokal nivå beslutade ordningsföreskrifter, tas in i ordningslagen.

13.5.5 Särskilt skyddsvärda objekt

Föreskrifter om tillträdesförbud avser ibland att skydda vissa anläggningar eller områden för vitala samhällsfunktioner som försörjning med energi, vatten, värme, kommunikationer m. m. Sådana föreskrifter utfärdas mera sällan med stöd av 10 § L Instr. och de synes i huvudsak förekomma i Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholms län har också framhållit att det ofta finns ett starkt behov av att på detta sätt snabbt åstadkomma ett skydd för speciella objekt.

Frågan om tillträdesförbud vid vissa samhällsnyttiga anläggningar eller verksamheter utreds f. n. av den tidigare nämnda utredningen om tillträdesskydd. Utredningen skall enligt sina direktiv (Dir. 1982:29) belysa möjligheterna att utvidga skyddslagens bestämmelser till att gälla också för vattenkraftanläggningar, anläggningar för energidistribution, vattentäkter, sjukhus, flygplatser m. m. Med hänsyn till denna utrednings arbete avstår ordningsstadgeutredningen från att lägga fram förslag till bestämmelser om tillträdesförbud till skydd för skilda samhällsfunktioner. Det bör tilläggas att BrB:s bestämmelser om olaga intrång kan bli tillämpliga om en anläggning som nu nämnts är inhägnad eller det på annat sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde till det enskilda området. Olovligt inträngande på inhägnade områden kring exempelvis ett elverk eller en vattentäkt torde således i allmänhet kunna bestraffas som olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket BrB (se Svea hovrätts, avd. 1, dom den 24 februari 1982, DB 28). Ytterligare föreskrifter om straff för den som olovligen bereder sig tillträde till området torde således inte behövas.

14 Polismyndighetens ordningsföreskrifter

14.1 Gällande rätt

Enligt 8 § AOst får polismyndigheten för särskilda fall meddela de ordningsföreskrifter som behövs för handel och härmed jämförlig hantering, som bedrivs utomhus på allmän plats eller angränsande områden, samt för annan verksamhet eller annat förehavande på allmän plats än offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Polismyndigheten får också utfärda föreskrifter för användande av badplatser eller lägerområden, till vilka allmänheten har tillträde, samt för hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. Vid meddelande av föreskrifter enligt 8 § skall polismyndigheten se till att onödigt tvång inte läggs på allmänheten och att obefogad inskränkning i den enskildes frihet inte görs på annat sätt.

Polismyndigheten får också, om det behövs av hänsyn till allmän ordning, förbjuda verksamhet eller förehavande som nu sagts samt föreskriva att försäljningsstånd, ställningar o. d. som utan tillstånd anbringats på eller vid allmän plats skall tas bort (8 § andra stycket).

Den som bryter mot en föreskrift eller ett förbud eller påbud som har meddelats med stöd av 8 § kan bestraffas enligt 28 § AOst.

1868 års ordningsstadga saknade en direkt motsvarighet till 8 § AOst. I stället innehöll stadgan ett flertal spridda bestämmelser om rätt för polismyndigheten att meddela ordningsföreskrifter. Särskilt i samband med tillståndsgivning hade polismyndigheten en sådan befogenhet. 1944 års förslag till allmän ordningsstadga var uppbyggt på ett likartat sätt. I 1954 års betänkande föreslogs att polismyndighetens befogenhet att meddela ordningsföreskrifter för särskilda fall skulle regleras i en särskild paragraf. Den i betänkandet föreslagna bestämmelsen infördes utan större ändringar i AOst.

Paragrafen ger således polismyndigheten en befogenhet att för särskilda fall, dvs. för enskilda verksamheter eller förehavanden, meddela de föreskrifter som behövs. Föreskrifterna får inte vara så generella att de är att betrakta som normer i RF:s mening. Allmänna ordningsföreskrifter för en kommun skall i stället meddelas i form av föreskrifter i lokal ordningsstadga. Ordningsföreskrifter för ett område som gränsar till en allmän plats får meddelas endast för att tillgodose ordningen och säkerheten på den allmänna platsen.

14.2 Utredningens undersökning

Utredningen har från tolv polismyndigheter hämtat in uppgifter om tillämpningen av 8 § AOst under åren 1978–1982.

Sju polismyndigheter (Lidingö, Linköping, Malmö, Göteborg, Strömstad, Umeå och Vilhelmina) uppgav att man inte hade meddelat några beslut enligt 8 § AOst under den angivna perioden. Polismyndigheten i Stockholm hade under den senaste treårsperioden meddelat tre beslut om tiden för öppethållande av s. k. flipperhallar. I Uppsala hade man meddelat två beslut årligen. Det ena beslutet avsåg förbud mot försäljning av vissa varor under den årliga vårmarknaden. Det andra gällde förbud mot kringföringshandel vid första majhelgen. Polisen i Mjölby hade meddelat ett beslut årligen angående ordningen vid en campingplats. Polismyndigheten i Mora hade utfärdat 71 beslut, varav flertalet avsåg säkerhetsföreskrifter i samband med godkännande av skjutbanor, reklamskyltar och högtalares ljudstyrka. Polismyndigheten i Östersund hade meddelat ett stort antal villkor och föreskrifter i samband med beslut om tillstånd till platsupplåtelser enligt 2 § AOst. – Flera polismyndigheter framhöll att bestämmelsen behövs, även om den inte tillämpas ofta.

Resultatet av undersökningen ger ett intryck av att bestämmelsen i 8 § inte har någon större praktisk betydelse. Polismyndigheterna synes dock i allmänhet inte ha uppfattat de föreskrifter som polisen utfärdar i samband med tillståndsgivning som föreskrifter enligt 8 §. Endast "självständiga" föreskrifter för olika verksamheter betraktas således som föreskrifter enligt 8 §. Det är emellertid mycket vanligt att polismyndigheterna ställer upp olika villkor eller föreskrifter, när tillstånd ges till en viss verksamhet eller ett visst förehavande.

14.3 Överväganden och förslag

Bestämmelsen i 8 § AOst ger polismyndigheten vittgående befogenheter att meddela ordningsföreskrifter. Myndigheten kan således utfärda föreskrifter för dels sådana verksamheter på allmän plats som kräver tillstånd enligt 2 § AOst eller enligt föreskrifter i lokal ordningsstadga, dels olika verksamheter på allmän plats, som inte kräver tillstånd. Föreskrifterna kan i det senare fallet avse varje verksamhet och varje förehavande som inte är offentlig tillställning eller allmän sammankomst och som inte är reglerad i särskild ordning. Polismyndighetens föreskrifter får vidare avse vissa särskilt angivna verksamheter som bad, camping, sport, spel o. d. Tillämpningsområdet är här inte begränsat till allmän plats.

Utredningen ifrågasätter om det vid sidan av de lokala ordningsföreskrifterna behövs så omfattande befogenheter för polismyndigheten att meddela föreskrifter som 8 § AOst ger.

Som utredningen tidigare i olika sammanhang redovisat kan ingripande mot ordningsstörningar på allmän plats ske med stöd av ett flertal författningar, varav här kan nämnas BrB:s bestämmelser om ofredande (4 kap. 7 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 §), förargelseväckande beteende (16 kap. 16 §), bestämmelsen i VTK om skyldighet för

vägtrafikant att lyda polismans anvisning för trafiken (8 §) samt bestämmelserna i polislagen om polisens allmänna åligganden och befogenheter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Enligt utredningens mening finns det mot bakgrund av denna författningsreglering inte något behov av bestämmelser i ordningslagen som ger polismyndigheten en allmän och opreciserad befogenhet att meddela straffsanktionerade föreskrifter för verksamheter eller förehavanden på allmän plats. En så vidsträckt befogenhet kan också – även med den begränsning som följer av att föreskrifterna inte får medföra onödigt tvång eller obefogade frihetsinskränkningar – ge utrymme för alltför ingripande eller godtyckliga föreskrifter. Utredningen, som i det följande behandlar frågan närmare såvitt gäller handeln, anser att föreskrifter för skilda verksamheter på allmän plats bör kunna utfärdas endast när verksamheten i sig är tillståndskrävande enligt ordningslagen eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Om verksamheten innebär en sådan risk för ordningsstörningar att en reglering med krav på tillstånd behövs, är det å andra sidan nödvändigt att polismyndigheten kan förena ett tillståndsbeslut med olika föreskrifter. Om den allmänna platsen genom verksamheten i fråga tas i anspråk på ett sådant sätt att skyldighet att söka tillstånd enligt 2 § ordningslagen uppkommer, aktualiseras även kommunens rätt att meddela föreskrifter.

Vad som har sagts nu gäller i allt väsentligt också i fråga om polismyndighetens befogenhet att meddela föreskrifter för handel och annan jämförlig verksamhet på allmän plats. För sådan handel som sker från försäljningsstånd eller andra anordningar på allmän plats kommer det regelmässigt att krävas tillstånd enligt ordningslagen. Polismyndigheten måste då, liksom när en allmän plats tas i anspråk för andra ändamål, kunna meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga ordningsstörningar. Samma möjlighet att meddela ordningsföreskrifter måste finnas när handel i olika former inte är tillståndskrävande enligt ordningslagen – t. ex. kringföringshandel eller lottförsäljning som inte mera varaktigt tar platsen i anspråk – men har ansetts fordra en reglering genom tillståndskrav i lokala ordningsföreskrifter. Om försäljningen däremot varken är tillståndspliktig enligt ordningslagen eller enligt lokala ordningsföreskrifter, finns det enligt utredningens mening inte något behov av särskilda ordningsföreskrifter av polismyndigheten. Om behov av en reglering av handeln skulle uppkomma, bör detta i stället ske genom lokala ordningsföreskrifter. Även för torghandelns vidkommande kan de föreskrifter som behövs från ordningssynpunkt meddelas i form av lokala ordningsföreskrifter.

Utredningen föreslår mot bakgrund härav en bestämmelse om rätt för polismyndigheten att, när tillstånd ges enligt bestämmelser i ordningslagen eller lokala ordningsföreskrifter, förena tillståndsbeslutet med de föreskrifter som i det enskilda fallet behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till trafiken. Föreskrifterna kommer främst att avse verksamheter på allmän plats. De kan emellertid också komma att gälla för verksamheter på andra områden, t. ex. när polismyndigheten lämnar tillstånd till sprängning, skjutning, användande av pyrotekniska varor eller till användande av civila skjutbanor (6 och 7 §§ i utredningens förslag till ordningslag).

Enligt 8 § AOst kan polismyndigheten vidare meddela ordningsföreskrifter för en viss bestämd badplats, en viss campingplats, en viss sportlokal

m. m. Ordnings- eller säkerhetsföreskrifter för sådana verksamheter kan behövas också i framtiden. Utredningen föreslår därför att en motsvarande bestämmelse tas in i ordningslagen. Polismyndigheten bör också kunna förbjuda dessa verksamheter, om det behövs med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Om det i något fall behövs allmänna föreskrifter för t. ex. campingverksamheten eller badplatserna inom kommunen, måste regleringen ske genom lokala ordningsföreskrifter.

Utredningen föreslår också att polismyndighetens rätt att förelägga någon att ta bort försäljningsstånd m. m. som utan tillstånd har satts upp på allmän plats skall behållas. Denna fråga behandlas i specialmotiveringen till 19 §. Utredningen anser att det inte behövs någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om rätt för polismyndigheten att förbjuda annan icke tillståndspliktig verksamhet än bad och camping m. m.

Den föreslagna bestämmelsen bör endast ge polismyndigheten rätt att meddela ordnings- och säkerhetsföreskrifter som inte faller under annan myndighets kompetensområde. Detta bör anges i lagen. I fråga om rätten att utfärda föreskrifter bör gälla samma allmänna begränsning som enligt AOst, dvs. föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

15 Tvångsmedel

15.1 Gällande rätt

I AOst:s 28, 30 och 31 §§ finns bestämmelser om straffrättsliga och andra offentligrättsliga sanktioner vid överträdelse av de allmänna ordningsföreskrifterna i stadgan eller av föreskrifter i lokal ordningsstadga eller med stöd av 8 § AOst meddelade föreskrifter för särskilda fall.

28 § AOst innehåller bestämmelser om *straff*. Enligt paragrafen skall den som bryter mot stadgans 2–6 §§ eller mot lokal ordningsföreskrift samt den som underlåter att följa en föreskrift, ett förbud eller ett påbud som har meddelats med stöd av 2 eller 8 § dömas till böter, högst 500 kronor. Om förseelsen har avsett en skyldighet av större vikt eller om avsevärd skada eller olägenhet har orsakats genom förseelsen, är påföljden dagsböter. Dagsböter stadgas också som påföljd för det fall att någon har framkallat fara för personskada genom att bryta mot 2 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §. Om ett barn, som inte har fyllt 15 år, handlar i strid mot AOst:s bestämmelser om sprängning, fyrverkeri, skjutning med eldvapen eller luft- eller fjädervapen, skall vårdnadshavaren dömas till böter, om inte vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att hindra förseelsen.

Bestämmelser om *förverkande* finns i 30 § AOst. Enligt paragrafens första stycke får vapen som har använts i strid mot bestämmelserna i stadgan om skjutning med eldvapen, luft- eller fjädervapen samt ammunition till vapnet förklaras förverkade, efter vad som kan anses skäligt. Enligt tredje stycket skall spritdrycker, vin eller starköl, som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid mot lokala ordningsföreskrifter om förtäringsförbud, förverkas, oavsett vem dryckerna tillhör, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när sådana drycker påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot förtäringsförbudet, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

Enligt 31 § AOst kan polismyndigheten förelägga *vite* eller besluta om *tvångsutförande* på den enskildes bekostnad, när någon har underlåtit att utföra arbete eller vidta annan åtgärd, som åligger honom enligt AOst eller lokal ordningsstadga eller med stöd av sådan stadga meddelad ordningsföreskrift. En förutsättning för att dessa tvångsmedel skall få tillgripas är att den försumlige inte genast efter tillsägelse fullgör vad han har försummat eller att han inte kan anträffas med tillsägelse.

Bestämmelser om *återkallelse* av tillstånd saknas i AOst. I tillståndsbeslut

som meddelas enligt AOst eller lokala ordningsstadgor förekommer dock emellanåt förbehåll om återkallelse. Förbehållen är ofta konstruerade som en påföljd för överträdelse av de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat för tillståndet. På förvaltningsrättens område anses ett för den enskilde gynnande beslut i princip inte kunna återkallas, när författningsbestämmelser som medger återkallelse saknas. Undantag från huvudregeln finns dock. Ett tillståndsbeslut anses således kunna återkallas, om detta är påkallat av trängande säkerhetsskäl. Återkallelse kan också ske med stöd av ett förbehåll i själva beslutet.[1]

15.2 Överväganden och förslag

Efterlevnaden av AOst:s bestämmelser och av de lokala ordningsstadgorna synes inte vara den bästa. Detta torde delvis ha sin grund i övervakningssvårigheter. En bidragande orsak anses också vara att AOst:s sanktionsregler inte utgör ett tillräckligt påtryckningsmedel på den enskilde, framför allt genom att de bötesbelopp som döms ut i mål om förseelser mot AOst är alltför låga. Av den rättsstatistik som årligen tas fram av Statistiska centralbyrån framgår också att de överträdelser av stadgans bestämmelser som beivras oftast föranleder blygsamma bötesbelopp. Enligt de senaste statistikuppgifterna, som avser år 1983, lagfördes 5 655 personer för förseelser mot AOst. I uppgifterna ingår också förseelser mot AOst:s bestämmelser om offentliga tillställningar. Det framgår inte om lagföringen har avsett överträdelser av lokala ordningsföreskrifter. I det helt övervägande antalet fall – 5 002 – avgjordes ärendet genom strafföreläggande. I 5 362 fall utgjordes påföljden av penningböter, högst 200 kronor. Dagsböter ådömdes i 33 fall, varav 23 fall avsåg högst 30 dagsböter.

Överträdelser av de allmänna ordningsföreskrifterna i ordningslagen måste kunna medföra *straff*. Detta gäller lagens bestämmelser om tillstånd till nyttjande av allmän plats (2 §), åtgärder mot faror från byggnader m. m. eller från nedrasande snö och is (3 §), säkerhetsåtgärder vid grävning, schaktning o. d. (4 §), säkerhetsanordningar vid brunnar (5 §), sprängning och skjutning (6 §) och användande av pyrotekniska artiklar (7 §). Enligt AOst är normalpåföljden penningböter medan dagsböter kan utdömas i försvårande fall, dvs. när förseelsen har avsett en skyldighet av större vikt eller om avsevärd skada eller olägenhet har orsakats genom förseelsen eller om fara för personskada har framkallats genom överträdelse av bestämmelsen i 2 § eller av föreskrift som har meddelats enligt 2 §.

Bötesbeloppet har inte anpassats till den lagstiftning om höjning av maximum för penningböter i BrB från 500 kronor till 1 000 kronor, som trädde i kraft den 1 januari 1982 (prop. 1980/81:38, Ju U 15, rskr. 115) och som i stor utsträckning har medfört en justering av straffskalorna inom andra delar av specialstraffrätten. Detta har givetvis varit en bidragande orsak till att de bötesbelopp som döms ut är påfallande låga. Som tidigare framgått utgjorde således påföljden i 5 362 av 5 655 lagförda fall böter om högst 200 kronor. Detta har inneburit att det inte sällan har varit ekonomiskt mera fördelaktigt för den enskilde att betala böter än att betala lösen för polismyndighetens tillstånd enligt AOst – f. n. 120 kronor – och i förekommande fall markhyra till kommunen.

[1] Se Ole Westerberg, Allmän förvaltningsrätt, 1978, s. 77 och Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 1984, s 81 ff.

Utredningen anser inte att det är motiverat att bötesstraffet, såvitt gäller brott mot ordningslagen, uppdelas i penningböter och dagsböter. Flertalet bestämmelser i ordningslagen avser intressen av sådan vikt att penningböter, även med en anpassning till gällande bötesmaximum, kan framstå som en alltför lindrig påföljd. Utredningen föreslår därför att dagsböter skall utgöra den enda bötespåföljden vid överträdelser av ordningslagens bestämmelser. Dagsböter bör också föreskrivas för det fall att någon bryter mot föreskrifter som polismyndigheten eller kommunen har meddelat i samband med tillståndsgivning. Fängelsestraff bör inte förekomma i straffskalan. Den som på ett grovt och flagrant sätt bryter mot lagens säkerhetsbestämmelser torde nämligen i allmänhet kunna fällas till ansvar enligt BrB:s bestämmelser om framkallande av fara för annan (3 kap. 9 §), allmänfarlig vårdslöshet (13 kap. 6 §), vållande till annans död (3 kap. 7 §) eller vållande av kroppsskada (3 kap. 8 §).

Straff bör också kunna följa vid överträdelser av lokala ordningsföreskrifter, hamnföreskrifter, kommunala föreskrifter om varusortiment m. m. vid torghandel, föreskrifter om tillträdesförbud till för allmänheten farliga områden samt polismyndighetens föreskrifter för särskilda verksamheter som bad, camping, spel m. m. Straffbestämmelserna bör ges formen av ett s. k. blankettstraffbud och tas in i ordningslagen. Genom lokala ordningsföreskrifter m. m. kommer i allmänhet endast ordningsfrågor av mindre ingripande natur att regleras. Enligt utredningens mening utgör detta ett skäl för att straffet för förseelser mot lokala ordningsföreskrifter och andra föreskrifter som beslutas enligt ordningslagen skall vara penningböter. Straffskalan bör anpassas till gällande bötesmaximum enligt BrB.

Bestämmelserna i 28 § AOst om straff för vårdnadshavare samt i 30 § AOst om *förverkande* bör föras över till ordningslagen.

Förhållandena kan ibland vara sådana att enbart ett straffhot inte är ett tillräckligt effektivt påtryckningsmedel. Det är då ofta nödvändigt att myndigheterna har tillgång till tvångsmedel som mera direkt syftar till att åstadkomma rättelse, när någon bryter mot lagen. Möjligheter måste således finnas att förelägga den enskilde att vidta rättelse och att förena ett sådant föreläggande med påtryckningsmedel i form av *vite* eller föreskrifter om *tvångsutförande* på hans bekostnad. I sista hand bör tvångsutförande kunna tillgripas. Åtgärder av detta slag bör ankomma på polismyndigheten. Bestämmelser av i huvudsak samma innebörd som 31 § AOst bör därför tas in i ordningslagen. Bestämmelsen bör gälla också när någon bryter mot lokala ordningsföreskrifter, hamnföreskrifter eller föreskrifter som polismyndigheten eller kommunen har meddelat i samband med tillståndsgivning. Denna fråga behandlas i specialmotiveringen till 19 §.

I lagen bör vidare tas in uttryckliga bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Frågan om återkallelse av tillstånd att ta allmänna platser i anspråk för olika ändamål har behandlats i avsnitt 6.4.4. Förutsättningarna för återkallelse av tillstånd enligt ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift behandlas vidare i specialmotiveringen till 15 § ordningslagen.

16 Taxor och reglementen för viss kollektivtrafik m. m.

16.1 Gällande ordning

Utredningen har i kap. 11, 12 och 13 behandlat den lokala normgivning på ordningsområdet som består i kommunernas rätt att utfärda lokala ordningsföreskrifter och hamnföreskrifter för kommunen samt länsstyrelsens befogenhet att besluta om vitesföreläggande rörande allmän ordning och säkerhet. AOst innehåller emellertid ännu en bestämmelse enligt vilken lokala föreskrifter av i huvudsak ordningskaraktär kan utfärdas. Enligt 25 § AOst skall nämligen länsstyrelsen vid behov utfärda reglementen eller taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag e. d. Kommunfullmäktige i berörda kommuner skall höras i ärendet. Bestämmelsen i 25 § AOst gäller inte om "annorlunda är föreskrivet", dvs. när taxor eller reglementen utfärdas med stöd av annan författning. Härmed avses framför allt sådana taxor för yrkesmässig fordonstrafik som numera utfärdas enligt *yrkestrafiklagen (1979:559)* (YTL) och *yrkestrafikförordningen (1979:871)* (YTF). Den som bryter mot en föreskrift i reglemente eller taxa kan enligt 28 § AOst straffas med böter.

Bestämmelser om underställning av avgiftstaxor och reglementen för skilda verksamheter har gammalt ursprung (se t. ex. 23 § 1868 års ordningsstadga). Syftet bakom bestämmelserna har varit att tillförsäkra staten ett inflytande över ordning och säkerhet samt prissättning inom sådan verksamhet eller företagsamhet som har ett allmänt intresse men där konkurrensen mellan skilda företag, ofta till följd av offentligrättsliga föreskrifter, har varit begränsad. Med "reglementen" avses ordningsföreskrifter för olika verksamheter. Som närmare redovisas i det följande innehåller gällande reglementen högst varierande bestämmelser som kan avse verksamhetens organisation och drift eller den anställda personalen men också bestämmelser som riktar sig till den allmänhet som tar verksamheten i anspråk.

Utredningen skall enligt sina direktiv pröva formerna för beslut om taxor och reglementen enligt 25 § AOst. Direktiven skall i denna del – på samma sätt som direktiven i fråga om formerna för antagande av lokala ordningsföreskrifter – ses mot bakgrund av det uttalande av dåvarande chefen för kommundepartementet för vilket utredningen har redogjort i kap. 11.5.1.

Utredningen har från samtliga länsstyrelser infordrat uppgifter om gällande taxor och reglementen, som fastställts med stöd av 25 § AOst eller motsvarande bestämmelse i 1868 års ordningsstadga. De taxor och reglementen som fastställts med stöd av äldre bestämmelser har nämligen enligt

övergångsbestämmelserna till AOst behållit sin giltighet. Reglementena avsåg i huvudsak skilda slag av yrkesmässig kollektivtrafik. Således fanns reglementen för trafik med buss, tunnelbana och spårväg (Jönköpings län, Stockholm, Helsingborg, Malmö och Göteborg) och för taxitrafik (Stockholms stad och län, Nässjö, Vetlanda, Värnamo, Sävsjö, Eksjö, Kronobergs län, Kalmar, Blekinge län, Kristianstads län, Helsingborg, Lund, Malmö, Halmstad, Vänersborg, Filipstad, Karlstad, Kristinehamn, Storfors, Örebro län, Västmanlands län, Gävleborgs län, Västernorrlands län, Östersund, Frösön och Västerbottens län). Vidare förekom särskilda reglementen för Katarinahissen (Stockholm), för officiella eller auktoriserade vägare (Oxelösund, Falkenberg, Göteborg och Gävle), för stadsbud och bärarelag (Lund, Malmö och Borås) samt för person- och godsfärjetrafiken mellan Koön och Marstrandsön. Utredningen redovisar i det följande avsnittet innehållet i vissa av de nu angivna reglementena. I avsnitt 16.2 lämnas därefter en redogörelse för den rättsliga regleringen av kollektivtrafiken.

Reglementet för Katarinahissen (Stockholms läns kung. den 8 oktober 1962, nr 47) innehåller detaljerade bestämmelser om öppettider, tillåten belastning, avgifter och förarens kvalifikationer. Vidare finns bestämmelser om skyldighet för föraren att upprätthålla ordningen i hissen. Den som är synbart berusad eller på annat sätt kan bereda övriga trafikanter obehag eller olägenhet får inte medfölja hissen och skall på förarens anmodan genast lämna denna. Om en trafikant vägrar att avlägsna sig, kan polishandräckning begäras. Tobaksrökning i hissen är förbjuden. Underlåtenhet att följa givna föreskrifter kan enligt reglementet medföra böter enligt 28 § AOst. – Katarinahissen ägs och drivs av Kooperativa Förbundet.

Reglementet för officiella vägare i Oxelösund och *reglementet för auktoriserade vägare i Gävle* har fastställts av respektive länsstyrelse år 1970 och år 1973. Våginstitutionen i Oxelösund lyder under hamnavdelningen vid Trafikaktiebolaget Grängesberg-Oxelösund, som också handlägger ärenden rörande reglemente och taxa för vägarna. Beslut om antagande och entledigande av officiella vägare skall enligt reglementet fattas av drätselkammaren. Reglementet innehåller i övrigt regler om bl. a. tillsyn över verksamheten, arbetsfördelning, debitering och skyldighet för vägarna att kontrollera vägning, räkning och mätning av varor. – Enligt reglementet för vägarna i Gävle ankommer det på kommunens hamnstyrelse att anta och entlediga vägare. Vägarna skall bl. a. sköta vägning och därmed sammanhängande kontroll inom kommunen och dess hamnområde samt se till att vågar och vikter är behörigen justerade. Reglementet innehåller också bestämmelser om vägarnas kvalifikationer, om protokollföring m. m. Reglementet är inte straffsanktionerat.

Reglementet för stadsbuden i Lund är fastställt den 11 juli 1896 och reglerar ingående stadsbudens åligganden. Enligt uppgift har reglementet sedan länge upphört att tillämpas.

Reglementet för budsändningsrörelsen i Malmö är fastställt den 8 november 1951. Reglementet, som bl. a. innehåller regler om tillstånd för inrättande av budbyrå och om åliggande för bud, tillämpas inte längre. Detsamma gäller *reglementet för stadsbuden i Borås*, fastställt den 20 juni 1932.

Reglementet för person- och godsfärjetrafiken mellan Koön och Mar-

strandsön är fastställt år 1982. Färjan ägs av Kungälvs kommun och färjetrafiken bedrivs uteslutande av kommunen. I reglementet föreskrivs bl. a. att trafiken skall ombesörjas av kommunstyrelsen eller annan av fullmäktige utsedd styrelse och att överskeppning av fordon endast får avse fordon i nyttotrafik. Vidare finns närmare bestämmelser om färjetrafikens upprätthållande. Enligt uppgift från kommunen är färjan inte ansluten till allmän väg.

I anslutning till reglementena för vägare, stadsbud och färjetrafik finns också taxor som anger vilka avgifter som skall utgå för transporter och övriga tjänster. Stadsbudstaxorna har inte förnyats på åtskilliga år, och de tillämpas inte numera. Vägartaxorna har inte heller anpassats till gällande prisnivå.

AOst:s bestämmelser om taxor och reglementen har numera störst betydelse för den lokala kollektivtrafiken. För Stockholms län finns dels en *ordningsstadga för tunnelbane- och spårvägstrafiken* inom länet, dels en *ordningsstadga för personbefordran i linjetrafik med buss* bedriven av trafikföretag under Stockholms läns landstingskommuns huvudmannaskap (Stockholms läns kung. 405:1973 resp. 406:1973). Dessa "ordningsstadgor" riktar sig dels mot trafikpersonalen, dels mot trafikanterna. Med trafikpersonal avses i reglementet för tunnelbanetrafiken trafiktjänsteman i befälsställning, förare, tågvakt, biljettförsäljare, spärrvakt, stations- och plattformsvakter och särskild kontrollpersonal. Med trafikant likställs i huvudsak annan som uppehåller sig inom tunnelbanans område. Föreskrifterna för trafikpersonalen gäller bl. a. förbud mot rökning i vissa fall samt åligganden i fråga om tjänstedräkt, legitimation och uppträdande i förhållande till allmänheten. Personalen skall också övervaka att föreskrifterna i reglementet iakttas, och den får meddela de anvisningar och tillsägelser som behövs med hänsyn till ordningen och säkerheten (4 §).

Föreskrifterna för trafikanterna gäller i allmänhet inom "tunnelbanans område" varmed avses spårområde, stationsområde innanför spärr, biljetthall och annat område mellan spärr och dörrar eller grindar vilkas öppethållande bestäms av trafikföretaget (7 §). För trafikanterna föreskrivs en generell skyldighet att iaktta föreskrifterna i reglementet. Trafikanterna är också skyldiga att efterkomma anvisningar eller tillsägelser som med hänsyn till ordningen och säkerheten meddelas av trafikpersonalen i tjänsten (10 §, jfr 4 §). Trafikanterna får inte röka tobak i vagn, förorena eller skräpa ned i vagn eller inom tunnelbanans område, förtära spritdrycker, vin eller maltdrycker eller på annat sätt störa ordningen i vagnar eller inom tunnelbanans område (13 §). Trafikanterna får inte heller beträda spårområde eller annat område som inte är upplåtet för allmänheten (14 §), vidröra vagns manöver- eller signalanordningar, hindra stängning av vagns sidodörrar, använda nödbroms eller nödöppnare eller på annat sätt äventyra säkerheten i vagn eller inom tunnelbanans område (12 §). Undantag har gjorts för de fall åtgärden vidtas för att förebygga fara eller hindra olycksfall eller av annan anledning är tillåten. Den som är synbart berusad har inte tillträde till tunnelbanans område och får inte heller uppehålla sig inom detta område eller följa med i vagn (15 §). Reglementet innehåller även bestämmelser om otillåten affischering (16 §). Föreskrifterna i 12–14 samt 16 §§ är straffbelagda genom hänvisning till 28 § AOst. Straffansvar stadgas också för bl. a. den som bryter mot en föreskrift om att tillträde till

avgiftsbelagt område endast får ske mot erläggande av avgift eller uppvisande av giltigt färdbevis.

Reglementet innehåller vidare bestämmelser som är av mera avtalsmässig natur. Hit hör exempelvis regler om rätt att medföra resgods och hundar (18 och 19 §§). Dessa bestämmelser är inte straffsanktionerade. Av ordningskaraktär är däremot en föreskrift om att trafikant inte får medföra laddat skjutvapen eller föremål som lätt kan antändas eller fås att explodera eller som annars kan orsaka skada eller obehag (18 §). Inte heller denna bestämmelse är straffsanktionerad. Slutligen föreskrivs i reglementet att den som bryter mot 12–15 §§, saknar giltigt färdbevis och inte efter tillsägelse erlägger avgift eller åsidosätter bestämmelserna i 18 och 19 §§ om resgods och hundar är skyldig att på anmaning av trafikpersonalen stiga av vagn eller lämna tunnelbanans område. Om trafikanten inte godvilligt avlägsnar sig från tunnelbanans område, får trafikpersonalen tillkalla polisman (21 §).

För spårvägstrafiken i Stockholm gäller samma regler som för tunnelbanetrafiken. Vad som föreskrivs i fråga om "tunnelbanans område" skall för detta fall gälla spårområde på särskild banvall och stationsområde (22 §). Reglementet för busstrafiken innehåller i huvudsak samma föreskrifter som övriga reglementen. Bestämmelserna gäller dock genomgående endast för själva färdmedlet.

Inom Göteborgs kommun gäller en *ordningsstadga för busstrafiken och trafiken på Saltholmen–Göteborgs järnväg*, fastställd den 30 april 1951, samt ett *reglemente för Göteborgs spårvägars spårvagnstrafik*, fastställt den 6 mars 1973. Reglementet för buss- och järnvägstrafiken innehåller dels bestämmelser av närmast administrativ karaktär om trafikdriften, trafikpersonal, tidtabell, hållplatser och åligganden för trafikpersonalen, dels sådana säkerhetsbestämmelser som enligt 3 § förordningen (1967:604) om enskilda järnvägar, tunnelbanor och spårvägar skall ingå i säkerhetsordning. Härjämte förekommer egentliga ordningsföreskrifter för trafiken. Bestämmelserna, som i stor utsträckning är straffsanktionerade, sammanfaller i stort med dem som gäller för lokaltrafiken i Stockholm. Detsamma gäller reglementet för spårvägstrafiken i Göteborg. *Ordningsstadgan för Malmö lokaltrafik*, fastställd den 28 april 1976, har ett liknande innehåll.

Det kan tilläggas att Svenska lokaltrafikföreningen år 1980 har utarbetat ett normalreglemente för busstrafik. Reglementet innehåller bl. a. bestämmelser om vad som avses med trafikpersonal, om turlista, inskränkningar i befordringsskyldigheten och avgiftskontroll samt föreskrifter för de resande som i huvudsak sammanfaller med vad som gäller enligt reglementena för Stockholms, Göteborgs och Malmös lokaltrafik. Reglementets föreskrifter är i stor utsträckning straffsanktionerade enligt 28 § AOst.

Beträffande taxitrafiken har Svenska Taxiförbundet år 1969 utarbetat ett förslag till reglemente med bestämmelser om bl. a. utrustning av taxibil, prövning av taxiförare, förarnas allmänna åligganden i förhållande till taxiföreningen eller allmänheten, begränsningar i befordringsskyldigheten, betalningsskyldighet för körning samt ansvarsbestämmelser. Utöver en föreskrift om att taxiförare får vägra körning av bl. a. synbart berusad person eller av skrymmande gods, innehåller reglementet inte några ordningsföreskrifter för allmänheten.

De reglementen för taxitrafik som utredningen har undersökt har i huvudsak samma lydelse som taxiförbundets normalreglemente. Reglementena innehåller bestämmelser i åtskilliga frågor som är reglerade i annan ordning. Som exempel kan nämnas föreskrifter om utrustning av taxibil, skyldighet för taxiinnehavare att vara medlem i taxiförening, taxiförares lämplighet, taxistationer och trafikeringspliktens omfattning.

Utöver de tidigare nämnda taxorna förekommer i Göteborgs kommun en av länsstyrelsen fastställd *taxa för Läkartransporter AB*, som bedriver yrkesmässig trafik med personbilar för transporter av jourhavande läkare. Taxan har, trots att den avser yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagstiftningen, fastställts med stöd av 25 § AOst.

16.2 Närmare om den rättsliga regleringen av kollektivtrafiken

16.2.1 Inledning

Av föregående avsnitt framgår att den lokala kollektivtrafiken alltjämt i relativt stor utsträckning regleras genom reglementen, som utfärdats enligt 25 § AOst. Behovet av bestämmelser av det slag som nu finns i lokala reglementen för skilda former av kollektivtrafik är avhängigt av den reglering i övrigt som finns rörande kollektivtrafiken. I det följande lämnas därför en kortfattad redogörelse för innehållet i gällande författningar om kollektivtrafik till lands.

16.2.2 Spårbunden trafik

Bestämmelser om järnvägstrafik finns i den av riksdagen under våren 1985 antagna *järnvägstrafiklagen* (prop. 1983/84:117, LU 1984/85:27, rskr. 201, SFS 1985:192), som avses träda i kraft den 1 maj 1985. Lagen gäller i vissa delar också för trafik med tunnelbana och spårväg. I lagen regleras befordran av passagerare, gods och inskrivet resgods samt trafikföretagets ansvar för skada till följd av spårdriften. Lagen innehåller också vissa bestämmelser om ordning och säkerhet i trafiken. Lagen motsvarar i stora delar vad som inför lagens ikraftträdande ännu gäller enligt andra författningar om järnvägstrafik, t. ex. 1966 års järnvägstrafikstadga, 1976 års lag om järnvägs ansvarighet vid befordran av resande och 1975 års lag om ordning och säkerhet inom järnvägsområde.

Regler om befordringsskyldighet vid järnvägstrafik, dvs. en skyldighet att i mån av utrymme ingå befordringsavtal med alla som så önskar, finns i järnvägstrafikstadgan men saknas i järnvägstrafiklagen. Befordringsskyldigheten avses dock bli reglerad i en förordning. Någon författningsreglerad befordringsskyldighet för tunnelbanor och spårvägar finns inte.

I järnvägstrafiklagens 6 kap. regleras frågor rörande ordning och säkerhet vid järnvägstrafik. Bestämmelserna, som i huvudsak förts över till lagen från järnvägstrafikstadgan och lagen om ordning och säkerhet inom järnvägsområde, gäller i vissa fall också för tunnelbana och spårväg. Enligt 6 kap. 1 § får

inte någon utan trafikföretagets tillstånd beträda spårområden för järnväg eller tunnelbana utom på platser där det av skyltar, utjämning av höjdskillnaden mellan spåren och markplanet, gångfållor eller andra anordningar klart framgår att allmänheten har tillträde. Bestämmelsen motsvarar i denna del i stort 100 § järnvägstrafikstadgan. Vidare innehåller 6 kap. 1 § förbud mot att beträda en sådan del av en spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.

Överträdelser av bestämmelsena i 6 kap. 1 § bestraffas med böter, högst 1 000 kronor, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller trafikbrottslagen t. ex. som olaga intrång eller vårdslöshet i trafik.

I 6 kap. 3 § finns bestämmelser om rätt för befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg att från järnvägens område avlägsna den som överträder tillträdesförbudet i 1 §, den som uppträder berusad eller stör ordningen eller den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är oundgängligen nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Polisen skall då omedelbart underrättas. Bestämmelsen i 6 kap. 3 § har förts över från 1975 års lag om ordning och säkerhet inom järnvägsområde.

Järnvägstrafiklagens 6 kap. innehåller även vissa bestämmelser om åtgärder med farligt gods. Enligt 5 § får järnvägen undersöka gods – godssändningar, inskrivet resgods och handresgods – om innehållet är okänt och det finns skäl att misstänka att det innehåller något som kan äventyra säkerheten i järnvägsdriften. Gods får också undersökas i vissa andra fall. Handresgods som en resande för med sig i ett järnvägsfordon får tas om hand, om egendomen inte får medföras som handresgods och den resande inte på uppmaning avlägsnar den. Om egendomen är farlig, får den genast tas om hand, om detta är nödvändigt (6 §). Farligt handresgods får – utan att järnvägen blir ersättningsskyldig för skadan – avlägsnas, oskadliggöras eller förstöras, om det inte skäligen kan antas att faran kan avvärjas genom mindre långtgående åtgärder.

I *lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning* föreskrivs att skydd som avses i 17 kap. 5 § BrB skall tillkomma bl. a. befattningshavare som har säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägsanläggning. Härigenom kommer BrB:s bestämmelser om skydd för myndighetsutövning (17 kap. 1, 2 och 4 §§) att omfatta också järnvägstjänsteman i sådan tjänst. Skyddet för myndighetsutövning enligt 17 kap. 5 § BrB tillkommer enligt *7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag* även s. k. väktare.

Högsta domstolen har i tre avgöranden från år 1980 ansett att förare och biljettkontrollanter i buss- och spårvägstrafik under vissa omständigheter omfattas av skyddet för myndighetsutövning. – Trafikpersonalen hade med stöd av gällande reglemente för spårvägstrafiken och ordningsstadga för busstrafiken meddelat anvisningar för resande och även på annat sätt utövat sina befogenheter enligt reglementet och stadgan för att upprätthålla ordning och säkerhet i trafiken. Anvisningarna var, i likhet med övriga ordningsföreskrifter i reglementet och stadgan, straffsanktionerade enligt 28 § AOst. Med hänsyn härtill ansågs personalen vara i myndighetsutövning när den meddelade sådana anvisningar eller annars utövade sina befogenheter för ordningens och säkerhetens upprätthållande. Förgripelserna mot trafikper-

sonalen ansågs därför böra bedömas som våld respektive hot mot tjänsteman (NJA 1980 s. 421 I–III).[1]

16.2.3 Vägtrafik

Kollektivtrafiken på väg regleras främst i YTL och YTF. YTL gäller för yrkesmässig trafik. Härmed avses trafik i vilken personbil, lastbil eller buss med förare ställs till allmänhetens förfogande mot ersättning för transport av personer eller gods (1 kap. 1 och 4 §§). Persontransporterna – från godstransporter bortses i det följande – indelas i beställningstrafik med tyngre fordon, beställningstrafik med lättare fordon, turisttrafik och linjetrafik. Beställningstrafiken skall avse transporter för vilka fordonet med förare ställs till beställarens förfogande på villkor att denne förfogar över fordonet och att ersättningen bestäms med hänsyn till transportsträckans längd och hur mycket fordonet utnyttjas och inte för varje passagerare för sig. För att trafiken skall anses som turisttrafik fordras att transporten ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är annat än själva transporten. Annan trafik än sådan som nu sagts är linjetrafik (1 kap. 5 §).

Yrkesmässig trafik får bedrivas endast av den som har trafiktillstånd.[2] I samband med att tillstånd ges får taxa, tidtabell och andra särskilda villkor föreskrivas (2 kap. 1 § YTL). Olika föreskrifter för tillståndet kan också meddelas. För linjetrafik och beställningstrafik med lättare fordon gäller trafikeringsskyldighet, dvs. tillståndshavaren är skyldig att på de villkor som gäller för trafiken transportera personer och resgods (2 kap. 15 och 20 §§ YTL). Trafiktillstånd kan återkallas i vissa fall (3 kap. 1 § YTL och 2 kap. 25 § YTF). Beslutande myndighet i fråga om tillstånd och återkallelse är länsstyrelsen eller, beträffande linjetrafik som rör mer än ett län, transportrådet (2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § YTL, 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § och 6 kap. 2 § YTF).

I YTF ges närmare bestämmelser om taxor och tidtabeller. För persontransporter i linjetrafik och i beställningstrafik med lättare fordon skall det finnas en taxa som anger maximiavgiften eller den fasta avgiften för transporten. Om det är fråga om sådan linjetrafik för vilken en länshuvudman ansvarar enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, bestämmer huvudmannen själv vilken taxa som skall tillämpas.[3] I andra fall fastställs taxan av transportrådet (3 kap. 1–3 §§).

Genom *lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik* har samhällets ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg lagts på kommunerna. Enligt lagen skall det, i syfte att främja en tillfredsställande trafikförsörjning, i varje län finnas en huvudman för den kollektiva trafiken. Huvudman är landstingskommunen och kommunerna i länet gemensamt, dock att i Stockholms län landstingskommunen och i Gotlands län kommunen är huvudman. Huvudmannen skall enligt lagen bestämma över trafikutbud och taxor samt ansvara för trafikförsörjningen.

Trafikansvaret enligt lagen omfattar sådan linjetrafik för personbefordran som inte är kompletteringstrafik med personbil, dvs. nästan all kollektivtrafik på landsväg. I motiven till lagstiftningen förutsattes dock att även den spårvägs- och tunnelbanetrafik, som förekommer i vissa kommuner i landet

[1] Jfr äldre rättsfall SvJT 1959 rf s. 35 och 1971 rf s. 65.

[2] Undantag från tillståndskravet föreslås gälla i vissa fall, se prop. 1984/85:168 om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg.

[3] Prop. 1981/82:78, TU 30 rskr. 302.

och som företagsmässigt i många fall är integrerad med den övriga tätortstrafiken i kommunen, skulle fogas in i det länsomfattande huvudmannaskapet. Detsamma gällde skärgårdstrafiken med fartyg, flygtrafikservice i fjällområden samt sådan järnvägstrafik som fyller utpräglat lokala och regionala trafikuppgifter (prop. 1977/78:92 s. 64 f).

16.2.4 Övrig reglering

Enligt *lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik* får den som driver kollektiv persontrafik för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa ta ut tilläggsavgift av resande som inte kan förete giltig biljett. Regeringen eller förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att lagen skall gälla även annan utövare av kollektiv persontrafik. Till lagen om tilläggsavgift finns en *förordning (1977:68)* i samma ämne. Regeringen har med stöd av bemyndigandet överlåtit sin befogenhet på transportrådet (2 § förordningen).

Tilläggsavgift skall utgå med skäligt belopp utöver avgiften för biljetten, om inte avsaknaden av biljett är ursäktlig med hänsyn till den resandes ålder, sjukdom, bristande kännedom om lokala förhållanden e. d. (1–3 §§ lagen). Om en resande vägrar att lösa biljett eller att erlägga tilläggsavgift, får tjänsteman som utför avgiftskontroll avvisa honom från färdmedlet eller från sådant område för järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanetrafik till vilket allmänheten har tillträde endast om färdavgift har erlagts. Polishandräckning kan begäras för verkställande av avvisningen (5 § lagen).

Det kan tilläggas att s. k. gratisåkning med allmänna samfärdsmedel i allmänhet utgör ett snyltningsbrott enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB. Sådant brott får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Ett skäl för att underlåta åtal kan vara att tilläggsavgift har uttagits.[1]

16.3 Överväganden och förslag

16.3.1 Allmänt

Som inledningsvis nämnts ingår det i utredningens arbete att pröva om bestämmelsen i 25 § AOst om underställning av vissa taxor och reglementen skall finnas kvar. Underställningsskyldigheten har som tidigare redovisats gammalt ursprung. Den tillkom i syfte att tillförsäkra det allmänna ett inflytande över ordning och säkerhet samt prissättning inom sådan företagsamhet eller verksamhet som har ett allmänt intresse, men där utbudet av tjänster genom olika regleringsåtgärder begränsats och konkurrensen således varit ringa.

Gällande taxor enligt AOst finns, såvitt utredningen har kunnat utröna, endast för officiella vägare i vissa kommuner, för ett fåtal stadsbudsrörelser och för den kommunala färjetrafiken i Kungälvs kommun. I dessa verksamheter finns också fastställda reglementen. Reglementen finns också för Katarinahissen i Stockholm och för skilda slag av kollektivtrafik. Flertalet taxor och reglementen är gamla och tillämpas inte längre. Endast reglemen-

[1] Prop. 1975/76:148, JuU 1976/77:11, rskr. 90, se även prop. 1976/77:11, TU 10, rskr. 84.

tena för kollektivtrafiken samt reglementet och taxan för färjetrafiken i Kungälvs kommun torde numera ha någon praktisk betydelse.

Det är naturligt att bestämmelsen i 25 § AOst efter hand kommit att få allt mindre betydelse. Ett flertal faktorer har bidragit till detta, bl. a. en minskad reglering och en ökad konkurrens på vissa områden samt specialreglering av skilda verksamheter, t. ex. av den yrkesmässiga vägtrafiken. Kommunernas ökade ansvar för den kollektiva persontrafiken och strävandena mot ett ökat kommunalt självbestämmande har naturligtvis också minskat behovet av underställning.

Utredningen undersöker i det följande om det finns skäl att för framtiden behålla underställningen av taxor och reglementen inom de verksamhetsområden som faller under 25 § AOst, dvs. för åkare, spårvägsföretag eller annan kollektivtrafik, för stadsbud eller bärarelag m. m. Undersökningen sker med utgångspunkt i nu gällande taxor och reglementen. I avsnitt 16.3.2 behandlas taxor och reglementen för annan verksamhet än kollektivtrafik. Därefter behandlas i avsnitt 16.3.3 taxor för kollektivtrafik och i avsnitt 16.3.4 frågan om ordning och säkerhet i sådan trafik.

16.3.2 Taxor och reglementen för annan verksamhet än kollektivtrafik

Vägare- och mätareinstitutionen är mycket gammal. Vägning och mätning skulle i äldre tid ske av till stad ankommande och därifrån utgående varor. Varorna belades med avgift i förhållande till partiets myckenhet och vikt. Dessa s. k. våg- resp. mätarpenningar utgjorde en betydande del av stadens inkomster. När landtullarna avskaffades i början av 1800-talet, minskade institutionens betydelse och den levde kvar främst i fråga om varor som sjöledes kom in till stapelstäderna.

Vägning förekommer ännu i vissa kommuner. Verksamheten synes i huvudsak drivas i kommunal regi. I nära nog samtliga fall drivs verksamheten utan fastställda reglementen och taxor. De taxor och reglementen som ännu finns kvar har inte förnyats på åtskilliga år, och de torde därför inte längre tillämpas. Vågavgifterna synes i allmänhet inte ge kommunerna några större inkomster.

Enligt utredningens mening finns det inte något behov av att behålla den statliga kontrollen av ifrågavarande verksamhet. Bestämmelsen om underställning av taxor och reglementen för vägare- och mätareinstitutionen bör därför tas bort.

Inte heller taxorna och reglementena för *stadsbuden och bärarelagen* har ändrats på åtskilliga år. Föreskrifterna i reglementena är genomgående ålderdomliga, och de skulle inte utan genomgripande ändringar kunna tillämpas i nutida transportrörelser. Prisnivån i taxorna ligger långt under vad som kan vara naturligt med hänsyn till dagens penningvärde. Numera finns ett stort antal moderna transport- och expressföretag som har vuxit fram ur de gamla stadsbudsföreningarna och bärarelagen. Dessa företag är i sin prissättning och för sin verksamhet i övrigt helt oberoende av taxor och reglementen enligt 25 § AOst. Den konkurrenssituation som har skapats på transportmarknaden utgör enligt utredningens mening en tillräcklig garanti för att en rimlig prisnivå skall hållas och för att företagen även i övrigt skall

sköta sina förpliktelser gentemot kunderna. Utredningen anser mot bakgrund härav att det inte finns något behov av bestämmelser om statlig fastställelse av taxor och reglementen för stadsbud och bärarelag.

I reglementet för *Katarinahissen* finns dels föreskrifter som riktar sig till allmänheten eller som reglerar förarens befogenheter, dels föreskrifter av intern natur. Interna föreskrifter som rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren bör enligt utredningens mening regleras i anställningsavtal och inte i offentligrättsliga reglementen. Reglementets interna bestämmelser utgör därför inte något skäl för att behålla underställningsförfarandet. Utredningen finner det inte heller motiverat att behålla särskilda straffsanktionerade föreskrifter för den allmänhet som använder hissen. Samma bedömning får göras i fråga om de föreskrifter som ger hissföraren en befogenhet att meddela straffsanktionerade anvisningar för allmänheten. Motsvarande föreskrifter och befogenheter finns inte vid annan jämförbar verksamhet, t. ex. vid linbanor, skidliftar eller andra hissanläggningar. Det får ankomma på hissföraren att tillkalla polis om någon stör ordningen eller äventyrar säkerheten i hissen. Tillräckliga möjligheter till ingripanden finns i sådana fall med stöd av bl. a. polislagens bestämmelser. Utredningen anser därför att det inte behövs något offentligrättsligt reglemente för hissen.

Reglementet för *färjetrafiken i Kungälvs kommun* innehåller i huvudsak regler om på vilket sätt och under vilka tider trafiken skall upprätthållas. I förhållande till allmänheten gäller en föreskrift om begränsningar i skyldigheten att skeppa över fordon som inte används i nyttotrafik. Färjetrafiken, som drivs av kommunen, utgör en del av den lokala kollektivtrafiken i kommunen, för vilken kommunen har det yttersta ansvaret. Trafikutbud och taxa grundas således helt på politiska beslut, som kan överklagas i vanlig ordning. Detta innefattar enligt utredningens mening en garanti för beslutens lämplighet. Utredningen anser därför att underställningen av taxan och reglementet kan tas bort. Kommunens befogenhet att besluta om avgifter för färjetrafiken följer av den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § KL.

Sammanfattningsvis anser således utredningen att det inte längre finns något behov av underställningsinstitutet för de verksamheter som nu har behandlats.

16.3.3 Taxor för kollektivtrafik

Som framgått av det föregående fastställs taxor för den yrkesmässiga vägtrafiken enligt yrkestrafiklagstiftningen. Det ankommer numera på huvudmännen för den kollektiva persontrafiken att själva besluta om vilka taxor som skall gälla i den trafik som ligger inom deras ansvarsområde. Den busslinjetrafik som faller utanför huvudmannaskapet utgör endast en mindre del av den totala busslinjetrafiken i landet. Det gäller nästan uteslutande s. k. snabbusstrafik som rör mer än ett län samt civil och militär veckoslutstrafik. I dessa fall fastställs taxan av transportrådet. Vissa taxor för buss- och järnvägstrafik fastställs av regeringen genom förordning.[1] Endast spårvägstaxor och taxor för tunnelbanetrafiken skall således formellt sett alltjämt fastställas med stöd av 25 § AOst. I praktiken sker emellertid inte någon underställning numera, utan taxorna beslutas, liksom övriga taxor inom den

[1] Se t. ex. förordningen (1978:178) om taxor för statens järnvägar och förordningen (1975:433) om taxor för postverkets busslinjetrafik.

lokala eller regionala kollektivtrafiken, av trafikhuvudmännen.

Vid införandet av det länsomfattande huvudmannaskapet för den kollektiva persontrafiken på väg förutsattes att detta i praktiken skulle komma att omfatta också sådan lokal eller regional spårvägs- och tunnelbanetrafik som formellt faller utanför lagens tillämpningsområde. Så har också skett. Fr. o. m. den 1 juli 1983 har således all kommunal spårvägs- och tunnelbanetrafik i landet inordnats i detta huvudmannaskap. I de fall då huvudmannen även driver spårvägs- eller tunnelbanetrafik tillämpas i allmänhet en enhetlig taxa för alla former av kollektivtrafik.

Bestämmelsen i 25 § AOst om länsstyrelsens fastställelse av taxa för spårvägs- och tunnelbanetrafik utgör ett led i statens prisövervakande verksamhet. Taxorna i sådan trafik där länshuvudmännen har ansvaret för trafiken är emellertid jämförbara med kommunala taxor på andra områden. Taxornas storlek bestäms på politisk väg och utifrån samhällsekonomiska överväganden. Kostnaderna för trafiken subventioneras i stor utsträckning genom landstingskommunala och primärkommunala skatteintäkter. Det kan därför inte anses överensstämma med principen om kommunal självstyrelse att underställning skall ske av den taxa som huvudmannen har beslutat. Det är vidare från trafikpolitisk synpunkt väsentligt att taxenivåer och andra transportvillkor kan samordnas för olika delar av huvudmannens geografiska ansvarsområde. Utredningen anser därför att underställningsskyldigheten för spårvägs- och tunnelbanetaxorna bör slopas. Länsstyrelsens befattning med taxor inom kollektivtrafiken skulle härigenom komma att upphöra helt.

16.3.4 Ordningsföreskrifter inom kollektivtrafiken

16.3.4.1 Behovet av en framtida reglering

Utredningen har i föregående avsnitt funnit att bestämmelserna om underställning av taxor och reglementen för annan verksamhet än kollektivtrafik samt av taxor för kollektivtrafiken bör tas bort. Om också bestämmelserna om underställning av reglementen för kollektivtrafiken tas bort – utan att ersättas av lagstiftning i annan form – innebär detta att straffsanktionerade eller på annat sätt offentligrättsligt sanktionerade föreskrifter av det slag som nu finns i reglementena för kollektivtrafiken inte kommer att finnas i framtiden.

Den kollektiva persontrafiken till lands är från ordningssynpunkt endast sparsamt reglerad i lagar eller andra allmänna författningar. Beträffande järnvägstrafiken finns vissa bestämmelser i den av riksdagen antagna järnvägstrafiklagen om rätt för järnvägstjänsteman i säkerhets- eller ordningstjänst att avlägsna eller omhänderta berusade eller störande personer och om förbud för allmänheten att beträda spårområde. Lagen innehåller också vissa bestämmelser om omhändertagande m. m. av farligt gods. Ordningsföreskrifter för annan kollektivtrafik som trafik med tunnelbana, buss, spårväg eller taxi finns emellertid – utöver förbudet i järnvägstrafiklagen mot att beträda spårområde för tunnelbana och spårväg – endast i lokala reglementen som utfärdats enligt 25 § AOst. Härutöver gäller visserligen BrB:s allmänna bestämmelser om brott samt olika

straffbestämmelser inom specialstraffrätten. Dessa bestämmelser tar emellertid inte sikte på de många gånger speciella förhållanden som råder inom kollektivtrafiken.

Reglementena innehåller relativt detaljerade föreskrifter om allmänhetens skyldigheter och om befogenhet för trafikpersonalen att ingripa med anvisningar och tillsägelser för ordningens och säkerhetens upprätthållande. De är genomgående straffsanktionerade. Om reglementena upphävs utan att ersättas av en reglering i annan form, kommer således särskilda föreskrifter om ordning och säkerhet för flertalet former av kollektivtrafik till lands att saknas.

Ordningsförhållandena i den kollektiva persontrafiken har under senare år tilldragit sig ökad uppmärksamhet. Klagomål förs fram från allmänheten, från trafikföretag och från trafikpersonalens fackliga organisationer om ordningsstörande beteenden och våldstendenser på de allmänna trafikmedlen. Utredningen har i syfte att få en uppfattning om ordningsläget inom kollektivtrafiken och om vilka åtgärder som bör vidtas för att om möjligt begränsa ordningsproblemen inhämtat yttranden från RPS, Statens järnvägar (SJ), Aktiebolaget Storstockholms Lokaltrafik (SL), Göteborgs spårvägar, Malmö lokaltrafik, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska Taxiförbundet, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs- och Bohus län, Svenska Transportarbetareförbundet. Statsanställdas förbund, Statstjänstemannaförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet. Utredningen har härvid förhört sig om ordningsproblemens omfattning och utveckling, om vilka befogenheter trafikpersonalen anses böra ha att ingripa vid störningar av ordningen och säkerheten i trafiken samt om trafikpersonalen anses ha ett tillfredsställande rättsligt skydd i sin tjänsteutövning.

I yttrandena framhålls genomgående att ordningsstörningarna har ökat i omfattning under senare år och att de tenderar att bli allt grövre. Bl. a. har antalet överfall med grovt våld, skadegörelse och allmän vandalisering ökat. Ordningsstörningarna upplevs på många håll som allvarliga medan de på andra håll inte anses utgöra något större problem. Störningarna förefaller att variera både geografiskt inom landet och tidsmässigt. Brottslighet, bråk, fylleri och andra störningar synes mest förekomma i lokaltrafik kring storstäderna och vissa andra städer och på vissa norrlandståg. Vissa typer av resor, t. ex. veckoslutsresor, militärresor och resor i samband med olika idrottsevenemang är särskilt besvärliga. Vanligast är ordningsproblemen under kvälls- och natturer och vid veckosluten. Åtskilliga ordningsstörningar anses ha samband med alkoholpåverkan eller påverkan av andra droger. Av yttrandena framgår också att ordningsproblemen i allmänhet minskat något i de polisdistrikt eller kommuner där man har förbättrat övervakningen genom att låta ordningsvakter eller polis följa med i tågen, bussarna m. m. eller patrullera i bil längs trafiklinjen.

Av det siffermaterial som utredningen har fått, främst från Göteborgs Spårvägar och SL, framgår att polisingripanden på grund av brott eller andra ordningsstörningar i kollektivtrafiken är mycket vanliga i storstadsområdena. I tabellen på s. 261 visas de polisingripanden som gjorts i Göteborgs Spårvägars spårvägs- och busstrafik under åren 1975–1984 samt kostnaderna för skadegörelse under samma tid (inkl. skadegörelse på byggnader). Beträffande Stockholmsområdet finns fullständiga uppgifter endast för SL:s

Ingripanden vid ordningsstörningar vid Göteborgs Spårvägars spårvagns- och busstrafik under åren 1975–1984.

År	Våld eller hot mot förare	Varav polisanm	Bråk mellan passagerare	Fylleri och omhändertag	Fylleri och avhysning	Totalt	Skadegörelse t kr
1975	67	47	177	439	1.515	2.198	834,1
1976	75	53	153	357	1.628	2.213	1.145,3
1977	105	73	193	975	2.578	3.851	1.391,1
1978	112	78	202	1.008	2.231	3.553	1.173,7
1979	131	92	191	1.174	2.498	3.994	1.524,4
1980	74	43	148	911	1.835	2.968	1.376,8
1981	93	52	153	550	1.968	2.764	1.481,9
1982	71	44	107	685	1.919	2.782	1.523,0
1983	69	48	127	765	1.924	2.885	2.192,6
1984*	37	26	49	325	917	1.328	1.216,0

*rapportperiod januari–juni 1984

tunnelbanetrafik. Antalet utryckningar på grund av brott, fylleri eller andra ordningsstörningar i tunnelbanan var under år 1979 19 348, varvid 7 141 personer greps, under år 1980 16 948, varvid 7 251 personer greps, under år 1981 16 807, varvid 7 162 personer greps och under år 1982 15 695, varvid 7 113 personer greps. Under första halvåret 1983 förekom 7 171 utryckningar, varvid 1 817 personer greps. Antalet ingripanden i Malmö Lokaltrafik synes vara betydligt lägre. För SJ:s tåg- och busstrafik saknas uppgifter.

På vissa håll har åtgärder vidtagits för att förbättra ordningsläget i kollektivtrafiken. *Polismyndigheten i Stockholm* och *SL* framhåller i sina yttranden att ordningen inom tunnelbaneområdet har förbättrats markant sedan övervakningen av området intensifierades mot slutet av 1970-talet. Vid stockholmspolisen inrättades då en särskild tunnelbanesektion med en disponibel polisstyrka av f. n. drygt 160 polismän. Samtidigt utökades antalet ordningsvakter inom området. Enligt ett regeringsbeslut får högst 80 ordningsvakter tjänstgöra i tunnelbaneområdet. Tunnelbanepolisen svarar för den rörliga övervakningen av området medan ordningsvakterna sköter bevakningen av tunnelbanestationerna. Både polismyndigheten och SL uppger dock att förhållandena inom tunnelbanan alltjämt är otillfredsställande och att området utgör ett långt större problem från ordningssynpunkt än den övriga lokala eller regionala trafiken.[1]

Även vid *Göteborgs Spårvägar* har särskilda åtgärder vidtagits. Samarbete med polisen inleddes redan mot slutet av 1960-talet. År 1971 tillsatte polismyndigheten en särskild grupp för bevakning av kollektivtrafiken. Polispatruller följer med i bussar eller spårvagnar på särskilt utsatta sträckor. Patrullering i bil längs vissa sträckor förekommer också. Under senare år har konduktörer införts i ökad utsträckning och även antalet biljettkontrollanter har utökats. Förarskydd har införts på spårvagnar och bussar. Åtgärderna har medfört att de ordningsstörande händelserna i trafiken har minskat något under senare år.

Polismyndigheten i Malmö uppger att man i början av år 1982 hade omfattande ordningsstörningar på vissa förortslinjer. Sedan polisövervakningen förstärkts, synes problemen i stort sett ha upphört.

[1] Se vidare Ds Ju 1983:4, Ordningshållning i Stockholms tunnelbana.

SJ anför att antalet brott och andra ordningsstörningar har ökat i takt med "den allmänna nedbusningen" i samhället och med det allt öppnare sprit- och drogmissbruket. Våldet har ökat och blivit råare. De största problemen finns kring Stockholm, Göteborg, Malmö, Gävle, Jönköping och Örebro samt vid värnpliktsresor på fjärrtågen i övre Norrland. Även på vissa sträckor där länskort gäller på fjärrtågen uppges ordningsstörningar förekomma. Samarbete med polisen förekommer särskilt i Stockholms- och Göteborgsområdena. På vissa buss- eller tåglinjer där problemen tidvis varit stora har SJ också anlitat väktare för att hjälpa till med ordningshållningen. Problemen uppges i allmänhet ha minskat vid ökad övervakning.

Utredningen vill anföra följande. Ordningsstörningarna i dagens kollektivtrafik är som framgått i det föregående omfattande och inte sällan allvarliga, även om problemens omfattning synes variera både geografiskt och tidsmässigt. Åtskilliga av de ordningsstörningar som förekommer i kollektivtrafiken, t. ex. misshandel, hot, ofredande och skadegörelse utgör samtidigt brott och är straffbelagda enligt BrB:s eller specialstraffrättens bestämmelser. Möjligheter till ingripande vid brott eller vid ordningsstörningar som inte utgör brott finns enligt de allmänna bestämmelserna om gripande och anhållande i rättegångsbalken och enligt polislagens bestämmelser. Dessa bestämmelser gäller självfallet också när brott begås eller den allmänna ordningen störs i samband med kollektivtrafik. För järnvägsområden gäller dessutom järnvägstrafiklagens bestämmelser om rätt för viss järnvägspersonal att ingripa mot berusade eller ordningsstörande personer. Motsvarande befogenheter tillkommer emellertid inte tjänstemän vid andra former av kollektivtrafik till lands som tunnelbane-, spårvägs- eller busstrafik.

Det är enligt utredningens mening tvivelaktigt om de nu nämnda bestämmelserna om ingripande mot ordningsstörningar är tillräckliga för att ordningen och säkerheten i den kollektiva persontrafiken skall kunna upprätthållas på ett tillfredsställande sätt. Kollektivtrafiken är med hänsyn till verksamhetens natur och den särskilda miljö i vilken verksamheten bedrivs särskilt känslig för störningar av ordningen och säkerheten. Redan relativt måttliga störningar kan således innebära uppenbara risker för allmänheten. Det är därför angeläget att ingripande mot skilda förehavanden kan ske på ett tidigt stadium, dvs. redan innan dessa har lett till att ordningen har blivit påtagligt störd.

Olika bestämmelser som särskilt tar sikte på den speciella trafikmiljön måste därför finnas. Detta har också understrukits i åtskilliga av de yttranden till utredningen för vilka tidigare har redogjorts. Det måste bl. a. finnas regler om förbud mot sådant handlande eller uppträdande från allmänhetens sida som särskilt är ägnat att störa ordningen eller hota säkerheten i trafiken. Dessutom måste det finnas bestämmelser – utöver vad som kan anses gälla enligt allmänna bestämmelser – som gör det möjligt att ingripa när någon bryter mot sådana förbud eller när ordningen eller säkerheten störs på annat sätt. Det måste också finnas bestämmelser som reglerar trafikpersonalens ingreppsbefogenheter samt bestämmelser om straff och andra sanktionsmedel. Sammanfattningsvis anser således utredningen att en särskild reglering av ordningen och säkerheten i den kollektiva persontrafiken måste finnas i en eller annan form också i fortsättningen.

Ordningsföreskrifter för sådan kollektivtrafik som inte är järnvägstrafik utfärdas f. n. av länsstyrelsen efter kommunens hörande. Föreskrifternas tillämpningsområde är således i allmänhet begränsade till den enskilda kommunen, låt vara att likalydande föreskrifter kan beslutas för exempelvis samtliga kommuner inom ett län. Denna ordning tillkom vid en tid då det var naturligt att reglera ordningen och säkerheten i trafiken genom skilda lokala reglementen. Antalet resande var betydligt färre än nu, och ordningsproblemen var, jämfört med nuvarande situation, ganska blygsamma. Behovet av enhetliga ordningsföreskrifter var därför inte särskilt stort. I dagens kollektivtrafik är emellertid förhållandena helt annorlunda, Ett mycket stort antal människor färdas dagligen med kollektiva färdmedel. Resor över kommun- och länsgränser är vanliga. Ordningsstörningarna har tilltagit kraftigt, och de utgör framför allt inom storstadsområdena ett påtagligt problem. Utredningen ifrågasätter med hänsyn härtill om det är lämpligt att även i fortsättningen reglera ordning och säkerhet i kollektivtrafik genom lokala föreskrifter.

Vissa bestämmelser i gällande reglementen för kollektivtrafik är av den arten att de enligt RF inte behöver meddelas i lag. Detta gäller t. ex. föreskrifter med förbud mot alkoholförtäring, mot att vidröra manöverutrustning eller mot tillträde till spårområden för skilda slag av trafik. Sådana bestämmelser kan således i och för sig efter bemyndigande i lag tas upp i en regeringsförfattning eller i myndighetsföreskrifter. Andra önskvärda bestämmelser, exempelvis om ingripanden mot störande personer och om beslag och förverkande, måste dock tas in i lag.

Det är således klart att den reglering av ordningen och säkerheten i kollektivtrafiken som enligt utredningens uppfattning är erforderlig åtminstone, delvis måste ske genom lag. För att en olämplig splittring skall undvikas bör alla bestämmelser i ämnet ges i lag. Genom en sådan ordning får man sannolikt också både en mera effektiv och enhetlig rättstillämpning och en bättre efterlevnad av bestämmelserna. Praktiskt taget samtliga hörda trafikföretag m. fl. har också tillstyrkt att reglementena ersätts av en allmän författning. Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att gällande reglementen för kollektivtrafik upphävs och ersätts av en särskild lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik. Bestämmelsen i 25 § AOst kan som en följd härav och av vad utredningen har anfört i avsnitt 16.3.2 och 16.3.3 i sin helhet upphävas.

Reglementen finns f. n. för trafik med tunnelbana, spårväg och bussar i linjetrafik. Den nya lagen bör i första hand göras tillämplig på dessa former av trafik. Utredningen återkommer i det följande till frågan om lagens bestämmelser också bör gälla för annan kollektivtrafik på väg, t. ex. beställnings- och turisttrafik.

Utredningen har övervägt om lagen också bör gälla vid persontransporter med järnväg. Vissa bestämmelser i 6 kap. järnvägstrafiklagen om ordning och säkerhet vid järnvägstrafik borde då arbetas in i lagen. Enligt utredningens mening vore det i och för sig tilltalande att föra samman alla bestämmelser om ordning och säkerhet i den kollektiva persontrafiken till lands i en författning. Utredningen har emellertid stannat för att inte lägga fram något sådant förslag. En bärande tanke bakom den nya järnvägstrafiklagen är att alla regler om järnvägstrafik skall vara samlade i en lag.

Utredningen finner inte anledning att frångå den bedömningen. Järnvägstrafiken bör således i huvudsak undantas från den reglering som nu föreslås. Härigenom undviker man också att mera väsentliga ingrepp görs i en ny lag. Utredningen föreslår i stället att vissa kompletterande bestämmelser tas in i järnvägstrafiklagen (avsnitt 16.3.4.5).

16.3.4.2 Utformningen av en framtida reglering

De trafikföretag m. fl. som har yttrat sig till utredningen om behovet av bestämmelser om ordning och säkerhet i kollektivtrafiken har, när det gäller innehållet i sådana bestämmelser, i stort sett hänvisat till vad som gäller enligt de nuvarande reglementena och för järnvägstrafiken. Sammantaget framhålls i yttrandena sålunda att bestämmelser behövs om trafikpersonalens befogenheter och skyldighet att övervaka ordning och säkerhet i trafiken och om skyldighet för allmänheten att åtlyda de anvisningar och tillsägelser som meddelas i detta syfte. Vidare behövs det, anför man, förbud för allmänheten att vidta åtgärder som äventyrar säkerheten i trafiken, förbud mot affischering, nedskräpning och alkoholförtäring samt möjligheter till beslag och förverkande, när ett förtäringsförbud överträds. I vissa yttranden anser man att det finns ett behov av att behålla även reglementenas ofta detaljbetonade och långtgående föreskrifter om t. ex. personalens åliggande i förhållande till trafikföretaget och om regler för allmänheten av närmast avtalsmässig natur.

Störningar av eller hot mot ordningen och säkerheten i kollektivtrafiken kan uppkomma genom en mängd skiftande åtgärder. Alla de skilda situationer i vilka en reglering med exempelvis förbud eller möjligheter till ingripanden kan behövas kan således knappast förutses och i detalj beskrivas. Lagens bestämmelser måste därför i vart fall delvis bli ganska allmänt hållna. Vissa beteenden från allmänhetens sida medför emellertid med hänsyn till trafikmiljöns speciella karaktär så påtagliga faror att de bör regleras särskilt. Detta gäller t. ex. obehörigt beträdande av spårområden för tunnelbana och spårväg. Bestämmelser om förbud mot att beträda sådana spårområden finns i gällande reglementen och har som tidigare nämnts också tagits in i järnvägstrafiklagen.

Utredningen anser det lämpligt att alla bestämmelser om ordning och säkerhet i trafik med tunnelbana och spårväg finns i en författning. Utredningen föreslår därför att järnvägstrafiklagens bestämmelser om förbud för allmänheten att beträda spårområde för tunnelbana och spårväg skall föras över till den nu föreslagna lagen. I lagen bör således för det första tas in en motsvarighet till förbudet i 6 kap. 1 § första stycket järnvägstrafiklagen att utan trafikföretagets tillstånd beträda spårområde för tunnelbana. Bestämmelsen i järnvägstrafiklagen bör i fortsättningen endast avse järnväg. Enligt 6 kap. 1 § första stycket järnvägstrafiklagen gäller inte tillträdesförbudet på platser där det av skyltar, utjämning av höjdskillnaden mellan spåren och markplanet, gångfållor eller andra anordningar klart framgår att allmänheten har tillträde. Beträffande tunnelbanans spårområde finns, till skillnad från vad som är fallet i fråga om järnvägs spårområde, inte någon del av området till vilken allmänheten har tillträde, t. ex. för övergång. Förbudet bör därför gälla utan undantag för hela spårområdet.

Till den nya lagen bör också föras över bestämmelsen i 6 kap. 1 § andra stycket järnvägstrafiklagen om förbud mot att utan spårvägens tillstånd beträda sådan del av en spårvägs spårområde för vilken det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde. Ingripande mot obehörigt beträdande av andra delar av trafikområdet, t. ex. upplagsplatser, byggnader eller liknande anläggningar, synes kunna ske med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 6 § BrB om olaga intrång. Även olovligt inträngande i olåsta förarhytter eller andra driftsutrymmen torde vara att bedöma som olaga intrång.

I reglementena finns genomgående föreskrifter om förbud för allmänheten att vidröra manöver- eller signalanordningar, nödbroms o. d. i vagnar eller att på annat sätt äventyra säkerheten. Utredningen anser att ett motsvarande förbud bör tas in i lagen. Det bör således vara förbjudet att genom att vidröra manöver- eller signalanordningar eller på liknande sätt äventyra säkerheten i trafiken. Förbudet bör gälla i fråga om åtgärder över huvud taget inom trafikföretagets område.

I yttrandena till utredningen framhålls allmänt att ordningsstörningarna i trafiken ofta har ett direkt samband med alkoholförtäring. Man anser därför att ett förtäringsförbud kombinerat med möjligheter till beslag och förverkande av drycker som förtärs i strid mot ett sådant förbud behövs. Utredningen delar denna uppfattning och anser således att man i lagen bör ta in en bestämmelse om förbud mot att inom trafikföretagets område förtära alkoholdrycker. Förtäringsförbudet bör i första hand omfatta spritdrycker, vin och starköl. I de nuvarande reglementena förbjuds även förtäring av folköl och lättöl. Särskilt trafikföretagen har hävdat att även förtäring av folköl måste förbjudas, om ordningen i trafiken skall kunna upprätthållas. Man har framhållit att öldrickande ungdomar ibland stör ordningen och orsakar medpassagerarna obehag.

Att särskilt ungdomar som dricker folköl i tunnelbanan eller i bussar ibland stör medpassagerarna eller utsätter dem för obehag kan knappast betvivlas. Syftet med ett förtäringsförbud måste emellertid enligt utredningens mening vara att motverka mera allvarliga ordningsstörningar. Det bör understrykas att redan förtäringen av t. ex. folköl inte gärna kan betraktas som en sådan ordningsstörning. Om det i samband med förtäringen av folköl förekommer allvarliga ordningsstörningar, finns det ofta möjlighet att ingripa med stöd av bestämmelsen i BrB om ofredande. Utredningen föreslår i det följande bestämmelser som gör det möjligt att ingripa mot den som är berusad eller annars stör ordningen i t. ex. tunnelbanan eller i en buss. När det är fråga om ungdomar under 18 år, kan dryckerna tas i beslag med stöd av 79 § lagen (1977:293) om handel med drycker, oavsett om ungdomarna stör ordningen eller inte.

Även utan ett förtäringsförbud i fråga om folköl kommer det alltså att finnas goda möjligheter att ingripa mot ungdomar och andra som stör ordningen. Härtill kommer att ett förtäringsförbud under alla förhållanden måste ha samma omfattning oavsett om färdmedlet är ett tunnelbanetåg, en buss eller ett järnvägståg. Som kommer att framgå i det följande talar starka skäl mot att ett förtäringsförbud beträffande järnvägståg utsträcks till att gälla folköl. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att förtäringsförbudet skall omfatta endast spritdrycker, vin och starköl.

Förtäringsförbudet bör gälla både på de olika färdmedlen och inom trafikföretagets område i övrigt. Förbudet bör givetvis inte gälla för sådana delar av företagets område för vilka tillstånd till servering av alkoholdrycker finns. Företaget bör också för särskilda fall få medge undantag från förbudet.

Alkoholdrycker som dricks i strid mot ett förtäringsförbud bör kunna tas i beslag och förverkas, om inte särskilda skäl talar mot det.Beslag och förverkande bör kunna ske inte bara av den dryck eller de drycker som förtäringen har avsett utan över huvud taget av alkoholdrycker som påträffas hos den som har överträtt förbudet. I annat fall är risken uppenbar för att förtäringen fortsätter efter ett ingripande. Det förenklade beslags- och förverkandeförfarandet enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m. bör gälla vid förverkande på grund av överträdelser av förtäringsförbudet. Samma förfaranderegler kommer då att gälla vid förverkande enligt den föreslagna lagen och när förverkande sker på grund av överträdelse av förtäringsförbud i lokala ordningsföreskrifter.

Överträdelser av bestämmelserna om förbud mot att genom olika åtgärder äventyra säkerheten i trafiken, om tillträdesförbud och om förtäringsförbud bör kunna bestraffas med penningböter.

Reglementena innehåller i allmänhet förbud för resande att medföra farlig egendom som laddade skjutvapen eller föremål som lätt kan antändas eller fås att explodera. Även sådana bestämmelser bör med hänsyn till allmänhetens säkerhet tas in i lagen. I lagen bör föreskrivas att egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet inte utan trafikföretagets tillstånd får medföras inom företagets område. Eftersom lagen avses röra endast persontransporter, finns det inte anledning att utforma bestämmelserna med hänsyn till annat gods än s. k. handresgods, som den resande för med sig. Utförliga regler om förfarandet med farligt gods av samma slag som de regler som finns för järnvägstrafiken behövs då inte. Det torde vara tillräckligt att föreskriva att den som medför egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet kan vägras tillträde till trafikområdet eller åläggas att lämna detta. Vilken egendom som avses med förbudet anges närmare i specialmotiveringen till lagen. Förbudet bör inte vara straffsanktionerat.

Enligt reglementena gäller vidare vissa straffsanktionerade förbud mot rökning, nedskräpning och affischering. Flertalet trafikföretag har ansett att dessa föreskrifter bör behållas. Utredningen anser emellertid inte att det finns något behov av detta. Det allmänna nedskräpningsförbudet i 23 § NvL gäller i princip även inom områden för kollektivtrafik. Ytterligare straffsanktionering, exempelvis för områden inomhus eller i färdmedlet, torde inte behövas. Otillåten affischering som efterlämnar vanprydande märken e. d. utgör i allmänhet åverkan enligt 12 kap. 2 § BrB. Om åtgärden inte alls medför någon sådan skada, får olägenheten anses vara så obetydlig att en straffbestämmelse framstår som alltför ingripande. Mera detaljbetonade straffsanktionerade förbud, t. ex. mot rökning, bör inte heller tas in i lag. I detta sammanhang kan nämnas det förslag om förbud mot rökning i offentliga lokaler som tobakskommittén lade fram i betänkandet (SOU 1981:18) Minskat tobaksbruk. Enligt förslaget skulle med offentlig lokal jämställas bl. a. allmänt kommunikationsmedel, väntsalar o. d. Rökförbu-

den avsågs inte vara straffsanktionerade. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Föreskrifter om exempelvis rökning kan ställas upp som ett avtalsrättsligt villkor för transport. Ett sådant villkor får emellertid knappast något annat än en normbildande effekt.

Som inledningsvis nämnts kan störningar av ordningen och säkerheten i kollektivtrafiken uppkomma i en mängd skiftande situationer, som knappast kan preciseras vid utformningen av en författning. Om den föreslagna regleringen skall bli ett verksamt medel mot störningar av ordningen och säkerheten i trafiken, måste det enligt utredningens mening finnas allmänna bestämmelser dels om rätt för tjänstemän vid trafikföretaget att meddela de anvisningar och tillsägelser som behövs och dels, efter mönster av järnvägstrafiklagen, om möjlighet till ingripanden vid berusning eller annat störande beteende. Utredningen föreslår en bestämmelse om att tillträde till trafikföretagets område får vägras den som är berusad eller som uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kan komma att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Tillträde till området bör som tidigare nämnts också kunna vägras den som medför farlig egendom eller egendom som kan orsaka avsevärd olägenhet.

I fråga om den som befinner sig inom trafikföretagets område, t. ex. i ett färdmedel, och som där uppträder berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten föreslår utredningen en bestämmelse om skyldighet att på uppmaning av trafiktjänsteman lämna området. Även den som bryter mot lagens straffsanktionerade bestämmelser eller som medför farlig egendom eller egendom som kan orsaka avsevärd olägenhet bör vara skyldig att på uppmaning lämna området. Utredningen återkommer i det följande till frågan om tvångsåtgärder mot bl. a. den som inte åtlyder en sådan uppmaning.

I allmänhet behöver en resande som stör ordningen knappast uppmanas att lämna trafikområdet. Det är i många fall tillräckligt att trafikpersonalen meddelar anvisningar och tillsägelser. Utredningen anser med hänsyn härtill att lagen bör innehålla uttryckliga bestämmelser om en rätt för trafiktjänsteman att meddela de anvisningar och tillsägelser som behövs för ordningens och säkerhetens upprätthållande.

Även den som inte efterkommer en anvisning eller tillsägelse från trafiktjänsteman bör vara skyldig att på uppmaning lämna trafikföretagets område, om anvisningen eller tillsägelsen avser en fråga som har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. Visserligen torde i allmänhet den som vägrar att efterkomma en sådan anvisning eller tillsägelse få anses hota eller störa ordningen och säkerheten, och han skulle således redan på grund av vad som tidigare har föreslagits vara skyldig att lämna området. Utredningen anser emellertid att man uttryckligen bör ange i författningstexten att den som vistas inom trafikområdet är skyldig att följa anvisningar m. m. för trafiken och att han annars i vissa fall kan åläggas att lämna trafikområdet. Att anvisningen eller tillsägelsen skall ha "väsentlig betydelse" för ordningen eller säkerheten innebär att varje underlåtenhet att följa en sådan anvisning e. d. inte bör medföra en skyldighet att lämna trafikområdet. Det bör krävas att underlåtenheten innebär en inte alltför obetydlig störning av ordningen eller säkerheten. Liknande regler finns i reglementena för kollektivtrafiken.

Underlåtenhet att följa trafiktjänstemannens anvisningar m. m. bör, bl. a. med hänsyn till de bevissvårigheter som kan uppkomma i det enskilda fallet, inte vara straffsanktionerad. Även andra skäl talar mot att sådan underlåtenhet kriminaliseras.

Den föreslagna befogenheten för trafiktjänsteman att vägra någon tillträde till trafikföretagets område eller att anmoda någon att lämna detta innefattar inte någon rätt för tjänstemannen att med våld hindra någon att bereda sig tillträde till området eller att avlägsna denne därifrån. Utredningen återkommer i nästa avsnitt till frågan om användande av tvångsmedel.

Befogenheten att meddela anvisningar och tillsägelser och att vägra tillträde till eller anmoda någon att avlägsna sig från trafikområdet tillkommer enligt förslaget trafiktjänsteman. Vad som avses med uttrycket trafiktjänsteman behandlas i specialmotiveringen till lagen. Lagens bestämmelser om trafiktjänsteman bör endast gälla den som genom att bära uniform eller märke eller på något annat sätt, t. ex. genom legitimation, visar att han är trafiktjänsteman. I sammanhanget bör erinras om att befogenheter i nu angivna hänseenden alltid tillkommer polismän samt ordningsvakter som har förordnats att tjänstgöra inom trafikföretagets område (se 8 § polislagen, 8 § lagen, 1980:578, om ordningsvakter).

De bestämmelser om ordning och säkerhet i kollektivtrafik som utredningen har föreslagit i det föregående bör enligt utredningens mening göras tillämpliga även på annan yrkesmässig persontrafik på väg än linjetrafik med buss. Det bör således finnas möjlighet att med effektiva medel kunna ingripa mot störningar av ordningen och säkerheten också i t. ex. beställnings- eller turisttrafik med buss och taxitrafik. Utredningen föreslår därför att lagen skall göras tillämplig på trafik med tunnelbana och spårväg samt på sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i YTL. Lagen torde i praktiken inte få någon större tillämpning i fråga om taxitrafik. Utredningen anser dock att vissa bestämmelser kan behövas också vid trafik med taxi. Detta gäller t. ex. bestämmelserna om förtäringsförbud, rätt att meddela anvisningar m. m. och skyldighet för ordningsstörande eller berusade personer att lämna färdmedlet. Det finns inte någon anledning att formellt undanta taxitrafiken från lagens bestämmelser i övrigt.

I fråga om beställningstrafiken med buss och turisttrafiken finns det måhända inte alltid anledning att strikt upprätthålla ett förtäringsförbud. Trafikföretaget kan därför enligt förslaget alltid medge att viss alkoholförtäring får förekomma. Utredningen anser med hänsyn härtill att man inte bör göra något generellt undantag från förtäringsförbudet för vissa former av trafik. Det är att föredra att trafikföretaget utifrån en bedömning i det enskilda fallet får avgöra om alkoholförtäring skall tillåtas.

Som tidigare nämnts innehåller reglementena för kollektivtrafiken i stor utsträckning föreskrifter om trafikens administration och drift och interna föreskrifter om personalens åligganden i förhållande till arbetsgivaren. Särskilt taxireglementena innehåller ett stort antal administrativa föreskrifter och endast ett fåtal föreskrifter som riktar sig till allmänheten. Som bl. a. SL anfört regleras dessa frågor dels genom politiska beslut, dels i anställningsavtal mellan trafikföretaget och personalen. Föreskrifter av denna typ bör därför inte tas in i lagen. Samma bedömning gör utredningen i fråga om de föreskrifter av avtalsmässig natur som förekommer i vissa

reglementen. Det gäller t. ex. föreskrifter om rätt att vid färd medföra gods, hundar, barnvagnar m. m. Sådana föreskrifter får betraktas som normala avtalsvillkor som inte kräver straffsanktion. Som framgått i det föregående avses dock lagen innehålla bestämmelser om transport av farlig egendom och egendom som kan orsaka avsevärd olägenhet.

I reglementena för den kollektivtrafik som SL bedriver i Stockholmsområdet finns en bestämmelse om straff för bl. a. den som bereder sig tillträde till ett avgiftsbelagt område utan att erlägga avgift eller uppvisa giltigt färdbevis. SL har i skrivelser till utredningen framhållit att det är angeläget att bestämmelser av detta slag tas in i lag, om reglementena för kollektivtrafiken upphävs. Enligt den praxis som tillämpas vid vissa åklagarmyndigheter i Stockholmsområdet anses nämligen åtal för bedrägligt beteende enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB kunna väckas endast när någon har begagnat sig av transport och således inte när någon, utan att färden såvitt kan visas har påbörjats, berett sig tillträde till ett avgiftsbelagt område. Även om den som har passerat spärren utan att betala avgift uppenbarligen har haft för avsikt att åka gratis i tunnelbanan, kan förfarandet enligt SL inte bestraffas, eftersom försök till bedrägligt beteende inte är straffbart. Om s. k. spärrforceringar avkriminaliseras, anför SL, medför detta att SL:s avgiftssystem allvarligt rubbas.

Som utredningen tidigare redovisat kan gratisåkning på allmänna samfärdsmedel i allmänhet bedömas som bedrägligt beteende – s. k. snyltning – enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB. Enligt paragrafen är det straffbart att utan att göra rätt för sig begagna sig av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning, oavsett om någon vilseleds genom förfarandet eller inte. Gärningen kan dock bli att bedöma som bedrägeri enligt 9 kap. 1 § BrB, om den uppfyller förutsättningarna för detta brott och avser ett värde som inte är ringa.

För att någon skall kunna sägas ha "begagnat sig av transport" måste transporten uppenbarligen ha påbörjats.[1] Även den som utan att betala bereder sig tillträde till avgiftsbelagda delar av tunnelbaneområdet bör emellertid kunna straffas för bedrägligt beteende. Förfarandet torde nämligen innebära att man utan att göra rätt för sig bereder sig tillträde till "annat dylikt" som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning.[2] Det kan jämföras med att man bereder sig tillträde till avgiftsbelagda delar av t. ex. ett cirkusföretags område eller området för en idrottstävling men ertappas, innan föreställningen har börjat. Någon speciell nyttighet eller annat av värde har då ännu inte tillhandahållits. Från rättspraxis kan nämnas en dom av Svea hovrätt den 29 januari 1970 11:DB 4. Hovrätten fann att den tilltalade, som utan att lösa färdbiljett hade berett sig tillträde till en genom spärrar avgränsad tunnelbanestation, hade gjort sig skyldig till bedrägligt beteende, eftersom tillträde till det avgränsade området fick ske endast under förutsättning av kontant betalning (se även Södra Roslags tingsrätts dom den 8 december 1981, DB 955).

Mot bakgrund av att s. k. spärrforcering i allmänhet torde vara att bedöma som bedrägligt beteende enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB, saknar utredningen anledning att föreslå en reglering i annan ordning av hithörande frågor. Utredningen erinrar om att snyltning genom transport eller genom att

[1] Se Jareborg, Brotten II, Förmögenhetsbrotten, 1978, s. 180.

[2] Enligt Jareborg a. a. s. 180, faller under uttrycket "annat dylikt" uppenbarligen tillträde till nöjesfält, idrottstävling, perrong eller privat parkeringsplats.

obehörigen bereda sig tillträde till avgiftsbelagt trafikområde, i allmänhet medför en skyldighet att betala tilläggsavgift enligt lagen om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

16.3.4.3 Användningen av tvångsmedel

Som utredningen anfört i föregående avsnitt innefattar den föreslagna rätten för trafiktjänsteman att vägra någon tillträde till trafikföretagets område eller att anmoda någon att lämna detta inte någon befogenhet för tjänstemannen att använda våld mot personer som vägrar att åtlyda tillsägelserna. Någon sådan befogenhet har inte heller enligt gällande rätt tillerkänts någon trafiktjänsteman i annan kollektivtrafik än järnväg. Utredningen har övervägt om man bör föra in en rätt för trafiktjänstemän vid de former av kollektivtrafik som omfattas av den föreslagna lagen att, i likhet med vad som gäller för vissa järnvägstjänstemän, avlägsna och omhänderta ordningsstörande personer. Med en sådan befogenhet skulle i och för sig av regleringen i polislagen följa en rätt att använda våld vid genomförande av sådana åtgärder. Utredningen har också övervägt om trafiktjänstemännen bör ges befogenhet att verkställa beslag av alkoholdrycker som dricks i strid mot det föreslagna förtäringsförbudet.

I regeringens lagrådsremiss med förslag till järnvägstrafiklag föreslogs att den rätt till våldsanvändning som enligt förslaget skulle tillkomma järnvägspersonal i säkerhets- eller ordningstjänst också skulle tillkomma motsvarande personal vid tunnelbana eller spårväg. Förslaget fördes emellertid i den delen inte vidare i propositionen. Anledningen till detta var att de företag som driver tunnelbane- och spårvägstrafik hade pekat på att den föreslagna regleringen skulle medföra vissa svårigheter för företagen och deras personal. I propositionen hänvisas till ordningsstadgeutredningens pågående överväganden i frågan (prop. 1983/84:117 s. 321).

I de yttranden som utredningen har inhämtat har meningarna i dessa frågor varit delade. RPS, polismyndigheten i Malmö, länsstyrelserna i Göteborgs- och Bohus län och Malmöhus län, SJ och Statsanställdas Förbund har ställt sig positiva till att trafikpersonalen ges utökade ingreppsbefogenheter, medan polismyndigheten i Stockholm, SL, Göteborgs Spårvägar, Malmö Lokaltrafik, Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Taxiförbundet har avvisat en sådan tanke.

SL, Göteborgs Spårvägar och *Malmö Lokaltrafik* framhåller att det inte är trafikföretagens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och att personalen inte rekryteras eller utbildas för sådana uppgifter. Om personalen ges ordningshållningsuppgifter, innebär detta både en förändrad yrkesroll och krav på en förändrad utbildning. I yttrandena understryks att samarbetet med polisen fungerar väl och att det därför inte finns något behov av att införa ökade befogenheter för personalen att använda tvångsmedel. *Polismyndigheten i Stockholm* anser det orimligt att ge trafikpersonalen en rätt till tvångsingripande i form av avlägsnande eller omhändertagande. Detta gäller särskilt för Stockholms tunnelbana, som är en av polisdistriktets hårdaste arbetsmiljöer. Man framhåller att ökade befogenheter för trafikpersonalen skulle leda till att personalens säkerhet sätts i fara. Myndigheten understryker också att behovet av en sådan reglering är litet, eftersom

polisen ständigt upprätthåller en tämligen hög utryckningsberedskap och därför kan ingripa snabbt och effektivt vid ordningsstörningar.

SJ och *Statsanställdas Förbund* anser att busspersonalen i linjetrafik och personal på bussterminaler bör ges samma befogenheter som järnvägspersonalen. *RPS* anför att våldsanvändning mot person och frihetsberövanden i princip endast bör ankomma på polispersonal men att ordnings- och säkerhetsproblemen i samhället har gjort det nödvändigt att dels medge allmänheten rätt att gripa gärningsmän i vissa situationer, dels ge vissa funktionärer frihetsberövande befogenheter härutöver, t. ex. ordningsvakter, jakt- och fisketillsynsmän, skyddsvakter och viss järnvägspersonal. Ett förslag om utökade befogenheter för personal vid annan lokaltrafik än järnvägstrafik kan därför enligt RPS ses som en ringa utvidgning till mycket närliggande områden. De principiella betänkligheterna mot ett sådant förslag minskar enligt RPS, om bestämmelser förs in om krav på utbildning av trafikpersonalen.

Trafikföretagen har genomgående motsatt sig att trafikpersonalen ges rätt att verkställa beslag. *RPS* har anfört att en bestämmelse om beslag och förverkande av alkoholdrycker är meningslös, om inte trafikpersonalen får rätt att ta egendomen i beslag.

Utredningen vill för sin del anföra följande. Uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället ankommer på polisen. Det bör därför krävas starka skäl för att överlåta ordningshållningsuppgifter på andra organ eller andra yrkeskategorier. Som bl. a. RPS påtalat har visserligen ordnings- och säkerhetsproblemen i samhället gjort det nödvändigt att ge även andra funktionärer vissa befogenheter att använda våld för att avvärja brott eller ordningsstörande beteenden. Statsmakterna har emellertid i flera sammanhang uttalat att denna möjlighet bör användas restriktivt. Möjligheterna att förordna ordningsvakter för ordningshållning är t. ex begränsade.

Enligt utredningens mening finns det anledning att vara särskilt återhållsam då det gäller att utrusta annan personal än polispersonal med befogenheter att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Ett skäl att välja en sådan lösning kan vara att det i vissa situationer kan vara svårt att få polishjälp inom rimlig tid. Om ett ingripande av hänsyn till ordning och säkerhet inte kan avvaktas under någon längre tid, kan det således vara nödvändigt att ge andra funktionärer än polismän begränsade ingreppsbefogenheter. Detta har t. ex. ansetts vara fallet i fråga om järnvägspersonal. Behovet av att utrusta även annan trafikpersonal med ökade befogenheter i detta hänseende är emellertid inte särskilt stort. Som genomgående framhålls i yttrandena till utredningen finns det i allmänhet goda möjligheter att snabbt få polis till platsen vid ordningsstörningar i kollektivtrafiken. På de orter i landet där ordningsproblemen uppges vara särskilt stora, främst i storstadsområdena, anses samarbetet med polisen fungera väl. Flertalet större trafikföretag har utrustat sina olika transportmedel med kommunikationsanläggningar eller överfallslarm, som står i direkt kontakt med polisens radiocentral.

Om kriminalitet och andra ordningsstörningar i kollektivtrafiken anses vara så allvarliga att ytterligare åtgärder behövs, är det enligt utredningens mening lämpligare att trafikpersonalen ges bättre möjligheter att vid behov

få polishjälp än att personalen utrustas med begränsade polisiära befogenheter. Detta kan t. ex. ske genom att transportmedlen så långt möjligt förses med möjlighet till radiokommunikation och genom att polisen i mån av behov och tillgängliga resurser avdelar särskild personal för övervakning av den kollektiva trafiken. Stor vikt bör enligt utredningens mening också fästas vid den negativa inställning som framför allt trafikföretagen har till att den anställda personalen skall få bruka våld. Utredningen anser att övervägande skäl talar för att trafikpersonalen inte skall ges en rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta ordningsstörande personer. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om detta.

Utredningens ställningstagande innebär att trafikpersonalen måste begära polishjälp, när en person som enligt lagen är skyldig att lämna trafikföretagets område inte avlägsnar sig frivilligt. En bestämmelse om handräckning bör tas in i lagen. När handräckning lämnas, får det i princip ankomma på polisen att självständigt pröva, om förutsättningar för avvisning eller avlägsnande föreligger, dvs. om den person som begärs avvisad eller avlägsnad har brutit mot lagens straffsanktionerade föreskrifter eller i övrigt betett sig på ett sätt som enligt lagen medför skyldighet att lämna trafikområdet. Detta bör framgå av handräckningsbestämmelsen. En sådan prövning från polisens sida kan givetvis inte bli alltför ingående. Polismännen torde således i allmänhet kunna godta de uppgifter som trafiktjänstemannen lämnar om händelseförloppet. Om polismännen finner det uppenbart att grund för avvisning eller avlägsnande saknas, bör de dock alltid ha rätt att vägra handräckning. Handräckningsbestämmelsen bör gälla också för ordningsvakter, som har förordnats att tjänstgöra inom trafikföretagets område.

De betänkligheter som utredningen i det föregående har uttalat i fråga om en befogenhet för trafiktjänstemän att avvisa eller avlägsna ordningsstörande personer har inte samma styrka då det gäller en befogenhet att beslagta alkoholdrycker som dricks i strid mot lagens förtäringsförbud. Våld mot person måste nämligen i allmänhet anses vara allvarligare än beslag av egendom. Vid beslag ställs trafiktjänstemännen inte heller inför samma svåra bedömningar som när det är fråga om avvisning o. d. av personer. Det är således för det första i allmänhet helt klart när förutsättningar för ett beslag föreligger. Vidare kan ett beslag ofta verkställas utan att våld behöver – eller får – tillgripas. Under alla förhållanden medför en befogenhet för personalen att göra beslag inte någon motsvarande skyldighet för personalen att använda våld mot den som vägrar att godvilligt lämna dryckerna från sig. Trafikpersonalen kan således alltid avbryta ett påbörjat beslagförfarande, om detta inte kan fullföljas utan att våld mot person tillgrips.

Av avgörande betydelse för bedömningen av om trafikpersonalen bör ges befogenheter till beslag är emellertid att personalen utan denna befogenhet inte ens har laglig rätt att åstadkomma ett frivilligt överlämnande av de aktuella dryckerna. Lagens beslags- och förverkandebestämmelser kan då, som RPS också framhåller, lätt bli meningslösa. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att trafiktjänsteman skall få rätt att omhänderta drycker som förtärs i strid mot förtäringsförbudet. Samma rätt bör ges ordningsvakter som har förordnats att tjänstgöra inom trafikföretagets område. Utredning-

ens förslag medför vissa ändringar i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m.

När en trafiktjänsteman verkställer beslag enligt lagen, kommer polislagens bestämmelser om myndighetsutövning och våldsanvändning i samband med beslag att bli tillämpliga (10 § första stycket fjärde punkten och andra stycket samt 23 § första stycket). Detta innebär att de s. k. behovs- och proportionalitetsprinciperna gäller för ingripandet, dvs. våld får användas endast när andra medel är otillräckliga för att utföra uppgiften, när våldet kan väntas leda till avsett resultat och när uppgiften är så betydelsefull att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. Vid beslag gäller som en ytterligare begränsning att våld mot person får användas endast om tjänstemannen möts av motstånd. Som utredningen tidigare nämnt innefattar den föreslagna bestämmelsen inte någon skyldighet att tillgripa våld mot person, om trafiktjänstemannen vid beslaget möts av motstånd. Bestämmelsen innefattar inte heller någon skyldighet för personalen att över huvud taget verkställa beslag.

16.3.4.4 Trafiktjänstemännens rättsliga skydd

Utredningens enkät till trafikföretag m. fl. visar att det är ett starkt krav, både från trafikpersonalen och trafikföretagen, att trafikpersonalen får det förhöjda straffskydd i sitt arbete som enligt 17 kap. BrB tillkommer tjänsteman som handlar i myndighetsutövning. Även samtliga myndigheter, som har yttrat sig i frågan, har tillstyrkt att trafikpersonalen ges ett sådant rättsligt skydd. Man framhåller allmänt att trafikpersonalen ofta arbetar under pressande förhållanden och inte sällan utsätt för våld eller hot i tjänsten.

Bestämmelser om förhöjt straffskydd för den som handlar i myndighetsutövning finns i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB. Bestämmelserna, som fick sin nuvarande lydelse genom 1975 års ändringar i lagstiftningen om ämbetsansvar m. m. för offentliga funktionärer[1], föreskriver straff för den som angriper någon i hans myndighetsutövning etc.[2] med våld eller hot om våld (1 §) eller med förgripelser av annat slag (2 §) eller som gör sig skyldig till våldsamt motstånd (4 §). Enligt 17 kap. 5 § BrB skall bestämmelserna också gälla till förmån för den som enligt särskild föreskrift skall åtnjuta samma skydd som är förenat med myndighetsutövning. Särskilda föreskrifter om detta finns i lagen om skydd för viss tjänsteutövning. Enligt denna lag skall skydd som avses i 17 kap. 5 § BrB tillkomma bl. a. befattningshavare som har säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägsanläggning. Författningsbestämmelser som ger motsvarande skydd åt trafikpersonal vid andra former av kollektivtrafik till lands saknas.

Ordningsstörningarna i kollektivtrafiken är som tidigare framgått på många håll besvärande. Brottsliga angrepp i form av hot eller våld riktas inte sällan mot förare, konduktörer eller andra funktionärer. Av de statistikuppgifter som Göteborgs Spårvägar har tillställt utredningen framgår att flertalet fall av våld eller hot mot förare framkallats av en anvisning eller tillsägelse från föraren. Från SL har uppgivits att t. ex. biljettkontrollanter vågar ingripa med tillsägelser o. d., endast om de har skydd av polis eller ordningsvakter. Det råder således inte något tvivel om att trafikpersonalen

[1] Prop. 1975:78, JuU 22, rskr. 212.

[2] Ang. begreppet myndighetsutövning, se prop. 1971:30 del 2 s. 331, prop. 1972:5 s. 312, prop. 1973:90 s. 397, prop. 1975:78 s. 141 och prop. 1975/76:105 bil. 2. s. 194.

ofta har en besvärlig arbetssituation och att den fullgör sitt arbete i ett utsatt och osäkert läge. Enligt utredningens mening talar därför betydande skäl för att trafiktjänstemän bör ha det skydd i sin yrkesutövning som gäller för myndighetsutövning.

Utredningen undersöker i det följande, om trafiktjänstemännen redan på grund av bestämmelserna i den föreslagna lagen kommer att omfattas av skyddet för myndighetsutövning eller om kompletterande författningsbestämmelser behövs.

Utredningen har i det föregående föreslagit att trafiktjänstemän skall ges en befogenhet att verkställa beslag av alkoholdrycker, som dricks i strid med det föreslagna förtäringsförbudet. Det torde inte råda något tvivel om att en trafiktjänsteman som verkställer ett beslag handlar i myndighetsutövning, och att han således i denna situation omfattas av straffskyddet för myndighetsutövning. Detta gäller även om den person hos vilken beslaget görs frivilligt lämnar från sig dryckerna. Det är emellertid mera tvivelaktigt om de övriga befogenheter som trafiktjänsteman föreslås få enligt lagen är av sådan natur att de kan anses innefatta myndighetsutövning.

Högsta domstolen har i de tidigare nämnda rättsfallen NJA 1980 s. 421 I–III ansett att trafikpersonalen har handlat i myndighetsutövning när personalen med stöd av ett reglemente har meddelat anvisningar eller tillsägelser, som trafikanterna vid straffansvar har varit skyldiga att följa. Om underlåtenhet att följa sådana anvisningar o. d. som trafiktjänsteman meddelar för ordningens och säkerhetens upprätthållande i enlighet med vad utredningen har sagt förut inte straffsanktioneras, kan trafikpersonalen enligt utredningens mening inte anses handla i myndighetsutövning, när den med stöd av lagen meddelar anvisningar eller tillsägelser. Inte heller en rätt för trafiktjänsteman att i vissa fall vägra någon tillträde till ett trafikområde eller att uppmana en resande att lämna detta område, kan enligt utredningens mening anses innefatta myndighetsutövning. Om någon vägrar att följa trafiktjänstemannens uppmaning, är nämligen den enda möjlighet som står honom till buds att begära bistånd av polis. Polispersonalen avses härvid självständigt få bedöma huruvida den resande enligt lagen är skyldig att lämna trafikföretagets område och således huruvida ett ingripande i form av avlägsnande eller omhändertagande kan ske då den resande vägrar att lämna området. Det torde således bli fråga om myndighetsutövning först när polisen ingriper.

Trafikpersonalens befogenheter enligt lagen synes således innefatta myndighetsutövning endast i ett hänseende, nämligen när det gäller beslag av alkoholdrycker. Personalens arbetssituation är dock sådan att det är motiverat att den även i andra situationer ges ett sådant straffrättsligt skydd som är förenat med myndighetsutövning. Utredningen föreslår att bestämmelser om detta tas in i 1975 års lag om skydd för viss tjänsteutövning.

16.3.4.5 Järnvägstrafiken

Utredningen har i kap. 16.2.2 redogjort för järnvägstrafiklagens bestämmelser om ordning och säkerhet i järnvägstrafik (6 kap. järnvägstrafiklagen). Utredningens förslag innebär att en i väsentliga delar likartad reglering kommer att gälla för järnvägstrafiken och för de former av trafik som

omfattas av lagförslaget. Riksdagen har i lagstiftningsärendet angående järnvägstrafiklagen nyligen tagit ställning till behovet av en reglering av järnvägstrafiken från ordningssynpunkt. Utredningen begränsar därför sina överväganden rörande denna trafik till de frågor som direkt följer av utredningens uppdrag.

Regeringen har den 1 september 1983 till utredningen överlämnat en skrivelse från SJ, vari SJ hemställer att regeringen skall överväga en ändring av AOst som gör det möjligt att utfärda reglementen rörande allmän ordning i lokal järnvägstrafik, som bedrivs av SJ för kommunal huvudmans räkning. Med ledning av de handlingar som SJ åberopar i ärendet uppfattar utredningen SJ:s framställning som en begäran om i första hand föreskrifter om förbud mot alkoholförtäring på lokaltåg och om beslag och förverkande av alkoholdrycker som dricks i strid mot ett sådant förbud.

Bestämmelser som särskilt reglerar alkoholförtäring i järnvägstrafik finns endast i *lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD)*. Lagen gäller endast för det fall att servering av alkoholdrycker förekommer i tågen eller inom annan del av trafikföretagets område. I den mån annat inte följer av bestämmelserna i LHD är alkoholförtäring på tåg i princip tillåten. I SJ:s författningssamling, SJF 610, Persontransportföreskrifter, som närmast är en intern handledning för den anställda personalen, anges visserligen att medförda spritdrycker, vin och starköl inte får förtäras på tåg och i stationshallar och att överträdelser av förbudet i sista hand kan föranleda avvisning av den resande. Rättsgrunden för dessa föreskrifter om förtäringsförbud och avvisning synes dock något oklar. Ingripanden mot alkoholförtäring i tågtrafiken kan emellertid ske med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. när den lagens förutsättningar för detta är uppfyllda.

Alkoholservering på tåg förekommer inte i lokaltrafik men är vanlig i fjärrtrafik. För denna servering gäller som nämnts bestämmelserna i LHD. Enligt LHD får alkoholdrycker, dvs. spritdrycker, vin, starköl och öl, serveras i inrikes tågtrafik endast efter tillstånd av länsstyrelsen i det län där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller, för utländska företag, av länsstyrelsen i Stockholms län (34 § och 58 § andra stycket LHD). Undantag från tillståndskravet gäller för servering av vin, starköl och öl på järnvägståg i internationell trafik (4 § första stycket LHD). Den internationella trafiken berörs inte heller i övrigt av regleringen i LHD.

Tillstånd till servering på järnvägståg i inrikes trafik (trafikservering) får enligt lagen avse vin, starköl och öl eller, om särskilda skäl föreligger, alla slag av alkoholdrycker (38 § andra stycket LHD). Trafikservering kan avse både reguljär och icke-reguljär trafik, t. ex. beställnings- eller utflyktsresor. Serveringstillståndet skall alltid hänföra sig till en viss lokal eller annat avgränsat utrymme, och det får förenas med de föreskrifter som behövs (36 § första stycket och 43 § LHD). Av särskilt intresse i sammanhanget är bestämmelserna i 54 och 56 §§ LHD. Enligt 54 § får inte någon från serveringsställe medföra eller tillåtas medföra serverad eller på annat sätt där utlämnad alkoholdryck. Förbudet, som riktar sig mot både restauratörer och gäster, har tillkommit för att förhindra detaljhandel med alkoholdrycker från restauranger.

Lagen skiljer mellan serveringsställe och serveringslokal. Med serveringsställe avses i regel samtliga lokaler eller utrymmen som restaurangföretaget förfogar över för rörelsen medan man med serveringslokal normalt menar den del av försäljningsstället där servering av alkoholdrycker är tillåten[1]. Serveringslokaler och andra serveringsutrymmen skall anges i tillståndet.

Enligt 56 § första och tredje styckena LHD får inte någon på serveringsställe för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Dryck som inte får serveras får inte heller förvaras i lokalen och därtill hörande utrymmen, om det inte är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället. Förtärings- och förvaringsförbudet gäller således inom hela serveringsstället och inte bara för själva serveringslokalen. Om en gäst på ett serveringsställe bryter mot 54 eller 56 §, kan han enligt 77 § LHD dömas till böter, högst 500 kronor. Drycker som har varit föremål för brott enligt lagen eller värdet härav kan förverkas (79 § första stycket LHD). Härvid gäller lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m. i tillämpliga delar.

Aktiebolaget Trafikrestauranger har senast den 12 december 1978 av länsstyrelsen i Stockholms län medgivits att servera vin, starköl och öl till allmänheten på SJ:s tåg. Servering av vin och starköl får enligt tillståndet ske endast i restaurangvagnarnas matsals- och caféavdelningar, buffévagnar och i snabbmotortågens sittvagnar samt i de serveringsvagnar som går som annexvagnar till restaurangvagnarna. Servering av öl får ske inom hela tågen i samtliga tågtyper utom lokaltågen. Vidare får enligt tillståndet självservering ske av starköl från självserveringsvagn för förtäring inom hela tågen på vissa sträckor (Stockholm–Nässjö–Helsingborg/Malmö–Stockholm–Göteborg–Helsingborg–Malmö, Malmö–Norrköping–Katrineholm–Ånge–Boden–Kiruna, Stockholm–Ånge–Östersund/Boden, Stockholm–Sundsvall, Stockholm–Karlstad och Stockholm–Falun/Mora).

Av SJ:s skrivelser till regeringen och till utredningen framgår att ordningsproblemen i den lokala tågtrafiken inte sällan är betydande och att problemen ofta, liksom i annan lokal kollektivtrafik, har ett direkt samband med alkoholförtäring. SJ har med anledning härav begärt att bestämmelser förs in om förbud mot alkoholförtäring på lokaltågen och om möjligheter till beslag och förverkande när ett sådant förbud överträds. Enligt utredningens mening bör förtäring av spritdrycker, vin eller starköl i lokaltrafik i princip inte förekomma. Detta gäller oavsett om den lokala trafiken bedrivs med tåg, tunnelbana, spårväg eller buss, Utredningen anser mot bakgrund härav att det straffsanktionerade förtäringsförbudet bör gälla inte bara i fråga om trafik med tunnelbana. spårväg, buss, taxi m. m. utan också för lokaltrafik med tåg. Förbudet bör i varje fall omfatta förtäring av spritdrycker, vin och starköl. Bestämmelser behövs också om beslag och förverkande av alkoholdrycker som dricks i strid mot förbudet.

I fråga om fjärrtrafiken med tåg gör sig behovet av ett förtäringsförbud inte lika starkt gällande. Ordningsproblemen synes vara mindre i denna trafik, och de är enligt uppgift i huvudsak koncentrerade till vissa sträckor eller vissa typer av resor. Det framstår också som mera naturligt och motiverat att viss alkoholförtäring förekommer i fjärrtrafiken, exempelvis i samband med en måltid.

[1]Hillbo, Lagar och politik kring alkohol, 1979, s. 137.

Olika regler gäller f. n. i fråga om förtäring ombord i fjärrtåg av alkoholdrycker som den resande för med sig resp. alkoholdrycker som serveras och köps i tågen. I de tåg som för restaurang-, café- och buffévagnar samt i snabbmotortågen får förtäring således ske av vin, starköl och öl som serveras i enlighet med Aktiebolaget Trafikrestaurangers tillstånd. Förtäring av serverad öl får ske i samtliga fjärrtåg. Till följd av bestämmelsen i 56 § LHD om förbud mot förtäring på serveringsställe av andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillstånd enligt lagen gäller f. n. automatiskt ett förbud för de resande att dricka medhavda alkoholdrycker, Genom att Aktiebolaget Trafikrestaurangers serveringstillstånd generellt gäller för ölservering i all fjärrtrafik omfattar förbudet enligt 56 § LHD även förtäring i tågen av medhavd folköl. Endast förtäring av lättöl är således tillåten. I den tågtrafik – f. n. endast lokaltrafik – där tillstånd till servering inte finns och således förbudet i 56 § LHD inte gäller är emellertid alkoholförtäringen i princip fri.

Enligt utredningens mening bör alkoholförtäring i fjärrtrafik med tåg i princip få förekomma endast när det finns särskilt tillstånd till servering av sådana drycker. Som tidigare nämnts får enligt gällande rätt endast sådana drycker som har serverats i enlighet med länsstyrelsens tillstånd drickas ombord i tågen. Den omständigheten att t. ex. vin eller starköl får drickas i samband med servering på tåget av sådana drycker innebär således inte att den resande får dricka medhavda drycker av motsvarande slag. Utredningen anser att denna ordning i princip bör behållas och att förtäring av medhavda alkoholdrycker bör vara förbjuden. Undantag från förbudet är dock motiverat i fråga om folköl. Folköl är en normal måltidsdryck och det framstår som alltför ingripande att förbjuda den resande att dricka medhavd folköl under långa järnvägsresor.

Utredningen har i avsnitt 16.3.4.2 anfört att det även utan ett förtäringsförbud i fråga om folköl – med utredningens förslag – kommer att finnas goda möjligheter att ingripa mot den som stör ordningen i tunnelbanan eller i en buss. Till grund för förslaget att förtäringsförbudet i dessa sammanhang skall omfatta endast spritdrycker, vin och starköl har utredningen även åberopat att ett förtäringsförbud måste ha samma omfattning, oavsett om färdmedlet är ett tunnelbanetåg, en buss eller ett järnvägståg. Som nyss har anförts är det motiverat att låta resande på fjärrtåg dricka folköl som de för med sig. Utredningen har funnit att det inte är möjligt att dra någon skarp gräns mellan lokaltrafik och fjärrtrafik. Det är ofta inte heller möjligt för den resande att avgöra om ett järnvägståg används i lokaltrafik eller i fjärrtrafik. Utredningen anser således att förtäringsförbudet i fråga om såväl järnvägstrafik som annan kollektivtrafik bör omfatta endast spritdrycker, vin och starköl. Den internationella tågtrafiken berörs inte av bestämmelserna.

Överträdelser av förtäringsförbudet bör kunna medföra penningböter samt beslag och förverkande av alkoholdryckerna. Beslag bör få verkställas av polisman, järnvägstjänsteman i säkerhets- eller ordningstjänst och ordningsvakt, som har förordnats att tjänstgöra inom trafikföretagets område. Bestämmelserna om förtäringsförbud, straff, beslag och förverkande bör tas in i järnvägstrafiklagen. Förslaget medför också vissa ändringar i LHD och i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m.

17 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

17.1 Gällande rätt

Allmänna sammankomster, dvs sammankomster som omfattas av grundlagsskyddet för mötesfriheten och demonstrationsfriheten, regleras i LAS medan de offentliga tillställningarna, dvs. tillställningar av nöjeskaraktär, regleras i AOst. Som framgått av kap. 4 gjorde man från början inte någon skillnad i regleringen av sammankomster och tillställningar. Sammankomsterna hänfördes i 1868 års ordningsstadga under tillställningsbegreppet. Församlingsfriheten – rätten för medborgarna att komma samman om allmänt eller enskilt ärende – hade dock sedan länge betraktats som en i princip erkänd medborgerlig rättighet. Vissa bestämmelser till skydd för församlingsfriheten fanns i 1864 års strafflag. Bl. a. gällde enligt dessa bestämmelser ett förbud för myndighet att upplösa en sammankomst i andra fall än när det vid denna förekom något som stred mot lag eller annars störde den allmänna ordningen. Församlingsfriheten var dock länge i huvudsak oreglerad. 1956 års ordningslagstiftning medförde att församlingsfriheten kom att regleras i lag, dvs. i LAS. Grundlagsskydd för församlingsfriheten – enligt RF:s terminologi mötesfriheten och demonstrationsfriheten – infördes först genom RF år 1975.

Reglerna för sammankomster och tillställningar är i åtskilliga hänseenden desamma. Bestämmelserna om allmänna sammankomster är dock på väsentliga punkter mindre ingripande, beroende på sammankomsternas särställning som grundlagsskyddade möten. Utredningen redogör i det följande för huvuddragen i bestämmelserna om sammankomster och tillställningar.

Enligt 1 § första stycket LAS är lagen tillämplig på allmänna sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Lagen gäller vidare för allmän teaterföreställning, konsert, biografföreställning eller annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Teaterföreställningar, konserter och biografföreställningar var tidigare offentliga tillställningar men fördes genom lagstiftning år 1976 över till LAS (prop. 1976/77:39, KU 16, rskr. 56). Anledningen till detta var att grundlagsskyddet för mötesfriheten hade utvidgats till att avse också sammankomster för framförande av konstnärliga verk (prop. 1975/76:209, KU 56, rskr. 414, KU 1976/77:1, rskr. 2). Uttrycket

"sammankomst för framförande av konstnärligt verk" har samma innebörd i LAS som i RF (prop. 1976/77:39 s. 7). I lagstiftningsärendet om ändring i RF anfördes att grundlagsskyddet borde utformas så att det i princip kom att omfatta alla former av scenisk framställning. Även sådana konserter eller sammankomster för högläsning ur litterära verk eller förevisning av film som inte kunde betraktas som medier för opinionsyttring borde omfattas av skyddet.

Angående tolkningen av begreppet konstnärligt verk anfördes följande (prop. 1975/76:209 s. 143).

> Bestämningen "konstnärlig" bör i detta sammanhang uppfattas som beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav. Om ändamålet med en sammankomst är framförande av ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform – t. ex. film, musik eller ett verk avsett för scenisk framställning – bör sammankomsten normalt anses omfattad av RF:s skydd för mötesfriheten, även om det framförda verkets konstnärliga värde i ett visst fall inte skulle vara särskilt framträdande. Grundlagsskydd föreligger däremot inte om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att i något hänseende tala om framförande av konstnärligt verk.

Som allmän anses en sammankomst, om den anordnas för allmänheten, om allmänheten har tillträde till den eller om den med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas är att jämställa med en allmän sammankomst. Bestämmelserna i lagen skall tillämpas, även om det vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk (1 § andra och tredje stycket LAS).

Offentlig tillställning är tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag som anordnas för allmänheten och som inte avses i LAS (9 § första stycket AOst). Om tillträde till en tillställning är beroende av medlemskap i förening eller av inbjudan, skall tillställningen ändå anses som offentlig, om den ingår i en rörelse som uppenbarligen drivs uteslutande eller väsentligen för anordnande av sådana tillställningar. Är en tillställning med hänsyn till omfattningen av den krets som har tillträde eller till de villkor under vilka tillträde lämnas att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde, skall den likaså anses som offentlig (9 § andra stycket AOst).

Offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning får inte anordnas (10 § AOst).

Tillstånd av polismyndigheten fordras enligt 12 § första stycket AOst resp. 3 § första stycket LAS för offentlig tillställning och allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd krävs alltid – oavsett var tillställningen hålls – för offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och därmed jämförlig nöjestillställning samt för tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning (12 § andra stycket AOst).

En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får dock hållas på allmän plats utan tillstånd, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda tiden och platsen för sammankomsten och de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik

eller allmän ordning (3 § tredje stycket LAS). Bestämmelsen infördes genom lagstiftning år 1982 (prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr. 58).

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafiken eller den allmänna ordningen (3 § andra stycket LAS). Denna regel infördes genom lagstiftning år 1974 (prop. 1974:35, KU 21, rskr. 160), som trädde i kraft den 1 januari 1975, dvs. samtidigt som RF. Det ansågs lämpligt att en bestämmelse om krav på tillstånd att anordna sådana sammankomster, sedan mötes- och demonstrationsfriheten getts grundlagsskydd, också innehöll regler som reglerade tillståndsgivningen. Efter 1976 års ändringar i RF får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. I motiven till lagstiftningen framhölls att bestämmelsen i 3 § andra stycket LAS i framtiden fick tolkas så att dess tillämpning kom att hålla sig inom ramen för RF:s inskränkningsändamål (prop. 1975/76:209 s. 156).

Om en icke tillståndspliktig offentlig tillställning anordnas inom stads- eller byggnadsplanelagt område, skall anmälan göras till polismyndigheten (13 § första stycket AOst). Anmälningsskyldighet gäller också för sammankomster som anordnas utomhus på annan plats än allmän plats (4 § första stycket LAS). Länsstyrelsen kan i vissa fall utvidga anmälningsskyldigheten för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster till att gälla även för andra områden och – med undantag för religionsövning och vissa föreläsningar och föredrag – för allmänna sammankomster som hålls inomhus (13 § andra stycket AOst och 4 § andra stycket LAS). I den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet kan polismyndigheten befria en sammanslutning eller en annan anordnare från att söka tillstånd till eller anmäla tillställningar av visst slag, dock inte om tillställningen skall hållas på allmän plats (12 § tredje stycket och 13 § tredje stycket AOst). Befrielse från anmälningsskyldighet kan i motsvarande fall ges för allmän sammankomst (4 § tredje stycket LAS).

Ansökan om tillstånd till offentlig tillställning eller allmän sammankomst skall vara skriftlig, och den skall innehålla uppgifter om anordnaren, tiden och platsen för tillställningen eller sammankomsten, om dennas art och huvudsakliga utformning samt om de åtgärder rörande ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta (14 § AOst och 5 § LAS). Ansökan skall om möjligt ges in senast på sjunde dagen före tillställningen eller sammankomsten. Polismyndigheten kan, om det behövs, förelägga anordnaren att lämna kompletterande uppgifter eller själv skaffa sådana. I fråga om offentlig tillställning får polismyndigheten på anordnarens bekostnad anlita sakkunnig för undersökning som kräver särskild sakkunskap. Anordnaren får dock inte föreläggas att tillhandahålla eller lämna uppgift om innehållet i föredrag, tal, dramatisk eller annan muntlig framställning som avses förekomma. Undantag gäller om barn under 15 år skall medverka vid viss offentlig tillställning.

En anmälan skall innehålla samma slags uppgifter som en ansökan, och den skall om möjligt göras senast på femte dagen före tillställningen eller sammankomsten (15 § AOst och 6 §LAS). Anmälan får göras muntligen.

Om det är påkallat av hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana

utomordentliga förhållanden eller farsot, kan regeringen förordna att offentlig tillställning eller allmän sammankomst inte får hållas inom visst län eller del av länet. Regeringen kan överlåta sin befogenhet till länsstyrelsen (11 § AOst och 2 § LAS).

Anordnaren skall svara för att god ordning råder. Polismyndigheten får meddela de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som behövs för en sammankomst eller tillställning. Föreskrifterna får avse skyldighet att anlita personal och, beträffande offentliga tillställningar och konserter, även ordningsvakter. Den som inte följer polisens föreskrifter får avvisas från tillställningen eller sammankomsten (16 § AOst och 7 § LAS). Anordnaren av en allmän sammankomst får inte åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning med anledning av sammankomsten (8 § LAS). Den som anordnar en offentlig tillställning i vinningssyfte blir däremot ersättningsskyldig för sådana kostnader. Undantag gäller för vissa ideella föreningar. Ersättningsskyldigheten, som kan sättas ned eller efterges, bestäms av polismyndigheten med ledning av förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen. AOst innehåller också bestämmelser om en längre gående ersättningsskyldighet för anordnare som varit försumlig (17 b §).

Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en offentlig tillställning som hålls i strid mot ett generellt förbud enligt 11 § AOst eller mot ett beslut att den inte får äga rum (19 § AOst). Rätt att upplösa en tillställning föreligger även om det vid denna förekommer något som strider mot lag eller om tillställningen föranleder oordning eller fara för de närvarande och andra åtgärder visat sig vara otillräckliga. Polismyndigheten kan vidare förbjuda förnyande av en tillställning som åsyftar eller innebär något som strider mot lag eller som visat sig föranleda oordning eller fara för de närvarande och som inte kan förebyggas med ordningsföreskrifter eller andra åtgärder (20 § AOst). Möjligheterna att inställa eller upplösa eller förbjuda förnyande av en allmän sammankomst är mera begränsade. Inställande eller upplösning av sammankomsten får således endast ske, om den hålls i strid mot ett förbud enligt 2 § LAS eller ett beslut om att den inte får äga rum eller om den har föranlett svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. Förbud mot förnyande av en sammankomst får meddelas om den har visat sig föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. Liksom beträffande tillställningar får upplösning m. m. inte beslutas, om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att undanröja missförhållandena (10 och 11 §§ LAS). Den omständigheten att tillstånd inte har sökts för en tillståndspliktig sammankomst ger inte polisen rätt att upplösa eller inställa sammankomsten.

I 29 § AOst finns bestämmelser om straff. Bl. a. kan den som anordnar en offentlig tillställning utan erforderligt tillstånd, anordnar en pornografisk föreställning, försummar sin anmälningsplikt, låter tillställningen fortsätta trots att beslut om upplösning har meddelats eller inte efterkommer polismyndighetens föreskrifter dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I 15 § LAS föreskrivs bötesstraff för förseelser mot bestämmelserna i LAS. Försummelse i fråga om anmälningsskyldighet skall inte föranleda ansvar, om försummelsen är ursäktlig och inte vållat olägenheter och inte heller om tillställningen eller sammankomsten inte har kommit till

stånd. Om en anordnare har brutit mot de straffsanktionerade bestämmelserna i AOst eller LAS, kan intäkter o. d. förverkas (30 § andra stycket AOst och 16 § LAS).

I 27 § AOst och 13 § LAS finns bestämmelser om besvär.

Enligt 22 § första stycket AOst får i lokal ordningsstadga bestämmas vilka föreskrifter som i allmänhet skall gälla för tillträde till offentlig tillställning och i fråga om ordningen vid tillställningen. Några lokala ordningsföreskrifter i hithörande frågor synes dock inte förekomma.

17.2 Avgränsningen av utredningens arbete

Utredningen har, frånsett vissa frågor som redovisas i det följande, inte något uttryckligt uppdrag i fråga om bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utredningen begränsar med anledning härav sitt arbete med dessa frågor till att i huvudsak avse en lagteknisk översyn av bestämmelserna och en anpassning av dessa till RF:s regler om normgivningsmakten och om medborgerliga fri- och rättigheter. Som anförts i kap. 4 skall flertalet bestämmelser om offentliga tillställningar, liksom bestämmelserna om allmänna sammankomster, enligt RF meddelas genom lag. Bestämmelser som begränsar eller reglerar möjligheterna att anordna allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar omfattas således av lagkravet. Som framgår av utredningens överväganden i kap. 4 föreslår utredningen att bestämmelserna i LAS om allmänna sammankomster och i AOst om offentliga tillställningar skall föras samman till en författning. De enskilda bestämmelserna i lagförslaget kommenteras i specialmotiveringen till lagen (avsnitt 18.11). Som framgår där föreslår utredningen vissa ändringar av gällande bestämmelser som inte är en direkt följd av den lagtekniska översynen. I de allmänna övervägandena i detta kapitel tas endast upp de frågor som särskilt har överlämnats till utredningen.

Som framgått i föregående avsnitt infördes genom lagstiftning år 1982 en bestämmelse i LAS som medger att vissa mindre sammankomster för framförande av konstnärliga verk får hållas på allmän plats utan tillstånd enligt 3 § första stycket LAS. Bestämmelsen, som infördes på grundval av ordningsstadgeutredningens delbetänkande (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m. och förslag i prop. 1982/83:9, tillkom främst i syfte att åstadkomma lättnader i tillståndskravet för gatumusik på allmän plats. Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1983.

Under tiden härefter har i skilda sammanhang förts fram klagomål mot störande gatumusik. Klagomålen synes uteslutande avse den gatumusik som framför allt sommartid förekommer i Gamla stan i Stockholm. I skrivelser från allmänheten till bl. a. JO och till utredningen anförs att högljudd och ihållande gatumusik utan ingripande från polisens sida får förekomma såväl dagtid som sen kvällstid. Man framhåller att musicerandet orsakar svåra bullerproblem för dem som bor eller arbetar i stadsdelen samt att trafiken och framkomligheten på platsen hindras till men för vissa affärsinnehavare. Frågan om störande gatumusik har efter 1982 års lagstiftning också behandlats i riksdagen. Med anledning av vad som har förekommit i gatumusikfrågan prövar utredningen i det följande om bestämmelserna om

gatumusik på nytt behöver ändras (avsnitt 17.3).

I en skrivelse till regeringen den 19 maj 1983 har statens kulturråds nämnd för teater-, dans- och musikfrågor föreslagit vissa åtgärder för att underlätta cirkusverksamheten i Sverige. Regeringen har i beslut den 14 juni 1984 till utredningen överlämnat framställningen till den del den avser föreskrifter m. m. för upprätthållande av ordning och säkerhet i föreställningstält. Denna fråga behandlas i avsnitt 17.4.

Vidare har regeringen genom beslut den 4 mars 1982 till utredningen överlämnat en framställning från RPS om att AOst skall ändras så att RPS får möjlighet att meddela bindande föreskrifter för prövning av ansökan om tillstånd att använda tivolianordningar. Frågan tas upp i avsnitt 17.5.

17.3 Gatumusik

17.3.1 Nuvarande ordning m. m.

De klagomål som under senare år har framförts mot störande gatumusik i Gamla stan i Stockholm har gett anledning för utredningen att ta upp frågan om bestämmelserna om gatumusik bör ändras på nytt.

Genom lagstiftning år 1976 blev teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra sammankomster för framförande av konstnärliga verk att anse som allmänna sammankomster (prop. 1976/77:39, KU 16, rskr. 56). Tidigare hade de omfattats av bestämmelserna i AOst om offentliga tillställningar. Framförandet av gatumusik är ofta att anse som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Som framgår i det följande kan emellertid ett sådant framträdande, som endast samlar någon enstaka åhörare, inte betraktas som en sammankomst. Motsvarande gränsdragningsproblem uppkom före 1976 års lagstiftning. Då gällde det gränsdragningen mellan offentliga tillställningar och arrangemang som var av så anspråkslös karaktär att de inte kunde hänföras under detta begrepp.

Enligt 3 § första stycket LAS fordras tillstånd av polismyndigheten för anordnande av allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd får enligt andra stycket vägras bara om det är nödvändigt av hänsyn till trafik eller allmän ordning. Bestämmelser om inställande och upplösande av allmänna sammankomster samt om förbud mot förnyande av sådana sammankomster finns, som nämnts förut, i 10 och 11 §§ LAS.

Efterlevnaden av bestämmelserna i AOst om krav på tillstånd för framförande av gatumusik var dålig; det förekom sällan att gatumusikanterna sökte tillstånd för sin musikutövning. Med anledning av ett uttalande av riksdagens civilutskott fick utredningen i uppdrag att undersöka om man kunde föra in lättnader i tillståndskravet för gatumusik. Utskottet uttalade att inskränkningar i rätten att utöva gatumusik borde göras endast i den mån de motiverades av särskilda ordningsskäl o. d. och att bestämmelserna i ämnet borde ses över (CU 1975:11, se även F 1975/76:209, F 1980/81:243).

Det förslag som utredningen lade fram år 1981 ledde efter vissa jämkningar till att bestämmelser om undantag från kravet på tillstånd fördes in i 3 § tredje

stycket LAS (prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr. 58). Enligt lagrummet får en allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk hållas på allmän plats utan polismyndighetens tillstånd, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning. Undantaget från tillståndskravet gäller för alla konstnärliga uttrycksformer som omfattas av RF:s bestämmelser om mötesfrihet och således inte enbart för musikframträdanden.

I lagstiftningsärendet slogs fast att gatumusik i allmänhet är en allmän sammankomst och att den därmed omfattas av grundlagsskyddet för mötesfriheten. I propositionen anfördes följande (s. 21, se även JO 1981/82 s. 91).

> För egen del konstaterar jag först att det som benämns som gatumusik inte är en enhetlig företeelse. Under begreppet ryms alltifrån en ensam musikant, som kanske inte ens samlar någon publik, till mer eller mindre vidlyftiga musikarrangemang med t. ex. högtalaranläggningar och anordningar för publiken. Omständigheterna i det enskilda fallet blir avgörande för vilka regler som gäller.
>
> Det torde enligt min mening stå helt klart att en sammankomst uppstår först om ett visst antal människor faktiskt har samlats. En person som framför sång och musik på allmän plats och som inte samlar någon åhörare eller endast några få, kan därför inte betraktas som anordnare av en sammankomst även om avsikten har varit att samla publik. Ett sådant framförande faller därför utanför grundlagsskyddet för mötesfrihet och även utanför regleringen i LAS. Däremot kan föreskrifter om sång och musik på allmän plats i lokala ordningsstadgor bli tillämpliga.
>
> Så snart gatumusiken blir av något större omfattning har man anledning att räkna med att en sammankomst har uppstått. Det torde emellertid vara svårt att exakt ange hur många personer som minst måste vara närvarande för att det skall vara en sammankomst. Frågan får lösas av de rättstillämpande myndigheterna i det enskilda fallet. Med hänsyn till motivuttalandena inför fri- och rättighetsreformen år 1976 anser jag att gatumusiken ofta bör betraktas som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Den omfattas därigenom av RF:s bestämmelser om skydd för mötesfriheten. Vidare blir gatumusiken under dessa förhållanden att betrakta som en allmän sammankomst enligt LAS.

Enligt de motivuttalanden i samband med 1976 års ändringar i RF för vilka utredningen tidigare har redogjort kan några kvalitetsbedömningar i allmänhet inte göras vid avgörandet om ett visst framträdande är att anse som ett framförande av ett "konstnärligt verk" eller inte. Om ändamålet med en sammankomst är att framföra ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform omfattas sammankomsten normalt av RF:s regler om mötesfriheten, även om verkets konstnärliga värde inte är särskilt framträdande (prop. 1975/76:209 s. 143). Av motivuttalandena framgår att det endast är i extrema undantagsfall som gatumusik på grund av ett bristande konstnärligt värde faller utanför regleringen i LAS.

I propositionen med förslag till ändrade regler om tillstånd för gatumusik anfördes att allmänheten i regel uppfattade gatumusiken som ett trevligt eller oförargligt inslag i gatubilden och att tillståndskravet därför kunde framstå som alltför betungande. Gatumusiken kunde emellertid också uppfattas som ett allvarligt störande inslag i miljön, särskilt då av människor som bor eller arbetar vid de allmänna platser som flitigt utnyttjas av gatumusikanter.

Bland de remissinstanser som hade yttrat sig över utredningens förslag fanns det en bred uppslutning bakom kraven på lättnader i tillståndstvånget. Föredragande departementschefen fann för sin del att rättsläget var otillfredsställande, främst med hänsyn till att tillståndskravet för gatumusik närmast tenderade att bli en formalitet utan någon större förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Han hänvisade också till bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket RF om att begränsningar av fri- och rättigheterna inte får gå utöver de ändamål som har föranlett dem.

Vid bedömningen av vilka sammankomster som borde bli tillståndsfria hade enligt departementschefen sammankomstens storlek en avgörande betydelse. En sammankomst med ett stort antal deltagare riskerade i högre grad än en sammankomst med en mera begränsad deltagarskara att vålla problem för trafiken eller ordningen. Enbart deltagarantalet var dock inte avgörande. Om det vid en sammankomst förekom speciella arrangemang i form av högtalare eller andra anordningar, kunde även en mera begränsad sammankomst vålla ordningsproblem. Departementschefen framhöll att även valet av tid och plats hade betydelse för bedömningen. Om sammankomsten hölls nattetid i ett bostadsområde, var risken för ordningsstörningar större än om den hölls dagtid i ett affärsområde. Vid bedömningen av om en sammankomst skulle vara tillståndsfri borde därför särskild hänsyn tas till det väntade deltagarantalet, tiden och platsen för sammankomsten och de särskilda anordningar som avsågs förekomma. Departementschefen underströk att undantaget endast gällde för sådana mera anspråkslösa sammankomster som erfarenhetsmässigt inte vållade problem för trafik eller allmän ordning (prop. s. 25)

En förutsättning för att gatumusik skall bli att anse som en allmän sammankomst är att ett visst antal åhörare faktiskt har samlats. Hur många personer som måste delta för att en allmän sammankomst skall anses ha kommit till stånd kan inte klart anges (jfr dock JO 1975 s. 96 beträffande demonstrationer). Sådan gatumusik som med hänsyn till det ringa deltagarantalet inte är en allmän sammankomst är givetvis inte underkastad regleringen i LAS. Tidigare kunde denna mera anspråkslösa musikutövning regleras genom föreskrifter i lokal ordningsstadga. I samband med 1982 års ändringar i 3 § LAS uttalade riksdagen att lokala ordningsföreskrifter om gatumusik borde utmönstras ur stadgorna. Nya föreskrifter om gatumusik får enligt förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter inte meddelas. Åtskilliga kommuner har med anledning av riksdagens uttalande upphävt sina lokala föreskrifter om gatumusik.

Som har redovisats i föregående avsnitt får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket RF). Denna bestämmelse infördes 1977 efter förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Denna utredning anförde i sitt betänkande att bestämmelsen i 3 § LAS om att tillstånd till en sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning uppenbarligen inte åsyftar mera än vad som avses med inskränkningsändamålen "ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen" och "trafiken" samt att dessa inskränk-

ningsändamål hade påtagligt konkretiserats och preciserats genom att det i utredningens författningsförslag talades om ordning och säkerhet "vid sammankomsten eller demonstrationen" (SOU 1975:75 s. 205). I varje fall måste, enligt vad som vidare anfördes i betänkandet, 3 § LAS fortsättningsvis tolkas så att tillämpningen kommer att hålla sig inom ramen för RF:s inskränkningsändamål. Föredragande departementschefen instämde i det sist återgivna uttalandet och anförde att utredningsförslaget gav uttryck för en lämplig avvägning mellan de olika intressen som stod mot varandra (prop. 1975/76:209 s. 111, 156).

JO har i ämbetsberättelsen för 1983/84 uttalat sig om innebörden av bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket RF (JO 1983/84 s. 85). Polismyndigheten i Göteborg hade den 14 maj 1982 kl. 23.50 upplöst en rockkonsert som hölls på Gamla Ullevi i Göteborg. Enligt den anmälan som anordnaren hade gjort skulle konserten äga rum mellan kl. 19.00 och kl. 23.00. Under kvällen hade närboende vid åtskilliga tillfällen vänt sig till polisen och klagat på den höga ljudvolymen vid konserten. JO anförde i ärendet bl. a. följande:

> Vid bedömningen av när polisen har rätt att upplösa en sammankomst enligt 10 § LAS måste först beaktas att ordningsstörningen måste inträffa *vid sammankomsten*. Denna begränsning finns inte uttryckligen angiven i LAS men följer direkt av 2 kap. 14 § regeringsformen. Det kan därför enligt min mening starkt ifrågasättas om bullerstörningar, andra immissioner eller något annat slags störningar som inträder som en följd av en allmän sammankomst men inte vid själva sammankomsten över huvud taget kan föranleda en upplösning av denna. Med detta synsätt skulle en upplösning enligt LAS aldrig kunna ske i ett fall av förevarande natur, där den oordning som åberopats inte kan anses ha uppkommit vid sammankomsten. Jag har därför för min del svårt att se att en bullerstörning från en konsert av detta slag skulle kunna föranleda ett polisingripande av annan anledning än att det förekommit uppenbar brottslighet, som t. ex. ofredande. Som tidigare har nämnts har detta inte varit fallet vid rockkonserten. Även om sådana störningar skulle anses ha inträffat vid sammankomsten är det uppenbart att sådan svårare oordning som avses i 10 § LAS inte hade uppkommit vid tidpunkten för polisingripandet.

Frågan om störande gatumusik har på senare tid behandlats i riksdagen. Chefen för justitiedepartementet anförde i ett interpellationssvar den 5 december 1983 att det var helt klart att den nya lagstiftningen (om undantag från tillståndskravet i 3 § LAS) hade vållat vissa praktiska svårigheter i initialskedet (RD 1983/84:39). Det var dock naturligt att en ny lagstiftning av det slag som det var fråga om föranledde vissa gränsdragningsproblem, innan en fast praxis hade hunnit utbilda sig. Justitieministern förklarade sig inte vara beredd att ta ställning till en ändring av bestämmelserna, innan erfarenheter hade vunnits av en längre tids tillämpning av dessa. Han utgick dock från att ordningsstadgeutredningen skulle ta upp frågan om gatumusiken.

Justitieministern hade i ett frågesvar den 19 januari 1984 anledning att återkomma till frågan om störande gatumusik (RD 1983/84:63). Han framhöll då att störningar av det slag som under sommaren 1983 hade förekommit i Gamla stan inte kunde godtas. Med hänsyn till de speciella förhållandena inom stadsdelen måste högljudd och ihållande gatumusik

praktiskt taget alltid anses vålla sådana störningar att tillståndsplikt föreligger. Detta gällde enligt justitieministern särskilt om förstärkare används och musiken pågår sent på kvällarna. Polismyndigheten i Stockholm hade emellertid lovat att inför sommaren 1984 skärpa insatserna mot störande musik inom stadsdelen. Justitieministern förklarade sig vara beredd att ta upp frågan om en lagändring, om det visade sig att olägenheterna inte kunde bemästras med nuvarande lagstiftning.

Med anledning av motionerna 1983/84:392 och 1983/84:2187 har frågan även behandlats av riksdagens justitieutskott (JuU 1984/85:3). I den förra motionen hemställdes att en särskild bestämmelse om kriminalisering av – som motionen får uppfattas – bl. a. störande gatumusik skulle föras in i BrB. I den senare begärdes att 3 § LAS skulle ändras på så sätt att sådan gatumusik som enligt paragrafen är tillståndsfri inte skall betraktas som en allmän sammankomst och att den i stället under vissa förutsättningar skall vara tillståndspliktig som en offentlig tillställning. Utskottet uttalade bl. a. att det inte kunde råda någon tvekan om att gatumusik ibland kan vara störande och besvärande, både genom själva musiken och eventuella yttringar från publiken men också genom att trottoarer, butiksingångar och skyltfönster blockeras. Utskottet delade motionärernas uppfattning att gatumusiken i Gamla stan under sommaren 1983 hade vållat störningar som inte kunde godtas samt förklarade sig ha viss förståelse för motionärernas krav. Utskottet ansåg sig dock inte utan vidare kunna ställa sig bakom uppfattningen att riksdagen nu borde begära lagstiftningsåtgärder samt hänvisade till att man hade kommit till rätta med de allvarligare störningarna genom olika lokala initiativ. I utskottsbetänkandet hänvisades också till ordningsstadgeutredningens kommande förslag i frågan. På hemställan av utskottet avslog riksdagen motionerna.

De klagomål rörande störande gatumusik som har kommit till utredningens kännedom har uteslutande gällt förhållandena i Gamla stan i Stockholm. Särskilt under sommaren 1983 synes gatumusik ha förekommit i en omfattning som många har upplevt som påfrestande. Uppgifter finns t. ex. om att det vid denna tid inte sällan förekom musik i orkesterform med blås- och slaginstrument både under dagtid och långt in på kvällen. Förstärkare och högtalare användes ofta. Trafiken till och från affärer i stadsdelen störtes och portar och ingångar blockerades.

Erfarenheterna från sommaren 1983 föranledde miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun att inför följande sommar utfärda särskilda villkor enligt 14 § hälsoskyddslagen för utövande av gatumusik i Gamla stan. Man bedömde nämligen förhållandena som så allvarliga att en sanitär olägenhet förelåg. Den 5 juni 1984 beslöt nämnden att meddela följande villkor för utövande av gatumusik i Gamla stan. På Västerlånggatan och Järntorget samt i gränder och på platser som gränsar till Västerlånggatan och Järntorget får gatumusik utövas endast mellan kl. 14.00 och kl. 18.00 samt endast under förutsättning att ljudförstärkare eller högtalare inte används, att musiken inte utövas i större grupper än två personer och att sanitär olägenhet inte uppstår för de närboende eller verksamma i arbetslokaler. Villkoren gäller inte för gatumusik som utövas efter tillstånd av polismyndigheten. De skall enligt beslutet gälla med omedelbar verkan. – Nämndens beslut var tillfälligt och skulle omprövas efter sommaren. Den 4 december

1984 fattade nämnden ett nytt beslut av samma innehåll som det tidigare. Beslutet skall gälla under en försöksperiod på ett år. Två personer har besvärat sig över beslutet. En av dem har anfört att detta strider mot RF och har meddelats utan stöd i lag. Länsstyrelsen i Stockholms län har den 29 januari 1985 förordnat att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla i avvaktan på länsstyrelsens slutliga avgörande.

Även stockholmspolisen skärpte under sommaren 1984 sina insatser mot gatumusiken i Gamla stan. Bl. a. utfärdades nya riktlinjer för bedömningen av tillståndsfrågan och frågan om när ingripande mot störande gatumusik kan ske. Riktlinjerna går i korthet ut på att gatumusik alltid skall betraktas som tillståndspliktig, om den äger rum efter kl. 22.00, om den är särskilt störande och om den har samlat så stor publik att ordningen och framkomligheten på gatan allvarligt har försvårats. Gatumusik skall anses vara särskilt störande, om högtalare eller förstärkare eller instrument med genomträngande ljud används eller om en hel orkester spelar. I riktlinjerna framhålls vidare att störande gatumusik ibland kan vara att bedöma som ofredande. Beträffande möjligheterna till tvångsingripande anförs att upplösning av en allmän sammankomst i form av gatumusik i princip inte kan ske, om musicerandet endast utgör ett brott mot LAS men att ingripande i form av frihetsberövande kan göras med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken om gripande m. m. eller i nuvarande 13 § polislagen, om ofredande eller annat brott bedöms föreligga.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens åtgärder i förening med polisens skärpta bevakning av gatumusiken i Gamla stan synes ha haft den eftersträvade effekten. Enligt yttrande till miljö- och hälsoskyddsnämnden från stockholmspolisens tredje vaktdistrikt, som svarar för ordningshållningen i Gamla stan, har gatumusiken reducerats mycket kraftigt. Den har i det närmaste upphört helt på kvällar och nätter. Polismännens tillsägelser till musikanterna har i allmänhet respekterats, och relationerna mellan polispersonalen och musikanterna har varit goda. Under sommaren 1984 ingrep polisen mot cirka 200 fall av gatumusik som utövades på otillåten tid. I tre fall utfärdades rapporter om gatumusikanter som ansågs ha gjort sig skyldiga till ofredande.

17.3.2 Överväganden

Utredningen vill till en början understryka att gatumusik kan vara ett trevligt inslag i gatubilden. Den kan ge liv och glädje åt miljön och den uppskattas ofta av både stadens invånare och turister. Erfarenheterna från Gamla stan i Stockholm visar emellertid att gatumusik som utövas på ett hänsynslöst sätt kan vara utomordentligt störande både för dem som bor och dem som arbetar i närheten. Det är vidare uppenbart att gatumusiken inte alltid är av sådan art att de viktiga intressen som ligger bakom RF:s bestämmelser om mötesfriheten kan åberopas för att den bör åtnjuta grundlagsskydd. Gränsdragningsproblem medför alltså att detta skydd måste utsträckas längre än vad som är sakligt motiverat. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att en ordning som innebär att samhället inte kan ingripa effektivt mot störande gatumusik är oacceptabel. Till stöd för detta synsätt kan även åberopas målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena RF.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholm beslut den 5 juni 1984 måste, som förut nämnts, antas ha bidragit kraftigt till att störningarna av gatumusik i Gamla stan i Stockholm har minskat påtagligt. Beslutet har meddelats med stöd av 14 § hälsoskyddslagen. Enligt detta lagrum får nämnden i särskilda fall meddela de villkor som behövs för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av en plats eller en lokal som allmänheten har tillträde till. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen inte ett bemyndigande för nämnden att meddela generella föreskrifter i hälsoskyddshänseende utan den ger endast nämnden rätt att i ett enskilt fall uppställa de krav som kan behövas från hälsoskyddssynpunkt (prop. 1981/82:219 s. 63).

Utredningen kan inte finna annat än att beslutet innehåller generella föreskrifter. Beslutet måste alltså anses som olagligt. Enligt 13 § hälsoskyddslagen får regeringen bemyndiga kommunerna att meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. Regeringen har dock inte meddelat något bemyndigande som kan åberopas till stöd för miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut. Detta beslut måste vidare anses innebära begränsningar i rätten att hålla sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Mötesfriheten får emellertid – i de hänseenden som här är av intresse – enligt 2 kap. 12 § första stycket RF begränsas endast genom lag.

Utredningens bedömning av grundlagsenligheten och lagligheten i övrigt av miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholm beslut i juni 1984 medför svårigheter när det gäller att åstadkomma en lösning som ger möjlighet att ingripa mot störande gatumusik. Detta gäller särskilt om JO:s bedömning i ämbetsberättelsen för 1983/84 av möjligheterna att upplösa en allmän sammankomst är riktig. Utredningen nödgas ansluta sig till JO:s uppfattning. Enligt ordalagen i 2 kap. 14 § första stycket RF får mötesfriheten begränsas endast av – såvitt nu är av intresse – hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten. 1973 års fri- och rättighetsutredning anförde, som förut nämnts, att uttryckssättet innebär att inskränkningsändamålet har påtagligt konkretiserats och preciserats. Detta kan inte innebära något annat än att ordningsstörningen måste inträffa vid sammankomsten. Härav följer att bullerstörningar som inträder som en följd av en sammankomst men som inte framstår som sådana störningar för dem som deltar i sammankomsten – utan endast för andra som vistas i närheten – inte kan åberopas som skäl för att vägra tillstånd till sammankomsten, inställa eller upplösa denna eller förbjuda dess förnyande.

Utredningen har nu angett vad som måste anses vara den rättsliga innebörden av grundlagsstadgandet i den diskuterade delen. De konsekvenser som detta leder till är uppenbarligen orimliga och utredningen kan inte tro att de är avsedda eller ens förutsedda. Motiven för stadgandet är synnerligen magra. Mötesfriheten får också begränsas av hänsyn till trafiken utan att det därvid anges att det är trafikstörningar just vid sammankomsten som avses. Vidare får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas av hänsyn till bl. a. allmän ordning och säkerhet.

På grund av det anförda anser utredningen att bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket RF bör ändras så att mötesfriheten och demonstrationsfriheten

får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet inte bara vid sammankomsten eller demonstrationen. Den ändring som utredningen föreslår är således av mycket enkelt slag. Med hänsyn till att yttrandefrihetsutredningen i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten har föreslagit omfattande ändringar i 2 kap. RF avstår ordningsstadgeutredningen från att utarbeta något författningsförslag. Ordningsstadgeutredningen, som återkommer till yttrandefrihetsutredningens förslag i specialmotiveringen till 5 § lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, erinrar om att detta förslag innebär att sammankomster skall kunna upplösas bl. a. om de föranleder allvarlig oordning. I avbidan på att 2 kap. 14 § första stycket RF ändras i den riktning som nyss har angetts bör bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utformas med hänsyn tagen till den nuvarande lydelsen av grundlagsstadgandet. Detta innebär att bestämmelserna bör utformas så att det framgår att hänsyn inte får tas till andra ordningsstörningar än sådana som framträder vid sammankomsten.

Utredningen övergår härefter till frågan om några lagstiftningsåtgärder nu kan vidtas för att förbättra möjligheterna att komma till rätta med ordningsstörningar från gatumusik.

Till en början kan konstateras att problemet med störande gatumusik inte torde ha något påtagligt samband med 1982 års lagstiftning om begränsningar i tillståndstvånget för konstnärliga framträdanden på allmän plats, bl. a. för gatumusiken. Sådana problem fanns redan tidigare, vilket också beaktades i lagstiftningsärendet. Upphävandet av tillståndskravet för mera anspråkslösa former av bl. a. gatumusik innebar närmast att den "praxis" som hade utbildats lagfästes. Det förekom nämligen mycket sällan att gatumusikanter sökte tillstånd enligt de föreskrifter som gällde tidigare. Överträdelse av föreskrifterna beivrades också mycket sällan. I motiven till lagändringen framhölls också att tillståndskravet närmast hade tenderat att bli en formalitet utan större förankring i det allmänna rättsmedvetandet.

Enligt utredningens mening hänger problemen snarare samman med att möjligheterna att ingripa mot störande gatumusik är begränsade, beroende på det starka skydd som mötesfriheten har enligt bestämmelserna i RF. Dessa svårigheter framträdde särskilt klart efter det att gatumusiken i 1982 års lagstiftningsärende blivit föremål för en ingående rättslig belysning. Det kom då att stå klart att gatumusikanten och hans publik ofta bildar en allmän sammankomst och att musicerandet härigenom är skyddat av RF:s regler om mötesfriheten. Den allmänna uppfattning som efter 1982 års lagändring kom att råda om att gatumusiken nu kunde utövas helt fritt kan givetvis också ha medfört att problemen med störande gatumusik accentuerades.

Utredningen anser för sin del att föga är att vinna på att åter införa ett generellt krav på tillstånd för sådana former av gatumusik som nu är tillståndsfria. Utredningen erinrar om att efterlevnaden av tidigare gällande regler om tillståndskrav var högst bristfällig. En bättre efterlevnad av motsvarande regler i framtiden kan knappast förväntas utan betydande insatser från polisens sida. Tillstånd kan vidare inte vägras på den grunden att sammankomsten väntas föranleda ordningsstörningar i grannskapet. En tillståndsregel är inte heller något verksamt medel för att komma åt sådan gatumusik som utövas under störande former. Om gatumusikanten har samlat någon publik och således en allmän sammankomst har kommit till

stånd, får nämligen sammankomsten enligt bestämmelserna i LAS inte upplösas redan av den anledningen att tillstånd till musicerandet saknas. Att ändra på denna princip – vare sig i fråga om sammankomster i allmänhet eller i fråga om just gatumusiken – kan inte gärna komma i fråga. En gatumusikant som utför sin musik utan att ha erhållit ett erforderligt tillstånd skulle däremot kunna dömas till böter. Gatumusikanter är emellertid oftast inte särskilt mottagliga för bötesstraff. Regler om tillståndskrav i kombination med straffbestämmelser skulle därför inte ha någon påtaglig preventiv effekt. En sådan reglering skulle, som utredningen ser det, endast innebära att man ökar byråkratiseringen utan att därigenom lösa problemen .

Utredningen anser således att det är inte motiverat att nu ändra på de principer för regleringen av tillståndsfrågorna som fastlades genom statsmakternas ställningstagande år 1982. I motiven till 1982 års lagändring underströks att endast sådana sammankomster som erfarenhetsmässigt inte vållade några problem för trafiken eller den allmänna ordningen skulle vara tillståndsfria. Särskild vikt skulle vid bedömningen härav fästas vid deltagarantalet, tiden och platsen för sammankomsten och de speciella arrangemang i form av högtalaranläggningar o. d. som avsågs förekomma. Enligt utredningens mening kan det inte råda något tvivel om att åtskilliga av de arrangemang som enligt vad som har redovisats i det föregående har förekommit i Gamla stan, särskilt under sommaren 1983, har varit tillståndspliktiga. Polismyndigheten har dock, som också nämnts, numera anpassat sin tillståndspraxis till de nämnda motivuttalandena.

Ingripande mot sådan gatumusik som utgör en allmän sammankomst kan enligt gällande rätt ske med stöd av bestämmelsen i 10 § LAS om upplösning av allmän sammankomst samt enligt polislagens bestämmelser om ingripande vid ordningsstörande beteende eller för att avvärja straffbelagd handling. Upplösning av en allmän sammankomst kan tillgripas bl. a. när denna har föranlett svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande. De klagomål som har framförts mot förhållandena i Gamla stan ger vid handen att sammankomster för framförande av gatumusik där särskilt under sommaren 1983 ofta föranledde "svårare oordning" i närheten av platsen för sammankomsten.

Enligt 2 kap. 14 § första stycket RF får emellertid, som förut framhållits, mötesfriheten begränsas endast av hänsyn till, såvitt här har intresse, ordningen och säkerheten *vid sammankomsten*. Begränsningsändamålet är visserligen inte lika snävt angivet i 10 § LAS, men denna bestämmelse skall enligt uttalanden i förarbetena till 2 kap. 14 § första stycket RF ändå tolkas så att dess tillämpning håller sig inom ramen för vad som föreskrivs i RF. Med hänsyn till den avfattning som har getts bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket RF måste det antas att bullerstörningar eller andra störningar som uppkommer till följd av en sammankomst men inte vid själva sammankomsten inte kan få föranleda att sammankomsten upplöses. Detta innebär att en allmän sammankomst i form av t. ex. gatumusik som är uppenbart störande för de kringboende över huvud taget inte kan upplösas, såvida inte sammankomsten också medför svårare oordning vid själva sammankomsten eller för de närvarande. Detta bör, som antytts i det föregående, beaktas vid utformningen av en framtida motsvarighet till 10 § LAS. Utredningen återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till 18 § lagen om allmänna

sammankomster och offentliga tillställningar.

Med hänsyn till vad som har anförts i föregående stycke framstår det som alldeles meningslöst att införa mindre snäva regler för upplösning av sammankomster för framförande av gatumusik m. m. än för upplösning av andra allmänna sammankomster. Med den tolkning av 2 kap. 14 § första stycket RF som utredningen har nödgats acceptera skulle det ju ändå få krävas att ordningen vid själva sammankomsten hade störts. Att så skulle vara fallet kan endast undantagsvis hävdas ens när det gäller gatumusik som är mycket störande för omgivningen. Till det sagda kommer att det framstår som olyckligt att införa strängare regler för vissa sammankomster än för andra.

I 10 § LAS regleras emellertid endast polisens möjlighet att inställa eller upplösa en allmän sammankomst som sådan, däremot inte polisens möjlighet att ingripa mot en enskild deltagare. Detta förhållande underströks särskilt i den lagstiftning genom vilken paragrafen fick sin nu gällande lydelse (prop. 1970:125 s. 61). Bestämmelser om ingripande mot enskild som stör ordningen eller begår brott finns i 24 kap. rättegångsbalken (gripande och medtagande till förhör) samt i 13 § polislagen. Enligt denna paragraf får en polisman, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna från visst område eller omhänderta honom. Detsamma gäller, om en sådan åtgärd behövs för att avvärja en straffbelagd handling.

Bestämmelserna i 13 § polislagen anses inte utgöra någon begränsning av mötesfriheten. De kan därför tillämpas också mot den som deltar i ett grundlagsskyddat möte, t. ex. en gatumusikant, och som därvid stör ordningen eller begår brott. Paragrafen får emellertid inte användas för att kringgå bestämmelserna i LAS om upplösning av allmänna sammankomster. Detta innebär att ett ingripande inte får grundas enbart på den omständigheten att någon deltar i ett möte. I så fall anses ingripandet nämligen vara riktat också mot själva mötet (SOU 1975:75 s. 191, prop. 1975/76:209 s. 144). Distinktionen mellan ett ingripande som riktar sig mot å ena sidan mötet som sådant och å andra sidan den enskilde mötesdeltagaren kan givetvis bli svår att upprätthålla när det är fråga om ett ingripande mot en gatumusikant. Ingripandet får ju här oftast till följd att sammankomsten faktiskt upplöses. JO har också i ett uttalande under senare år understrukit att möjligheten enligt 13 § polislagen - vid tiden för uttalandet 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande – att ingripa vid ordningsstörande beteende borde användas med försiktighet i fråga om gatumusikanter som hade samlat en publik så att en allmän sammankomst förelåg (JO 1981/82 s. 91).

Gatumusik som utövas under störande former kan bli att bedöma som ofredande eller förargelseväckande beteende. Enligt 4 kap. 7 § BrB kan den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende på annat sätt ofredar annan dömas för ofredande. Förargelseväckande beteende föreligger när någon för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten (16 kap. 16 § BrB). Inte heller dessa bestämmelser anses utgöra en begränsning av mötesfriheten. En förutsättning härför är dock att man inte ingriper på grund av innehållet i det som

yttras utan enbart på grund av sättet för framförandet. Detta innebär i praktiken att, när gatumusik utövas under så störande former att exempelvis ofredande anses föreligga, ingripande kan ske för att avbryta musicerandet. Liksom vid andra polisingripanden bör givetvis polismannen i första hand försöka tala den felande till rätta. Om detta inte lyckas, kan musikanten emellertid avvisas eller avlägsnas från platsen eller, i sista hand, omhändertas. Musikanten kan samtidigt rapporteras för det misstänkta brottet. Som framgått i det föregående har polisen i Stockholm vid några tillfällen under sommaren 1984 ingripit mot gatumusik som ansetts innefatta ofredande.

Utredningen har i det föregående nödgats konstatera att det beslut av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm som verksamt bidrog till att begränsa störningarna från gatumusiken i Gamla stan under sommaren 1984 inte är förenligt med vare sig RF eller hälsoskyddslagen. Utredningen har vidare måst framhålla att den nuvarande utformningen av 2 kap. 14 § första stycket RF medför att det f. n. finns mycket små möjligheter att ingripa med stöd av bestämmelser om tillståndskrav eller om inställande, upplösning eller förbud mot förnyande av sådana sammankomster för framförande av gatumusik som är störande för omgivningen. Det har lett till att utredningen inte har kunnat anvisa någon framkomlig väg att inom en snar framtid komma till rätta med problemet. I stället har utredningen funnit det ofrånkomligt att föreslå att bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tills vidare utformas på ett sätt som klargör att möjligheterna att t. ex. upplösa en allmän sammankomst som föranleder ordningsstörningar är mindre än vad som ofta har antagits.

Det nyss anförda ger utredningen anledning att understryka vikten av att 2 kap. 14 § första stycket RF ges en utformning som beaktar även andra viktiga intressen än mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Till dess att så har skett kan utredningen inte anvisa någon annan väg att motverka ordningsstörningar till följd av hänsynslöst framförande av gatumusik än en tillämpning av de nyss redovisade bestämmelserna i rättegångsbalken och polislagen. Utredningen vill ingalunda förorda att dessa bestämmelser tillämpas med hårdhet eller – än mindre – utan ett noga aktgivande på vikten av att mötesfriheten upprätthålls. Detta hindrar inte att bestämmelserna måste få tillgripas när mildare medel inte förslår för att avbryta ett sådant ordningsstörande beteende som utgör brott mot de kringboendes frid.

17.4 Föreskrifter för upprätthållande av ordning och säkerhet i föreställningstält m. m.

17.4.1 Inledning

Regeringen har som tidigare nämnts den 14 juni 1984 till utredningen överlämnat en skrivelse från kulturrådet i vilken kulturrådet föreslår en rad åtgärder för att underlätta cirkusverksamheten i Sverige. Enligt regeringens beslut skall det ankomma på utredningen att pröva frågan om säkerhetsföreskrifter o. d. för föreställningar i tält. I kulturrådets skrivelse anförs bl. a. att ordnings- och säkerhetsföreskrifterna vid cirkusföreställningar och andra

sammankomster eller tillställningar i tält varierar kraftigt mellan olika kommuner samt att detta är ett stort problem för turnerande cirkusar. Kulturrådet föreslår med hänsyn härtill att bestämmelser skall införas om en central godkännandeprövning av föreställningstält över en viss storlek.

Regeringen har också den 27 augusti 1981 till utredningen överlämnat en skrivelse från Käte Bronett i vilken myndigheternas varierande praxis i fråga om brandskydds- och andra säkerhetsföreskrifter kritiseras.

Frågan om säkerhetsföreskrifter vid tältföreställningar har också aktualiserats för utredningen genom en skrivelse från statens brandnämnd den 18 augusti 1980. I skrivelsen anförs bl. a. att AOst:s tillämpning på föreställningstält under senare år har vållat en del problem vad gäller brandmyndigheternas handläggning. Särskilt för en turnerande arrangör är en enhetlig bedömning av brandskyddet önskvärd. Brandnämnden anser att den bristande enhetlighet som förekommer i någon mån skulle kunna avhjälpas, om en central myndighet fick i uppdrag att pröva vissa frågor rörande tältet och olika anordningar i detta.

En cirkusföreställning är en offentlig tillställning. Kulturrådet anför att det innebär en diskriminering av cirkuskonsten att cirkusföreställningar inte anses som allmänna sammankomster. Om reglerna för allmänna sammankomster gjordes tillämpliga på cirkusföreställningar, skulle enligt kulturrådet möjligheterna att i Sverige behålla denna konstart förbättras betydligt. Kulturrådet föreslår mot bakgrund bl. a. härav att cirkusföreställningar skall regleras i LAS och inte i AOst.

Med anledning av de redovisade skrivelserna tar utredningen i det följande upp frågan om säkerhetsföreskrifter m. m. för tältföreställningar samt frågan om eventuella lättnader i gällande regler för cirkusföreställningar. I avsnitt 17.4.2 finns en redogörelse för praxis vid prövningen av ansökningar om tillstånd att anordna främst cirkusföreställningar i tält. I detta sammanhang redovisas också brandnämndens anvisningar för prövningen. Kulturrådets framställning behandlas i avsnitt 17.4.3 till den del den avser frågan om överförande av cirkusföreställningar från AOst till LAS och frågan om säkerhetsföreskrifter m. m. för tältföreställningar. Utredningen redovisar härefter kortfattat bestämmelserna om officiell provning och kontroll (avsnitt 17.4.4). Utredningens överväganden och förslag i de aktuella frågorna finns i avsnitt 17.4.5.

17.4.2 Tillståndsprövningen

Enligt olika bestämmelser i AOst och LAS fordras polismyndighetens tillstånd för anordnande av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Med undantag för de mindre sammankomster för framförande av konstnärliga verk som har behandlats i avsnitt 17.3 fordras alltid tillstånd, om en tillställning eller sammankomst skall hållas på allmän plats. Vissa offentliga tillställningar, däribland cirkusföreställningarna, fordrar tillstånd oavsett var de hålls. Prövningen av en tillståndsansökan skall alltid ske utifrån trafikens samt den allmänna ordningens och säkerhetens intressen. Varken AOst eller LAS innehåller emellertid några bestämmelser om hur prövningen av säkerheten hos de anordningar som avses förekomma vid en tillställning eller en sammankomst skall gå till eller vilka kriterier som skall

gälla för prövningen. Som tidigare nämnts innehåller dock AOst en bestämmelse som ger polismyndigheten rätt att i vissa fall anlita sakkunnig för bl. a. tekniska undersökningar.

Frågan om ordning och säkerhet vid föreställningar och möten i tält uppmärksammades inte särskilt i förarbetena till AOst. I 1954 års betänkande uttalades mera allmänt ifråga om lokaler och platser för offentliga tillställningar att de föreslagna bestämmelserna om tillståndsprövning innebar att polismyndigheten hade rätt och skyldighet att pröva lokalens eller platsen lämplighet. Polismyndigheten kunde också ålägga anordnaren att vidta olika åtgärder och att följa de föreskrifter som meddelades.

Under tiden efter tillkomsten av AOst och LAS har en praxis utbildats för prövningen av ärenden om tillställningar eller sammankomster i tält. Vissa riktlinjer har utarbetats internt inom de skilda polismyndigheterna, andra har tillkommit efter råd och anvisningar från annan myndighet. Enligt 26 § AOst skall polismyndigheten vid handläggning av bl. a. ärenden om tillstånd till offentlig tillställning samråda med annan myndighet, som berörs av ärendet. Polismyndigheten remitterar därför regelmässigt ansökningar om tillstånd att anordna cirkusföreställningar till den lokala brandmyndigheten. Ett sådant remissförfarande kan också – utan uttryckligt författningsstöd – förekomma vid ansökningar om tillstånd till eller anmälningar om allmänna sammankomster i tält.

Innan polismyndigheten ger tillstånd till anordnande av en cirkusföreställning, brukar man besiktiga tältet och de anordningar som finns i detta. Besiktningen utförs av brandmyndigheten och, emellanåt, av särskilt anlitade sakkunniga, exempelvis besiktningsmän hos Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning. Eftersom bindande föreskrifter om besiktning och avsyning av cirkustält och andra mötestält saknas, beslutar således varje polismyndighet självständigt om vilka krav som skall gälla i fråga om brandsäkerhet och annan säkerhet och om de föreskrifter som skall gälla för föreställningen eller mötet. Brandmyndigheternas yttranden har självfallet stor betydelse för polismyndigheternas bedömning.

Till ledning för brandmyndigheternas bedömning har statens brandinspektion (numera statens brandnämnd) utarbetat anvisningar om brandskydd vid föreställningstält (Meddelanden 1974:4). Anvisningarna, som inte är bindande, arbetades om år 1980 (statens brandnämnds meddelanden 1980:5). Nya rekommendationer om godkännande av tältduk och om besiktning utfärdades då. Anvisningarna innehåller detaljerade rekommendationer om godkännande av tältduk, placering av tält, alarmering, brandredskap, uppvärmning, belysning, utrymning m. m. Innehållet i anvisningarna redovisas här i korthet.

Anvisningarna gäller för föreställningstält. Med föreställningstält avses ett tält som kan uppföras utan byggnadslov och som är avsett för allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När en ansökan eller anmälan om allmän sammankomst eller offentlig tillställning görs, bör sökanden inge en planritning över tältet samt ett bevis om typgodkännande av tältduken eller ett utlåtande från statens provningsanstalt om dukens antändnings- och förbränningsegenskaper. Enligt anvisningarna skall vid säsongbunden verksamhet på olika platser i landet särskild vikt läggas vid den första tillståndsprövningen för säsongen. Denna bör i fortsättningen utgöra

riktlinje för den återkommande prövningen under resten av säsongen.

Anvisningarna innehåller skilda regler för tält som är tillverkade av godkänd tältduk och för tält som är tillverkade av icke godkänd duk. För att anses som godkänd skall tältduken vara

a. typgodkänd av statens planverk,
b. svårantändlig enligt Svensk Byggnorms godkännanderegler för brandskydd eller
c. enligt statens provningsanstalts beslut godtagbar för föreställningstält mot bakgrund av normalkravet för typgodkännande eller svårantändlighet.

Anordnaren skall med typgodkännandebevis eller utlåtande av statens provningsanstalt styrka att tältduken uppfyller ettdera av dessa krav. Om provningen har utförts vid annan provningsanstalt, exempelvis i utlandet, skall utlåtandet underställas statens provningsanstalt för bedömning. Utlåtandet bör i allmänhet inte vara äldre än ett år. Det åligger anordnaren att visa att duken i tältets olika delar hänför sig till typgodkännandebeviset eller utlåtandet. Tält som har tillverkats efter den 1 juli 1980 skall vara försedda med varaktig märkning.

Brandtekniska typgodkännanden av tältduk meddelas av statens planverk. Typgodkännande utfärdas inte för enskilda tält. Om ett tält har tillverkats av icke typgodkänd duk, kan godkännande således inte meddelas i efterhand. Typgodkännandet är inte tidsbegränsat.

Beträffande tält som är tillverkade av godkänd duk innehåller anvisningarna inte någon begränsning av antalet åskådare/åhörare. Tält tillverkade av icke godkänd duk får endast användas för högst 200 åskådare/åhörare. Säkerhetsvakt – brandvakt – bör enligt anvisningarna, oavsett tältets storlek, finnas vid offentlig tillställning som cirkusföreställning och liknande. Antalet vakter skall bestämmas av brandchefen med hänsyn till tältets storlek, föreställningens art m. m. Vid allmän sammankomst anses säkerhetsvakt normalt inte behövas, om tältet är tillverkat av typgodkänd duk och inte rymmer fler än 300 personer.

Slutligen innehåller anvisningarna en sammanställning av de vanligaste ordnings- och säkerhetsföreskrifterna vid tältföreställningar. Sammanställningen är avsedd att bifogas yttrandet till polismyndigheten.

En vanlig föreskrift i fråga om tillstånd till cirkusföreställningar är att polismyndigheten kräver att cirkustältet och de artistanordningar och åskådarplatser som finns i detta inte får tas i bruk, förrän de på tillståndshavarens bekostnad har besiktigats och godkänts av sakkunnig person, som anvisats av polisstyrelsen.

17.4.3 Kulturrådets framställning

Under hösten 1979 uppdrog statens kulturråd åt en särskild utredare, avdelningsdirektören Alf Danielsson, att utreda olika frågor rörande cirkusverksamheten, främst med sikte på att förenkla bestämmelserna och myndighetsanvisningarna för anordnande av cirkusföreställningar. Utredningsmannen redovisade år 1981 sin utredning Samhället och cirkusen

(Rapport från kulturrådet 1981:1). I rapporten föreslås skilda lättnader i regleringen av cirkusverksamheten med huvudsakligt syfte att åstadkomma kostnadsbesparingar och minskad byråkrati för cirkusföretagen. Kulturrådet har, sedan förslaget remissbehandlats, överlämnat en framställning i frågan till regeringen.

Kulturrådet framhåller inledningsvis att cirkuskonsten har stort kulturhistoriskt intresse men att den trots detta är en av samhället försummad konstart. Det har därför under senare år blivit allt svårare att driva cirkusverksamhet i Sverige. Dessa svårigheter beror enligt kulturrådet till stor del på att cirkusföreställningar anses som offentliga tillställningar och inte som allmänna sammankomster. Härigenom är de underkastade en strängare reglering, vilket medför påtagliga nackdelar för cirkusföretagen, främst från ekonomisk synpunkt. En cirkusföreställning fordrar således alltid särskilt tillstånd, medan tillstånd till en allmän sammankomst bara behövs, om denna anordnas på allmän plats. Kostnaderna för ett tillståndsbevis uppgår f. n. till 120 kr. Eftersom en cirkus besöker cirka 150 olika orter under en säsong, blir kostnaderna härför betydande. Vidare är anordnaren av en cirkusföreställning skyldig att bekosta sakkunnigbesiktning och ordningshållning genom ordningsvakter, om polisen anser att detta behövs. Anordnaren skall också ersätta polisens kostnader för ordningshållning. Motsvarande skyldighet föreligger inte – med visst undantag beträffande konserter – för anordnaren av en allmän sammankomst. Även detta medför dryga kostnader för cirkusföretagen.

Avsaknaden av allmänna riktlinjer ifråga om vilka ordnings- och säkerhetsföreskrifter som bör gälla vid sammankomster och tillställningar har enligt kulturrådet medfört att polismyndigheterna i allmänhet meddelar betydligt mera rigorösa föreskrifter för cirkusföreställningar i tält än för allmänna sammankomster i tält. Den varierande bedömningen av cirkusföreställningar och allmänna sammankomster i tält har enligt kulturrådet blivit särskilt påtaglig sedan teaterföreställningar, revyer o. d. fördes över från AOst till LAS. Även teaterföreställningar och revyer anordnas nämligen ibland i tält. Sammanfattningsvis skulle, anför kulturrådet, betydande ekonomiska och praktiska vinster kunna göras om cirkusföreställningarna i likhet med andra konstnärliga uttrycksformer fördes över från AOst till LAS.

De skäl som enligt kulturrådet talar för att en cirkusföreställning bör anses som en allmän sammankomst är i huvudsak följande. Cirkus är en samlingsbenämning på olika konstnärliga framträdanden med tonvikt på akrobatik, jonglering, clowneri och djurdressyr, som förekommer i en cirkelrund manege. Cirkusframträdandena lägger i första hand an på starka stämningsskapande effekter. Det förekommer emellertid att cirkusframträdanden gestaltar en intrig, i vilken t. ex. sådana effekter kan ingå som element. Härvidlag föreligger inte någon principiell skillnad gentemot ett dramatiskt verk eller en balettkomposition. Likheterna mellan akrobatik, balans- och jonglörkonst å ena sidan och balett å andra sidan är särskilt påtagliga. Vidare måste nästan alla cirkusakter med komiska inslag liksom varje renodlad clownakt anses som konstnärliga kompositioner med ett dramatiskt innehåll. Cirkusföreställningar kan i sådana fall också vara medier för åsiktsbildning och opinionsyttringar. I vissa fall har hela

cirkusföreställningen karaktären av en konstnärligt genomtänkt komposition. Detta gäller den form av cirkus som har utvecklats under senare år och där de olika akterna sammanbinds av eller ingår i en ramhandling.

Det alldeles övervägande antalet cirkusakter syftar visserligen enbart till att bereda åskådarna förströelse och saknar ambitionen att bilda opinion eller att åskådliggöra mänskliga, samhälleliga eller andra problem. Det finns emellertid inte något i cirkuskonstens natur som hindrar att den kan vara opinionsbildande eller gestalta existensiella problem. Cirkuskonstens estetiska värde och varje äkta cirkusakts karaktär av konstnärligt verk är dock oavhängiga av detta förhållande. Detta torde inte ha stått klart under förarbetena till den lagstiftning som föranledde att teater m. m. fördes över från AOst till LAS.

Enligt kulturrådet bör cirkusföreställningarna i framtiden regleras i LAS, även om man inte skulle anse att de utgör sådana sammankomster för framförande av konstnärliga verk som omfattas av regleringen i RF.

Remissinstanserna var genomgående positiva till utredningsmannens förslag i denna del.[1] *RPS* ansåg att de argument som förts fram hade sådan kvalitet att styrelsen var beredd att godta att cirkusföreställningar fördes över från AOst till LAS. *Statens brandnämnd* kunde för sin del godta förslaget, dock endast under förutsättning att man samtidigt genom lagstiftning gav förutsättningar för erforderlig prövning och tillsyn från säkerhetssynpunkt. *Statens planverk* och *arbetarskyddsstyrelsen* hade från sina utgångspunkter inte något att erinra mot förslaget. Detsamma gällde *Akademien för cirkuskonstens bevarande i Sverige, Svenska teaterförbundet,* cirkusdirektörerna *Trolle Rhodin* samt *Jerry, Jimmy* och *Johnny Johansson. Svenska kommunförbundet* fann det närmast diskriminerande att cirkusföreställningar inte överfördes till LAS i samband med 1977 års lagstiftning. Förbundet delade uppfattningen att cirkus är en kulturaktivitet. De *kommuner* som yttrade sig över förslaget (43 st) uttalade sig i många fall till förmån för förslaget. Ingen kommun var direkt negativ till detta.

Vad härefter gäller frågan om säkerhetsföreskrifter m. m. för föreställningstält hade utredningsmannen föreslagit att bestämmelser skulle införas som föreskrev att alla föreställningstält över en viss storlek skulle vara godkända av statens brandnämnd, innan de fick användas. Ett godkännande skulle gälla under fem år. En följd av att de tält som används vid cirkusföreställningar blev prövade och godkända av en central förvaltningsmyndighet borde enligt utredningsmannen bli att polis- och brandmyndigheterna lättade på de nuvarande föreskrifterna för cirkusföreställningar. Bl. a. borde det således räcka med en säkerhetsvakt – brandvakt – under föreställningarna. Vidare borde cirkusföretagen inte belastas med kostnader för sakkunnigbesiktning och ordningshållning.

Även i denna del mottogs utredningsmannens förslag genomgående positivt. *RPS* hade inte någon erinran mot att ett centralt godkännandeförfarande infördes och att detta förfarande kombinerades med en avsyning av de lokala polis- och brandmyndigheterna på varje föreställnings- eller mötesplats. *Brandnämnden* anförde att det finns vissa brister i nu gällande ordning och rutiner vid tillståndsgivningen för cirkusföreställningar. Myndigheternas anvisningar kunde således vara tydligare och ge mindre utrymme för subjektiva bedömningar. Enligt brandnämnden har emellertid åtskilliga

[1] Uppgifterna är hämtade från kulturrådets remissammanställning.

brister konstaterats vid besiktningarna. Vissa cirkusföretag spekulerar i myndigheternas svårighet att ordna en effektiv tillsyn. Brandnämnden ifrågasatte nämndens och de lokala brandmyndigheternas kompetens att utföra annat än brandtekniska bedömningar. *Planverket* var också positivt till en lag om godkännande av föreställningstält. Enligt planverket är det angeläget att brandnämndens handläggning av icke-byggnadslovspliktiga tält ges samma omfattning som gäller för sådana tält som kräver byggnadslov. Detta innebär att prövningen inte bör begränsas till de rent brandtekniska egenskaperna hos tältet och inredningen utan bör omfatta alla de egenskaper som föreskrivs i byggnadslagstiftningen, exempelvis stabilitet. Planverket förklarade sig vara berett att medverka till att ta fram regler för granskning av annat än de brandtekniska egenskaperna hos tälten.

17.4.4 Officiell provning och kontroll

Officiell provning och kontroll är sådana provningar och undersökningar som är en direkt följd av statliga föreskrifter om särskilda krav på olika produkter, anläggningar eller förfaranden. Åtskilliga statliga myndigheter meddelar f. n. föreskrifter vilka kräver provningsverksamhet. Som exempel kan nämnas statens industriverk, planverket och arbetarskyddsstyrelsen. Sedan den 1 januari 1975 gäller *lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m.* och den i anslutning till lagen utfärdade kungörelsen, numera *förordningen (1974:898) om riksprovplatser m. m.* (prop. 1974:162, NU 52, rskr. 349). Lagen tillkom i syfte att få till stånd en samlad bedömning och en enhetlig behandling av frågorna på detta område.

Enligt lagen skall officiell provning utföras vid en riksprovplats, om inte annat är särskilt föreskrivet (2 §). Med en riksprovplats avses organ som med stöd av lagens bestämmelser utsetts att svara för officiell provning. Officiell provning är sådan teknisk provning, kontroll eller besiktning som är föreskriven i lag eller annan författning (1 §). Det måste således vara fråga om en rättslig skyldighet att utföra provningen. Riksprovplats för visst objektområde utses av regeringen efter förslag av statens mät- och provråd (tidigare statens provningsanstalt) (2 och 3 §§ förordn.). Statens mät- och provråd utövar tillsyn över riksprovplatser som inte är statliga myndigheter samt meddelar föreskrifter för verksamheten vid sådana provplatser. Mät- och provrådet utfärdar allmänna råd för verksamheten vid riksprovplatser som är statliga myndigheter (6 § lagen, 4 och 5 §§ förordn.). En riksprovplats har rätt att ta ut avgift för officiell provning (12 § lagen, 10 § förordn.). Innan en föreskrivande myndighet meddelar föreskrifter som föranleder teknisk provning, skall myndigheten samråda med statens mät- och provråd (1 § förordn.).

Regeringen har i *förordningen (1977:608) om provning enligt lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m.* föreskrivit att lagen skall tillämpas i fråga om vissa i förordningen angivna objektområden. Samtidigt har riksprovplatser utsetts för ifrågavarande områden. För varje objektområde skall verksamheten bedrivas riksomfattande. Provplatsen kan på eget ansvar anlita utomstående för utförande av kontroll, provning m. m. (prop. 1974:162 s. 15).

Lagen om riksprovplatser innebär inte att den föreskrivande myndigheten

fråntas sitt primära ansvar för godkännande av den aktuella produkten eller anläggningen, dvs. ansvaret för att de krav som ställs upp i föreskrifterna är uppfyllda. Riksprovplatsens uppgift är således i första hand endast att tillhandahålla ett faktaunderlag för prövningen. Föredragande departementschefen ansåg dock att det i vissa fall var lämpligt att även beslutet i godkännandefrågan överlämnades åt riksprovplatsen (prop. 1974:162 s. 15). Detta beslut innefattar emellertid myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § RF måste överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse ske genom lag. Genom *lagen (1975:444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet* har därför öppnats möjlighet för riksprovplats som är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande att pröva fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning. Regeringen har i *förordningen (1976:139) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet* meddelat verkställighetsföreskrifter till lagen. Genom förordningen har det överlåtits åt de föreskrivande myndigheterna att delegera sin beslutanderätt i godkännandefrågan till riksprovplats som är bolag eller stiftelse som nyss nämnts.

Utredningen om RPP-systemet föreslår i ett betänkande (DS I 1983:22) Kontroll genom provning – översyn av lagstiftningen om riksprovplatser vissa ändringar i systemet med riksprovplatser. Förslaget innebär endast begränsade sakliga ändringar i gällande regler om provning och kontroll. Enligt uppgift från industridepartementet kan en lagrådsremiss i frågan väntas under våren 1985.

17.4.5 Överväganden och förslag

17.4.5.1 Inledning

Kulturrådet har i sin skrivelse till regeringen tagit upp olika frågor rörande cirkusverksamheten. Man framhåller att cirkus är en av samhället misskänd konstart och att den författningsmässiga regleringen av cirkusverksamheten härigenom har tenderat att bli så ingripande att verksamhetens fortbestånd i Sverige är hotad. Kulturrådet föreslår därför en rad åtgärder som skulle innebära lättnader för cirkusföretagen, både ekonomiskt och administrativt.

Utredningen behandlar först frågan om cirkusföreställningar bör anses som allmänna sammankomster och därefter frågan om man bör föra in ett centraliserat prövningsförfarande för föreställningstält.

17.4.5.2 Bör cirkusföreställningarna behandlas som allmänna sammankomster?

I motiven till 1976 års lagstiftning om opinionsfriheterna uttalades att mötesfriheten i största möjliga utsträckning skulle korrespondera med yttrande- och informationsfriheten. Sammankomster som avsåg sådant framförande eller mottagande av yttranden som skyddades av reglerna om yttrande- och informationsfrihet skulle således i princip även omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten. Eftersom yttrande- och informationsfriheten i

RF hade utsträckts till att uttryckligen omfatta också konstnärliga framställningar, borde också sammankomster för framförande av konstnärliga verk ges grundlagsskydd. Fri- och rättighetsutredningen hade i det betänkande som låg till grund för lagförslaget föreslagit att sådana teaterföreställningar m. m. som hade ren nöjeskaraktär skulle falla utanför grundlagsskyddet. Föredragande departementschefen framhöll dock att det knappast var möjligt att i rättstillämpningen dra en gräns mellan opinionsbildande teater å ena sidan och andra former av scenisk framställning å andra sidan. Grundlagsskyddet borde därför utformas så att det i princip omfattade alla former av scenisk framställning. Vidare fanns det enligt departementschefen inte någon anledning att göra undantag för sådana konserter och sammankomster för högläsning ur litterära verk o. d. som inte kunde uppfattas som medier för opinionsyttring. Bestämningen "konstnärlig" skulle inte i första hand uppfattas som ett kvalitetskrav utan som en beteckning på vissa konstnärliga uttrycksformer som film, musik och verk avsett för scenen.

I följdlagstiftningen med anledning av de nya reglerna i RF om opinionsfriheterna fördes teaterföreställningar, konserter och biografföreställningar över från AOst till LAS. LAS kom härigenom att gälla för bl. a. allmänna teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra allmänna sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Begreppet "konstnärligt verk" skulle härvid ha samma innebörd som i RF. I motiven till lagstiftningen uttalades att man vid avgörande av om ett möte var en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning liksom hittills borde utgå från en helhetsbedömning. Ett trollerinummer som ingick i en revy eller en kabaré skulle således anses som en del av framförandet av det konstnärliga verk som den samlade sceniska framställningen utgjorde. En offentlig filmförevisning som ingick som ett moment i en pornografisk föreställning borde å andra sidan inte betraktas som en biografföreställning, utan stadgan borde vara tillämplig också på sådan förevisning.[1]

Yttrandefriheten anges i RF som en frihet att meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor. Yttrandefrihetens innebörd inom de sålunda angivna ramarna kan vara svår att precisera. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att ett yttrande eller en annan uttrycksform måste förmedla något slag av budskap för att falla under grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Yttrandet måste således vara ägnat att påverka eller stämma människor till eftertanke i exempelvis politiska, religiösa, kulturella, sociala eller allmänmänskliga frågor. Endast sådana yttranden eller framställningar skulle således innefatta en opinionsyttring i grundlagens mening. Detta kom särskilt klart till uttryck, när man i motiven till 1976 års ändringar i RF klargjorde innebörden av uttrycket "sammankomst för framförande av konstnärligt verk". Man framhöll nämligen då att vissa konstnärliga uttrycksformer, t. ex. teaterföreställningar av ren nöjeskaraktär, inte utgjorde medier för opinionsyttring. Detta kunde också gälla vissa konserter, filmförevisningar o. d.

Det starka skyddet för yttrande- och informationsfriheten har sin grund i den avgörande betydelse som dessa friheter har för den fria åsiktsbildningen i samhället. När teater- och biografföreställningar, revyer, kabaréer o. d. fördes över från AOst till LAS, motiverades detta främst av att dessa framställningsformer spelade en betydande roll för opinionsbildningen.

[1] Offentlig tillställning som är pornografisk föreställning får numera inte anordnas.

Principen att endast sådana konstnärliga framställningar som har direkt betydelse för den fria åsiktsbildningen skall omfattas av grundlagsskyddet har emellertid, framför allt på grund av gränsdragningssvårigheter, inte kunnat upprätthållas fullt ut. Som en följd härav har också sådana former av scenisk framställning, konserter, recitationsaftnar m. m. som inte kan uppfattas som medier för opinionsyttring kommit att omfattas av grundlagsskyddet.

En cirkusföreställning består vanligen av ett antal från varandra fristående framträdanden med djurdressyr, akrobatik, jonglering, trollerikonster eller clowneri som huvudsakliga inslag. De olika akterna har i allmänhet uteslutande till syfte att bereda nöje och förströelse för publiken. Opinionsyttringar av det slag som avses i RF är mycket sällsynta, åtminstone vad gäller svenska cirkusföreställningar. En cirkusföreställning förmedlar således, utöver det rent konstnärliga värdet och den spänningsskapande effekten, inte något budskap till publiken. En cirkusföreställning torde därför inte kunna uppfattas som ett grundlagsskyddat medium för opinionsyttring. Detta gäller även om något enstaka nummer i en föreställning skulle ha opinionsbildande karaktär. Man måste nämligen, som föredragande departementschefen framhöll i ärendet om följdlagstiftning till RF, se till föreställningen som helhet. Den skilda regleringen av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle nämligen i annat fall lätt kunna kringgås.

Mera tveksamt är enligt utredningens mening om cirkusföreställningar kan anses utgöra sådana sammankomster för framförande av konstnärliga verk som, utan att vara medier för opinionsyttringar, omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten. Även vid denna bedömning måste man emellertid utgå från föreställningen som helhet. Ett enstaka framträdande som otvivelaktigt innebär framförande av ett konstnärligt verk, exempelvis ett clownnummer med musikaliska inslag, kan således inte medföra att en cirkusföreställning som annars vore att betrakta som en offentlig tillställning blir att anse som en allmän sammankomst. Det kan tilläggas att departementschefen som exempel på ett framträdande som ansågs falla utanför grundlagsskyddet särskilt nämnde trollerinummer, dvs. ett framträdande som är jämförbart med ett cirkusnummer.

Enligt utredningens mening talar de tidigare redovisade motivuttalandena ganska entydigt för att lagstiftaren med begreppet "konstnärligt verk" har avsett sådana konstnärliga uttrycksformer som i sig har särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen som litteratur, musik, film, teater o. d. även om de opinionsbildande inslagen inte är särskilt framträdande i det enskilda fallet. Det har givetvis inte heller varit ett förbiseende från lagstiftarens sida att cirkusföreställningar vid 1976 års ändringar i AOst och LAS inte ansågs tillhöra de konstnärliga framställningar som jämte teater m. m. borde regleras i LAS. Några omständigheter som skulle medföra att man nu frångår statsmakternas ställningstagande i det nämnda lagstiftningsärendet har inte framkommit. Utredningen anser mot bakgrund härav att cirkusföreställningar inte bör betraktas som grundlagsskyddade sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Som en följd härav kan de inte heller utgöra allmänna sammankomster enligt LAS. De lättnader i regleringen av cirkusverksamheten som från saklig synpunkt kan vara påkallade bör således

göras inom ramen för de bestämmelser som gäller för offentliga tillställningar.

Det bör understrykas att utredningens ställningstagande endast innefattar en tolkning och tillämpning av RF:s bestämmelser och således inte någon värdering av cirkuskonsten från konstnärlig synpunkt. En cirkusakt kan, som kulturrådet framhållit, otvivelaktigt ha stora konstnärliga kvaliteter som är väl jämförbara med åtskilliga av de konstnärliga uttrycksformer som faller under RF:s bestämmelser. Detta gäller emellertid ibland också om framträdanden som är att hänföra till tävling och uppvisning i sport och idrott, t. ex. gymnastikuppvisningar och konståkning. Den omständigheten att det finns sammankomster som, beroende på gränsdragningssvårigheter, har fått ett måhända omotiverat grundlagsskydd utgör inte ett skäl för att hänföra en cirkusföreställning under sammankomstbegreppet.

Kulturrådet har vidare föreslagit att, om cirkusföreställningar inte kan anses som grundlagsskyddade sammankomster, de bestämmelser som gäller för allmänna sammankomster ändå skall göras tillämpliga på cirkusföreställningar. Enligt utredningens mening finns det inte någon anledning att på detta sätt särbehandla cirkusverksamheten i förhållande till andra offentliga tillställningar. Detta hindrar som tidigare nämnts inte att man i fråga om cirkusföreställningar gör de författningsändringar som är sakligt motiverade. Enligt utredningens mening bör man således kunna undanta cirkusföreställningar från det generella tillståndskravet i 12 § andra stycket AOst. Tillstånd skulle som en följd härav endast krävas, om en cirkusföreställning hålls på allmän plats. Förslaget motiveras närmare i specialmotiveringen till lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utredningen föreslår vidare i det följande att bestämmelser skall föras in om en enhetlig central prövning från säkerhetssynpunkt av cirkustälten med tillhörande anordningar. Som närmare utvecklas i det sammanhanget bör förslaget kunna medföra vissa lättnader för cirkusverksamheten. Utredningen har inte i övrigt funnit skäl att föreslå någon ändring i reglerna för cirkusföreställningar.

17.4.5.3 Säkerhetsföreskrifter för mötes- och föreställningstält

Förslaget om en återkommande central prövning från säkerhetssynpunkt av cirkustält och andra mötestält mottogs som tidigare nämnts positivt av remissinstanserna. Man framhöll allmänt att den nuvarande varierande bedömningen av säkerhetskraven var till nackdel inte minst för cirkusföretagen. I sammanhanget kan som exempel nämnas den skiftande bedömning från myndigheternas sida som Cirkus Scott blev föremål för under sommaren 1979. Cirkusföretaget fick i vissa fall tillstånd att anordna föreställningar för ett obegränsat antal åskådare, i andra fall för högst 1 500, 800 eller 200 åskådare. Även föreskrifterna varierade. Myndigheternas beslut underställdes i två fall regeringens prövning. Regeringen erinrade i båda fallen om brandnämndens dåvarande anvisningar, enligt vilka tält som inte var tillverkade av typgodkänt material fick användas endast under förutsättning att antalet åskådare uppgick till högst 200. Cirkusföretagets besvär lämnades utan åtgärd med hänsyn till att de vid tiden för beslutet avsåg förfluten tid (beslut den 28 juni 1979, nr 26, och den 20 september 1979, nr 2).

Enligt utredningens mening finns det anledning att ta fasta på den kritik som förts fram mot regleringen av tillståndsprövningen av cirkusföreställningar. Den olikartade bedömning av säkerhetsfrågorna som förekommer kan otvivelaktigt åsamka cirkusföretagen både betydande kostnader och ett oväntat intäktsbortfall. Å andra sidan måste man beakta den besökande allmänhetens befogade krav på att tältet och de anordningar som förekommer i detta är tillfredsställande från säkerhetssynpunkt. Eventuella lättnader för cirkusföretagen får således inte medföra att allmänheten utsätts för större faror. Brandnämnden har i skrivelsen till utredningen och i remissyttrandet över utredningsmannens förslag anfört att vissa mindre seriösa cirkusföretag f. n. spekulerar i myndigheternas osäkerhet om rådande bestämmelser och om de säkerhetskrav som bör ställas upp.

Det är således av flera skäl angeläget att en mera fast och enhetlig prövning av säkerhetsfrågorna i samband med cirkusföreställningar kommer till stånd. Detta har också vitsordats vid de kontakter som utredningen har haft med företrädare för bl. a RPS, planverket, industriverket, mät- och provrådet, statens elektriska inspektion, Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning samt vissa lokala polismyndigheter. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att bestämmelser förs inom besiktning i särskild ordning och fortlöpande kontroll av cirkustält. Besiktningstvånget bör gälla för sådana tält över en viss storlek för vilka byggnadslov inte krävs.

I utredningsmannens rapport och i kulturrådets framställning hävdas att polis- och brandmyndigheterna ofta ställer upp mindre stränga krav för exempelvis religiösa eller politiska möten i tält än för cirkusföreställningar. Detta förhållande anges bero på det starka skydd som mötesfriheten har enligt RF. Utredningen har inte närmare undersökt om dessa påståenden är riktiga. Enligt utredningens mening är det emellertid självklart att grundlagsskyddet för mötesfriheten inte får medföra att allmänheten utsätts för faror i samband med bevistande av tältmöten. Utredningen anser således att samma bestämmelser bör gälla för alla tält, oavsett om de skall användas vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Ett tält bör få användas vid en sammankomst eller tillställning endast om det erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall. I fråga om tält som rymmer mera än 150 personer och som får uppföras utan byggnadslov – samlingstält – bör införas ett särskilt besiktnings- och provningsförfarande. Tält för vilket byggnadslov krävs bör således undantas från regleringen. Beträffande sådana tält sker en tillfredsställande prövning från säkerhetssynpunkt i byggnadslovsärendet.

I fråga om föreskrifternas närmare innehåll kan följande anföras. Ett samlingstält bör få användas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning endast om det är besiktigat och godkänt från säkerhetssynpunkt. Godkännande bör inhämtas innan tältet första gången tas i bruk i Sverige och därefter vid regelbundet återkommande besiktningar. Ett godkännande bör i allmänhet gälla i fem år. Om särskilda skäl finns, bör dock längre eller kortare giltighetstid kunna bestämmas, dock lägst tre och högst sju år. Besiktningstvång bör vidare föreskrivas, om tältet inom giltighetstiden för ett godkännande har ändrats i något avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten.

Vid besiktningarna skall kontrolleras att tältet har utförts på ett sätt som

överensstämmer med gällande föreskrifter – se i det följande – och i övrigt på ett från säkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. I samband med beslut om godkännande bör fastställas hur många personer som samtidigt får vistas i tältet och även i övrigt meddelas de föreskrifter som behövs av säkerhetsskäl. Antalet personer, liksom föreskrifterna, bör antecknas i ett särskilt godkännandebevis, som utfärdas i samband med godkännandebeslutet. Regler bör också införas som gör det möjligt att under kortare tid ge dispens från kravet på godkännande i fråga om ett tält som inte stämmer överens med gällande föreskrifter men som ändå inte har sådana brister som kan medföra fara för brand eller andra olycksfall. Om ett tält på grund av skada eller av annan anledning inte längre uppfyller säkerhetskraven, bör användningsförbud kunna tillgripas.

Besiktningen bör innefatta en allsidig bedömning av tältet och de olika anordningar som förekommer i detta. Särskild vikt bör fästas vid att tältet inte är konstruerat eller inrättat så att fara för brand uppkommer. Även byggnadsdelarnas konstruktion och stabilitet bör undersökas, liksom placeringen av sittplatser, gångar, utrymningsvägar m. m. Godkännandebeviset bör regelmässigt kompletteras med en skiss över hur tältet enligt godkännandebeslutet skall vara inrett.

Som framgått i det föregående finns det i dag en utbyggd organisation för officiell provning och kontroll. Officiell provning skall i allmänhet utföras vid riksprovplats. I motiven till lagen om riksprovplatser m. m. framhölls att möjligheten att undanta viss provning från riksprovplatssystemet bör utnyttjas endast när detta är påkallat av särskilda skäl. Utredningen anser inte att det finns några sådana skäl när det gäller den provning som enligt förslaget skall ske i fråga om samlingstält. Utredningen föreslår således att besiktning och fortlöpande kontroll skall utföras vid riksprovplats. Enligt lagen om riksprovplatser m. m. jämfört med förordningen till lagen ankommer det på regeringen att på förslag av mät- och provrådet utse en myndighet eller ett annat organ till riksprovplats. Utredningen anser för sin del att Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning synes vara väl lämpat som riksprovplats. Det bör ankomma på riksprovplatsen att fatta beslut om godkännande och användningsförbud. Interimistiska beslut om användningsförbud bör kunna meddelas av polismyndigheten.

Närmare föreskrifter om provning och kontroll och om de krav som från främst brandskyddssynpunkt bör gälla för samlingstält bör utfärdas av en förvaltningsmyndighet. Enligt utredningens mening är det lämpligt att brandnämnden får denna uppgift. Vid provning av ett samlingstält måste nämligen de brandtekniska synpunkterna väga särskilt tungt. Brandnämnden utfärdar redan nu anvisningar för provning av föreställningstält. I framtiden bör brandnämndens föreskrifter givetvis vara bindande för den provande myndigheten. Riksprovplatsen måste således kontrollera att tältet uppfyller de krav som ställs upp i föreskrifterna. Som tidigare nämnts bör dock dispens från kraven i vissa fall kunna ges för kortare tid. Brandnämnden bör vid utfärdande av föreskrifter samråda med planverket i byggnadstekniska frågor samt med RPS.

Utredningen anser att skyldigheten att låta besiktiga ett samlingstält bör knytas till själva användandet av tältet. Det bör således ankomma på anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning att

svara för att tältet med inredning o. d. är godkänt från säkerhetssynpunkt och för att de föreskrifter som kan ha meddelats i samband med godkännandet följs. Bestämmelser bör också föras in om straff för den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett icke godkänt tält eller i strid mot givna föreskrifter. Dessa bestämmelser kommer således att gälla även för den som endast hyr ett samlingstält. Det blir mot denna bakgrund av mindre intresse på vems initiativ provning och besiktning av tältet kommer till stånd, ägarens eller förhyrarens. Utredningen föreslår med hänsyn härtill inte några bestämmelser om vem som skall se till att besiktning äger rum. Denna fråga får i stället lösas genom överenskommelse mellan tältets ägare och en eventuell förhyrare.

Föreskrifter på grund av vilka provning, kontroll eller besiktning skall utföras är sådana för den enskilde betungande föreskrifter som enligt RF i princip skall meddelas genom lag. Om föreskrifterna avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa är det emellertid möjligt att delegera riksdagens normgivningsbefogenhet till regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun. Emellertid utgör utredningens förslag till den del det berör allmänna sammankomster i tält en begränsning av den grundlagsskyddade mötesfriheten. I de fall då det fordras tillstånd till en allmän sammankomst, dvs. när denna skall hållas på allmän plats, måste således anordnaren i tillståndsärendet styrka att tältet är godkänt. Gör han inte detta, skall tillstånd vägras. Besiktningstvånget utgör således i detta fall ett direkt ingrepp i mötesfriheten.

I andra fall, dvs. om endast anmälningsskyldighet föreligger eller om varken tillstånds- eller anmälningsskyldighet är föreskriven, medför bestämmelserna inte samma direkta begränsning av mötesfriheten. Enbart den omständigheten att ett tält inte är godkänt bör nämligen inte kunna medföra att en sammankomst upplöses. Det måste härutöver fordras att allmänheten på grund av tältets bristfälliga beskaffenhet utsätts för avsevärd fara (se vidare avsnitt 18.11). Bestämmelserna om provning och kontroll ingår emellertid även i detta fall som en del i regleringen av mötesfriheten. Bl a. bör den som anordnar en sammankomst i ett icke godkänt samlingstält kunna bestraffas. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att de grundläggande bestämmelserna om provning och kontroll skall tas in i lag. Närmare bestämmelser i frågan kan däremot meddelas i en regeringsförfattning som verkställighetsföreskrifter. De rent tekniska föreskrifterna bör som tidigare nämnts kunna meddelas av en myndighet.

Införandet av ett centralt provnings- och kontrollförfarande bör kunna få till följd att den prövning som görs av polis- och brandmyndigheterna i det enskilda tillstånds- eller anmälningsärendet blir ganska summarisk. De lokala myndigheterna bör således i allmänhet kunna begränsa sin undersökning till en kontroll av att godkännandebevis finns, att tältet överensstämmer med beviset och att inredning m. m. har ställts upp enligt de ritningar som bifogats godkännandebeviset. Särskild sakkunnigbesiktning torde således behövas endast i undantagsfall, t. ex. om det finns anledning att anta att tältet har skadats eller att det annars på väsentliga punkter avviker från vad som anges i beviset.

Om tältet på grund av skada eller av annan orsak är i sådant skick att ett användningsförbud aktualiseras, bör polismyndigheten göra anmälan om

detta till riksprovplatsen. Riksprovplatsen kan då ingripa med ett användningsförbud. Det centrala provningsförfarandet bör vidare kunna medföra att kraven på brandvakter i tältet begränsas och blir mera enhetliga. Även de föreskrifter som gäller för tältföreställningar bör kunna göras mera enhetliga. Polismyndigheterna kan nämligen liksom nu behöva meddela vissa föreskrifter med hänsyn till de särskilda lokala förhållandena som brandstyrkans sammansättning och lokalisering, närhet till bebyggelse o. d. Utredningen förutsätter att brandnämnden, eventuellt efter samråd med RPS, utarbetar rekommendationer för handläggningen och bedömningen på det lokala planet av ärenden om föreställningar och möten i tält. Rekommendationerna bör även innehålla exempel på sådana föreskrifter som polismyndigheterna kan ha anledning att meddela.

Beträffande ikraftträdande bör gälla att ett samlingstält utan hinder av de nya bestämmelserna bör få användas för sitt ändamål, om ansökan om besiktning görs före viss dag, exempelvis inom tre månader efter bestämmelsernas ikraftträdande. Om ansökan lämnas in före denna dag, bör tältet således i princip få användas tills första besiktning sker. Någon tidsgräns för när första besiktning skall ha skett kan inte sättas, eftersom detta blir beroende av riksprovplatsens arbetsbelastning och kapacitet.

17.5 Säkerhetsföreskrifter m. m. för tivolianordningar

17.5.1 Inledning

Regeringen har som tidigare nämnts den 4 mars 1982 till utredningen överlämnat en framställning från RPS om att AOst skall ändras på så sätt att RPS får möjlighet att meddela bindande föreskrifter för prövningen av en ansökan om tillstånd att anordna tivolinöjen. RPS anför i skrivelsen bl. a. följande.

> Varje år inträffar ett antal olyckor med mer eller mindre allvarliga personskador som följd vid användning av tivolianordningar. Anledningen till olyckorna är oftast att anordningarna inte är tillförlitliga ur säkerhetssynpunkt och att den avsyning som skall göras innan anordningen används måste göras under tidspress och av personal som inte alltid har erforderlig kompetens. Enligt nu gällande bestämmelser finns det inte någon myndighet som kan meddela bindande föreskrifter för teknisk konstruktion och säkerhet i fråga om tivolianordningar. Detta är enligt rikspolisstyrelsens uppfattning en brist. Styrelsen har utarbetat anvisningar för hur besiktning och avsyning av tivolianordningar skall utföras. Anvisningarna är emellertid inte bindande för polismyndigheterna och tillämpningen varierar från distrikt till distrikt. – – – De tankegångar som finns på rikspolisstyrelsen är att en tivolianordning skall besiktigas av statens anläggningsprovning varje år innan den används och att anläggningsprovningen skall förse tivolianordningen med en godkännandeskylt samt utfärda protokoll över utförd besiktning. Tivolianordningar skall sedan avsynas genom polismyndigheternas försorg på varje ställe den ställs upp och används. Vid denna avsyning skall konstateras att besiktning tidigare utförts och att de eventuella påpekande som gjorts i utfärdat protokoll åtgärdats.

Tivoli- och marknadsnöjen, som anordnas för allmänheten, är en offentlig tillställning. Vad som i praktiken skall avses med tivoli- och marknadsnöjen

berördes inte i förarbetena till AOst. Med marknadsnöje torde dock avses sådan marknad som avses i KK (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader. Som tivolinöje betraktas en tillställning vid vilken allmänheten erbjuds att, regelmässigt mot betalning, använda olika mekaniska anordningar för nöjesändamål som karuseller, bilbanor, bergbanor, skjutbanor o. d. Vanliga lekredskap på en lekplats faller däremot utanför begreppet tivolinöje.

För anordnande av tivolinöjen fordras tillstånd av polismyndigheten, oavsett var tillställningen skall hållas. Som framgått av avsnitt 17.4.2 innehåller AOst inte några bestämmelser om provning eller besiktning av anordningar som avses förekomma vid en offentlig tillställning. Bindande föreskrifter om provning och besiktning av tivolianordningar har inte heller meddelats i annan ordning. RPS har däremot utfärdat vissa anvisningar för besiktning och avsyning av tivolianordningar till ledning för de lokala polismyndigheterna. Polismyndigheten får härvid, liksom vid cirkusföreställningar, anlita sakkunnig på anordnarens bekostnad för utredning som kräver särskild fackkunskap.

Frågan om besiktning av tivolianordningar aktualiserades redan i 1944 års betänkande med förslag till allmän ordningsstadga. I betänkandet uttalades att det givetvis ur många synpunkter vore fördelaktigt med ett besiktningstvång, så att risken för olycksfall i möjligaste mån nedbringades. Det var emellertid inte bara fråga om anordningarnas konstruktion och materialets beskaffenhet utan kanske än mer om det sätt på vilket anordningarna sattes upp. Med hänsyn härtill var det enligt utredningen i vart fall nödvändigt att överlämna åt de lokala myndigheterna att slutgiltigt bedöma huruvida en tivolianordning hade sådan beskaffenhet att risker för olycksfall inte fanns. I allmänhet kunde någon tekniskt kunnig person på orten anlitas som biträde åt polisen. Om det inte kunde visas att anordningen var ofarlig, borde tillstånd till att den användes inte lämnas. Utredningen ansåg dock att ett besiktningstvång med regelbundet återkommande besiktningar skulle föra alltför långt utan att ändå vara tillräckligt effektivt. I 1954 års betänkande liksom i prop. 1956:143 delades denna uppfattning.

17.5.2 Tillståndsprövningen

I AOst anges inte vem som bör anses som anordnaren av tivolinöjen. En vanlig situation är att en förening, exempelvis en idrottsförening, anordnar en offentlig tillställning i vilken kan ingå förströelser av olika slag, bl. a. tivolianordningar. Anordningarna tillhör i allmänhet någon utomstående tivoliägare och hyrs av föreningen. Det förekommer även att arrangören mot ersättning upplåter mark till tivoliägaren för uppställning av anordningarna. En vanlig praxis synes härvid vara att tillstånd för tillställningen endast söks av festarrangören, i detta fall föreningen, och inte av den eller de tivoliägare vars anordningar ställs upp på festplatsen. Arrangören debiteras också kostnaderna för besiktning av tivolianordningarna. Om dessa vid besiktningen visar sig ha fel eller brister riktas emellertid eventuella förelägganden mot tivolianordningens ägare. Ett annat förfarande förekommer dock vid t. ex. Kiviks marknad. Marknadsarrangörerna – två privatpersoner – arrenderar festplatsen för viss tid och upplåter olika områden inom platsen till bl. a.

tivoliägare. Varje tivoliägare söker därefter tillstånd för sina tivolinöjen. Marknadsarrangörerna själva har däremot inte tillstånd till anordnande av offentlig tillställning.

Besiktning av ambulerande tivolianordningar utförs ofta av privatpersoner med teknisk utbildning. Inom Göteborgs polisdistrikt sker emellertid enligt uppgift all besiktning av såväl stadigvarande som ambulerande tivolin av Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning. Även inom Stockholms polisdistrikt anlitas bolaget för besiktning av stationära tivolianordningar. Ambulerande tivolin förekommer knappast i Stockholm.

En särställning i sammanhanget intar de fasta tivolianordningar som förekommer på Gröna Lund i Stockholm och Liseberg i Göteborg samt i vissa folkparker och djurparker m. m. Dessa anses till vissa delar utgöra byggnader och fordrar således byggnadslov enligt byggnadslagstiftningen i dessa delar men inte i övrigt.

RPS har som nämnts utfärdat anvisningar för besiktning och avsyning av tivolianordningar (FAP 515-1). Anvisningarna, som inte är bindande, gäller fr. o. m. den 1 juni 1968. Med tivolianordning avses enligt anvisningarna bergbana, bilbana, gunga, karusell, pariserhjul e. d. Med besiktning förstås en fullständig undersökning avsedd att ske årligen, i regel vid säsongens början. Avsyning är en kontinuerlig rutinkontroll av montering, användning och skötsel, vilken bör ske för ambulerande tivolianordning efter varje uppmontering och för permanent anordning om denna bedöms vara utsatt för särskilt stora påfrestningar eller förslitningar.

FAP 515-1 innehåller i huvudsak anvisningar om vilka delar och funktioner hos anläggningarna som bör kontrolleras vid besiktning och avsyning samt om utfärdande av intyg över utförd besiktning eller avsyning. I anvisningarna anges vidare att för besiktning kan anlitas konsulterande ingenjör, person som tidigare utfört besiktning av tivolianordningar eller person som av arbetarskyddsstyrelsen förklarats behörig att utföra revisionsbesiktning av större kranar och lyftanordningar. För avsyning kan enligt anvisningarna anlitas besiktningsman eller annan person med erfarenhet på området. Anvisningarna innehåller inte något om den tekniska utformningen och standarden i fråga om anläggningarnas mekaniska delar. Angående den elektriska installationen anges att elektriska anläggningar skall uppfylla kraven i gällande föreskrifter om utförande och skötsel av elektriska starkströmsanläggningar (numera SIND-FS 1978:6).

Bestämmelser rörande den elektriska utrustningen hos en tivolianordning finns i åtskilliga författningar, främst lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar. Enligt 15 § lagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, förvaltningsmyndighet meddela föreskrifter som angår bl. a. elektrisk anläggning, elektriskt materiel och elektrisk installation. Regeringen har med stöd av bemyndigandet överlåtit åt industriverket att meddela närmare föreskrifter om starkströmsanläggnings utförande och skötsel (1 kap. 2 § förordningen). Industriverkets föreskrifter har tagits in i industriverkets författningssamling SIND-FS 1978:6.

Beträffande de mekaniska delarna i en tivolianordning finns som tidigare nämnts inte några föreskrifter. Arbetarskyddsstyrelsen har dock – med stöd av 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljöförordningen – gett ut

vissa föreskrifter om lyftanordningar samt godkänt normer om sådana anordningar som utgivits av Ingenjörsvetenskapsakademiens kran- och hisskommission respektive Sveriges standardiseringskommission. Dessa normer synes i viss utsträckning tillämpas analogt vid kontroll och besiktning av tivolianordningar.

17.5.3 Överväganden och förslag

Vid de besiktningar av tivolianordningar som i dag görs i samband med tillståndsprövningen enligt 12 § AOst har inte sällan konstaterats påtagliga brister hos anordningarna. Utredningen har inte gjort någon närmare undersökning av antalet olyckor till följd av användningen av tivolianordningar eller av omfattningen av de personskador som har uppkommit, när olyckor har inträffat. Någon statistik i frågan finns inte, enligt vad utredningen har inhämtat. Av det material som har tillställts utredningen av RPS och andra myndigheter framgår dock att olyckor eller olyckstillbud inte är helt ovanliga, även om personskadorna i allmänhet är begränsade.

Det är givetvis ett oavvisligt krav att tivolianordningar som regelmässigt används av ett stort antal människor, inte minst av barn, uppfyller elementära krav i fråga om säkerhet mot olyckor. Vid AOst:s tillkomst avvisades tanken på generella bestämmelser om besiktningstvång e. d. i fråga om tivolianordningar. Synen på samhällets ansvar för den enskildes liv och hälsa har emellertid ändrats påtagligt sedan mitten av 1950-talet. Ett system med återkommande besiktningar av den typ som RPS har föreslagit i sin skrivelse kan därför enligt dagens synsätt inte anses som alltför betungande. Ett sådant system synes f. ö. redan ha utvecklats i praxis på grundval av RPS:s anvisningar i FAP 515-1. En annan sak är att de krav på utförande, besiktning o. d. som ställs upp inte bör gå utöver vad som i det enskilda fallet behövs för att tillgodose allmänhetens krav på säkerhet.

Utredningen har i frågan haft kontakt med bl. a. RPS och vissa lokala polismyndigheter, industriverket, planverket, mät- och provrådet, statens elektriska inspektion, Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning samt Stockholms och Göteborgs kommuner. Från flertalet håll har vitsordats att tvingande bestämmelser om anordningarnas tekniska egenskaper, kontroll och besiktning m. m. skulle vara värdefulla, även om antalet allvarliga personskador till följd av användningen av tivolianordningar i Sverige inte är stort. Viss kontroll förekommer som nämnts redan i dag. Några enhetliga normer för konstruktion, skötsel, provning och besiktning finns emellertid inte. Beträffande de elektriska komponenterna gäller ellagen m. fl. författningar och de med stöd av dessa utfärdade föreskrifterna i SIND-FS 1978:6, men vad gäller den mekaniska konstruktionen och funktionsdugligheten saknas bestämmelser helt. Inte heller finns det några bindande föreskrifter om besiktningsmännens kompetens. Även detta anges på många håll vara en påtaglig brist.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som har anförts nu att bestämmelser förs in om tekniskt utförande, besiktning och fortlöpande kontroll av tivolianordningar. Bestämmelser som garanterar att besiktning och kontroll kommer att utföras av kunnig och kompetent personal bör också

finnas. Genom en sådan reglering åstadkommer man en mera enhetlig och fast praxis på området.

Regleringen bör i allt väsentligt ansluta till vad som i avsnitt 17.4.5.3 föreslås gälla ifråga om provning och besiktning av samlingstält. En tivolianordning bör således få användas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning endast om den erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall och om den med hänsyn till hållfasthet, stabilitet och i övrigt är besiktigad och godkänd. Med "tivolianordning" bör i sammanhanget avses karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande anordningar, dvs. anordningar som traditionellt betraktas som tivolianordningar. Enklare barnkaruseller, vanliga gungor och liknande lekredskap, som inte är motordrivna, faller således utanför förslaget, oavsett om de förekommer vid en sammankomst eller en tillställning. Godkännandet, som i allmänhet bör gälla för ett år, bör inhämtas dels innan tivolianordningen första gången tas i bruk i Sverige, dels vid återkommande besiktningar. Om särskilda skäl finns, bör längre eller kortare giltighetstid för godkännandet kunna bestämmas. Krav på besiktning bör vidare gälla, om anordningen har ändrats i något avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten.

Vid besiktningen bör kontrolleras att anordningen har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter och i övrigt är tillfredsställande från säkerhetssynpunkt. I samband med beslut om godkännande bör fastställas hur många personer som samtidigt får använda anordningen och även i övrigt meddelas de föreskrifter som behövs av säkerhetsskäl. Detta bör antecknas i godkännandebeviset. Regler bör också införas som gör det möjligt att under kortare tid ge dispens från kravet på godkännande i fråga om tivolianordning som inte stämmer överens med gällande föreskrifter, om det inte medför fara för olycksfall. Om en anordning av olika skäl inte uppfyller säkerhetskraven, bör användningsförbud kunna tillgripas.

Besiktningen bör utföras av riksprovplats. Härigenom får man en garanti för att besiktningen kommer att utföras av personal med erforderlig kompetens. Liksom beträffande samlingstälten synes Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning, som numera är representerat på åtskilliga orter i landet, vara lämplig som riksprovplats. Riksprovplatsen bör få besluta om godkännande resp. användningsförbud. Om riksprovplatsens beslut om användningsförbud inte kan avvaktas, bör polismyndigheten få meddela ett tillfälligt sådant beslut.

Närmare föreskrifter om tekniska och liknande krav bör meddelas av förvaltningsmyndighet som verkställighetsföreskrifter. Skilda myndigheter kan härvid komma i fråga. Utredningen har stannat för att föreslå att RPS utses till föreskrivande och samordnande myndighet, främst med hänsyn till den befattning som polismyndigheterna har med ärenden om tillstånd till anordnande av tivolinöjen. Flertalet föreskrifter som meddelas på myndighetsnivå kommer att vara av utpräglat teknisk natur. Den kompetens som behövs för att bedöma dessa frågor torde inte i tillräcklig omfattning finnas hos RPS. RPS bör därför vid meddelande av föreskrifter samråda med dels arbetarskyddsstyrelsen rörande främst den mekaniska utformningen av en anordning, dels industriverket rörande utformningen av de elektriska komponenterna.

Liksom i fråga om samlingstälten bör skyldigheten att låta besiktiga en

tivolianordning knytas till själva användandet av anordningen. Det bör således ankomma på anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning att svara för att de tivolianordningar som förekommer vid sammankomsten eller tillställningen är godkända och för att givna föreskrifter följs. Bestämmelser bör också finnas om straff för den som anordnar en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst och därvid använder en tivolianordning som inte är godkänd. Mot denna bakgrund behövs det inte några särskilda föreskrifter om vem besiktningstvånget åvilar. Om anordnaren av en sammankomst eller tillställning är annan än tivolianordningens ägare, får således frågan om vem som skall svara för besiktningen lösas genom en överenskommelse mellan parterna.

Föreskrifter på grund av vilka provning, besiktning och kontroll skall ske skall enligt RF i princip meddelas genom lag. Utredningen föreslår att de grundläggande föreskrifterna om tivolianordningarnas beskaffenhet samt om provning, besiktning och kontroll tas in i lag. De föreslagna bestämmelserna om besiktning m. m. av tivolianordningar utgör till skillnad från motsvarande regler för samlingstält inte någon begränsning av mötesfriheten. Detta får enligt utredningens mening anses gälla även om en tivolianordning används i samband med en allmän sammankomst.

Om tivoliattraktionerna kan betraktas som ett självständigt arrangemang, blir arrangemanget att betrakta som en offentlig tillställning och de regler som gäller för tillställningar blir helt tillämpliga. Enligt 1 § tredje stycket LAS skall emellertid bestämmelserna om allmänna sammankomster gälla även om det vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk. Denna regel som s. k. blandade tillställningar medför således att reglerna om allmänna sammankomster blir tillämpliga på hela arrangemanget även om det vid en allmän sammankomst förekommer någon enstaka tivolianordning.

De här föreslagna reglerna om förbud mot användande av icke godkända tivolianordningar kan emellertid enligt utredningens mening inte till någon del ses som en begränsning av mötesfriheten. Förbudet riktar sig nämligen endast mot användandet av tivolianordningen, inte mot mötet som sådant. Tillstånd till en allmän sammankomst, om sådant tillstånd behövs, kan således aldrig vägras på den grunden att det vid sammankomsten skall förekomma en tivolianordning som inte är godkänd. Anordnaren kan däremot som tidigare nämnts straffas, om han använder anordningen i strid mot förbudet. En erinran om att användningsförbud gäller för icke godkända tivolianordningar bör tas in i tillståndsbeviset. En allmän sammankomst kan självfallet inte heller upplösas av det skälet att en farlig tivolianordning förekommer vid sammankomsten. Även i detta fall måste åtgärden rikta sig direkt mot användandet av tivolianordningen, t. ex. genom att polismyndigheten hos riksprovplatsen aktualiserar ett användningsförbud eller själv tills vidare beslutar om användningsförbud.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att de närmare föreskrifterna om besiktning m. m. efter bemyndigande i lag tas in i en regeringsförfattning. Detaljbetonade föreskrifter av i huvudsak teknisk natur bör som tidigare nämnts meddelas av RPS.

Ett provningsförfarande som det föreslagna bör kunna leda till en mera

summarisk avsyning av den lokala polismyndigheten, när tillstånd till anordnande av tivolinöjen söks. Kontrollen i samband med tillståndsprövningen bör således i huvudsak kunna begränsas till en undersökning av att godkännande finns, att tivolianordningen överensstämmer med bifogade ritningar, monteringsanvisningar o.d. och att föreskrivna skyddsanordningar finns. Polismyndigheten bör givetvis också kunna förena sitt tillståndsbeslut med de ytterligare föreskrifter, som behövs utöver de föreskrifter som kan ha tagits upp i godkännandebeviset. Sådana ytterligare föreskrifter kan dock väntas bli mindre vanliga, om ett provningsförfarande införs. Utredningen anser det lämpligt att RPS i syfte att åstadkomma ett enhetligt förfarande i de skilda polisdistrikten utfärdar rekommendationer om hur avsyningen på det lokala planet bör gå till. Dessa rekommendationer bör dock inte vara bindande.

Vad som har sagts hittills gäller främst för ambulerande tivolianordningar. Stationära anläggningar av det slag som förekommer på Gröna Lund och Liseberg samt i vissa folkparker och djurparker o. d. fordrar, åtminstone i vissa delar, byggnadslov. Byggnadsnämndernas praxis i fråga om kravet på byggnadslov synes emellertid vara ganska skiftande. I de fall då byggnadslov krävs sker en prövning av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden är emellertid inte skyldig att, sedan ett byggnadsarbete har slutförts och eventuell slutbesiktning har gjorts, genom återkommande besiktningar kontrollera att byggnaden alltjämt uppfyller säkerhetskraven. Byggnadsnämndens prövning kan således inte ersätta det här föreslagna systemet med första och återkommande besiktningar. Utredningen anser med hänsyn härtill att den föreslagna regleringen bör gälla för både ambulerande och stationära anläggningar.

18 Specialmotivering

18.1 Förslaget till ordningslag

Allmän plats

1 § Paragrafen innehåller dels en definition av begreppet allmän plats, dels ett bemyndigande för regeringen och, efter delegation från regeringen, för kommunerna att utvidga tillämpningsområdet för lagens ordningsföreskrifter eller lokal ordningsföreskrift till andra för allmänheten tillgängliga områden än allmänna platser. Den grundläggande definitionen av begreppet allmän plats kommer att bestämma tillämpningsområdet för lagens bestämmelser om ianspråktagande av allmän plats (2 §) och om skyldighet att avhjälpa brister på byggnader, ställningar m. m. (3) samt för bemyndigandet för kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter (8 §). Bestämmelsernas tillämpningsområde kan emellertid utvidgas genom beslut av kommunerna. Definitionen av begreppet allmän plats blir vidare bestämmande för skyldigheten att söka tillstånd till anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning på allmän plats. För dessa fall kan tillämpningsområdet inte utvidgas genom lokala föreskrifter.

Första stycket. I detta stycke anges de områden som alltid är allmänna platser. I huvudsak stämmer definitionen av begreppet allmän plats överens med den nuvarande definitionen i 1 § första stycket AOst. I fråga om punkterna 1–3 hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen. I det följande behandlas sålunda i princip endast punkt 4, vilken avser "område som används för allmän trafik" men som inte är allmän plats enligt någon av punkterna 1–3.

Ett område kan inte anses vara använt för allmän trafik, om det används av allmänheten bara i mycket ringa utsträckning. Det innebär att en enskild väg som bara fungerar som infartsväg till eller som körväg för några enstaka fastigheter eller en skogsbilväg som visserligen får användas av allmänheten men som knappast används på detta sätt inte blir allmän plats. Motsvarande blir fallet i fråga om sådana gång- och cykelvägar inom exempelvis ett villaområde som bara i blygsam utsträckning används av andra än de närmast boende. Däremot saknar det betydelse om vägen används av allmänheten endast för gångtrafik eller om den också används för cykeltrafik och trafik med motorfordon. Liksom hittills kan mer eller mindre spontant uppkomna "vägar" över tomtmark, som med fastighetsägarens tysta eller uttryckliga samtycke används för gång- eller cykeltrafik, bli att anse som allmänna

platser enligt punkt 4. Likaså kan en vinterväg över en isbelagd sjö bli att anse som allmän plats.

Av vad som har sagts nu följer att gång-, cykel- och bilvägar samt torg inom ett storkvarter blir att anse som allmänna platser, om de används av allmänheten i annat än ringa utsträckning. Självfallet bör gator, tunnlar, broar, trafikkaruseller och andra trafikplatser inom specialområden för trafikändamål också anses som allmänna platser. I rättstillämpningen och i litteraturen har man hittills ställt sig tveksam till om "allmänna parkeringsplatser" bör hänföras till begreppet allmän plats. Utredningen anser emellertid att sådana parkeringsplatser som är avsedda för allmänheten och som inte är av alltför blygsam omfattning bör anses som allmänna platser enligt punkt 4, om de inte är allmänna platser enligt någon av punkterna 1–3. En sådan parkeringsplats måste anses vara använd för allmän trafik. Även en större parkeringsplats i anslutning till en stormarknad, en idrottsplats eller en friluftsanläggning bör hänföras under begreppet allmän plats. Detta bör däremot inte gälla i fråga om en kundparkering med ett fåtal platser som är avsedda endast för en enskild butiks kunder. Parkeringsplatser på tomtmark som är avsedda endast för de boende i viss eller vissa fastigheter bör inte anses som allmänna platser just i sin egenskap av parkeringsplatser. Såväl när det gäller parkeringsplatser som när det gäller de områden som har behandlats i det föregående måste den närmare gränsdragningen kring vad som är allmän plats överlåtas åt rättstillämpningen.

Ett idrotts- eller fritidsområde bör inte anses som allmän plats enligt punkt 4. I enlighet med det föregående kan däremot t. ex. gång-, cykel- och ridvägar inom området bli att anse som allmänna platser.

Enligt AOst är i allmänhet endast områden utomhus allmän plats. I det tidigare refererade avgörandet av JO angående innetorget i Täby centrumanläggning ansågs också det förhållandet att det var fråga om en inomhuslokal ha betydelse för tolkningen av om platsen skulle betraktas som allmän eller inte. Persson anför i sin kommentar att sådana delar av ett utomhus beläget stationsområde som området framför entrén till en stationsbyggnad regelmässigt är allmän plats, medan däremot väntsalar och andra järnvägsområden inomhus eller perronger i anslutning till spårområden inte är allmänna platser. Även under tak eller under jordytan belägna områden, t. ex. nedgången till en tunnelbanestation, kan emellertid enligt Persson vara allmän plats. Motsvarande problem kan uppkomma i fråga om centrum- och serviceanläggningar som är belägna inomhus.

Enligt utredningens mening saknas det anledning att vid bestämmande av vad som skall vara allmän plats skilja mellan områden under tak och områden i det fria. Om ett område används för allmän trafik i den mening som har angetts förut, är behovet av en reglering från ordningssynpunkt inte mindre för att området ligger under tak och ordningslagens bestämmelser om allmän plats bör därför gälla för området. Utredningens ställningstagande är av särskild betydelse när det gäller att bedöma karaktären av s. k. innetorg.

Med innetorg avses vanligen en större öppen plats inom en byggnad som innehåller butiker, serviceinrättningar m. m. vilka är avgränsade från torget – och oftast också från varandra – genom skyltfönster, glasväggar, dörrar etc. Byggnadskroppen kan härutöver också innehålla exempelvis bostäder och kontor. Utredningens uppdrag i fråga om innetorg föranleddes främst av

kritik från skilda håll mot att torgen i gällande rättspraxis normalt inte har betraktats som allmän plats enligt AOst. Kritiken innebar att det var olämpligt att privata fastighetsägare försökt hindra demonstrationer, penninginsamlingar o. d., som utan ägarens tillstånd ägt rum på torget, och att tillståndsgivningen i stället borde skötas av polismyndigheten. Detta kunde åstadkommas endast om torgen betraktades som allmänna platser.

Enligt utredningens mening bygger kritiken i viss mån på en missuppfattning. Som utredningen närmare har redovisat i kap. 6 måste nämligen den som avser att anordna t. ex. ett politiskt möte, en insamling osv på enskild mark alltid ha markägarens tillstånd, oavsett om platsen är allmän enligt ordningslagstiftningen eller inte. Ett tillstånd av polismyndigheten kan inte ersätta ett tillstånd från markägaren. Från de synpunkter som ligger bakom kritiken mot det hittillsvarande synsättet i rättstillämpningen i fråga om innetorgen är det alltså knappast någon fördel om innetorgen blir att anse som allmänna platser.

Innetorgen har ofta samma funktion som ett "vanligt" torg. Många människor samlas där, främst för att besöka butiker och serviceinrättningar som postkontor och försäkringskassor. Det förekommer också att ett innetorg fungerar som genomgångspassage eller enbart som samlingsplats. Utredningen har därför övervägt om det inte bör särskilt anges i denna paragraf att innetorg generellt skall anses som allmänna platser. Det finns emellertid sådana anläggningar av olika karaktär. Några finns i byggnader som inrymmer bara ett fåtal butiker och har bara en in- och utgång för allmänheten. Sådana anläggningar är inte jämförbara med ett "vanligt" torg och de fungerar inte som genomgångspassager eller samlingsplatser. De kan därför inte sägas vara använda för allmän trafik. Det finns därför inte något sådant behov av en reglering från ordningssynpunkt beträffande dem att de bör anses som allmänna platser. Annorlunda förhåller det sig med större innetorg av den art som exempelvis innetorget i Täby centrumanläggning. Utredningen anser att sådana innetorg bör anses som allmänna platser. Sammanfattningsvis kan sägas att omständigheter som kan medföra att ett innetorg blir att anse som allmän plats är att genomgångstrafik av någon betydelse förekomer och att torget har en sådan karaktär att den allmänhet som vistas på torget inte kan sägas vara inriktad enbart på att besöka ett fåtal butiker.

Av vad som har sagts förut följer att exempelvis en gångtunnel liksom hittills kan bli att anse som allmän plats. Även i fråga om för allmänheten avsedda områden i eller vid järnvägs- och tunnelbanestationer bör i huvudsak göras samma avgränsning mellan allmänna och icke allmänna platser som för närvarande. I fråga om sådana områden görs i regel inte heller nu någon skillnad mellan områden i det fria och områden under tak. Nedgångar till tunnelbanestationer och gångpassager till spårområden men däremot inte själva perrongerna bör alltså anses som allmänna platser.

För att ett område skall anses vara använt för allmän trafik bör i princip krävas att allmänheten har fritt tillträde till området. Om rätten till tillträde är beroende av att avgift erläggs, som vid spärrarna till ett tunnelbane- eller järnvägsområde, bör området innanför spärrarna därför inte anses som allmän plats. Detta stämmer också överens med vad som anses gälla enligt AOst. – Utredningen erinrar i sammanhanget om att de bestämmelser som i

det föregående (avsnitt 16.3.4.2) har föreslagits gälla om ordning och säkerhet i kollektivtrafik avses bli tillämpliga på både sådana delar av ett trafikföretags område som är allmänna platser enligt förevarande paragraf och på de delar av området som inte utgör allmänna platser.

Väntsalar och biljetthallar i järnvägsstationer, färjeterminaler och flygplatsbyggnader används i regel endast av järnvägs-, färje- och flygresenärerna, och de blir därför inte allmänna platser enligt utredningens förslag. Vissa anläggningar av detta slag fungerar emellertid i stor utsträckning som samlingsplatser. I anslutning till dessa anläggningar finns regelmässigt flera butiker och serveringar samt ibland post- och banklokaler. De bör därför också anses som allmänna platser.

Undantag från principen om att en plats bör anses som allmän endast om den får användas av allmänheten utan avgift bör gälla i fråga om allmänna parkeringsplatser. Dessa bör således utgöra allmänna platser, även om parkering på området, som ofta är fallet, förutsätter att avgift betalas. I detta sammanhang kan anmärkas att utredningens förslag under punkt 3 också innebär att hamnområden, i likhet med vad som gäller enligt AOst, blir allmänna platser endast om de är tillgängliga för allmänheten. Frihamnsområden o. d. utgör således inte allmänna platser. Inte heller bör sådana delar av ett hamnområde som får beträdas endast av den som har betalat färdavgift för t. ex. en båtresa anses som allmän plats.

Andra stycket. I detta stycke anges att ett område som är tillgängligt för allmänheten endast under viss tid är allmän plats bara under denna tid. Härav följer att ett område kan vara allmän plats, även om det är tillgängligt för allmänheten exempelvis bara viss del av dygnet. Bestämmelsen kan antas få betydelse nästan enbart för områden som avses i punkt 4 i första stycket.

I *tredje stycket* ges bemyndigande för regeringen och kommunerna att utvidga området för allmän plats. Stycket innehåller också exempel på de typer av områden för vilka beslut om sådan utvidgning kan väntas bli vanligast. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande. Utredningen hänvisar i övrigt till vad som anförts i den allmänna motiveringen.

Allmänna ordningsföreskrifter

2 § Paragrafens sakliga innehåll stämmer i huvudsak överens med vad som gäller enligt 2 § AOst.

I *första stycket* anges som en huvudregel att allmänna platser inom stads- och byggnadsplanelagda områden får användas endast på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket platserna har upplåtits eller som är allmänt vedertaget men att ianspråktagande även för andra ändamål kan få ske efter tillstånd av polismyndigheten i det enskilda fallet. I stycket ges exempel på vissa vanliga former av ianspråktagande. Författningstexten har, som utredningen redovisat i den allmänna motiveringen, omarbetats i syfte att klarlägga att ett ianspråktagande i enlighet med det ändamål för vilket den allmänna platsen har upplåtits genom beslut i stadsplan eller i annan ordning aldrig kräver tillstånd enligt paragrafen.

Om en del av ett för allmänheten tillgängligt hamnområde har upplåtits för upplag eller för annat ändamål som har ett direkt samband med hamnverksamheten, behövs således inte polismyndighetens tillstånd. I allmänhet torde

det inte vara förenat med några svårigheter att avgöra, om ett visst användningssätt kan hänföras till "hamnverksamhet" eller inte. Endast sådan verksamhet som är naturlig för områdets karaktär av hamn blir tillståndsfri. Om en del av ett hamnområde används för ett syfte som inte har något egentligt samband med hamnverksamheten, t. ex. för kiosker eller olika anordningar i samband med allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, måste således tillstånd alltid sökas. Med den valda konstruktionen blir det undantag från tillståndskravet som i dag föreskrivs i fråga om torghandeln överflödigt. Torghandel som sker på ett av kommunen för detta ändamål upplåtet torg kan nämligen aldrig bli tillståndspliktig med den utformning som paragrafen har fått.

Undantag från tillståndskravet skall också gälla i fråga om tillfälliga markdispositioner. Det är inte möjligt att dra någon skarp gräns mellan tillfälliga och icke tillfälliga ianspråktaganden. Allmänt kan sägas att ju mera omfattande och till sin typ trafik- eller ordningsstörande ett ianspråktagande är, desto snävare gränser bör sättas för tolkningen av uttrycket "tillfälligt". En markdisposition som sträcker sig utöver en dag kan aldrig betraktas som tillfällig.

I *andra stycket* finns bestämmelserna om den kommunala vetorätten. Denna – liksom skälen att även i framtiden lägga prövningen på polismyndigheten – har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen. Vidare anges i stycket att yttrande inte behöver inhämtas, om en ansökan avser kvartersmark som kommunen har upplåtit med nyttjanderätt. Som utredningen har anfört i den allmänna motiveringen bör nämligen kommunerna vara oförhindrade att ingå civilrättsliga nyttjanderättsavtal i fråga om kommunal tomtmark som är allmän plats. När tillstånd till markutnyttjande söks hos polisen på grundval av ett avtal mellan kommunen och sökanden, blir ett yttrande av kommunen överflödigt. I sista stycket har därför tagits in en bestämmelse om undantag från kravet på inhämtande av yttrande från kommunen i dessa fall. Kommunen kan således träffa avtal om uppförande av exempelvis en kiosk på kommunal tomtmark. Om kiosken är avsedd att förläggas till mark som är allmän plats enligt stadsplan – i framtiden allmän plats enligt detaljplan för vilken kommunen är huvudman – kan kommunen inte ingå avtal om upplåtelsen. I dessa fall kommer således polismyndighetens beslut enligt 2 § ordningslagen att utgöra den enda rättsgrunden för nyttjandet.

Tredje stycket motsvarar 2 § fjärde stycket AOst.

3 § Paragrafen motsvarar 4 § AOst.

Bestämmelsen har kompletterats med en föreskrift om skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder vid avlägsnande av snö och is. En sådan föreskrift förekommer allmänt i de lokala ordningsstadgorna. Det har ansetts att den bör få generell giltighet.

Skyddet enligt paragrafen har utvidgats till att gälla också för egendom på allmän plats. Härigenom kommer exempelvis husdjur, bilar och andra fordon att omfattas. De i paragrafen föreskrivna åtgärderna skall vidtas "utan oskäligt dröjsmål". Detta avses inte innebära någon saklig ändring i förhållande till vad som anses gälla enligt 4 § AOst.

Åtgärderna skall vidtas av byggnadens eller anordningens ägare eller av

den som till följd av nyttjanderättsavtal eller på annan grund har trätt i ägarens ställe. Detta gäller i första hand t. ex. arrendatorer, hyresgäster och fastighetsförvaltare. Enskilda hyresgäster i flerfamiljshus kan givetvis inte göras ansvariga. Den som genom att t. ex. hyra en villafastighet kan anses för viss tid ha trätt i ägarens ställe kommer däremot i allmänhet att omfattas av bestämmelsen. Frågan om vem som i varje enskilt fall bör göras ansvarig för försummelser får liksom hittills överlämnas till rättstillämpningen.

4 § Paragrafen motsvarar 5 § första stycket AOst.

Bestämmelser om skydd för allmänheten vid andra former av farliga arbeten eller åtgärder än de som omfattas av 5 § första stycket AOst finns i t. ex. gruv- och minerallagstiftningen, byggnadslagstiftningen och arbetarskyddslagstiftningen. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon utvidgning av paragrafens tillämpningsområde till andra farliga arbeten än schaktning och grävning och liknande åtgärder. Bestämmelsen omfattar endast skydd för människor.

Regeringen har den 6 december 1979 till utredningen överlämnat en skrivelse från länsstyrelsen i Västerbottens län, enligt vilken frågan om ansvaret – för kommun eller annan – för utmärkning av svaga isar bör övervägas närmare. Frågan uppkom sedan polismyndigheten i Vilhelmina kommun begärt att kommunen vid behov skulle sätta upp skyltar med varningar för svag is. Kommunen hänsköt frågan till länsstyrelsen, som i beslut den 19 november 1979 fann att kommunen inte hade någon sådan skyldighet.

Kommunerna har enligt gällande rätt inte någon allmän skyldighet att varna för olika faror inom mark- eller vattenområden som ägs eller förvaltas av kommunen. Endast om kommunen har vidtagit särskilda åtgärder inom ett mark- eller vattenområde, t. ex. genom att uppföra olika anordningar, kan ett sådant ansvar komma i fråga.[1] Enligt utredningens mening talar starka skäl mot att man ålägger kommunerna ett generellt ansvar för utmärkning av svaga isar. Om en sådan skyldighet skall bli meningsfull, torde det krävas att anslag alltid sätts upp på de platser och under de tider då verklig fara föreligger, men endast där och endast under sådan tid. Eftersom väderlek och isförhållande ständigt skiftar, skulle kommunerna sannolikt åsamkas betydande kostnader för åtgärder av detta slag. Ett förslag om att införa en sådan skyldighet för kommunerna skulle således knappast vara förenligt med de direktiv (Dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning som gäller för arbetet och för vilka utredningen tidigare har redogjort. Utredningen anser det också osäkert, om allmänheten i någon nämnvärd utsträckning skulle respektera varningarna. Dessa skulle alltså troligen bli tämligen ineffektiva. Utredningen lägger mot bakgrund härav inte fram något förslag i frågan.

Vad som har sagts nu hindrar självfallet inte att kommunerna som en frivillig service åt allmänheten ombesörjer skyltning e. d. vid sjöar, dammar eller andra vattendrag inom kommunen som särskilt flitigt används för skridskoåkning, fiske eller liknande aktiviteter eller som trafikleder för gångtrafik.

Utredningen anser inte heller att man generellt bör ålägga privata fastighetsägare att varna för svaga isar. Den inskränkning i fastighetsägarens

[1] Se t. ex. rättsfallen NJA 1965 s. 80 och 1979 s. 129 ang. skyltning vid badbryggor.

förfoganderätt över sina mark- eller vattenområden som allemansrätten innebär bör enligt utredningens mening inte innefatta någon allmän skyldighet att varna för faror inom områdena. I likhet med vad som anses gälla om kommunernas ansvar bör en sådan skyldighet finnas endast när fastighetsägaren genom särskilda anordningar eller åtgärder ställt området till allmänhetens förfogande för friluftsliv eller rekreation.

5 § I fråga om denna paragraf, som motsvarar 5 § andra stycket AOst, hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen i kap. 8.

6 och 7 §§ Dessa paragrafer motsvarar 6 § AOst. 6 § ordningslagen handlar om sprängning och skjutning med eldvapen m. m., medan 7 § handlar om användningen av pyrotekniska varor. I fråga om 7 § hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen (kap. 9).

Bestämmelserna i 6 § första och andra styckena innebär endast i ett hänseende en saklig ändring av vad som gäller nu. Ändringen innebär att tillståndskravet utvidgas till att omfatta också byggnadsplanelagda områden. Skälen för ändringen är desamma som enligt vad utredningen har anfört i kap. 9 motiverar att tillståndskravet för användningen av pyrotekniska varor utvidgas till att omfatta också byggnadsplanelagda områden. Flertalet kommuner har redan genom lokala föreskrifter utvidgat tillämpningsområdet för bestämmelserna i AOst om sprängning och skjutning med eldvapen till att omfatta också byggnadsplanelagda områden och i vissa fall även andra områden. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om ett uttalande av JO i 1965 års ämbetsberättelse (s. 489). Uttalandet – vilket fortfarande förtjänar beaktande – innebär att tillståndskravet för sprängning och skottlossning inte bör utsträckas till att omfatta vidsträckta områden av landsbygdskaraktär.

I 6 § tredje stycket AOst föreskrivs att en skjutbana som inte hör till försvarsmakten inte får tas i bruk, innan den har godkänts av polismyndigheten. Det föreslås nu att det i ordningslagen i stället föreskrivs att en sådan skjutbana inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten. Någon egentlig saklig ändring är inte avsedd. Utredningen har emellertid funnit anledning att föreslå uttryckliga bestämmelser om att tillståndsbeslut som meddelas enligt ordningslagen skall kunna återkallas under vissa förutsättningar. Eftersom dessa bestämmelser bör gälla även i fråga om skjutbanor – låt vara att ett tillstånd beträffande en skjutbana bör kunna återkallas endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl – har utredningen funnit att en konstruktion med ett krav på tillstånd för användningen är naturligast. Frågan om återkallelse av meddelade tillståndsbeslut har behandlats i kap. 15 och behandlas vidare i specialmotiveringen till 15 §.

Lokala föreskrifter m. m.

8 § Paragrafens *första och andra stycken* innehåller ett bemyndigande för regeringen och kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter. Bemyndigandet har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.4.3). Enligt bemyndigandet får de "ytterligare föreskrifter" om främst ordningen på allmän plats som behövs meddelas genom lokala ordningsföreskrifter. Detta innebär – i likhet med vad som gäller enligt AOst

– att någon inskränkning i ordningslagens bestämmelser inte får göras genom lokala ordningsföreskrifter. Endast lokala föreskrifter som går längre än lagens bestämmelser eller som mera i detalj preciserar vad som föreskrivs i lagen får således förekomma. Som exempel kan nämnas föreskrifter om anmälningsskyldighet vid större grävnings- eller schaktningsarbeten eller föreskrifter om krav på tillstånd för användningen av pyrotekniska varor på platser som inte omfattas av lagens bestämmelser. Lokala föreskrifter som strider mot lagens bestämmelser får, som närmare utvecklas i det följande, givetvis inte förekomma.

I *tredje stycket* föreskrivs att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade eller enligt föreskrift i författning kan regleras i annan ordning. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande bestämmelse i 7 § första stycket AOst att lokala ordningsföreskrifter inte får angå "förhållanden om vilka annorledes är bestämt". Denna bestämning, som togs in i AOst efter förslag i 1954 års betänkande, kritiserades av ett par remissinstanser. Man framhöll att räckvidden av kommunernas befogenhet att besluta om lokala ordningsföreskrifter inte hade blivit klart angiven genom det valda uttryckssättet. Frågan togs upp i propositionen. Föredragande departementschefen framhöll att lagstiftningen på vitt skilda områden innehöll bestämmelser som angick ordnings- och säkerhetsfrågor, t. ex. byggnads- och trafiklagstiftningen, väg-, brand- och hälsoskyddslagstiftningen samt lagstiftningen om näringsrätt, naturskydd, nykterhet m. m. Vidare kunde olika frågor vara reglerade genom myndighetsföreskrifter av skilda slag. Att en lokal ordningsföreskrift inte fick angå förhållanden om vilka annorledes var bestämt innebar enligt departementschefen att den inte fick stå i strid mot gällande lagar och författningar eller mot vad som kunde vara bestämt i annan ordning. Den fick givetvis inte heller strida mot bestämmelserna i AOst. – Frågan om i vilken utsträckning man genom lokala ordningsföreskrifter kunde komplettera en annan författning än AOst berördes däremot inte i propositionen (prop. 1956:143 s. 110).

Beträffande de inskränkningar av kommunernas kompetens som följer av 8 § tredje stycket kan följande anföras. De inskränkningar som angavs i motiven till AOst avses gälla också när lokala ordningsföreskrifter utfärdas med stöd av ordningslagen. En lokal ordningsföreskrift får således inte strida mot vare sig de allmänna bestämmelserna i lagen eller mot bestämmelser i annan lag eller författning. Som en allmän begränsning av kommunernas befogenheter enligt paragrafen gäller att de lokala ordningsföreskrifterna måste avse ordningen på allmän plats eller användningen av pyrotekniska varor. Inom dessa ramar kan kommunerna för det första meddela föreskrifter i ämnen som är helt oreglerade i lagstiftningen. Frågan om i vilken utsträckning kommunerna härjämte genom lokala ordningsföreskrifter kan komplettera en författning, t. ex. genom att utvidga författningens tillämpningsområde eller mera i detalj reglera frågor som behandlas i författningen är svår att besvara. Bestämmelsen om att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i annan ordning får nämligen inte tolkas så att lokala ordningsföreskrifter enbart får avse områden som lagstiftaren har lämnat helt oreglerade. I viss utsträckning måste det vara möjligt att komplettera en författning med t. ex. bestämmelser om krav på tillstånd som går längre än vad som föreskrivs i den allmänna

författningen eller med bestämmelser som kriminaliserar förfaranden som lagstiftaren har lämnat straffria.

Något entydigt svar på frågan i vilka fall och i vilken utsträckning detta bör vara möjligt kan inte ges. Som en allmän princip bör dock gälla att lokala föreskrifter som kompletterar en författning inte får meddelas, om författningen är avsedd att uttömmande reglera ett visst förhållande. Huruvida detta har varit avsikten, får givetvis bli föremål för tolkning från fall till fall, där lagstiftningens grunder och allmänna syfte tillmäts avgörande betydelse. Man måste således skilja mellan vad en författning har avsett att tillåta och vad den enbart har underlåtit att reglera. Som exempel på författningar som bör kunna kompletteras med lokala ordningsföreskrifter kan nämnas lagen om tillfällig handel och BS (se avsnitt 11.4.2). I andra fall har lagstiftaren klart tagit ställning för att ett visst förfarande skall lämnas oreglerat, t. ex. vara straffritt. Lokala föreskrifter som kriminaliserar förfarandet kan då inte meddelas.

I detta sammanhang bör beröras frågan om avgränsningen i narkotikastrafflagen (1968:64) av området för straffbar befattning med narkotika hindrar att konsumtion av narkotika på allmän plats straffbeläggs i lokala ordningsföreskrifter. I samband med ändringar i lagen nyligen (prop. 1984/85:46, JuU 12, rskr. 103) uttalade riksdagen att bruket av narkotika, dvs. själva konsumtionen, inte borde kriminaliseras. Som grund för riksdagens ställningstagande anfördes främst att en kriminalisering av missbruket skulle kunna få negativa följder för narkomanvården. Riksdagens beslut synes med hänsyn till motiven för detta inte innebära ett ställningstagande mot tanken att ordningsskäl kan tala för att narkotikakonsumtion på allmän plats kriminaliseras. Motiven för beslutet synes inte heller innebära att ett förbud mot bruk av narkotika på allmän plats skulle innebära att onödigt tvång läggs på allmänheten eller att annars obefogad inskränkning görs i den enskildes frihet – jämför paragrafens fjärde stycke, vilket motsvarar 7 § andra stycket AOst. Slutsatsen av det anförda blir att ett sådant förbud inte står i direkt strid mot bestämmelserna i paragrafen[1]. En annan sak är att man med hänsyn till riksdagens beslut kan ifrågasätta om det är helt lämpligt att ta in ett sådant förbud i lokala ordningsföreskrifter.

Bestämmelsen i tredje stycket innebär vidare att kommunerna inte får meddela lokala föreskrifter i ämnen som enligt bemyndigande i lag eller annan författning ankommer på annan myndighet.

9 § Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen, kommunerna och länsstyrelserna att meddela de föreskrifter för en hamn som betingas av den särskilda verksamhet som bedrivs i hamnen. Som framgått av den allmänna motiveringen kan två skilda slag av lokala föreskrifter om ordningen i en hamn komma att gälla för i vart fall delar av hamnområdet. För sådana delar av hamnområdet som är allmän plats enligt ordningslagen kan kommunen besluta om lokala ordningsföreskrifter. På dessa platser, liksom inom de delar av hamnen som inte är allmänt tillgängliga och i vattnet, kan också gälla särskilda hamnföreskrifter enligt förevarande paragraf. Tillämpningsområdet för de allmänna ordningsföreskrifterna och tillämpningsområdet för hamnföreskrifterna kan således komma att delvis sammanfalla. Detta behöver emellertid inte medföra några tillämpningssvårigheter

[1] Självfallet måste det krävas att förbudet behövs för att upprätthålla ordningen på allmän plats, jfr. 8 § första stycket 1.

eller olägenheter av annat slag. Den kommun som meddelar både lokala ordningsföreskrifter och hamnföreskrifter enligt 9 § måste givetvis se till att de enskilda föreskrifterna inte kommer att strida mot varandra och att över huvud taget den lokala normgivningen på dessa områden samordnas. Länsstyrelserna måste naturligtvis också beakta detta både som fastställelsemyndigheter och när de meddelar ordningsföreskrifter för en statlig eller privat hamn.

Ordningsföreskrifter för hamn får enligt paragrafen inte meddelas, om sådana föreskrifter finns i eller kan meddelas med stöd av en annan författning. Detta har angivits genom en hänvisning i paragrafens tredje stycke till bestämmelsen i 8 § tredje stycket. Lokala föreskrifter om förande av fartyg kan t. ex. i allmänhet inte meddelas med stöd av bemyndigandet. Enligt 5 § sjötrafikförordningen ankommer det nämligen på sjöfartsverket att meddela de föreskrifter som är påkallade med hänsyn till sjösäkerheten vid förande av fartyg. Vidare får länsstyrelsen enligt samma lagrum meddela föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot ankring, begränsning i rätten att använda vattenområde för båttävling, vattenskidåkning eller liknande sport. Länsstyrelsen får också i vissa andra fall meddela föreskrifter om begränsningar i eller förbud mot trafik med fartyg. I fråga om förande av fartyg gäller vidare den allmänna varsamhetsregeln i 4 § sjötrafikförordningen, enligt vilken vid förande, förankring eller förtöjning av fartyg skall iakttas den omsorg och varsamhet som till förekommande av sjöolycka betingas av omständigheterna. För förande av fartyg gäller i princip också de internationella sjövägsreglerna (se 1 § sjötrafikförordningen) och de allmänna bestämmelserna i sjötrafikförordningen. Inte heller utpräglade brandskyddsbestämmelser bör meddelas med stöd av bemyndigandet i paragrafen.

10 § Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.5.3) till vilken utredningen hänvisar.

11 § I paragrafen bemyndigas regeringen och kommunerna att föreskriva begränsningar av varuslagen vid torghandel samt att reglera tiden för försäljningen.

Till skillnad från vad som avses gälla i fråga om lokala ordningsföreskrifter enligt 8 § och hamnföreskrifter enligt 9 § föreslås inte att föreskrifter av detta slag skall underställas statlig myndighet. Beslut om begränsningar i torghandeln med avseende på tiden och varusortimentet får nämligen ses som en rent kommunal angelägenhet. Kommunerna bör därför ha relativt fria ramar för sin prövning. Av betydelse för bedömningen är också att föreskrifterna rör två preciserade frågor. De har härigenom inte så vittgående konsekvenser för allmänheten som övriga kommunala föreskrifter enligt lagen. Eftersom beslut om föreskrifter enligt paragrafen inte behöver underställas statlig myndighet, kommer kommunalbesvär att bli den enda möjligheten att angripa besluten.

Hänvisningen i paragrafens andra stycke till bestämmelsen i 8 § fjärde stycket får betydelse främst för bedömningen av om de kommunala föreskrifterna kan anses göra obefogade inskränkningar i den enskildes näringsfrihet.

12 § Paragrafen har utförligt kommenterats i den allmänna motiveringen (kap. 13).

Det bör tilläggas att vissa beslut om tillträdesförbud kan avse så kort tid eller så begränsade områden att besluten inte kan anses som normer i RF:s mening. Den föreslagna bemyndigandebestämmelsen kan således komma att rymma enstaka fall som inte är normgivning. Enligt utredningens förslag kommer alltså samma regler för ikraftträdande, kungörande, besvär m. m. att gälla för dessa fall som för sådana tillträdesförbud som otvetydigt innefattar normgivning.

Övriga bestämmelser

13 § När polismyndigheten prövar en ansökan om tillstånd enligt AOst eller lokal ordningsföreskrift anses myndighetens prövning vara begränsad till frågan huruvida hinder mot bifall till ansökningen möter med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till trafiken. Denna begränsning har i rättspraxis ansetts vara avgörande inte bara för prövningen i ansökningsärendet utan även när återkallelse av ett tillstånd aktualiseras. Återkallelse har således ansetts kunna ske endast när detta har varit motiverat av ordningsskäl. I *första stycket* av förevarande paragraf har de nyss angivna grunderna för tillståndsprövningen uttryckligen lagfästs. I stycket anges således att polismyndigheten vid prövning av en ansökan enligt ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift skall beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Omständigheter och förhållanden som det ankommer på annan myndighet att beakta, t. ex. om en tilltänkt verksamhet kan medföra sanitär olägenhet, faller således i princip utanför polismyndighetens prövning.

Det bör dock understrykas att uttrycket "allmän ordning och säkerhet" inte får fattas alltför snävt. Polismyndigheten torde således ha att bedöma om en verksamhet kan medföra för omgivningen störande buller, t. ex. vid ansökningar om tillstånd till skjutning, sprängning, användning av pyrotekniska artiklar eller om högtalarutsändningar. Myndigheten bör också i uppenbara fall kunna anlägga estetiska synpunkter, t. ex. vid ansökningar om affischering i känsliga stadsmiljöer. Likaså bör myndigheten vid tillståndsprövningen kunna beakta om en affisch har en sådan utformning att den kan vara störande för trafikanterna på den allmänna platsen. Bedömningar av detta slag får således inrymmas under begreppet allmän ordning och säkerhet. Detsamma gäller bedömningar av sökandens personliga lämplighet i fall där denna har betydelse för prövningen i tillståndsärendet. Om sökanden inte är lämplig för att bedriva den tilltänkta verksamheten, kan man nämligen befara att kravet på allmän ordning och säkerhet inte kommer att bli tillgodosett. I paragrafens första stycke har vidare tagits in en motsvarighet till bestämmelsen i 2 § tredje stycket AOst om skyldighet för polismyndigheten att ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse vid tillstånd till markupplåtelser för skilda ändamål.

Utredningen vill i detta sammanhang något beröra en fråga som togs upp av hovrätten för Västra Sverige i en dom år 1983 (RH 18:84). I domen, som rörde ansvar för affischering i strid mot föreskrift i lokal ordningsstadga, anförde hovrätten bl. a. att förhållandet mellan polismyndighetens prövning

i ärenden om tillstånd till affischering och den konstitutionella principen om åsiktsmässig neutralitet borde övervägas närmare (se avsnitt 11.4.2). Hovrätten synes ha avsett att man borde överväga att i lag eller i den lokala författning som innehåller föreskrifter om affischering ta in bestämmelser om vilka omständigheter som polismyndigheten får beakta i ärenden av detta slag.

Rätten att sätta upp affischer och liknande anslag på allmänna platser utgör ett moment i den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Detsamma gäller rätten att sprida meddelanden av olika slag via högtalare på allmänna platser. Affischer och liknande anslag kan också falla under regleringen i TF. Föreskrifter som innebär ingrepp i yttrandefriheten får enligt RF med få undantag endast göras genom lag. I fråga om tryckfriheten gäller att myndigheter eller andra allmänna organ inte får på grund av en skrifts innehåll hindra skriftens spridning bland allmänheten på annat sätt än genom åtgärder som anges i TF (1 kap. 2 § andra stycket TF). Emellertid anses föreskrifter som utan avseende på yttrandets eller skriftens innehåll närmare reglerar sättet för spridningen inte som ingrepp i yttrandefriheten eller tryckfriheten. Detta följer beträffande yttrandefriheten direkt av 2 kap. 13 § tredje stycket RF men anses också gälla för tryckfriheten. Hovrätten ansåg att man borde överväga föreskrifter om skyldighet för polismyndigheten att vid tillståndsprövningen i det enskilda fallet av ärenden rörande affischering o. d. beakta principen om åsiktsmässig neutralitet.

Utredningen anser att polismyndigheten har en sådan skyldighet i fråga om tryckta skrifter redan på grund av stadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket TF, som inte uteslutande synes syfta på normgivning. Ett beslut som innebär att polismyndigheten har åsidosatt principen skulle därför komma att upphävas vid en besvärsprövning. Utredningen utgår från att polismyndigheterna även utan uttryckliga bestämmelser i ordningslagen eller i de lokala ordningsföreskrifter som reglerar affischering o. d. kommer att iaktta principen om åsiktsmässig neutralitet. Frågan har, såvitt det för utredningen är känt, inte medfört några tillämpningssvårigheter i det praktiska arbetet. Som utredningen inledningsvis har anfört måste dock polismyndigheternas prövning från ordningssynpunkt i viss mån innefatta en bedömning av utformningen av en affisch e. d. En affisch, som skall ställas upp i exempelvis en livligt trafikerad gatukorsning, får således inte ha en sådan utformning eller ett sådant utseende att den i alltför hög grad drar till sig trafikanternas uppmärksamhet och därigenom utgör en trafikfara. I allmänhet torde dock problem av detta slag lösas genom underhandskontakter i tillståndsärendet mellan polismyndigheten och sökanden.

Utredningen har således inte funnit skäl att föreslå någon uttrycklig bestämmelse i ordningslagen om skyldighet för polismyndigheten att beakta principen om åsiktsmässig neutralitet. Det bör dock påpekas att denna princip är underförstådd i föreskriften att polismyndigheten skall beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken och till allmän ordning och säkerhet men – motsättningsvis – inte andra intressen eller synpunkter.

I *andra stycket* finns bestämmelser om rätt för polismyndigheten att förena ett tillstånd enligt ordningslagen eller en lokal ordningsföreskrift med de föreskrifter som behövs av hänsyn till trafiken och till allmän ordning och säkerhet. Denna fråga har behandlats i den allmänna motiveringen (kap. 14).

Ett åsidosättande av polismyndighetens föreskrifter kan medföra återkallelse av tillståndet, straff, vitesföreläggande m. m.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak 8 § första stycket andra meningen AOst. Det anges emellertid uttryckligen att föreskrifterna även får syfta till att tillgodose säkerheten vid en viss anläggning, t. ex. en badplats, en idrottshall, en skidbacke, en motionsanläggning osv. Föreskrifterna får, liksom enligt AOst, avse både allmänna platser och enskilda områden. Av tredje stycket följer att polismyndigheten inte får meddela föreskrifter i fall då detta enligt en föreskrift i författning ankommer på annan. Polismyndigheten får således inte meddela föreskrifter för att hindra sanitära olägenheter vid bad (jfr 14 § hälsoskyddslagen) eller ordningsföreskrifter för sådan spelverksamhet som faller under lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (jfr lagens 5 §).

Fjärde stycket motsvarar delvis bestämmelsen i 8 § andra stycket AOst. Möjligheten att ingripa med förbud har begränsats till att gälla användande av sådana bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel eller liknande, som allmänheten har tillträde till.

Femte stycket motsvarar 8 § första stycket sista meningen AOst.

14 § Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter att förena ett yttrande enligt 2 § med olika föreskrifter. Frågan har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen, till vilken utredningen hänvisar.

15 § I *första stycket* anges att ett tillstånd av polismyndigheten enligt ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift skall gälla för viss tid eller tills vidare. Tillstånd bör i allmänhet meddelas för viss tid. Härigenom får polismyndigheten – och i förekommande fall kommunen – möjlighet att regelbundet ompröva ett beslut utan att återkallelsemöjligheten enligt paragrafens andra stycke behöver tillgripas. Särskilt då det gäller tillstånd till markupplåtelse för olika ändamål kan det vara lämpligt att inte binda markens användning under alltför lång tid. Det får dock ankomma på polismyndigheten att i varje enskilt fall pröva om tillstånd bör ges för viss tid eller tills vidare. I tillståndsärenden enligt 2 § ordningslagen kan myndigheten vara bunden av vad kommunen har anfört i sitt yttrande. Om kommunen endast medger upplåtelse för viss tid, måste tillståndet begränsas till att avse denna tid. Kommunen får i övrigt anses ha utnyttjat sin vetorätt mot upplåtelse.

Andra stycket innehåller bestämmelser om återkallelse av tillstånd enligt ordningslagen eller lokala ordningsföreskrifter. Bestämmelserna anger uttömmande de fall då återkallelse är möjlig. Enligt första punkten får ett tillstånd återkallas, om föreskrifter som polismyndigheten eller – vid markupplåtelser enligt 2 § – kommunen har meddelat för tillståndet åsidosätts i väsentlig mån och rättelse ej sker genast efter tillsägelse. Det är givetvis väsentligt att de föreskrifter som har ansetts vara nödvändiga av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller som kommunen har ställt upp följs. Ett tillstånd bör således kunna återkallas, om föreskrifterna åsidosätts. Mera bagatellartade avvikelser från vad som har föreskrivits bör dock inte kunna föranleda återkallelse. I författningstexten anges därför att ett tillstånd får återkallas endast när föreskrifterna har åsidosatts i väsentlig

mån. Tillståndshavaren bör alltid ges möjlighet att vidta rättelse, innan återkallelse beslutas.

I andra punkten behandlas återkallelse av ett tillstånd enligt 2 § ordningslagen med hänsyn till kommunens intresse att få återta den direkta dispositionen av marken. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4.4).

I tredje och fjärde punkterna regleras möjligheterna till återkallelse av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Ett tillstånd måste alltid kunna återkallas, om den verksamhet som tillståndet avser inte längre kan bedrivas utan fara för allmän ordning och säkerhet. Det kan t. ex. efter tillståndsbeslutet ha tillkommit omständigheter som gör verksamheten klart olämplig från ordningssynpunkt. Som exempel kan nämnas att en trafikanläggning har medfört en sådan ökning av trafiken på en viss allmän plats att ett ianspråktagande av platsen för andra ändamål än allmän samfärdsel inte längre kan tillåtas. Vidare kan nämnas att en civil skjutbana har kommit att ligga så nära nyuppförd bostadsbebyggelse att de boendes säkerhet riskeras genom verksamheten vid skjutbanan. Liksom i andra återkallelsefall måste givetvis en avvägning göras mellan å ena sidan den allmänna ordningens och säkerhetens intressen och å andra sidan tillståndshavarens intresse av att få fortsätta med sin verksamhet.

Olika regler föreslås gälla för tillsvidaretillstånd och visstidstillstånd. Skillnaden innebär att det måste föreligga risk för en mera allvarlig störning av ordningen och säkerheten för att ett visstidstillstånd skall kunna återkallas. Den som har beviljats ett tillstånd för viss tid bör nämligen i allmänhet kunna förlita sig på att han verkligen får bedriva den aktuella verksamheten under angiven tid. Den som har fått ett tillsvidaretillstånd har däremot anledning att utgå från att tillståndet någon gång kan komma att återkallas på grund av ändrade förhållanden. Ett tillsvidaretillstånd får således återkallas, om detta är påkallat av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet, medan ett tillstånd som gäller för viss tid får återkallas, om det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet att återkallelse sker.

För återkallelse enligt tredje och fjärde punkterna krävs det inte att tillståndshavaren har varit försumlig i något hänseende. Det är tillräckligt att den bedrivna verksamheten av yttre omständigheter har kommit att utgöra en störning av eller en fara för allmän ordning och säkerhet. Återkallelse bör givetvis inte komma i fråga, om mindre ingripande åtgärder som t. ex. nya eller ändrade föreskrifter är tillräckliga för att undanröja de störningar som har aktualiserat återkallelsen.

I femte punkten har tagits in en bestämmelse om att ett tillstånd enligt 2 § ordningslagen får återkallas, om tillståndshavaren försummar att betala avgift enligt AvgL. Skälen för att återkallelse bör kunna ske i detta fall har angivits i avsnitt 6.4.4. Det har inte ansetts nödvändigt att i lagen ta in detaljerade regler om förfarandet vid återkallelse på denna grund. I lagen har endast angetts att skyldigheten att betala avgift skall ha åsidosatts på ett väsentligt sätt. Häri ligger givetvis att enstaka betalningsförsummelser inte bör föranleda återkallelse. Upprepade eller långvariga försummelser skall dock kunna medföra återkallelse av tillståndet. Återkallelse måste alltid föregås av en betalningsanmaning. Av anmaningen måste givetvis framgå

inom vilken tid som tillståndshavaren måste betala för att undgå återkallelse. Betalning som sker efter utgången av denna frist inverkar i och för sig inte på möjligheten att återkalla tillståndet. Polismyndigheten kan emellertid i ett sådant fall, om det anses lämpligt, underlåta att återkalla tillståndet.

I *tredje stycket* anges att tillståndet skall återkallas, om den kommunala nämndens beslut har upphävts efter besvär. I detta fall föreligger nämligen inte längre något sådant tillstyrkande yttrande som är en förutsättning för att tillstånd skall få ges.

16 § Bestämmelser om besvär över olika beslut enligt AOst och lokala ordningsföreskrifter finns i 27 § AOst. Kommunens beslut om antagande, ändring eller upphävande av lokal ordningsstadga samt beslut varigenom kommunen har använt sin vetorätt enligt 2 § AOst överklagas genom kommunalbesvär. Andra beslut av kommunen och beslut av polismyndigheten överklagas hos länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär. Talan mot länsstyrelsens beslut förs därefter hos regeringen. Även länsstyrelsens beslut i ärende om underställning av lokal ordningsstadga överklagas hos regeringen. Beslut varigenom länsstyrelsen – efter fullföljd – har förelagt vite enligt 31 § AOst överklagas till kammarrätten. Polismyndighetens, länsstyrelsens och kammarrättens beslut gäller genast, om inte annat beslutas.

Utredningens förslag innebär att rätten att anföra besvär hos regeringen begränsas kraftigt i förhållande till vad som gäller nu. I princip införs ett tvåinstanssystem.

Frågan om en begränsning av rätten att överklaga myndighetsbeslut till regeringen har diskuterats länge. Riksdagen godtog under våren 1984 de riktlinjer för en sådan begränsning som hade dragits upp i prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärsärenden (KU 1983/84:23 rskr. 250).[1] I propositionen anfördes en rad omständigheter till stöd för att den nuvarande rätten att anföra besvär hos regeringen på skilda områden borde tas bort. Bl. a. framhölls att antalet besvärsärenden under senare år hade ökat så kraftigt att de nu utgör en tredjedel av det totala antalet regeringsärenden. De har härigenom kommit att i alltför hög grad inkräkta på de större och mera övergripande regeringsfrågorna. Regeringen måste därför så långt möjligt avlastas från denna typ av ärenden. I propositionen drogs upp olika riktlinjer för hur en begränsning av besvärsrätten bör åstadkommas. Bl. a. bör som en huvudregel gälla att ett beslut som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivå, normalt inte bör få överklagas till regeringen. Undantag bör göras endast om särskilda skäl talar för det, t. ex. om det är lämpligt med en politisk styrning av praxis på området eller om det finns ett starkt intresse av en för hela landet likformig praxis. Även andra metoder för att åstadkomma en begränsning av besvärsrätten redovisades.

Enligt utredningens mening kan det med fog ifrågasättas om den nuvarande möjligheten att besvära sig till regeringen över beslut i ordningsfrågor bör behållas. Som framhölls i prop. 1983/84:120 (s. 7) medför en lång instanskedja en risk för att ärendenas slutliga avgörande fördröjs på ett sätt som är betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt. Den stora arbetsanhopningen i regeringskansliet bidrar också till en lång handläggningstid. Huvuddelen av de beslut enligt AOst som kan överklagas till regeringen avser tillstånd av olika slag, vilka ofta måste sökas med relativt kort varsel. Det är inte ovanligt

[1] Se även Ds Ju 1982:14, Färre besvärsärenden hos regeringen, samt Ds SB 1983:1, Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet.

att regeringen avslår besvären eller lämnar besvären utan åtgärd med motiveringen att den tid som tillståndsansökan avser har förflutit (jfr promemorian, Ds SB 1983:1 Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet, s. C20). I tillståndsärenden enligt ordningslagstiftningen är det väsentligt för sökanden att ett slutligt avgörande kan erhållas innan så lång tid har förflutit att den åtgärd som ansökan avser inte längre är aktuell. Detta gäller även om det innebär att det slutliga avgörandet träffas av en myndighet under regeringen.

Ett annat skäl för att möjligheten att överklaga besluten i ärenden enligt ordningslagstiftningen hos regeringen bör tas bort är att de skiftande lokala förhållandena ofta spelar en avgörande roll för utgången. Länsstyrelsen är därför ofta mera lämpad som slutinstans än en central besvärsinstans. Länsstyrelsen får också i fråga om sakkunskap och erfarenhet på området anses väl fylla de särskilda krav som man bör ställa på en slutinstans. Mot bakgrund av det anförda föreslår således utredningen – i överensstämmelse med de av riksdagen antagna riktlinjerna – att möjligheten att överklaga polismyndighetens beslut enligt ordningslagstiftningen till regeringen skall slopas. Förslaget omfattar också besvär över beslut enligt en lokal ordningsföreskrift som har meddelats av en kommunal myndighet. Bestämmelser om detta har tagits in i 16 § första och andra styckena.

Som tidigare nämnts överklagas länsstyrelsens beslut i ärenden om föreläggande av vite enligt 31 § AOst – 19 § i utredningens förslag – till kammarrätten. Utredningen anser det inte befogat att i dessa fall behålla en prövning i tre eller, om prövningstillstånd ges, fyra instanser. Även i de ärenden som omfattas av 19 § i lagförslaget, dvs. förelägganden att vidta skilda åtgärder enligt lagens bestämmelser, blir länsstyrelsen slutinstans enligt förslaget.

Vissa beslut enligt lagen fattas av länsstyrelsen som första instans. Det gäller beslut om tillträdesförbud enligt 12 §, beslut om ordningsföreskrifter för statliga eller privata hamnar enligt 9 § samt beslut i underställningsärenden enligt 10 §. I dessa fall bör man behålla möjligheten att föra talan hos regeringen. Bestämmelser om detta har tagits in i paragrafens andra stycke.

Sådana beslut av kommunfullmäktige som innefattar normgivning bör, som anförts i den allmänna motiveringen, alltid överklagas genom kommunalbesvär. Detsamma gäller besvär över beslut varigenom kommunen har använt sin vetorätt eller rätt att meddela föreskrifter i ärenden om markupplåtelser enligt lagen. En bestämmelse om detta har tagits in i paragrafens första stycke.

Paragrafens tredje stycke motsvarar, med de ändringar som föranleds av utredningens förslag, 27 § femte stycket AOst.

De nya fullföljdsreglerna bör inte gälla i ärenden där beslut har fattats före lagens ikraftträdande (se avsnitt 18.12).

17 § Paragrafen innehåller bestämmelser om straff. Beträffande paragrafens första och andra stycken hänvisar utredningen till vad som har anförts i avsnitt 15.2. Tredje stycket innehåller bestämmelser om ett straffrättsligt ägaransvar för containeruthyrare. Utredningen hänvisar i denna del till vad som har anförts i avsnitt 6.4.7. I fjärde stycket finns bestämmelser om straff

för försumlig vårdnadshavare när ett barn under 15 år har överträtt lagens bestämmelser om sprängning, skjutning eller användning av pyrotekniska varor. Liksom enligt 28 § tredje stycket AOst omfattar straffansvaret för vårdnadshavaren inte det fallet att barnet bryter mot lokala föreskrifter i dessa ämnen.

I sista stycket anges att den som har åsidosatt ett vitesföreläggande enligt 19 § inte skall dömas till ansvar enligt ordningslagen för en gärning som omfattas av föreläggandet. Som framgår av 19 § tredje stycket får polismyndigheten vid vite förelägga den som har underlåtit att vidta en åtgärd som åligger honom enligt lagen, lokala ordningsföreskrifter, ordningsföreskrifter för hamn eller föreskrifter i ett tillståndsbeslut att vidta åtgärden inom viss tid. Vitesföreläggande får också tillgripas i vissa andra fall som anges i 19 § andra och fjärde styckena. Bestämmelsen i 17 § sista stycket stämmer överens med vad som brukas i specialstraffrättsliga sammanhang (se t. ex. 37 § konkurrenslagen, 1982:729, 21 kap. 1 § tredje stycket försäkringsrörelselagen, 1982:713). Bestämmelsen är tillämplig bara på det fallet att en viss åtgärd eller underlåtenhet är straffbar enligt ordningslagen. Är den belagd med straff enligt annan författning, t. ex. BrB, gäller bestämmelsen inte. Om straffansvar enligt en annan författning har dömts ut, kan detta ge anledning till jämkning av ett försuttet vite.

18 § Paragrafen motsvarar 30 § första, tredje och fjärde styckena AOst.

19 § Paragrafen motsvarar i huvudsak 31 § AOst. I *första stycket* anges att polismyndigheten får förelägga den som underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt ordningslagen, lokala ordningsföreskrifter, ordningsföreskrifter för hamn eller föreskrifter i ett tillståndsbeslut att vidta åtgärden inom viss tid. Föreläggande får utfärdas endast mot den som inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller som inte kan anträffas.

Möjligheterna att förena ett föreläggande med vite eller föreskrift om tvångsutförande framgår av paragrafens tredje stycke. Med uttrycket "genast" efter tillsägelse bör liksom enligt AOst avses den tid som i varje fall är rimlig för åtgärdens utförande. En tillsägelse av polismyndigheten att vidta rättelse bör kunna ske muntligen, t. ex. per telefon. Avsikten är inte att alltför ihärdiga ansträngningar skall behöva läggas ner på att ge en svåranträffad person en tillsägelse. Förelägganden enligt paragrafen måste alltid vara skriftliga.

Ett föreläggande får enligt *andra stycket* avse också skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har ställts upp på eller anbringats på allmän plats utan erforderligt tillstånd. Stycket motsvarar delvis 8 § andra stycket AOst. I ordningslagen har möjligheten att ge förelägganden av detta slag uttryckligen utvidgats till att omfatta fall där egendomen har ställts upp i strid mot givna föreskrifter eller inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet.

I ett föreläggande enligt första eller andra stycket får enligt *tredje stycket* sättas ut vite eller som påföljd anges att rättelse kan komma att ske genom polismyndighetens försorg på den försumliges bekostnad. I motiven till AOst underströks att beslut om tvångsutförande på den enskildes bekostnad i allmänhet borde ha föregåtts av ett vitesföreläggande. Tvångsutförande

borde tillgripas endast sedan det visat sig att vitesföreläggandet inte hade varit effektivt (prop. s. 134). Enligt utredningens mening finns det inte någon anledning att vara så restriktiv med användningen av föreskrifter om tvångsutförande. Ett formellt föreläggande vid äventyr av tvångsutförande skall emellertid i regel ha föregåtts av en mera formlös tillsägelse. Vidare måste i föreläggandet alltid sättas ut den tid inom vilken den försumlige skall vidta åtgärden, låt vara att denna tid kan vara mycket kort. Den person mot vilken ett föreläggande riktas har således möjlighet att själv vidta rättelse. I sådana fall där ett vitesföreläggande kan antas bli verkningslöst eller där det är angeläget att åtgärden genomförs snabbt bör föreskrifter om tvångsutförande kunna tillgripas utan föregående vitesföreläggande. I tredje stycket anges i vilka fall polismyndigheten får vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

Vid farliga eller särskilt ordningsstörande verksamheter eller åtgärder kan den normala gången med tillsägelser och formella förelägganden inte alltid avvaktas. Det har därför föreskrivits att polismyndigheten får vidta åtgärden genast, om det är nödvändigt av hänsyn till trafiken eller till ordning och säkerhet. Föreskriften omfattar både det fallet att ett vitesföreläggande har visat sig verkningslöst och det fallet att åtgärden måste vidtas utan föregående föreläggande. Möjligheten att besluta om tvångsutförande utan föregående föreläggande bör användas sparsamt och endast om verklig fara för allmän ordning och säkerhet eller för trafiken föreligger. Utredningen erinrar i sammanhanget om att enligt 16 § tredje stycket ordningslagen ett föreläggande att vidta en viss åtgärd i princip gäller även om föreläggandet överklagas.

Paragrafen innehåller inte några bestämmelser om hur polismyndighetens kostnader för tvångsåtgärderna skall tas ut av den försumlige. Om kostnaderna inte betalas frivilligt, får de tas ut efter talan vid allmän domstol.

I *fjärde stycket* föreskrivs att ett föreläggande att ta bort en container får riktas även mot containerns ägare. Utredningen hänvisar i denna del till vad som har anförts i avsnitt 6.4.7.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

Enligt 1 § första stycket AvgL gäller lagens bestämmelser om rätt för kommunerna att ta ut avgifter för gatumarksupplåtelser också när tillstånd enligt 2 § AOst ges att ta i anspråk kommunal tomtmark som är allmän plats. Utredningen har i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4.5) föreslagit att kommunerna skall få upplåta sådan kommunal tomtmark som är allmän plats enligt 1 § första stycket ordningslagen med nyttjanderätt. Förslaget innebär vidare att kommunerna i dessa fall skall ha full avtalsfrihet också i fråga om ersättningen för markupplåtelsen. Utredningens förslag förutsätter att en undantagsbestämmelse tas in i 1 § AvgL. Bestämmelsen har tagits in som ett nytt fjärde stycke. I paragrafen har vidare gjorts vissa redaktionella ändringar.

18.3 Förslaget till lag om ändring i renhållningslagen

Utredningen har i den allmänna motiveringen (kap. 7) redovisat sina överväganden och förslag i fråga om gaturenhållning. Utredningens förslag innebär bl. a. att bestämmelserna om gaturenhållning samlas i renhållningslagen och att en uttrycklig skyldighet för fastighetsägarna att hålla rent på viss kvartersmark inom stadsplanelagt område förs in i lagen. Dessa förslag har medfört ändringar i 18 §. Väglagstiftningens renhållningsbestämmelser berörs inte av förslaget. I bestämmelsen i 19 § om gångbanerenhållning görs endast redaktionella ändringar.

De grundläggande bestämmelserna om renhållning har tagits in i 18 § renhållningslagen. Paragrafens första stycke motsvarar i sak vad som gäller nu. Kommunen skall således även i framtiden vara skyldig att utföra olika renhållningsåtgärder på allmänna platser och allmänna vägar inom stadsplanelagt område och på allmänna vägar inom byggnadsplanelagt område. Kommunens skyldighet begränsas liksom nu av det renhållningsansvar som ankommer på väghållaren.

Bestämmelsen i första stycket måste på sikt anpassas till den nya plan- och bygglagen. Efter plan- och bygglagens ikraftträdande bör kommunens renhållningsskyldighet omfatta sådana allmänna platser inom område med detaljplan för vilka kommunen är huvudman (se 15 kap. 5 § PBL).

I 18 § andra stycket föreskrivs en skyldighet för fastighetsägare att hålla rent på sådan kvartersmark inom stadsplan som har iordningställts och upplåtits för allmän trafik. Skyldigheten föreslås inte gälla på kvartersmark som i planen redovisas som s. k. x-område eller z-område. Utredningen hänvisar i dessa delar till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2.1).

Bestämmelsen i 18 § andra stycket kan i begränsad omfattning bli tillämplig på enskilda vägar enligt EVL. Enligt 1 kap 1 § tredje stycket EVL får visserligen vägsamfällighet – vägförening – inte bildas inom område med fastställd stadsplan. En vägförening som har bildats inom icke stadsplanelagd mark upplöses emellertid inte automatiskt, om marken senare läggs under stadsplan. Även inom stadsplanelagt område kan således vägföreningar leva kvar. Om den enskilda vägen dels går över tomtmark, dels uppfyller kraven enligt den här föreslagna bestämmelsen – den har ställts i ordning och upplåtits för allmän trafik – kommer således ett mera långtgående krav på renhållning att gälla än det som föreskrivs i 1 kap. 3 § fjärde stycket EVL (se avsnitt 7.1.3). Någon särskild bestämmelse om detta i EVL torde inte behövas. Det bör tilläggas att förslaget inte nödvändigtvis medför någon skärpning i förhållande till vad som gäller enligt EVL. Renhållningsåtgärderna skall nämligen alltid anpassas efter behovet i det enskilda fallet.

Renhållningsskyldigheten enligt 18 § andra stycket renhållningslagen kommer att medföra en motsvarande begränsning av kommunens städningsskyldighet enligt 20 § renhållningslagen.

I 18 § renhållningslagen har vidare gjorts den ändringen att ändamålet med renhållningen anges i författningstexten. Därvid har angetts att gator m. m. skall hållas i ett sådant skick att skäliga sanitära hänsyn och trevnadshänsyn samt skäliga krav på framkomlighet och trafiksäkerhet blir tillgodosedda. Avsikten är att, liksom hittills, ortsförhållandena och platsens belägenhet

skall beaktas vid bedömningen av kravet på renhållningsåtgärder. Bestämmelserna om vilka renhållningsåtgärder som skall utföras har förts till en ny paragraf, 8 a, i renhållningsförordningen. Någon saklig ändring i dessa bestämmelser har inte gjorts.

Renhållningslagen har slutligen kompletterats med en bestämmelse om straff för den som bryter mot 18 §. Bestämmelsen har tagits in i 24 §.

18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om tillsyn över hundar

De lokala ordningsstadgorna innehåller i stor utsträckning föreskrifter om att hundar som anträffas lösa i strid mot olika lokala ordningsföreskrifter får tas om hand av polisman och avlivas, om de inte hämtas inom viss kortare tid och kostnaderna för omhändertagandet betalas. Föreskrifterna torde ha störst betydelse i fråga om omhändertagande av bortsprungna eller på annat sätt herrelösa hundar.

Som utredningen uttalat i det föregående (avsnitt 11.4.2) bör sådana bestämmelser om omhändertagande och avlivning av hundar som nu finns i lokala ordningsstadgor i framtiden meddelas genom lag. Utredningen har mot bakgrund härav föreslagit att sådana bestämmelser skall tas in i lagen om tillsyn över hundar.

4 a § I *första stycket* finns bestämmelser om att hund som löper lös utan tillsyn får tas om hand av var och en. Till skillnad från vad som är fallet enligt gällande lokal reglering skall var och en som påträffar en herrelös hund få ta hand om denna. Det får nämligen anses lämpligt, inte minst med hänsyn till den trafikfara som löslöpande hundar utgör, att hunden kan tas om hand i avvaktan på ingripande av polis. Omhändertagandet skall emellertid genast anmälas till polismyndigheten eller till hundens ägare.

Någon motsvarighet till gällande lokala regler om hundar som anträffas lösa under omständigheter som strider mot olika lokala ordningsföreskrifter föreslås inte, utan förslaget innehåller endast att hundar som löper lösa utan tillsyn. dvs. herrelösa hundar, skall kunna tas om hand. Enligt utredningens mening är nämligen möjligheten att utdöma straff för överträdelse av lokala ordningsföreskrifter om hundar en tillräckligt ingripande åtgärd. Om hunden vid tillfället är i sällskap med ägaren eller annan vårdare saknas anledning att omhänderta djuret. Det torde i allmänhet inte vara svårt att avgöra om en hund "löper lös utan tillsyn". Om hundens ägare eller annan vårdare inte kan anträffas vid normal efterforskning på eller i närheten av den plats där hunden har påträffats, måste den anses vara utan tillsyn.

Om anmälan gjorts till polismyndigheten, får myndigheten enligt vad som föreskrivs i *andra stycket* besluta om hur hunden tills vidare skall förvaras. Hunden torde, liksom nu, i allmänhet komma att föras till ett hundstall eller liknande anläggning för djur. Placering hos enskilda kan emellertid också förekomma. Underrättelse om omhändertagande av hund skall enligt förslaget alltid delges. Härigenom kommer det inte att råda någon tvekan om vid vilken tidpunkt djuret tidigast får överlåtas eller avlivas. Om ägaren är okänd eller inte kan anträffas, skall enligt förslaget kungörelse om

omhändertagandet föras in i ortstidning. I kungörelsen skall tas in upplysning om vilken dag som hunden senast skall hämtas och om att den i annat fall kan komma att överlåtas eller dödas.

I *tredje stycket* ges föreskrifter om rätt för polismyndigheten att överlåta eller avliva en hund som inte har hämtats inom tre veckor från det att delgivning skedde eller kungörelse om omhändertagandet var införd i ortstidning. Överlåtelse av omhändertagen hund kan ske med eller utan vederlag. Enligt vad utredningen har inhämtat torde vederlag mera sällan utgå. Polismyndigheten kan emellertid också, om detta med hänsyn till omständigheterna skulle vara mera lämpligt, besluta att omhändertagandet skall bestå tills vidare. När omhändertagandet på detta sätt består efter lösensfristens utgång, kan polismyndigheten när som helst överlåta eller avliva djuret. Ägaren har emellertid rätt att även under denna tid hämta hunden mot betalning av samtliga kostnader för omhändertagandet. Om ägaren efter lösensfristens utgång men innan hunden har överlåtits eller avlivats anmäler att han vill ha sitt djur tillbaka, bör överlåtelse eller avlivning givetvis inte ske. Polismyndigheten bör i detta fall kunna bestämma en ny – informell – sista dag för avhämtning. Särskilda bestämmelser om förfarandet i sådana fall behövs enligt utredningens uppfattning inte, utan polismyndigheten bör kunna förfara på det sätt som är mest praktiskt. När en omhändertagen hund har överlåtits i vederbörlig ordning har ägaren givetvis förlorat varje rätt till djuret.

Enligt *fjärde stycket* skall paragrafens bestämmelser om hundens ägare gälla också den som har mottagit hunden till underhåll eller nyttjande. Sistnämnda uttryck har samma innebörd som i 3 och 4 §§ lagen om tillsyn över hundar. Den som mera tillfälligt har fått hand om en hund bör således inte likställas med ägaren, utan det bör föreligga ett mera fast vårdnadsförhållande för att någon skall anses ha trätt i ägarens ställe (prop. 1943:191 s. 19).

Som nämnts i den allmänna motiveringen är hittegodslagen i och för sig tillämplig på omhändertagande av bortsprungna hundar. De här föreslagna bestämmelserna skall emellertid enligt vad som anges i *femte stycket* tillämpas i stället för hittegodslagens regler. Bestämmelser om omhändertagande och avlivning av hundar finns i bl. a. jaktlagen, djurskyddslagen och hundskattelagen men även i åtskilliga andra författningar. Dessa bestämmelser ger i många fall en mera långtgående rätt att omhänderta och döda eller vidta annan åtgärd med hundar än vad som föreslås i ifrågavarande paragraf. Detta gäller t. ex. möjligheterna att döda hund som jagar eller ofredar villebråd och som inte låter sig upptas (22 § tredje stycket jaktlagen). Om en sådan hund även är att anse som herrelös, skulle det kunna uppkomma tveksamhet om vilken författning som skall tillämpas. För att undanröja tolkningssvårigheter av detta slag har i femte stycket också tagits in en bestämmelse om att vad som föreskrivs i paragrafen inte inverkar på den rätt att omhänderta hund eller att avliva eller vidta annan åtgärd med hunden som kan finnas enligt lag eller annan författning. Den omständigheten att en hund är bortsprungen påverkar således inte möjligheten att i den ordning som föreskrivs i annan författning omhänderta eller döda den.

Bestämmelser om dödande av bitska eller fårdrivande hundar finns i 3 §

lagen om tillsyn över hundar. Någon risk för konflikt mellan dessa bestämmelser och de nu föreslagna finns enligt utredningens mening inte.

4b § Paragrafen reglerar fördelningen av kostnaderna för omhändertagande av bortsprungna hundar.

I *första stycket* föreskrivs att kostnader som har föranletts av omhändertagande av en bortsprungen hund skall förskotteras av allmänna medel. Hit hör t. ex. kostnader för djurets dagliga vård och underhåll, veterinärkostnader o. d., transporter, lokalkostnader, delgivnings- och kungörelsekostnader och kostnader för avlivning. Även ersättning till enskilda som enligt polismyndighetens beslut tills vidare har tagit hand om djuret skall utgå av allmänna medel, i den mån avtal inte har träffats om kostnadsfri placering.

Enligt *andra stycket* skall alla kostnader för omhändertagandet och därav föranledda åtgärder betalas av hundens ägare eller av den som har mottagit hunden till underhåll eller nyttjande. Detta gäller oavsett om denne begär att få tillbaka hunden eller inte.

Om ägaren vill få tillbaka djuret, har han i princip en skyldighet att lösa detta. I *tredje stycket* föreskrivs således att polismyndigheten får besluta att hunden inte skall lämnas ut förrän kostnaderna har betalats. Polismyndigheten har också getts rätt att sätta ned eller efterge ersättningsskyldigheten, om särskilda skäl föreligger. Omständigheterna kan nämligen någon gång vara sådana att det framstår som oskäligt att låta ägaren svara för kostnaderna fullt ut eller ens till någon del. Det får ankomma på polismyndigheten att från fall till fall bedöma om omständigheterna är sådana att nedsättning eller eftergift bör medges.

Om vederlag någon gång har utgått vid överlåtelse av en hund, t. ex. för att hunden är särskilt värdefull, skall den summa som har influtit från försäljningen avräknas på det belopp som ägaren eller annan ersättningsskyldig skall betala. En bestämmelse om detta har tagits in i *fjärde stycket*. Om ägaren även efter ett kungörelseförfarande är okänd eller inte kan anträffas, får kostnaderna för omhändertagandet stanna på staten till den del de inte kan tas ut ur en eventuell köpeskilling. Utredningen har inte ansett att det behövs någon särskild bestämmelse om detta.

Det bör tilläggas att tillämpningsföreskrifter till de föreslagna bestämmelserna vid behov kan meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om kungörande av lagar och andra författningar

Förslaget har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.5.4) till vilken utredningen hänvisar.

18.6 Förslaget till lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik

Inledande bestämmelser

1 § Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Detta anges omfatta trafik med tunnelbana, spårväg och sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i YTL. Hit hör beställningstrafik med tyngre fordon – i allmänhet bussar – beställningstrafik med lättare fordon – t. ex. taxitrafik – turisttrafik och linjetrafik. Utredningen har i avsnitt 16.2.3 redogjort närmare för vad som avses med dessa olika former av trafik. Lagen får betydelse främst för tunnelbane-, buss- och spårvägstrafiken.

2 § I paragrafen anges vad som avses med uttrycket trafiktjänsteman. I lagen har en trafiktjänsteman getts vissa befogenheter i förhållande till den allmänhet som reser med kollektiva färdmedel eller som annars uppehåller sig inom trafikföretagets område, t. ex. en rätt att meddela de anvisningar m. m. som behövs och att i skilda situationer vägra en resande tillträde till trafikföretagets område eller uppmana honom att lämna detta. Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 16.3.4.3) föreslås emellertid inte att trafikpersonalen skall få avvisa eller avlägsna en resande som vägrar att efterkomma sådana anvisningar eller uppmaningar. Enligt paragrafen skall som trafiktjänsteman anses den som är anställd hos ett trafikföretag – dvs. ett företag som driver sådan trafik som anges i 1 § – och som har uppgifter som avser ordningen och säkerheten inom företagets område. Detta gäller i första hand förare, konduktörer, spärrvakter, stations- och plattformsvakter och särskild kontrollpersonal. Även annan personal som svarar för ordningen och säkerheten är trafiktjänsteman. Avgörande för om en viss arbetstagare är att anse som trafiktjänsteman blir alltså vilka arbetsuppgifter som trafikföretaget genom instruktioner, befattningsbeskrivningar e. d. tilldelar honom. Den allmänhet som reser med kollektiva färdmedel har i allmänhet anledning att utgå från att den som meddelar anvisningar eller tillsägelser eller som annars utövar de befogenheter som lagen ger en trafiktjänsteman också är en sådan tjänsteman. Motsvarande regler gäller för järnvägstrafiken.

Lagens bestämmelser om trafiktjänsteman skall enligt paragrafen gälla bara för den som genom att bära uniform eller märke eller på något annat sätt, t. ex. genom legitimation, visar att han är trafiktjänsteman. Det måste således klart framgå för den enskilde att den som handlar enligt lagens bestämmelser är trafiktjänsteman. I vissa fall, t. ex. i fråga om spårvagns-, buss- eller taxiförare, framgår det givetvis redan av omständigheterna att föraren är trafiktjänsteman.

Ordningsföreskrifter

3 § Paragrafen innehåller bestämmelser om de grundläggande befogenheterna för trafiktjänsteman att meddela de anvisningar som behövs för att ordningen och säkerheten inom trafikföretagets område skall upprätthållas.

Frågan har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen. Det bör tilläggas att polismän samt ordningsvakter som har förordnats att tjänstgöra inom trafikföretagets område har samma rätt att meddela anvisningar o. d. för upprätthållande av ordning och säkerhet. Deras befogenheter i detta hänseende följer av 1 och 8 §§ polislagen resp. 8 § lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Åtskilliga bestämmelser i lagen gäller för trafikföretagets område. Detta utgörs i princip av det område som företaget disponerar för trafikdriften. Utrymmen som väntsalar, biljetthallar och andra utrymmen där allmänheten betjänas hör alltid till trafikföretagets område. Detsamma gäller givetvis i fråga om själva färdmedlet. För tunnelbanetrafiken, som bedrivs helt skild från annan trafik, bör hela det område som är avsett för trafiken anses ingå i trafikföretagets område. Spårvägs-, buss- och taxitrafik förekommer emellertid i den vanliga trafikmiljön. Det kan i sådana fall inte komma i fråga att anse t. ex. en busshållplats eller en taxistation eller sådan del av en spårvägs spårområde som löper i gatan utan stängsel e. d. mot annan trafik som hörande till trafikföretagets område. För dessa former av trafik kan således, utöver väntsalar o. d., normalt endast själva färdmedlet anses ingå i trafikföretagets område. Till detta område bör vid spårvägstrafik också räknas sådana banvallar, plattformar och liknande områden som är skilda från annan trafik.

Vissa delar av ett trafikföretags område kan utgöra allmän plats enligt ordningslagen genom att de används för allmän trafik i ordningslagens mening. Detta gäller framför allt nedgångar till tunnelbanestationer, gångtunnlar, passager och liknande områden till vilka allmänheten har fritt tillträde. Även större vänthallar o. d. kan någon gång anses vara nyttjade för allmän trafik och de utgör då allmänna platser. Som tidigare nämnts bör gator och vägar i allmänhet inte anses ingå i trafikföretagets område. För sådana delar av ett trafikområde som är allmänna platser, antingen generellt enligt ordningslagen eller genom beslut av kommunen, kan kommunen meddela lokala ordningsföreskrifter. De lokala ordningsföreskrifterna får enligt den föreslagna bestämmelsen i 8 § tredje stycket ordningslagen inte avse frågor som är reglerade i annan ordning. Kommunerna kan således inte meddela föreskrifter i frågor som regleras i lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik, t. ex. om alkoholförtäring inom ett trafikföretags område eller om förbud mot att beträda spårområde. Däremot kan man genom lokala ordningsföreskrifter reglera frågor som inte omfattas av lagen, t. ex. förbud mot nedskräpning eller affischering inom sådana delar av trafikföretagets område som är allmän plats.

4 § I paragrafen finns bestämmelser om förtäringsförbud. Förbudet gäller inte, om förtäringen sker vid tillåten servering av alkoholdrycker, dvs. om tillstånd till servering finns enligt LHD. Detta förekommer knappast i de former av kollektivtrafik som omfattas av lagen. Trafikföretaget kan enligt paragrafen medge undantag från förtäringsförbudet, t. ex. vid beställningstrafik med buss. Den omständigheten att trafikföretaget har medgivit att viss alkoholförtäring får förekomma innebär givetvis inte någon begränsning i den skyldighet att söka tillstånd enligt LHD som kan finnas. Till paragrafen

anknyter bestämmelserna i 9 § om beslag och förverkande. Förtäringsförbudet är straffsanktionerat i 8 §.

5 § Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 1 § järnvägstrafiklagen. Av skäl som anförts i den allmänna motiveringen har förbudet mot att beträda spårområde för tunnelbana gjorts undantagslöst. Utredningen hänvisar i övrigt till vad som har anförts i avsnitt 16. 3.4.2 och till prop. 1983/84:117 med förslag till järnvägstrafiklag, m. m. s. 95 och 221. Överträdelse av bestämmelserna i 5 § medför straff enligt 8 §.

6 § I paragrafen finns ett förbud mot att utan trafikföretagets tillstånd medföra egendom av farlig beskaffenhet eller egendom som kan orsaka avsevärd olägenhet inom företagets område. Bestämmelser av detta slag är vanliga i reglementena. Med farlig egendom avses t. ex. laddade skjutvapen, sådana explosiva eller brandfarliga varor som lätt kan fås att explodera eller antändas och föremål som genom att de är vassa eller har farliga utskjutande delar kan skada medpassagerarna. Egendom som kan orsaka avsevärd olägenhet för andra får inte heller medföras. Detta gäller i vissa fall hundar eller andra djur som kan medföra obehag för allergiska personer och ämnen som genom sin lukt kan vara besvärande för omgivningen. Om trafikföretaget har reserverat vissa vagnar e. d. för resande med djur, kan en trafiktjänsteman således vägra en resande att medföra djur i andra vagnar. Även andra föremål än de nu nämnda, som kan orsaka skada eller obehag, omfattas av bestämmelsen. I 7 § finns bestämmelser om att den som medför sådan egendom får vägras tillträde till trafikföretagets område eller uppmanas att lämna detta. Paragrafen är inte straffsanktionerad.

7 § I fråga om innehållet i paragrafen hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen.

Det kan tilläggas att en trafiktjänsteman givetvis har den rätt som enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken tillkommer var och en att gripa den som efter att ha begått brott som kan medföra fängelse anträffas på bar gärning samt den rätt som enligt 24 kap. 1 och 4 §§ BrB tillkommer var och en att bruka våld i nödvärns- eller nödsituationer.

Ansvar m. m.

8 § Enligt paragrafen skall den som bryter mot lagens bestämmelser om förtäringsförbud eller förbud att beträda spårområde straffas med böter, högst 1 000 kronor. Straffbestämmelsen gäller inte, om gärningen är belagd med straff i någon annan författning. Olovligt beträdande av ett spårområde kan t. ex. under vissa omständigheter vara att bedöma som olaga intrång eller som vårdslöshet i trafik. Samma straff föreskrivs också för den som genom olika åtgärder äventyrar säkerheten i trafiken. Även andra åtgärder än de som särskilt nämns i paragrafen räknas hit, t. ex. att använda nödbroms utan fog (jfr dock 16 kap. 15 § andra stycket BrB). Andra åtgärder som mera är av ordningskaraktär omfattas inte av straffbestämmelsen. Denna blir tillämplig så snart någon genom att missbruka en mekanisk eller teknisk

anordning, som behövs för trafiken, utsätter sig själv eller andra för fara. Vid buss- eller taxitrafik kan åtgärder enligt paragrafen ibland bli att bedöma som vårdslöshet i trafik. Om en handling som i och för sig faller under bestämmelsen företas för att avvärja fara för liv eller hälsa eller för att rädda värdefull egendom e. d., medför förfarandet i allmänhet ansvarsfrihet enligt nödrättsbestämmelsen i 24 kap. 4 § BrB.

Vid utredningens enkätundersökning hos trafikföretag m. fl. har frågan om ett uttryckligt förbud mot att missbruka nödbroms eller mot att hindra stängning av dörrar aktualiserats. Sådana förfaranden faller i och för sig under bestämmelsen. Huruvida åtgärden i det enskilda fallet äventyrar säkerheten i trafiken får bedömas från fall till fall.

9 § Paragrafen motsvarar i allt väsentligt bestämmelsen i 18 § ordningslagen om beslag och förverkande av spritdrycker, vin eller starköl som dricks i strid mot en lokal ordningsföreskrift. Bestämmelsen omfattar, till skillnad från vad som gäller enligt 18 § ordningslagen, inte alkoholdrycker som påträffas hos någon som vid tillfället för överträdelsen var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen. Utredningen har ansett att det inte finns samma behov av en möjlighet att förverka drycker från annan än den som har överträtt ett förtäringsförbud inom områden för kollektivtrafik som när det är fråga om förtäringsförbud i lokala ordningsföreskrifter. När det gäller spritförtäring m. m. i kollektivtrafik kan det också vara svårare att avgöra om en passagerare är i sällskap med den som har överträtt förtäringsförbudet och om de drycker som han medför är avsedda även för den som överträdde förbudet.

Utredningen erinrar om att beslag och förverkande av alkoholdrycker från ungdomar ofta kan ske även med stöd av 79 § LHD.

18.7 Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen

Som nämnts i den allmänna motiveringen har riksdagen under våren 1985 antagit en ny järnvägstrafiklag. Lagen träder i kraft den 1 maj 1985.

6 kap.

1 § I paragrafen har gjorts de ändringar som föranleds av utredningens förslag till lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik (5 §). Järnvägstrafiklagens bestämmelser om förbud mot att beträda spårområde kommer till följd härav endast att omfatta spårområde för järnväg.

Straffbestämmelsen i 6 kap. 1 § järnvägstrafiklagen har flyttats till en särskild paragraf (8 §).

1a § Paragrafen motsvarar den bestämmelse om förbud mot att förtära sprit, vin eller starköl som har föreslagits i fråga om sådan kollektivtrafik som omfattas av lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.

Liksom beträffande annan kollektiv persontrafik får järnvägen för särskilda fall medge undantag från förtäringsförbudet. Utredningen erinrar

om att järnvägens tillstånd till alkoholförtäring inom järnvägens område inte ersätter det tillstånd till servering som kan behövas enligt LHD.

3 § I paragrafen har gjorts de ändringar som följer av att bestämmelserna om förbud mot att beträda spårområden för tunnelbana och spårväg har förts över till lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik. Vidare har järnvägstjänstemän i säkerhets- eller ordningstjänst getts möjlighet att från järnvägens område avlägsna den som har överträtt förtäringsförbudet i 1a §. Överträdelse av förbudet kan enligt förslaget inte i något fall medföra omhändertagande. Om den som överträder förbudet är berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken, kan han emellertid omhändertas på dessa grunder.

8 § Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som överträder tillträdesförbudet enligt 1 § eller förtäringsförbudet enligt 1a §.

9 § Paragrafen motsvarar förverkandebestämmelsen i 9 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.

18.8 Förslaget till lag om ändring i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m.

1 § Paragrafens tredje stycke innehåller f. n. en bestämmelse om förverkande av spritdrycker, vin eller starköl, som någon i strid mot föreskriften i 16 § andra stycket AOst har medfört vid offentlig tillställning. Bestämmelsen har förts över till den föreslagna lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

2 § Femte punkten av paragrafen har kompletterats med de bestämmelser som behövs till följd av utredningens förslag om att ordningsvakter, som har förordnats att tjänstgöra inom ett trafikföretags område, befattningshavare i ordnings- och säkerhetstjänst vid järnväg och trafiktjänstemän som omfattas av lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik skall få verkställa beslag av alkoholdrycker som dricks i strid med förtäringsförbuden i 6 kap. 1a § järnvägstrafiklagen och 4 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik.

18.9 Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med drycker

I 56 § första stycket LHD finns bestämmelser om förbud mot att på serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller, dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Enligt andra stycket gäller bl. a. ett förbud mot att någon dricker eller tillåts dricka alkoholdrycker på serveringsställe, där alkoholdrycker inte får serveras. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att

alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal inte heller får förvaras i lokalen, om det inte är uppenbart att dryckerna inte är avsedda att drickas på stället.

Utredningen har i den allmänna motiveringen föreslagit att bestämmelser skall tas in i järnvägstrafiklagen om förbud mot förtäring av spritdrycker, vin och starköl inom järnvägens område annat än i samband med tillåten servering av sådana drycker. Förtäring av medhavd öl skall dock vara tillåten i järnvägståg, även om tillstånd till ölservering finns. Detta innebär således ett avsteg från vad som nu gäller enligt 56 § första stycket LHD. I ett tillägg till bestämmelsen har därför föreslagits att förbudet enligt första stycket inte skall gälla i fråga om förtäring av öl på järnvägståg i inrikes trafik. Det bör uppmärksammas att undantaget från förbudet endast gäller för järnvägståg och således inte för trafikföretagets område i övrigt.

18.10 Förslaget till lag om ändring i lagen om skydd för viss tjänsteutövning

Till lagen har fogats en bestämmelse om att det skydd för myndighetsutövning som avses i 17 kap. 5 § BrB skall tillkomma också tjänsteman som avses i 2 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik. Förslaget har motiverats i avsnitt 16.3.4.4.

18.11 Förslaget till lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Utredningen har i den allmänna motiveringen föreslagit att bestämmelserna i LAS om allmänna sammankomster och i AOst om offentliga tillställningar skall föras samman till en författning. Som grund för förslaget har utredningen angett både konstitutionella skäl, nämligen att bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar numera i allt väsentligt måste meddelas genom lag, och det förhållandet att i stor utsträckning samma bestämmelser gäller och även i fortsättningen bör kunna gälla för sammankomster och tillställningar. Beträffande de enskilda bestämmelserna i lagförslaget har utredningen som nämnts begränsat sitt arbete till att i huvudsak avse en lagteknisk översyn. Bestämmelserna har härvid anpassats till RF:s regler om normgivningsmakten och om medborgerliga fri- och rättigheter. Vissa särskilda frågor rörande sammankomster och tillställningar har behandlats i avsnitt 17.3 (gatumusik), 17.4 (säkerhetsföreskrifter för föreställnings- och mötestält) och 17.5 (säkerhetsföreskrifter för tivolianordningar).

Det kan redan nu nämnas att någon motsvarighet till bestämmelsen i 22 § första stycket AOst om rätt för kommun att genom lokal ordningsstadga reglera frågor om tillträde till och om ordningen vid offentliga tillställningar inte föreslås. Enligt utredningens mening finns det numera inte något behov av att låta kommunerna meddela sådana generella föreskrifter. De föreskrifter som kan behövas i dessa hänseenden bör i stället meddelas av polismyndigheten i samband med tillståndsgivningen eller när en anmälan

om en offentlig tillställning ges in. Föreskrifterna kan då anpassas bättre efter tillställningens innehåll och utformning.

Inledande bestämmelser

1 § Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Vad som avses med allmän sammankomst resp. offentlig tillställning framgår av lagens 2 och 4 §§.

2 § Paragrafens *första stycke* motsvarar sakligt sett 1 § första stycket LAS. Utredningen har dock valt en annan metod än den nuvarande uppräkningen i 1 § LAS för att ange vad som är att hänföra till begreppet allmän sammankomst. Enligt 1 § LAS gäller lagen för allmän sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Fr. o. m. den 1 januari 1977 gäller lagen också för allmänna teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Sådana möten m. m. som utgör allmänna sammankomster enligt LAS omfattas av RF:s skydd för församlingsfriheten, dvs. mötesfriheten och demonstrationsfriheten enligt 2 kap. 1 § RF. Utredningen har ansett det lämpligt att vid angivande av vad som är en allmän sammankomst direkt anknyta till bestämmelserna i RF om församlingsfrihet. Som en allmän sammankomst enligt lagen skall således anses en sammankomst vid vilken mötesfriheten eller demonstrationsfriheten utövas. Detta innebär inte någon saklig ändring i förhållande till gällande rätt. För klarhetens skull har i paragrafen tagits in exempel på de vanligaste formerna av allmänna sammankomster.

Församlingsfriheten redovisas i RF som två skilda friheter, mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Mötesfriheten definieras i RF som en frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfriheten innefattar en frihet att anordna och deltaga i demonstrationer på allmän plats. Uppdelningen i två begrepp har gjorts bl. a. för att markera de skillnader i det typiska funktionssättet som finns mellan ett möte och en demonstration.

Som tidigare nämnts är en allmän sammankomst enligt LAS och den föreslagna lagen alltid ett grundlagsskyddat möte eller demonstration. Begreppen "mötesfrihet" och "demonstrationsfrihet" i RF omfattar emellertid mera än vad som innefattas i uttrycket "allmän sammankomst". Mötesfriheten enligt RF omfattar även enskilda möten, medan bestämmelserna om allmänna sammankomster endast gäller för sammankomster som är allmänna. En allmän sammankomst måste vara anordnad för allmänheten eller öppen för allmänheten eller kunna anses som jämställd med en sammankomst som anordnas för allmänheten eller som är öppen för allmänheten. På samma sätt förhåller det sig med demonstrationsfriheten. RF:s bestämmelser om demonstrationsfrihet gäller även till förmån för ensamdemonstranten. Demonstrationen blir emellertid en allmän sammankomst först sedan ett visst antal människor faktiskt har samlats för att delta i demonstrationen. Hur många människor som faktiskt måste ha samlats för

att en demonstration skall anses utgöra en allmän sammankomst kan inte entydigt anges. JO (1975 s. 92) har uttalat att deltagarantalet visserligen inte har någon självständig betydelse men att ett litet antal deltagare, t. ex. fem-tio personer, är en omständighet som tillsammans med andra faktorer kan ha avgörande betydelse och föranleda att sammankomsten inte anses som allmän. För att en demonstration skall anses föreligga – och således inte enbart lösa folksamlingar e. d. – får vidare krävas att något slags åsiktsmanifestation förs fram. För att demonstrationen också skall bli att betrakta som en allmän sammankomst, torde fordras – förutom närvaron av ett visst antal deltagare – att det är fråga om ett i någon mån organiserat arrangemang (se SOU 1975:75 s. 192).

Begreppet mötesfrihet i RF har utformats i nära anslutning till yttrande- och informationsfrihetsbegreppet. I motiven till 1976 års ändringar i RF anfördes att sammankomster som avsåg sådant framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna också skulle omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten (prop. 1975/76:209 s. 111). De sammankomster som skulle omfattas av skyddet för mötesfriheten borde härvid beskrivas med hjälp av en exemplifierande uppräkning av vissa kvalificerade syften i anslutning till beskrivningarna av yttrande- och informationsfriheterna. Mötesfriheten borde därför beskrivas som en frihet att anordna och bevista sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med sammankomster för "annat liknande syfte" avsågs bl. a. gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning.

Även konstnärliga uttrycksformer omfattas således av skyddet för mötesfriheten. Utredningen har i avsnitt 17.1 närmare redogjort för bakgrunden till den lagstiftning genom vilken de konstnärliga uttrycksformerna tillerkändes uttryckligt grundlagsskydd och för den följdlagstiftning genom vilken sammankomster för framförande av konstnärliga verk fördes över från AOst till LAS. De sammankomster för framförande av konstnärliga verk som i dag faller under 1 § LAS kommer även med utredningens beskrivning av begreppet att vara allmänna sammankomster. Beträffande tolkningen av uttrycket "konstnärligt verk" i 2 kap. 1 § RF hänvisar utredningen till vad som har anförts i avsnitt 17.1.

Andra stycket motsvarar 1 § andra stycket LAS.

3 § Paragrafen, som motsvarar 1 § tredje stycket LAS, innehåller bestämmelser om s. k. blandade tillställningar, dvs. tillställningar där det förekommer dels inslag som är att betrakta som sammankomst, dels inslag som är offentlig tillställning. Huvudregeln är att skilda regler blir tillämpliga på de olika delarna av arrangemanget. I förarbetena till AOst och LAS framhölls att detta många gånger kunde te sig osmidigt och opraktiskt. Mot bakgrund härav infördes undantagsregeln i 1 § tredje stycket LAS. Om t. ex. ett politiskt möte följdes av ett par sångnummer av en berömd sångare, torde sammankomsten enligt vad som framhölls i förarbetena få anses som en allmän sammankomst, även om publiken kunde antas ha samlats i stor utsträckning för sångens skull. I de fall där tvekan uppstod om en tillställning skulle hänföras till det ena eller andra slaget borde i regel den författning anses tillämplig som gav den största friheten, nämligen LAS. I viss mån

liknande synpunkter kunde enligt departementschefen tillämpas om det vid något som inte i sig var en offentlig tillställning, t. ex. servering på restaurang eller café, förekom inslag av underhållning. Så snart man kunde betrakta inslaget som ett självständigt arrangemang i form av en konsert eller en kabaré borde det dock falla under reglerna om offentliga tillställningar (numera allmänna sammankomster). Underhållning som enbart bestod av radio- eller grammofonmusik eller TV kunde enligt departementschefen i regel inte anses som en självständig tillställning (prop. 1956:143 s. 155).

Inom utbildningsdepartementet har aktualiserats frågan om hur filmförevisning eller förevisning av videogram – dvs. arrangemang som till sin typ är allmänna sammankomster – bör bedömas när visningen sker antingen i samband med en offentlig tillställning, exempelvis en utställning eller en varumässa, eller vid något som inte i och för sig är att hänföra till en tillställning, t. ex. på caféer och barer, i affärslokaler o. d. Utredningen vill därför kort beröra denna fråga.

Vad först gäller det fallet att förevisningen sker vid en offentlig tillställning torde förevisningen, om den sker på ett sådant sätt att den kan betraktas som ett självständigt publikdragande arrangemang, t. ex. genom att den sker i en särskild lokal, i allmänhet få betraktas som en självständig allmän sammankomst. Om film- eller videogramvisningen, som oftast är fallet, sker inomhus, fordras emellertid varken tillstånd till eller anmälan om sammankomsten. Om förevisningen är av mera anspråkslös natur, t. ex. genom att filmen eller videogrammet visas i en monitor eller på en mindre skärm i anslutning till något utställningsobjekt, torde den emellertid inte kunna betraktas som ett självständigt arrangemang. Den får då anses ingå som en del i den offentliga tillställningen.

Likartade bedömningar får göras i fråga om film- eller videogramvisning som förekommer vid något som inte är en offentlig tillställning, t. ex. på en bar eller i en affärslokal. Om visningen sker på ett sådant sätt att avsikten uppenbarligen är att dra publik till visningen eller om publik faktiskt samlas just för film- eller videogramvisningens skull, torde förevisningen få betraktas som ett självständigt arrangemang i form av en allmän sammankomst. Film- eller videogramvisning som inte har detta publikdragande syfte kan emellertid inte betraktas som självständiga arrangemang i form av allmänna sammankomster. En sådan förevisning faller således utanför regleringen i den föreslagna lagen.

4 § Paragrafen motsvarar 9 § AOst. I första stycket har uttrycket "marknadsnöje" bytts ut mot "marknad". Detta innebär att marknaden som helhet anses som en offentlig tillställning. Tillståndskravet i 5 § kommer således att gälla för själva marknaden. Ingenting hindrar dock att tillstånd söks och meddelas särskilt för t. ex. tivolinöjen som skall förekomma vid marknaden.

Det s. k. offentlighetsrekvisitet i andra stycket har i fråga om de offentliga tillställningarna anpassats till vad som gäller för allmänna sammankomster. Detta torde, med hänsyn främst till den särskilda regeln för offentliga tillställningar i tredje stycket, inte medföra några problem i den praktiska tillämpningen. I paragrafen har vidare gjorts vissa redaktionella ändringar.

Anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning

Möjligheterna att inskränka rätten att anordna allmänna sammankomster är starkt begränsade genom RF:s bestämmelser om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna. Enligt 2 kap. 14 § första stycket får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot. Vidare gäller den mera allmänna bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket RF om att begränsningar i bl. a. opinionsfriheterna endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningarna aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. De särskilda begränsningsändamålen i 2 kap. 14 § första stycket RF har utformats främst med tanke på att regleringen i LAS om bl. a. tillstånds- och anmälningsskyldighet, upplösning m. m. skulle få grundlagsstöd (SOU 1975:75 s. 131, prop. 1975/76:209 s. 111).

För de skilda opinionsfriheterna, dvs. yttrande- och informationsfriheterna, mötes- och demonstrationsfriheterna, föreningsfriheten och religionsfriheten, gäller enligt RF olika regler om begränsningsändamålen. I motiven till 1976 års ändringar i RF uppmärksammades att de olika friheterna ofta griper in i varandra. Så är t. ex. rätten att uttrycka åsikter eller att utöva sin religion ofta ett viktigt moment i mötes- och demonstrationsfriheterna. Föredragande departementschefen godtog fri- och rättighetsutredningens förslag om olika begränsningsregler för skilda opinionsfriheter men framhöll att det blev av stor betydelse att kunna dra klara gränser mellan de olika rättighetsreglernas tillämpningsområden. Som begränsningar i mötesfriheten borde, som utredningen hade föreslagit, endast anses bestämmelser som direkt tar sikte på att reglera mötesfriheten, dvs. bestämmelser som har sin främsta grund i det regleringsbehov som från t. ex. ordnings- och trafiksynpunkter följer av att många människor kommer samman. Detsamma skulle gälla i fråga om demonstrationsfriheten. De regler som begränsade yttrande- och informationsfriheterna borde således hänföras endast till yttrande- eller informationsfrihetens sakområde, även om de utövades vid ett möte eller en demonstration. En yttrandefrihetsbegränsning som hade utformats så att den endast gällde yttranden vid sammankomster borde däremot betraktas som en inskränkning av både yttrandefriheten och mötesfriheten, och en sådan begränsning kunde således göras endast om de i RF angivna förutsättningarna för begränsningar i de båda berörda rättigheterna förelåg samtidigt (prop. 1975/76:209 s. 104, SOU 1975:75 s. 129, 192).

Vid remissbehandlingen av fri- och rättighetsutredningens förslag hade kritiserats bl. a. att religionsfriheten hade getts ett absolut skydd – enligt RF får religionsfriheten inte begränsas. Man hävdade att RF härigenom inte gav klart uttryck för att de begränsningar som i allmänhet får göras i yttrandefriheten, mötesfriheten m. m. får göras också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang.[1]

Departementschefen medgav att den föreslagna regleringen kunde ge en felaktig uppfattning om styrkan i skyddet för religionsfriheten men framhöll att det var självklart att reglerna om religionsfrihet inte hindrade att

[1] Jfr 3 § religionsfrihetslagen (1951:680), som dock hade tillkommit före 1974 års RF.

bestämmelserna om begränsning av t. ex. mötes- och demonstrationsfriheterna var tillämpliga också när dessa friheter utövades i religiösa sammanhang (prop. 1975/76:209 s. 114). De moment i religionsfriheten som inte hämtade inslag från övriga opinionsfriheter borde dock inte kunna underkastas några särskilda begränsningar.

Sammanfattningsvis gäller således att bestämmelser som endast tar sikte på att begränsa själva mötessituationen eller rätten att anordna ett grundlagsskyddat möte (eller en demonstration) skall ses som en begränsning enbart av mötes- eller demonstrationsfriheten enligt RF. Om bestämmelserna därjämte syftar till att reglera exempelvis de yttranden som får förekomma vid en sammankomst måste emellertid också grundlagens krav för begränsningar av yttrandefriheten vara uppfyllda.

De offentliga tillställningarna berörs inte av RF:s regler om begränsningar av fri- och rättigheterna. Detta innebär att rätten att anordna offentliga tillställningar kan underkastas längre gående inskränkningar än de som enligt 2 kap. 12 § andra stycket och 14 § första stycket RF gäller i fråga om allmänna sammankomster.

I de följande paragraferna (5–13 §§) behandlas begränsningarna i möjligheterna att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Även andra bestämmelser i lagen innebär sådana begränsningar, exempelvis reglerna om upplösning av och förbud mot förnyande av sammankomster och tillställningar (18 och 19 §§).

5 § Paragrafens *första stycke* motsvarar 3 § första stycket LAS och 12 § första stycket AOst.

Yttrandefrihetsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit att det i RF förs in bestämmelser som innebär att krav på tillstånd till anordnande av allmänna sammankomster inte skall få föreskrivas. Enligt förslaget skall förbud mot sammankomster och demonstrationer få utfärdas endast vid krig eller krigsfara eller för att motverka farsot. Anmälningsplikt skall dock få föreskrivas, liksom en rätt för myndighet att meddela bestämmelser om tid och plats för den enskilda demonstrationen eller sammankomsten och om ordningen vid denna.

Samma förslag fördes fram i yttrandefrihetsutredningens debattbetänkande (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Bland remissinstanserna gick meningarna i frågan isär. En grupp instämde i utredningens förslag, medan en ungefär lika stor grupp förordade att tillståndskravet skulle behållas. Motiveringen för den senare ståndpunkten var i allmänhet att reglerna om rätt att upplösa en sammankomst eller en demonstration inte är tillräckliga för att hindra allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller för att avvärja fara för skada på person eller egendom. Man framhöll att det ibland är möjligt att redan på förhand bedöma att en sammankomst inte kan genomföras utan fara och att det då är olyckligt om ingripande kan ske först sedan sammankomsten har påbörjats. Till de remissinstanser som avstyrkte förslaget hörde Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges polischefer.

Domareförbundet hänvisade bl. a. till att t. ex. de politiska partierna under senare tid i ökad utsträckning har satsat på s. k. torgmöten för att förmedla sina budskap. Därvid är vissa tider och platser särskilt attraktiva. Polismyn-

dighetens tillståndsgivning fyller här den väsentliga funktionen att förhindra att partierna uppträder samtidigt, något som enligt förbundet snarast skulle motverka yttrandefriheten. I dessa fall vore det olyckligt om myndigheterna skulle kunna ingripa först i efterhand genom att upplösa mötet sedan det väl påbörjats.

Föreningen Sveriges polischefer anförde bl. a. att en författningsändring av föreslaget innehåll – hur välmotiverad den än kunde vara ur principiell synpunkt – skulle motverka syftet med den föreslagna ändringen. Yttrandefrihetsutredningen syntes enligt föreningen helt ha bortsett från den funktion som den nuvarande regleringen har kommit att få. Tillstånds- och anmälningskravet har gjort det möjligt för polismyndigheterna att i samråd med anordnaren planera omständigheterna kring sammankomsten så att denna kunnat genomföras på avsett sätt. Avslag på ansökningar förekommer ytterst sällan. Föreningen underströk att det varken i betänkandet eller i den allmänna debatten har hävdats att polisens handläggning av tillståndsärendena har medfört en fara för yttrandefriheten. I sammanhanget borde enligt föreningen uppmärksammas att det s. k. appellmötet på senare år blivit den förhärskande mötesformen för de politiska partierna och att polisens tillståndsprövning här spelar en avgörande roll, särskilt som antalet attraktiva platser och tider är starkt begränsade. Polismyndigheterna lägger ner ett omfattande arbete på att i samråd med sökandena få till stånd en så väl avpassad fördelning av mötestider – och platser som möjligt. Om denna samordning skulle försvinna, tillskapas ett otal potentiella konfliktsituationer.

Yttrandefrihetsutredningen motiverar i 1983 års betänkande sitt förslag på följande sätt (s. 104).

> Kravet på tillstånd för att anordna en sammankomst eller en demonstration på allmän plats inom stadsplanelagt område innebär en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten. Visserligen får enligt 3 § LAS tillstånd vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning, men blotta möjligheten att på förhand förbjuda en sammankomst eller en demonstration kan inbjuda till en tvivelaktig tillämpning. Tillståndskravet är från principiell synpunkt otillfredsställande. Det kan nämnas att det av remissyttrandet från Föreningen Sveriges polischefer framgår att avslag på ansökningar om tillstånd är ytterst sällsynt förekommande. Med regler om anmälningsskyldighet och rätt för myndigheterna att ge föreskrifter i ordningsfrågor bör intresset av allmän ordning och säkerhet kunna tillgodoses. Sådana föreskrifter skall kunna gälla exempelvis tilldelning av tid och plats för olika sammankomster. Den myndighet som utfärdar föreskrifterna är därvid bunden av RF:s föreskrift i 1 kap. 9 § om saklighet och opartiskhet. Överträdelser av ordningsföreskrifterna bör inte i sig utgöra grund för upplösning. De bör däremot kunna bestraffas med böter. Med en sådan utformning av reglerna om anmälningsplikt och om ordningsföreskrifter ser vi inte något hinder mot att man avskaffar de nuvarande tillståndsreglerna.

Ordningsstadgeutredningen vill för sin del anföra följande. Med hänsyn till intresset av en vidsträckt mötes- och demonstrationsfrihet kan yttrandefrihetsutredningens förslag förefalla tilltalande. I sammanhanget bör emellertid beaktas den sannolikt avgörande betydelse som tillståndsprövningen har haft för att mötes- och demonstrationsfriheterna under de senaste årtiondena har kunnat utövas under i stort sett fredliga och ordnade förhållanden. Prövningen i tillståndsärendet ger polismyndigheterna en möjlighet att se till

att sammankomster och demonstrationer inte kolliderar utan att varje möte på allmän plats kan genomföras utan störningar från andra tillståndskrävande aktiviteter. Detta har, som Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges polischefer framhållit, fått särskilt stor betydelse sedan de politiska partiernas propagandamönster alltmer förskjutits från stora enstaka demonstrationer till täta och ofta korta s. k. torgmöten på särskilt attraktiva platser och tider. Det är givetvis särskilt angeläget att större demonstrationståg o. d. – eventuellt med skilda meningsinriktningar – kan separeras på ett effektivt sätt. Faran för ordningsstörningar och oroligheter blir annars uppenbar.

Riksdagens konstitutionsutskott uttalade vid sin behandling av det lagstiftningsärende som ledde till att 3 § andra stycket LAS fick sin nuvarande lydelse, att ett tillståndskrav inte kunde undvaras. I en motion i anslutning till propositionen (prop. 1974:35) hade yrkats bl. a. att tillståndsprövningen för anordnande av allmänna sammankomster på allmän plats skulle tas bort och ersättas med en anmälningsskyldighet. Utskottet anförde i frågan bl. a. följande (KU 1974:21 s. 23).

> Utskottet vill starkt understryka angelägenheten av att inga onödiga hinder uppställs för utövandet av demonstrationsfriheten på allmän plats. Enligt utskottets mening är det emellertid inte möjligt att helt undvika reglering av hur denna frihet får utövas. Flera demonstrationer kan t. ex. inte samtidigt hållas på samma plats. Hänsyn måste också tas till intresset av att trafiken om möjligt inte lamslås genom en demonstration. Med hänsyn härtill är det enligt utskottets mening oundvikligt att bibehålla kravet på att polismyndighet skall ge tillstånd för anordnande av demonstration på allmän plats. Utskottet kan därför inte tillstyrka förslaget i motionen 1974:1179 om övergång till ett system med enbart anmälan till polismyndighet. Däremot är det angeläget att kravet på tillstånd förbinds med bestämmelser som klargör att tillstånd endast får vägras i undantagsfall. Enligt utskottets mening tillgodoses detta genom den i propositionen förordade ändringen av 3 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster.

Riksdagen följde utskottets hemställan om bifall till propositionen och avslag på den nämnda motionen (rskr. 160).

Enligt ordningsstadgeutredningens mening ger ett anmälningsförfarande kombinerat med möjligheter att utfärda ordningsföreskrifter inte tillräckliga garantier för att allmänna sammankomster skall kunna hållas på allmän plats utan fara för ordning och säkerhet. Visserligen är det, som yttrandefrihetsutredningen anför, mycket sällan som tillstånd till en allmän sammankomst vägras. Detta förhållande skall dock ses mot bakgrund av att polismyndigheten vid sin behandling av tillståndsärendet som en sista utväg kan vägra att ge det begärda tillståndet, om en överenskommelse med sökanden om t. ex. tid eller plats för sammankomsten inte kan uppnås. Om sammankomsten trots detta kommer till stånd, kan polismyndigheten upplösa den enligt 10 § första stycket LAS, oavsett om sammankomsten har medfört ordnings- eller säkerhetsproblem eller inte. Att så är fallet torde vara känt för flertalet funktionärer som ombesörjer tillståndsansökningar för de politiska partiernas räkning.

Utredningen anser att man inte kan bortse från att polismyndigheternas möjlighet att ytterst sätta "kraft bakom orden" i inte ringa grad har bidragit till att mötes- och demonstrationsfriheterna har kunnat utövas på ett i huvudsak smidigt och friktionsfritt sätt. Bestämmelser som, på sätt

yttrandefrihetsutredningen har föreslagit, omöjliggör en tillståndsprövning kan därför snarare befaras motverka yttrandefrihetens och mötesfrihetens intressen. Sådana synpunkter fördes också fram vid remissbehandlingen av yttrandefrihetsutredningens debattbetänkande.

Ordningsstadgeutredningen vill också påpeka att det av yttrandefrihetsutredningen föreslagna förfarandet, enligt vilket polismyndigheten – i stället för att besluta om tillstånd – skall kunna meddela föreskrifter om t. ex. tid och plats för sammankomsten mera i teorin än i praktiken skiljer sig från den nuvarande regleringen. En föreskrift om att en sammankomst – efter föreskriven anmälan – endast får hållas på viss plats och under viss tid måste nämligen anses innefatta ett förbud för anordnaren att hålla sammankomsten på annan tid och plats, t. ex. den tid och plats som anmälningen avser. Överträdelse av föreskrifterna skall visserligen enligt förslaget endast kunna medföra straff och således inte upplösning av sammankomsten. Utredningen erinrar om att det förhållandet att en sammankomst hålls utan att föreskrivet tillstånd sökts eller anmälan gjorts för närvarande inte anses kunna medföra att sammankomsten upplöses. Utredningen ämnar inte föreslå att denna ordning ändras.

Sammanfattningsvis anser således utredningen att tillståndskravet beträffande sammankomster på allmän plats bör behållas. Detsamma bör gälla för offentliga tillställningar på allmän plats. En bestämmelse härom har som nämnts tagits upp i första stycket i ifrågavarande paragraf.

Andra stycket motsvarar 12 § andra och tredje styckena AOst, dock med den ändringen att tillstånd inte längre skall krävas för cirkusföreställningar annat än om de hålls på allmän plats. Cirkus är ett utpräglat familjenöje som, till skillnad från vissa andra tillställningar som faller under paragrafen, inte drar till sig bråkig eller störande publik. Ändringen kan därför inte väntas medföra några olägenheter från ordningssynpunkt. De trafikstörningar som kan uppkomma torde inte vara mera svårbemästrade än vad som är fallet vid många andra tältevenemang som, genom att de är allmänna sammankomster, fordrar tillstånd endast om de anordnas på allmän plats. Genom förslaget om att cirkustält alltid skall vara godkända från säkerhetssynpunkt är säkerhetskraven också väl tillgodosedda (se 10 § lagen och avsnitt 17.4.5).

I styckets sista mening har tagits in en uttrycklig bestämmelse om rätt för polismyndigheten att förena ett beslut om befrielse från skyldigheten att söka tillstånd med olika villkor. Bestämmelsen saknas i AOst men ett motsvarande förfarande torde ändå tillämpas i praktiken (jfr 29 § första stycket 3 AOst beträffande befrielse från anmälningsskyldighet).

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som motsvarar 3 § tredje stycket LAS, har utförligt behandlats i avsnittet om gatumusik (17.3).

Fjärde stycket motsvarar 3 § andra stycket LAS. Stycket har utformats så att det klart framgår att endast risken för sådana störningar av ordningen och säkerheten som framträder vid själva sammankomsten får föranleda att tillstånd vägras. I fråga om motiven för denna utformning hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen (avsnitt 17.3.2).

6 § Paragrafens *första stycke* motsvarar 4 § första stycket LAS och 13 § första stycket AOst. Det kan anmärkas att en sammankomst eller tillställning som

äger rum i ett för tillfället uppsatt tält bör anses äga rum "utomhus".

I 4 § andra stycket LAS och 13 § andra stycket AOst finns bestämmelser om rätt för länsstyrelsen att föreskriva dels att anmälningsskyldighet skall gälla också för områden utanför stadsplan och byggnadsplan, dels att anmälningsskyldighet – med vissa undantag – skall gälla för sammankomster som hålls inomhus inom sådana områden. Bestämmelserna har ansetts överflödiga, och de har därför inte förts över till den nya lagen.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att en sammankomst som enligt 5 § tredje stycket inte fordrar tillstånd, om den hålls på allmän plats, inte heller behöver anmälas. Bestämmelsen saknar motsvarighet i LAS.

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar 4 § tredje stycket LAS och 13 § tredje stycket AOst. Liksom i fråga om befrielse från skyldighet att söka tillstånd har här tillagts en uttrycklig bestämmelse om rätt för polismyndigheten att förena sitt beslut med olika villkor.

7–9 §§ Bestämmelserna i 7–9 §§ motsvarar vad som föreskrivs i 5,6 och 8a §§ LAS samt 14, 15 och 17a §§ AOst.

10 och 11 §§ Bestämmelserna i 10 och 11 §§ är nya. De har utförligt behandlats i avsnitt 17.4 och 17.5 till vilka utredningen hänvisar.

12 § Paragrafen motsvarar 10 § AOst.

13 § Paragrafens *första stycke* har delvis en motsvarighet i 2 § LAS.

Bestämmelsen i 2 § LAS avser föreskrifter som innebär sådana inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheten som enligt 2 kap. 12 § RF måste göras genom lag. Emellertid finns i 13 kap. RF vissa bestämmelser som gör det möjligt att vid krig eller krigsfara bryta genom det konstitutionella system som under mera normala förhållanden gäller enligt RF. Bl. a. kan regeringen vid krig eller krigsfara eller härav föranledda "utomordentliga förhållanden" med stöd av ett bemyndigande i lag meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt RF annars skall meddelas genom lag (6 §). Regeringens befogenhet kan emellertid – med visst undantag som här saknar betydelse – inte överlåtas på förvaltningsmyndighet (8 §).

Bestämmelsen i första stycket denna paragraf om rätt för regeringen att vid krig eller krigsfara förbjuda allmänna sammankomster inom ett län eller del av ett län utgör ett bemyndigande enligt 13 kap. 6 § RF. Utredningen har inte ansett det nödvändigt att närmare precisera under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Det får således ankomma på regeringen att alltefter krislägets allvar och behovet av begränsningar i församlingsfriheten bedöma när detta skall användas. Regeringen kommer, när förbud mot sammankomster meddelas, att vara bunden både av de allmänna reglerna i 2 kap. 12 § andra stycket RF och de särskilda begränsningsreglerna i 2 kap. 14 § första stycket RF (prop. 1975/76:209 s. 135). Mötes- och demonstrationsfriheten får således endast begränsas av hänsyn till rikets säkerhet, ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller för att motverka farsot.

Enligt 2 § LAS får regeringen – eller länsstyrelsen – förbjuda allmänna sammankomster också vid farsoter. Bestämmelsen är enligt utredningens

mening välmotiverad. Beslut av denna karaktär lämpar sig nämligen, särskilt med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, inte för sedvanlig riksdagsbehandling. RF ger emellertid enligt sin nuvarande lydelse inte stöd för ett bemyndigande som ger regeringen eller förvaltningsmyndighet rätt att förbjuda sammankomster vid farsoter som utbryter under fredliga förhållanden, dvs. när det särskilda bemyndigandet enligt 13 kap. 6 § RF inte kan utnyttjas. Utredningen är mot denna bakgrund förhindrad att lägga fram ett sådant förslag. Det kan emellertid nämnas att yttrandefrihetsutredningen i sitt senaste betänkande föreslagit att 2 kap. 12 § RF ändras så att det i framtiden skall vara möjligt att till regeringen eller förvaltningsmyndigheter delegera befogenheten att förbjuda allmänna sammankomster vid farsoter som uppstår under andra förhållanden än krig eller krigsfara. Utredningen anser det angeläget att yttrandefrihetsutredningens förslag leder till ändring av RF och att ett bemyndigande av angiven innebörd därefter tas in i lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Som tidigare nämnts kan regeringens befogenhet att besluta föreskrifter med stöd av ett bemyndigande enligt 13 kap. 6 § RF inte överlåtas på förvaltningsmyndighet. Att så kunde ske vore enligt utredningens mening önskvärt. Frågan har uppmärksammats av yttrandefrihetsutredningen. Denna utredning föreslår en ändring i 13 kap. 8 § RF som gör det möjligt att till förvaltningsmyndigheter överlåta befogenheten att i krig eller vid krigsfara besluta föreskrifter som annars skall meddelas genom lag. I avvaktan på en ändring av grundlagen är ordningsstadgeutredningen dock förhindrad att i detta hänseende föreslå en motsvarighet till 2 § LAS.

Paragrafens *andra stycke* innehåller ett bemyndigande för regeringen och, efter delegation från regeringen, länsstyrelserna att förbjuda att offentliga tillställningar hålls inom visst län eller del av län. Bestämmelsen är med hänsyn till att de offentliga tillställningarna inte omfattas av RF:s särskilda skyddsregler för opinionsfriheterna ett vanligt bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket första punkten RF, dvs. ett bemyndigande om rätt att meddela föreskrifter till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Även sådana generella förbud mot offentliga tillställningar som utfärdas under krigstillstånd eller krigshot torde nämligen ha till syfte att skydda allmänhetens liv eller hälsa. Förutsättningarna för beslut enligt bestämmelsen har i huvudsak utformats efter vad som föreslås beträffande de allmänna sammankomsterna. Förbud mot offentliga tillställningar kan utfärdas också vid farsoter.

Ordningsföreskrifter

14 § Paragrafen motsvarar 7 § LAS och 16 § första, tredje och fjärde styckena AOst. Bestämmelser om samråd mellan polismyndigheten och anordnaren innan myndigheten meddelar föreskrifter om ordning och säkerhet har inte tagits med i förslaget. I frågor av betydelse för anordnaren torde ett samrådsförfarande komma att tillämpas även utan uttryckliga författningsbestämmelser.

Enligt gällande rätt kan den som inte följer polismyndighetens ordningsföreskrifter "avvisas" från en sammankomst eller tillställning. Uttrycket "avvisa" har emellertid här inte samma innebörd som i polislagen.

Bestämmelsen har i denna del – för att en sammanblandning med polislagens avvisningsbegrepp skall kunna undvikas – utformats så att den som inte följer polismyndighetens ordningsföreskrifter är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen (jfr 7 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik). Bestämmelser om vem som har rätt att ge sådana tillsägelser kan enligt utredningens mening undvaras. I första hand ankommer det givetvis på anordnaren att som ansvarig för ordningen och säkerheten meddela tillsägelse. Även annan som handlar på anordnarens vägnar bör dock kunna anmoda en besökare att lämna en sammankomst eller en tillställning.

Överträdelser av ordningsföreskrifterna har straffbelagts i 24 § 1. Några särskilda handräckningsbestämmelser torde därför inte behövas utan polisen kan avvisa eller avlägsna en tredskande besökare med stöd av sin allmänna befogenhet att ingripa mot brott eller att avbryta brottslig gärning.

15 § Paragrafen motsvarar 16 § andra stycket AOst.

16 § Paragrafens *första stycke* motsvarar 12 § första stycket LAS och 21 § andra stycket AOst. Bestämmelsen, som framför allt syftar till att förebygga störningar av ordning och säkerhet vid en sammankomst eller tillställning, har anpassats till ett modernare språkbruk.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar i huvudsak 21 § första stycket AOst. Föreskrifter om barns arbete finns i 5 kap. arbetsmiljölagen. Enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § lagen får minderårig inte anlitas till arbete före det kalenderår under vilket han fyller 16 år eller innan han har fullgjort sin skolplikt. Undantag gäller dock i fråga om lätt arbete som inte är ägnat att inverka menligt på hans hälsa, utveckling eller skolgång. Minderårig, dvs. barn under 18 år, får inte anlitas till arbete på sätt som medför risk för olycksfall, överansträngning eller annan skadlig inverkan på hans hälsa eller utveckling (5 kap. 3 §). Enligt bemyndiganden i lagen och i arbetsmiljöförordningen meddelar arbetarskyddsstyrelsen i vissa hänseenden närmare föreskrifter om barns arbete. Sådana föreskrifter finns intagna i arbetarskyddsstyrelsens författningssamling (AFS 1980:13 och 1982:16) Minderåriga i arbetslivet. Enligt föreskrifterna får minderårig inte anlitas för vissa särskilt angivna arbetsuppgifter. Före det kalenderår under vilket den minderårige fyller 16 år får han användas endast för lätt arbete. Föreskrifter finns också om bl. a. längsta sammanhängande tid för arbete och om sammanhängande ledighet. I vissa fall kan yrkesinspektionen medge undantag från föreskrifterna. Yrkesinspektionen har också, under arbetarskyddsstyrelsens överinseende och ledning, tillsyn över att lagens bestämmelser och med stöd härav meddelade föreskrifter efterlevs. Yrkesinspektionens beslut enligt lagen överklagas hos arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsens beslut i ärende om tillämpning av föreskrifter enligt 5 kap. lagen får inte överklagas.

Enligt utredningens mening kan det i och för sig ifrågasättas om det utöver arbetarskyddslagstiftningens bestämmelser behövs ytterligare föreskrifter för prövningen av barns medverkan vid offentliga tillställningar av det slag som omfattas av paragrafen. Emellertid är att märka att arbetsmiljölagen endast i begränsad omfattning gäller för de fall där en verksamhet drivs

uteslutande av medlemmar av samma familj utan att ett verkligt anställningsförhållande gäller mellan familjemedlemmarna (3 kap. 5 § arbetsmiljölagen). Bl. a. blir lagens bestämmelser om minderåriga inte tillämpliga i sådana fall. Vid de verksamheter som omfattas av paragrafen, dvs. cirkus, tivoli och marknader, är familjeföretagsamhet vanlig. Enligt utredningens mening bör en prövning av om barnets medverkan i verksamheten kan ske utan men alltid göras. Utredningen har mot bakgrund härav ansett att bestämmelsen i 21 § första stycket AOst bör föras över till den nya lagen. Åldersgränsen har anpassats till åldersgränsen i 5 kap 2 § arbetsmiljölagen (16 år). Prövningen bör dock ankomma på yrkesinspektionen, som normalt handlägger dispensärenden i fråga om barns arbete. Yrkesinspektionens beslut bör, som framgår av 23 §, överklagas hos arbetarskyddsstyrelsen. Styrelsens beslut bör inte kunna överklagas.

Riktlinjerna för yrkesinspektionens prövning har i paragrafen anpassats till vad som gäller enligt arbetsmiljölagen. Tillstånd får således inte ges, om medverkandet i tillställningen kan antas inverka menligt på barnets hälsa, utveckling eller skolgång.

Tredje stycket motsvarar 12 § andra stycket LAS samt 21 § tredje stycket AOst.

17 § Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § LAS och 18 § AOst. En viss utvidgning har gjorts i förhållande till gällande rätt därigenom att polismyndigheten får utse även annan än den som företräder en myndighet att närvara vid sammankomsten eller tillställningen.

Upplösning m. m. av allmän sammankomst och offentlig tillställning

18 § Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt för polismyndigheten att inställa eller upplösa sammankomster och tillställningar. Paragrafens *första stycke* svarar mot 10 § första stycket första meningen LAS och 19 § första stycket första meningen AOst.

Yttrandefrihetsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit att sammankomster – och demonstrationer – skall kunna upplösas endast om de hålls i strid mot ett förbud föranlett av krig, krigsfara eller farsot eller om de föranleder allvarlig oordning eller avsevärd fara för de närvarande. Enligt förslaget skall krav på tillstånd i det enskilda fallet till en allmän sammankomst inte kunna föreskrivas. Härav följer att den nuvarande möjligheten att inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid mot ett beslut i det enskilda fallet om att den inte får äga rum skulle försvinna.

Ordningsstadgeutredningen har i det föregående – 5 § första stycket – föreslagit att det nuvarande tillståndskravet för sammankomster som hålls på allmän plats skall behållas. Enligt utredningens mening talar tungt vägande skäl för att man också skall behålla möjligheten att inställa eller upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid mot ett beslut om avslag på en tillståndsansökan, således oavsett om sammankomsten faktiskt har visat sig medföra oordning eller andra störningar. Om polismyndigheten vid tillståndsprövningen har ansett att så allvarliga betänkligheter från ordnings-

synpunkt m. m. kan riktas mot en tilltänkt sammankomst att lagens stränga krav för ett avslagsbeslut är uppfyllda, kan det nämligen inte anses rimligt att polisen skall behöva avvakta med ett ingripande tills oroligheter har uppkommit eller mötesdeltagarna har utsatts för påtagliga faror. Utredningen föreslår således att möjligheten att inställa eller upplösa en sammankomst behålls även för detta fall. Inställande och upplösning bör också kunna tillgripas, om en sammankomst hålls i strid med ett förbud enligt 13 §. Samma regler som nu föreslagits bör också gälla för offentliga tillställningar.

Andra stycket innehåller de grunder för upplösning av en sammankomst eller tillställning som nu anges i 10 § första stycket andra meningen LAS och 19 § första stycket andra meningen AOst. Bestämmelsen har utformats så att det klart framgår att endast oordning vid sammankomsten men inte ordningsstörningar i grannskapet får föranleda upplösning. I fråga om skälen för denna utformning hänvisar utredningen till den allmänna motiveringen (avsnitt 17.3.2). Det har vidare uttryckligen angetts att en sammankomst eller tillställning får upplösas också om den orsakar allvarlig störning av trafiken. Det är självfallet bara mycket tungt vägande trafikhänsyn som kan få föranleda att en allmän sammankomst upplöses till följd av trafikstörningar.

Utredningen erinrar om att enbart den omständigheten att föreskrivet tillstånd till en allmän sammankomst inte har sökts inte medför en rätt att upplösa sammankomsten. Endast om de förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda, får således upplösning ske. Att en sammankomst hålls i ett icke godkänt samlingstält utgör i och för sig inte grund för att upplösa sammankomsten. Om tältet är så bristfälligt att avsevärd fara uppkommer för publiken, kan sammankomsten däremot upplösas med stöd av andra stycket punkt ett. Det förhållandet att en icke godkänd tivolianordning används vid en sammankomst påverkar över huvud taget inte rätten att hålla sammankomsten. Vad som har sagts nu gäller även i fråga om tillställningar.

I fråga om rätten att upplösa en allmän sammankomst och de gränsdragningar som i sammanhanget måste göras mellan ett ingripande mot själva sammankomsten och mot en enskild mötesdeltagare hänvisar utredningen till vad som har anförts härom i avsnitt 17.3. Utredningen hänvisar också till den praxis i frågan som har utbildats bl. a. till följd av skilda JO-uttalanden.[1]

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar vad som nu föreskrivs i fråga om upplösning av allmän sammankomst och offentlig tillställning med det tillägg som föranleds av att även allvarliga trafikhänsyn uttryckligen har angetts som en upplösningsgrund.

Fjärde stycket motsvarar – med vissa redaktionella ändringar – 10 § andra stycket LAS och 19 § andra stycket AOst.

19 § Paragrafen motsvarar 20 § AOst och 11 § LAS. I paragrafen har vidare angetts att allvarliga trafikstörningar kan utgöra grund för att förbjuda förnyande av en sammankomst eller en tillställning.

[1] JO 1969 s. 72, 1972 s. 72, 1975 s. 82, 87, 92, 1979/80 s. 64, 1980/81 s. 91, 1983/84 s. 85.

Kostnader för ordningshållning

20 § Paragrafen motsvarar 8 § LAS.

21 § Paragrafen motsvarar 17 § AOst. Föreskrifter som avses i sista stycket finns i förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen.

22 § Paragrafen motsvarar 17b § AOst.

Överklagande

23 § Förslaget innebär att ett tvåinstanssystem införs vid besvär över beslut om allmän sammankomst och offentlig tillställning. Den nuvarande möjligheten att föra talan hos regeringen slopas således. Beträffande de mera allmänna synpunkter som kan anföras för slopande av denna besvärsrätt hänvisar utredningen till vad som har anförts i specialmotiveringen till 16 § förslaget till ordningslag. I detta sammanhang kan tilläggas följande.

Beslut i ärenden rörande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar avser, liksom beslut i andra ordningsfrågor, regelmässigt tillstånd av olika slag. En tillståndsansökan måste ofta ges in med kort varsel. Det är därför, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, angeläget att ett slutligt avgörande i ärendet kan utverkas innan den sammankomst eller tillställning som ansökningen avser skall hållas. Den fördröjning av ärendenas handläggning som den nuvarande besvärsrätten medför har emellertid inte sällan lett till att regeringen kunnat fatta beslut i frågan först sedan denna tidpunkt har passerats. Möjligheten till en bedömning på regeringsnivå är i denna situation inte särskilt meningsfull. I ärenden om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har också – liksom i andra ordningsfrågor – de särskilda lokala förhållandena avgörande betydelse både för tillståndsprövningen, för frågan om vilka ordnings- och säkerhetsföreskrifter som bör meddelas och för flertalet andra beslut som skall fattas enligt lagen. En central prövning tillför således i allmänhet inte ärendet någon kunskap utöver den som finns hos länsstyrelsen. De lokala förhållandenas särskilda betydelse för prövningen medför också att någon för hela landet likformig praxis är svår att åstadkomma.

De skäl som hittills har anförts för en begränsning av besvärsrätten har enligt utredningens mening betydelse både i ärenden om allmänna sammankomster och i ärenden om offentliga tillställningar. Beträffande de allmänna sammankomsterna gäller enligt RF och den här föreslagna lagen att endast sådana begränsningar får göras i mötes- och demonstrationsfriheterna som är nödvändiga av hänsyn till rikets säkerhet, till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller till trafiken eller för att motverka farsot. Det skulle kunna hävdas att den nuvarande möjligheten att få till stånd en prövning hos regeringen i ärenden rörande allmänna sammankomster innefattar en särskild rättssäkerhetsgaranti. Enligt utredningens mening får emellertid länsstyrelsen genom sin befattning med dessa frågor anses ha erhållit den sakkunskap på området som behövs för att garantera att en riktig och rättvis praxis skall kunna upprätthållas. Det bör också framhållas att några politiska

bedömningar – dvs. bedömningar av det slag som enligt riksdagens riktlinjer talar för att besvärsprövningen skall ligga hos regeringen – inte skall göras i ärenden enligt förevarande lag. Varje ärende skall således bedömas enbart från ordnings- och säkerhetssynpunkter. Sammanfattningsvis anser således utredningen att en begränsning av besvärsrätten bör införas både i ärenden om allmänna sammankomster och i ärenden om offentliga tillställningar. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i paragrafens *första stycke*. Första stycket innehåller också en bestämmelse om talan mot riksprovplatsens beslut enligt 10 §.

I fråga om beslut om ersättningsskyldighet enligt 21 och 22 §§ har den hittillsvarande möjligheten att överklaga länsstyrelsens beslut till förvaltningsdomstol behållits.

Socialstyrelsens beslut i frågor om tillstånd till hypnotiska och liknande experiment överklagas f. n. till regeringen. Enligt utredningens mening kan det meningsfulla i en sådan besvärsprövning ifrågasättas. Den medicinska och psykiatriska kompetens som behövs för att man på ett tillförlitligt sätt skall kunna bedöma om ett visst experiment kan befaras medföra men för mötesdeltagarna finns inom socialstyrelsen. Socialstyrelsens prövning torde också ge fullt tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Utredningen föreslår därför att socialstyrelsens beslut i frågor om hypnotiska och liknande experiment inte skall få överklagas. En bestämmelse om detta finns i paragrafens *andra stycke*.

I andra stycket finns en ny bestämmelse om talan mot yrkesinspektionens beslut om tillstånd till barns medverkan vid vissa offentliga tillställningar. I fråga om fullföljdsrätten föreslås samma begränsningar som nu gäller för rätten att föra talan mot arbetarskyddsstyrelsens beslut i ärenden om tillämpning av styrelsens föreskrifter om minderårigas arbete (9 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen).

Tredje stycket motsvarar delvis 13 § tredje stycket LAS och 27 § femte stycket AOst.

Ansvar m.m.

24 § Straffbestämmelsen i 24 § motsvarar i stort vad som gäller enligt 15 § LAS och 29 § AOst. Vissa ändringar och tillägg har dock gjorts.

I *första stycket* första punkten finns bestämmelser om straff för den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan föreskrivet tillstånd eller föreskriven anmälan, den som anordnar en sammankomst eller tillställning i strid mot en föreskrift eller ett förbud enligt 13 §, 14 § andra stycket eller 19 § eller som bryter mot ett villkor som polismyndigheten har ställt upp för befrielse från tillstånds- eller anmälningsskyldighet eller mot ett föreläggande att inkomma med kompletterande uppgifter. För den som inkommer med oriktiga uppgifter finns en straffbestämmelse i andra punkten.

Tredje och fjärde punkterna anknyter till bestämmelsen i lagens 10 § om godkännande av samlingstält och till bemyndigandebestämmelsen i 11 § om rätt att meddela föreskrifter om provning och besiktning av tivolianordningar.

Sjätte punkten har en motsvarighet i 15 § första stycket 2 LAS och 29 §

första stycket 2 AOst. Bestämmelsen riktar sig i första hand mot anordnaren av en sammankomst eller tillställning. Enskild deltagare som inte rättar sig efter ett beslut om upplösning kan i allmänhet bestraffas enligt 16 kap. 3 § BrB för ohörsamhet mot ordningsmakten. Han kan då också omhändertas med stöd av 13 § polislagen.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 29 § tredje stycket AOst.

Påföljden för de förseelser som avses i paragrafens första och andra stycken skall enligt förslaget utgöras enbart av böter, beträffande förtäringsförbudet penningböter och i övrigt dagsböter. Enligt gällande rätt utgör påföljden för överträdelser av bestämmelserna i LAS dagsböter medan förseelser mot bestämmelserna om offentliga tillställningar bestraffas med dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Fängelsestraffet, som infördes genom lagstiftning år 1973 (prop. 1973:115, JuU 26, rskr. 258), motiverades av de bestämmelser om krav på tillstånd för anordnande av pornografiska föreställningar som fördes in samtidigt (prop. s. 31 och s. 109). Fängelsestraffet behölls i straffskalan, när anordnandet av pornografiska föreställningar förbjöds år 1982 (prop. 1981/82:187, JuU 56, rskr. 355). Enligt utredningens mening utgör ett bötesstraff inte en tillräckligt effektiv sanktion mot den som i strid mot förbudet i 12 § anordnar pornografisk föreställning. Fängelsestraffet har därför enligt vad som anges i *tredje stycket* behållits för detta fall. För övriga förseelser mot lagens bestämmelser har bötesstraff ansetts vara tillräckligt ingripande.

Fjärde stycket motsvarar 29 § andra stycket AOst.

I 15 § LAS och 29 § AOst finns en bestämmelse om att den som försummar sin anmälningsskyldighet eller sin skyldighet att lämna uppgift om sammankomst eller tillställning som får hållas utan tillstånd skall vara fri från ansvar, om försummelsen med hänsyn till omständigheterna kan anses ursäktlig och inte vållat någon olägenhet. Detsamma gäller om sammankomsten eller tillställningen inte har kommit till stånd. I motiven till AOst och LAS diskuterades om inte bestämmelserna i 20 kap. 7 § första punkten rättegångsbalken om åtalsunderlåtelse var en tillräcklig garanti mot obilliga resultat i rättstillämpningen. Straffrihetsbestämmelsen togs dock upp i propositionen med hänsyn främst till att det inte borde ankomma uteslutande på åklagaren att bedöma om försummelsen borde föranleda ansvar. Om åtal väcktes utan att en särskild straffrihetsbestämmelse fanns, måste domstolen ju fälla till ansvar även om den ansåg att åtalsunderlåtelse borde ha meddelats (prop. 1956:143 s. 236).

Enligt utredningens mening torde strävandena under senare år mot en avkriminalisering av bagatellförseelser och mot vidgade möjligheter för åklagarna att underlåta att åtala sådana brott ha gjort åklagarna allt mer uppmärksamma på möjligheterna att besluta om åtalsunderlåtelse vid bagatellbrott. I samma riktning verkar också den ökade måltillströmningen till åklagarmyndigheterna. Utredningen anser därför att den särskilda straffrihetsregeln i 15 § LAS och 29 § AOst kan undvaras.

25 § Paragrafens *första stycke* motsvarar 16 § LAS och 30 § andra stycket AOst.

Förverkandebestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 30 § tredje stycket

AOst. Den har anpassats till vad som föreslås gälla vid förverkande med anledning av överträdelser av förtäringsförbuden i 4 § lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik, 1a § järnvägstrafiklagen och förtäringsförbud i lokala ordningsföreskrifter.

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som motsvarar 30 § fjärde stycket AOst, har gjorts tillämplig också på förverkande på grund av överträdelser av bestämmelserna om allmänna sammankomster.

26 § Tävling och uppvisning i motorsport får inte anordnas utan tillstånd av polismyndigheten (12 § andra stycket AOst). Enligt 22 § andra stycket AOst ankommer det på RPS att i samråd med statens vägverk och trafiksäkerhetsverket meddela föreskrifter och anvisningar för prövning av ansökan om sådant tillstånd och om tid för och innehållet i ansökan. För tävling med fordon på väg krävs dessutom länsstyrelsens tillstånd (105 § VTK).

Bestämmelsen i 22 § andra stycket AOst tillkom genom lagstiftning år 1972 (prop. 1972:68, CU 27, rskr. 179). I motiven anfördes att det, även om brister i arrangemangen vid motortävlingar endast i enstaka fall hade lett till olyckor med personskada, behövdes föreskrifter och anvisningar för tillståndsmyndigheterna. RPS har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om säkerheten m. m. vid hastighetstävling med bil och motorcykel på bana (FAP 512-60). Föreskrifterna gäller således inte vid tävling på väg. Föreskrifterna innehåller detaljerade regler om lokalisering och tekniskt utförande av tävlingsbanor, skyddsanordningar, depå- och publikområden, olycksberedskap, besiktning och godkännande samt om tid för och innehållet i ansökan om tillstånd enligt AOst.

Den nuvarande bestämmelsen i 22 § andra stycket ger inte fullt stöd för de detaljerade föreskrifter i skilda hänseenden som finns intagna i FAP 512-60. I första stycket av förevarande paragraf har därför tagits in ett bemyndigande för regeringen och förvaltningsmyndighet att meddela de föreskrifter som behövs om utförande, besiktning m. m. av anläggningar för motorsport. Med "anläggning" avses bana, publikområden, posteringar, depåer, publikavspärrningar, skyddsanordningar, uppställningsplatser för utrycknings- och bärgningsfordon och utryckningsvägar. Ett bemyndigande för RPS att meddela sådana föreskrifter bör tas in i en förordning till lagen. – Föreskrifter för motortävlingar på väg bör liksom nu utfärdas av länsstyrelsen.

I paragrafens andra stycke har tagits in en bestämmelse som motsvarar föreskrifterna i 22 § andra stycket AOst om rätt för regeringen eller förvaltningsmyndighet att föreskriva andra bestämmelser än de som anges i 5 och 6 §§ om tid för ingivande av och innehållet i ansökan eller anmälan om tävling eller uppvisning i motorsport. Bestämmelsen, som har anpassats till RF:s regler om normgivningsmakten, bör kompletteras med en bemyndigandebestämmelse i förordning.

18.12 Förslaget till lag om införande av ordningslagen och vissa andra författningar om ordning och säkerhet

Enligt utredningens förslag skall vissa bestämmelser i AOst, främst de allmänna ordningsföreskrifterna samt bemyndigandet för kommunerna att

besluta lokala ordningsföreskrifter, föras över till en ny lag, ordningslagen. Stadgans bestämmelser om offentliga tillställningar samt bestämmelserna i LAS om allmänna sammankomster skall enligt förslaget föras samman till en lag om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Vidare föreslås att bemyndigandet i 25 § AOst för länsstyrelserna att besluta om lokala taxor och reglementen delvis skall ersättas av en särskild lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik. Utredningens förslag medför att AOst och LAS kommer att upphävas i sin helhet. Även vissa andra författningar – allmänna eller lokala – måste upphävas som en följd av förslaget. Utredningen har mot denna bakgrund ansett det lämpligt att samla bestämmelserna om ikraftträdande av de nya författningarna och om upphävande av de gamla i en särskild lag. Lagen bör också innehålla de övergångsbestämmelser som behövs med anledning av de nya författningarna. Utredningen har i det föregående också föreslagit vissa ändringar i andra författningar. Ikraftträdandebestämmelserna bör i dessa fall ges i anslutning till ändringarna i de enskilda författningarna.

1 § Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om ikraftträdande av ordningslagen, lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, lagen om ordning och säkerhet i kollektivtrafik samt av den här föreslagna införandelagen. Enligt andra stycket skall vid ikraftträdandet AOst, LAS, hamnordningsförordningen och 1950 års kungörelse med tillämpningsföreskrifter till hamnordningsförordningen upphöra att gälla. Hamnordningsförordningen och 1950 års kungörelse ersätts av bemyndigandet i 9 § ordningslagen (se avsnitt 12.3).

Av utredningens överväganden i avsnitt 16.3.2, 16.3.3 och 16.3.4.1 följer att understallningen enligt 25 § AOst av lokala taxor och reglementen bör slopas. Utredningens förslag innebär bl. a. att reglementena för kollektivtrafiken skall ersättas av en lag om ordning och säkerhet i kollektivtrafik. Dessa reglementen bör upphävas, när den nya lagen träder i kraft. Utredningen har vidare konstaterat att övriga gällande taxor och reglementen inte längre behövs. Även dessa taxor och reglementen bör således upphävas. Bestämmelser om detta har tagits in i tredje stycket.

I paragrafens fjärde stycke föreskrivs att samtliga nu gällande lokala ordningsstadgor skall upphöra att gälla. Som närmare framgår i det följande talar framför allt lämplighetsskäl för detta. Det har hävdats att även konstitutionella skäl gör det nödvändigt att, åtminstone till viss del, upphäva de lokala ordningsstadgorna. Bestämmelsen i 7 § AOst om rätt för kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter anpassades genom lagstiftning år 1982 (prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr. 58) till RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. I lagstiftningsärendet ifrågasatte justitiekanslern (JK) om bestämmelsen i sin tidigare lydelse efter RF:s ikraftträdande gav kommunerna en befogenhet att utfärda lokala ordningsföreskrifter. Föredragande departementschefen, som av andra skäl än de som framförts av JK ansåg att bemyndigandet i 7 § AOst borde anpassas till RF, fann inte anledning att gå närmare in på den av JK påtalade problematiken (prop. s. 17).

Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till RF gäller äldre författning eller föreskrift utan hinder av att den inte har tillkommit i den ordning som

skulle ha iakttagits vid tillämpningen av RF. I punkten föreskrivs vidare att ett bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även fortsättningsvis. Bestämmelsen innebär otvetydigt att de lokala ordningsföreskrifter som har beslutats före RF:s ikraftträdande enligt de då gällande kompetensreglerna har behållit sin giltighet. Även sådana lokala ordningsföreskrifter som har beslutats efter det att 7 § AOst anpassades till RF, dvs. efter den 1 januari 1983, gäller givetvis. Om den av JK framförda uppfattningen är riktig, skulle emellertid alla lokala ordningsföreskrifter som har beslutats under tiden från RF:s ikraftträdande den 1 januari 1975 och till den 1 januari 1983 sakna grundlagsstöd. Föreskrifterna skulle således vara ogiltiga. Bemyndigandet i 7 § AOst har i stor omfattning använts även under denna tid. Samma bedömning skulle få göras i fråga om sådana lokala hamnordningsföreskrifter och föreskifter enligt 10 § L Instr. som har meddelats efter den 1 januari 1975. Bemyndigandena i hamnordningsförordningen och i 10 § L Instr. har nämligen ännu inte anpassats till RF. Utredningens förslag innebär dock att en sådan anpassning nu skall göras.

I motiven till övergångsbestämmelserna till RF angavs som en huvudprincip att författningar som gällde när RF började tillämpas skulle gälla även därefter. Det var således självklart att en materiell föreskrift som hade beslutats av ett organ som var behörigt till detta enligt de kompetensregler som gällde när föreskriften tillkom skulle ha fortsatt giltighet, även om kompetensreglerna senare ändrades. Av annat slag var däremot sådana föreskrifter som innebar att riksdagen överlät en del av sin normgivningskompetens till något annat organ, vanligen regeringen. I propositionen anfördes vidare följande (prop. 1973:90 s. 470).

De flesta av de bemyndigandeföreskrifter som förekommer i gällande rätt får stöd av bestämmelser i den nya RF. Som exempel härpå kan nämnas att den s. k. fullmaktslagstiftningen enligt departementsförslaget kommer att grunda sig på föreskrifterna i 8 kap. 7 och 10 §§ samt på föreskrifterna i 13 kap. 6 och 7 §§. I gällande rätt kan emellertid också finnas bemyndiganden som inte skulle kunna beslutas i sin nuvarande utformning med stöd av bestämmelser i den nya RF. Jag delar beredningens uppfattning att även sådana bemyndiganden bör gälla tills vidare. Den föreslagna övergångsbestämmelsen avser också bemyndigande som riksdagen har beslutat i annan form än genom författning.

Av vad jag nu har sagt framgår att det i många fall, även utan särskilda övergångsbestämmelser i ämnet, får anses vara helt klart att äldre författningar skall gälla även efter det att den nya RF har börjat tillämpas. I andra fall kan emellertid viss tvekan råda. Jag ansluter mig därför till beredningens uppfattning att man i tydlighetens intresse bör ha övergångsbestämmelser i de nu behandlade frågorna. Jag förordar av denna anledning att det, som beredningen har föreslagit, under förevarande punkt förs in en föreskrift att alla äldre författningar eller föreskrifter skall äga fortsatt giltighet utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av den nya RF. I överensstämmelse med vad beredningen har föreslagit förordar jag vidare att härtill fogas en föreskrift att bemyndigande, som har beslutats av konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, skall få utnyttjas även efter den tidpunkt då den nya RF skall börja tillämpas till dess riksdagen bestämmer annat.

I motiven gjordes inte något uttalande i frågan om bemyndiganden i regeringsförfattningar – t. ex. AOst, hälsovårdsstadgan, hamnordningsförordningen eller L Instr. – kunde användas även efter RF:s ikraftträdande.

Som tidigare nämnts behandlades frågan inte heller särskilt ingående i samband med 1982 års lagstiftning om ändring i AOst. Föredragande departementschefen konstaterade endast att kommunernas rätt att meddela föreskrifter i lokal ordningsstadga hade tillkommit före RF:s bestämmelser om normgivningsmakten och att rätten att meddela sådana föreskrifter numera inte skulle kunna grundas direkt på AOst. Departementschefen ansåg att man i möjligaste mån borde undvika att föregripa ordningsstadgeutredningens ställningstagande till hur AOst borde anpassas till RF. Bestämmelsen i 7 § AOst borde emellertid av andra skäl redan då utformas enligt RF:s principer. – Riksdagen hade inte någon erinran mot departementschefens uttalande.

De redovisade motivuttalandena ger inte någon avgörande vägledning för bedömningen av frågan om det ursprungliga bemyndigandet i 7 § AOst har behållit sin giltighet även efter RF:s ikraftträdande. Tolkningen av övergångsbestämmelserna måste därför enligt utredningens mening i första hand ske utifrån bestämmelsens ordalydelse. Övergångsbestämmelserna ger ett uttryckligt stöd för fortsatt giltighet av sådana bemyndiganden som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam. Bestämmelsen omfattar i denna del inte bemyndiganden i äldre regeringsförfattningar. Övergångsbestämmelserna – punkt 6 första meningen – ger emellertid generellt fortsatt giltighet åt alla äldre författningar eller föreskrifter. Enligt utredningens mening måste detta gälla även bestämmelsen i 7 § AOst. Något uttalande i motiven till RF eller i annat sammanhang som strider mot en sådan tolkning finns inte heller. Som exempel på föreskrifter som skulle omfattas av bestämmelsen i punkt 6 första meningen nämndes visserligen materiella föreskrifter och således inte bemyndigandebestämmelser. Av motiven kan emellertid inte utläsas att exemplifieringen avsågs att vara uttömmande.

En tolkning som den här förordade stämmer också väl överens med det i RF klart uttalade syftet att ge grundlagsstöd åt den lokala förordningsmakten. Det kan mot denna bakgrund inte ha varit en önskad – eller förutsedd – konsekvens av RF att de bemyndiganden som vid RF:s ikraftträdande fanns i skilda regeringsförfattningar skulle kunna användas först sedan de efter hand hade anpassats till de nya bestämmelserna om normgivningsmakten. Utredningen anser således att övergångsbestämmelserna till RF – punkt 6 första meningen – måste tolkas så att de också innefattar sådana bemyndigandebestämmelser i regeringsförfattningar som fanns vid RF:s ikraftträdande.[1]

Det kan tilläggas att regeringen i ett nyligen avgjort ärende avslog besvär över länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 29 april 1983 om tillträdesförbud till vissa delar av området kring Drottningholms slott (regeringsbeslut den 4 oktober 1984, ärende nr 1454-83).

Utredningen har i det föregående funnit att det inte finns några tvingande konstitutionella skäl för att upphäva de lokala ordningsföreskrifterna. Som tidigare nämnts är det emellertid lämpligt att så sker. De lokala ordnings-

[1] Jfr Strömberg, Normgivningsmakten, s. 53.

stadgorna är i stor utsträckning föråldrade. De har inte alls eller bara i begränsad omfattning setts över sedan de antogs kort efter AOst:s tillkomst. Ett par stadgor är t. o. m. utfärdade med stöd av 1868 års ordningsstadga. De lokala stadgorna innehåller till följd härav bestämmelser som inte längre behövs eller föreskrifter i ämnen som numera är reglerade i annan ordning. Vissa lokala ordningsstadgor torde också innehålla sådana föreskrifter om gatumusik som inte längre får meddelas. Åtskilliga bestämmelser i lokala ordningsstadgor gäller för områden som inte är allmänna platser. Utredningen anser med hänsyn härtill att de lokala ordningsföreskrifterna bör bli föremål för en genomgripande översyn. Detta kan bäst åstadkommas, om de lokala ordningsstadgorna upphävs helt och ersätts av nya ordningsföreskrifter som är anpassade till den reglering som utredningen har föreslagit. En bestämmelse om upphävande av de lokala ordningsstadgorna har som nämnts tagits in i 1 § fjärde stycket.

Nya lokala ordningsföreskrifter måste då antas och fastställas. Kommunerna och länsstyrelserna måste ges det rådrum som behövs efter ordningslagens ikraftträdande för att utarbeta och anta nya föreskrifter. De lokala ordningsstadgorna bör till följd härav upphöra att gälla först viss tid efter det att ordningslagen har trätt i kraft. Den tid som kan behövas för antagande och fastställelse av nya ordningsföreskrifter torde inte överstiga två år.

Även de lokala hamnordningarna är i stor utsträckning föråldrade. De har också påtagliga formella brister. Hamnordningarna bör därför upphävas och nya hamnföreskrifter antas och fastställas i enlighet med utredningens förslag. En föreskrift om detta finns i paragrafens femte stycke. Liksom i fråga om lokala ordningsföreskrifter bör de kommunala myndigheterna och länsstyrelserna få viss tid till sitt förfogande för att anta och fastställa nya föreskrifter. Hamnordningarna bör därför upphöra att gälla först två år efter ordningslagens ikraftträdande.

I sjätte stycket anges att gällande föreskrifter enligt 10 § L Instr. skall upphöra att gälla efter en viss övergångstid. Enligt utredningens förslag kommer länsstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter att begränsas kraftigt. Det får då anses lämpligt att föreskrifterna i ett sammanhang anpassas till den nya regleringen.

2 § Utredningen anser att de nya bestämmelserna i ordningslagen och i lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör bli tillämpliga också i ärenden där ansökan eller anmälan har gjorts före ikraftträdandet. Detta innebär t. ex. att bestämmelserna i ordningslagen om polismyndighetens och kommunens ordningsföreskrifter (13 och 14 §§), om återkallelse (15 §) och om tvångsåtgärder (19 §) blir tillämpliga i ärenden som är anhängiga vid ordningslagens ikraftträdande. För prövningen av ärenden om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får bestämmelsen mindre betydelse med hänsyn till de begränsade ändringar som har gjorts i reglerna för sammankomster och tillställningar. Vissa undantag från bestämmelsen följer av 5 och 6 §§.

3 § I paragrafen anges att ett godkännande enligt 6 § tredje stycket AOst av en skjutbana under viss tid gäller som tillstånd enligt 6 § tredje stycket ordningslagen. Det ankommer på innehavaren av skjutbanan att under

denna övergångstid inhämta polisens tillstånd till verksamheten enligt de nya bestämmelserna.

4 § Paragrafen fordrar inte någon närmare kommentar.

5 § Enligt utredningens förslag i 16 § lagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skall ansökningar om tillstånd till barns medverkan vid cirkusföreställningar, marknader och tivolinöjen i fortsättningen prövas av yrkesinspektionen. Det har med hänsyn till behovet av en snabb handläggning ansetts lämpligt att ansökningar som vid lagens ikraftträdande är anhängiga hos länsstyrelsen också prövas av länsstyrelsen.

6 § Utredningen har föreslagit relativt omfattande ändringar i gällande besvärsregler. Förslaget innebär främst att rätten att besvära sig hos regeringen har beskurits. För att övergången till de nya bestämmelserna skall bli så enkel som möjligt bör dessa emellertid tillämpas först i ärenden där beslutet i första instans har meddelats enligt de nya författningarna. I ärenden där beslutet i första instans har meddelats enligt nu gällande författning bör således äldre bestämmelser om besvär tillämpas.

7 § Paragrafen fordrar ingen kommentar.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Rolf Romson, Ulf Bjurman och Gunnar Thollander.

Enligt 10 § i utredningens förslag till ordningslag skall kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva lokal ordningsföreskrift eller föreskrift som avses i 1 § tredje stycket eller 9 § underställas länsstyrelsens prövning.

De former för kontroll av kommunernas normgivning på ordningsområdet som utredningen övervägt är kommunalbesvär och underställning samt ett samrådsförfarande med möjlighet till överprövning. Utredningen har därvid kommit till den slutsatsen att det måste finnas en garanti för att beslut om generella, straffsanktionerade ordningsföreskrifter uppfyller grundläggande krav i fråga om laglighet, lämplighet och skälighet oavsett om beslutet angrips genom besvär eller ej. Möjligheten att anföra kommunalbesvär mot beslut om lokala ordningsföreskrifter är enligt utredningen ett alltför svagt instrument för att tillgodose behovet av statlig kontroll.

Häremot vill vi anföra följande.

Såsom utredningen konstaterat utgör den omständigheten att de lokala ordningsföreskrifterna måste vara straffsanktionerade inte något konstitutionellt hinder mot att underställningen slopas. Utredningen har också påpekat att underställning inte förekommer i fråga om exempelvis lokala trafikföreskrifter eller lokala hälsoskyddsföreskrifter.

Utredningen har vidare funnit att underställningen visserligen formellt sett är ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen men att behovet av att garantera medborgarna rättssäkerhet och trygghet på viktiga områden som rör allmän ordning och säkerhet väger tyngre.

Vi är givetvis ense med utredningen om behovet att garantera medborgarna rättssäkerhet och trygghet. Detta kan dock enligt vår mening tillgodoses genom de möjligheter till kommunalbesvärsprövning som finns. Såsom utredningen också framhållit innebär den föreslagna bestämmelsen i ordningslagen om att lokala ordningsföreskrifter inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogad inskränkning i den enskildes frihet att prövningen i besvärsärendet kommer att innefatta en lämplighetsbedömning i dessa hänseenden. Någon anledning att befara att inte kommunalbesvärsprövningen skulle vara ett effektivt korrektiv mot sådana beslut om ordningsföreskrifter som inte uppfyller kraven på laglighet, lämplighet och skälighet finns knappast. I vart fall lagligheten i formellt eller materiellt hänseende kan dessutom prövas när fråga blir om påföljd vid överträdelser.

Såsom utredningen funnit har strävandena i senare års lagstiftning mot en minskad detaljreglering av kommunerna lett till att underställningen av kommunala beslut tagits bort på åtskilliga områden. Vi kan inte finna att de skäl som utredningen anfört skulle motivera ett bibehållande av underställningsplikten för kommunala beslut om lokala ordningsföreskrifter m.m.

Bilaga

Direktiven
Dir 1977:15 Översyn av allmänna ordningsstadgan

Översyn av allmänna ordningsstadgan

Dir. 1977:15

Beslut vid regeringssammanträde 1977-01-27.

Departementschefen, statsrådet Antonsson, anför.

Allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst) innehåller huvudsakligen bestämmelser om ordningen på allmän plats och om offentliga tillställningar. Bestämmelser om allmänna sammankomster finns i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS).

I 1 § AOst finns en definition av begreppet allmän plats. I 2–6 §§ meddelas föreskrifter om nyttjande och renhållning av allmän plats, skydd för trafikanter och säkerhetsåtgärder vid schaktning, grävning m. m. samt om sprängning, fyrverkeri och skjutning. Dessa föreskrifter avser i huvudsak plats som enligt definitionen i 1 § är att anse som allmän. Bestämmelserna om säkerhetsåtgärder vid schaktning, grävning m. m. samt om sprängning, fyrverkeri och skjutning är emellertid inte begränsade till sådan plats.

AOst innehåller endast grundläggande ordningsbestämmelser. Ytterligare föreskrifter om den allmänna ordningen kan meddelas i lokal ordningsstadga (7 §). I sådan stadga kan bestämmas att med allmän plats skall likställas andra områden som är upplåtna till allmänt begagnande. För särskilda fall får polismyndigheten dessutom meddela de ordningsföreskrifter som kan behövas i fråga om bl. a. handel och liknande verksamhet, som bedrivs utomhus på allmän plats eller angränsande område (8 §). Sådana föreskrifter får avse också användande av badplats eller lägerområde, som allmänheten har tillträde till, samt hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande.

AOst innehåller vidare bestämmelser om offentliga tillställningar (9 och 11–22 §§). Inte heller dessa bestämmelser gäller bara i fråga om allmän plats. Enligt 11 § får sålunda regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen under krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden

förordna att offentlig tillställning inte får hållas inom visst län eller del därav och enligt 12 § andra stycket fordras alltid polismyndighetens tillstånd för att offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, motortävling m. m. skall få anordnas. Oavsett tillställningens art krävs tillstånd om den skall äga rum på allmän plats (12 § första stycket). I 13 § anges att anmälan skall göras till polismyndigheten, om någon inom stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område vill anordna offentlig tillställning för vilken det inte behövs tillstånd. Enligt 16 § första stycket svarar anordnaren för att god ordning råder vid tillställningen. Han är skyldig att rätta sig efter de föreskrifter med avseende på ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. Anordnaren kan enligt 17 § åläggas att bekosta sådan ordningshållning som äger rum inom lokal eller plats där offentlig tillställning hålls samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser. Polismyndigheten kan under vissa förutsättningar inställa eller upplösa offentlig tillställning och förbjuda förnyande av offentlig tillställning (19 och 20 §§).

Lokal ordningsstadga antas av kommunfullmäktige (23 §). Beslutet skall underställas länsstyrelsens prövning. Reglementen eller taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud m. fl. kan utfärdas av länsstyrelsen efter hörande av kommunfullmäktige, om inte annat är föreskrivet (25 §). Ansvarsbestämmelser finns i 28 och 29 §§. För brott mot bestämmelserna om offentliga tillställningar kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I samband med ändringar i AOst år 1973 infördes fängelse i straffskalan för att motverka den brottslighet som i vissa fall förekommer i anslutning till s. k. sexklubbar och poseringsateljéer (prop. 1973:115, JuU 1973:26, rskr. 1973:258, SFS 1973:561). I 30 § finns regler om förverkande. Enligt 31 § kan polismyndigheten förelägga vite, om någon har underlåtit att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt AOst eller lokal ordningsstadga. Polismyndigheten kan också låta utföra arbetet eller vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

Som jag har framhållit förut innehåller AOst endast grundläggande ordningsföreskrifter, medan mera detaljerade bestämmelser beträffande den allmänna ordningen meddelas i lokal ordningsstadga. Till ledning för kommunerna har inom Svenska kommunförbundet utarbetats ett normalförslag till lokal ordningsstadga. Normalförslaget innehåller bestämmelser om bl. a. renhållning, ordning på allmän plats, allmänfarliga åtgärder, affischering, reklam, mattpiskning, störande buller, bad, camping, hundar, adressnummerskyltar och namn- och adresskyltar på cyklar. De flesta bestämmelserna avser allmän plats, husvägg e. d. som vetter mot sådan plats, öppet område som portgång e. d. som gränsar till allmän plats eller åtgärder som vidtas så nära allmän plats att olägenhet för trafikant kan uppkomma. Föreskrifterna om störande buller, bad och camping har emellertid inte någon direkt anknytning till begreppet allmän plats. De lokala ordningsstadgorna torde i regel vara utformade i huvudsaklig överensstämmelse med normalförslaget.

Enligt den nya regeringsformen (RF) ankommer den centrala delen av normgivningen på riksdagen. Riksdagens föreskrifter meddelas i form av lag. Enligt 8 kap. 2 § RF skall sålunda föreskrifter om enskildas personliga ställning och om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes

meddelas genom lag. Sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas också genom lag (3 §). Detsamma gäller i fråga om bl. a. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt i fråga om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden (5 §). I 8 kap. 7 § föreskrivs emellertid att regeringen utan hinder av 3 eller 5 § kan efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser t. ex. skydd för liv, personlig säkerhet, hälsa, trafik eller ordningen på allmän plats. Sådant bemyndigande medför dock inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter.

Samtidigt som riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet (subdelegation).

Bestämmelsen i 11 § ger bl. a. stöd för den s. k. kommunala förordningsmakten. Genom vissa författningar som regeringen har beslutat ges kommunfullmäktige rätt att besluta föreskrifter som är bindande för allmänheten. Dessa föreskrifter är i regel straffsanktionerade i den författning som innehåller bemyndigandet. Exempel på sådana föreskrifter utgör lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar. Fullmäktiges beslut måste dock fastställas av länsstyrelsen för att bli giltigt. De föreskrifter som det här är fråga om avser ämnen som det i första hand ankommer på riksdagen att besluta om. Detta innebär att de regeringsförfattningar som innehåller bemyndiganden för kommunerna att meddela sådana föreskrifter måste grunda sig på delegation enligt 8 kap. 7 § RF. Den normgivningskompetens som kan delegeras vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun är formellt inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Vid RF:s tillkomst förutsattes emellertid att subdelegation i allmänhet skulle omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen hade fått genom bemyndigandet och att straffbestämmelser inte skulle bli föremål för subdelegation (prop. 1973:90 s. 320).

AOst innehåller i huvudsak bestämmelser som är "betungande" för enskilda och som således enligt 8 kap. 3 § RF skall meddelas genom lag. Bemyndigande enligt 8 kap. 7 § RF kan meddelas i fråga om de bestämmelser i AOst som gäller "ordningen på allmän plats". Sådana bestämmelser finns i 2–4 §§ (nyttjande av allmän plats, renhållning och skydd för trafikanter). Bestämmelserna i 5 och 6 §§ om schaktning, grävning, sprängning, fyrverkeri, skjutning m. m. gäller inte enbart i fråga om allmän plats. Bemyndigande enligt 8 kap. 7 § RF torde emellertid ändå kunna meddelas eftersom bestämmelserna får anses gälla skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Bestämmelser som inskränker rätten att anordna offentliga tillställningar på plats som inte är allmän synes inte utgöra delegeringsbart ämne. Lagform torde därför krävas beträffande 11–13 och 16–21 §§ AOst, i den mån bestämmelserna inte gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Även bestämmelserna om straff i 29 § (böter eller fängelse) och om förverkande i 30 § kräver lagform enligt nya RF (jfr prop. 1973:90 s. 314).

Flertalet övriga bestämmelser i AOst torde kunna meddelas av regeringen som verkställighetsföreskrifter eller med stöd av regeringens befogenhet att besluta föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (8 kap. 13 § RF).

I lokala ordningsstadgor kan, som framgår av vad jag har anfört i det föregående, finnas bestämmelser som inte får meddelas på annat sätt än genom lag eller som får meddelas i annan ordning endast med stöd av bemyndigande enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF. Dessa bestämmelser, liksom de bestämmelser i AOst för vilka på motsvarande sätt krävs lagform, gäller fortfarande enligt övergångsbestämmelserna till RF.

I prop. 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning anförde föredraganden bl. a. att det knappast är godtagbart att i längden låta bestämmelser som kräver lagform stå kvar i författning på lägre nivå än lag och att det inte sällan kan visa sig lämpligt att göra behövliga anpassningar i samband med att det regelkomplex i vilket den berörda författningen ingår ses över av andra skäl (prop. s. 41).

Bl. a. genom framställningar av riksdagen och olika organisationer har fråga väckts om sakliga ändringar i flera av bestämmelserna i AOst. Enligt min mening bör en särskild utredare tillkallas för att se över AOst i syfte att anpassa stadgan till RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. I utredarens uppdrag bör också ingå att överväga vissa sakliga ändringar i AOst. Jag återkommer i det följande till de materiella frågor som bör tas upp i utredningsarbetet. I fråga om anpassningen till RF innebär uppdraget självfallet att det skall övervägas vilka bestämmelser som bör beslutas av riksdagen genom lag och i vilken utsträckning regeringen – med eller utan befogenhet till subdelegation – bör bemyndigas att meddela föreskrifter. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt det förhållandet att de lokala ordningsstadgorna ibland torde innehålla bestämmelser som enligt RF inte får meddelas i annan ordning än genom lag. Utredaren bör överväga om bestämmelser av det slag det här kan vara fråga om behövs och i vilken form de i så fall bör meddelas. I prop. 1976/77:1 Minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. (s. 102) anför föredraganden att formerna för beslut om lokal ordningsstadga liksom den åtminstone delvis föråldrade bestämmelsen i 25 § AOst om underställning av vissa reglementen eller taxor bör prövas. Utredaren bör behandla också dessa frågor.

Jag övergår nu till de frågor om sakliga ändringar i AOst som bör tas upp i utredningsarbetet.

Definitionen i 1 § av begreppet allmän plats har nära samband med de lagtekniska frågor som jag förut har berört. Utredaren bör överväga om definitionen är lämpligt utformad och därvid ägna särskild uppmärksamhet åt s. k. innetorg och liknande anläggningar.

Med anledning av motionen 1975:1102 har riksdagen begärt en översyn av bestämmelserna om tillståndstvång för gatumusicerande (CU 1975:11, rskr. 1975:98). I motionen föreslogs att AOst ändrades så att tillstånd generellt inte skulle krävas för gatumusicerande. Utskottet uttalade att inskränkningar i rätten att utöva gatumusik bör göras endast i den mån de motiveras av särskilda ordningsskäl m. m. men att regelområdet är komplicerat och anknyter även till andra regelsystem. Vid sina överväganden på denna punkt

bör utredaren beakta de ändringar som nyligen har gjorts i LAS och AOst (prop. 1976/77:39, KU 1976/77:16, rskr. 1976/77:56) med anledning av att grundlagsskyddet för mötesfriheten har utvidgats till att avse också sammankomster för framförande av konstnärliga verk (prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, rskr. 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2).

Sveriges Motorfederation har begärt att 12 § AOst ändras så att tillstånd av polismyndigheten inte längre skall behövas för tävling eller uppvisning med motorfordon på plats som inte är allmän. Enligt federationen har motorsporten genom det generella tillståndskravet satts i särställning i förhållande till övriga idrotter.

Med anledning av ett antal motioner vid 1974 års riksdag har riksdagen efter hemställan från kulturutskottet anhållit att regeringen måtte överväga en sådan ändring i gällande bestämmelser att avgift för polisbevakning inte skall få krävas i fråga om ideellt inriktade offentliga tillställningar (KrU 1974:21, rskr. 1974:322).

Svenska livräddningssällskapet har i en skrivelse till regeringen framhållit att det är angeläget att kommunerna åläggs skyldighet att se till att det vid friluftsbad och andra badanläggningar finns effektiva anordningar för att hindra drunkningsolyckor. Sällskapet påpekar att föreskrifter i detta hänseende inte finns i AOst eller annan allmän författning.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har i skrivelse till regeringen anhållit att frågan om säkerheten i bl. a. liftanordningar och skidbackar måtte utredas. Därvid bör ansvarsfördelningen mellan enskild person, innehavare av liftanordning, kommun och landstingskommun klarläggas.

I betänkandet (DS I 1975:2) Pyrotekniska varor, risker och regler tar pyroteknikutredningen upp bl. a. frågan om tillämpningen av bestämmelserna i 6 § AOst att fyrverkeri inte får äga rum inom stadsplanelagt område utan tillstånd av polismyndigheten. Utredningen anför att osäkerhet råder om vad som avses med fyrverkeri och att begreppet "stadsplanelagt område" vållar tillämpningsproblem samt föreslår vissa ändringar i 6 § AOst. Skilda uppfattningar redovisas av de remissinstanser som har yttrat sig över ändringsförslagen. Efter samråd med chefen för industridepartementet förordar jag att utredaren också överväger behovet av ändring av AOst:s bestämmelser om fyrverkeri.

Utredaren bör vidare överväga åtgärder för att undanröja eller minska de olycksrisker och olägenheter som uppställning av containers, byggnadsställningar, cyklar m. m. på gångbanor kan medföra särskilt för synskadade.

Utredaren bör också kunna ta upp frågor som har samband med de frågor som jag nämnt i det föregående.

Jag har inte funnit det nödvändigt att närmare ange efter vilka riktlinjer som utredningsarbetet bör bedrivas. Jag vill emellertid framhålla att flera av de frågor som ingår i uppdraget är av sådan karaktär att kontakter med myndigheter och organisationer måste bli ett väsentligt inslag i arbetet. Utredaren bör vidare, särskilt i författningstekniska frågor, samråda med hälsovårdsstadgeutredningen (S 1974:08).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till utredare, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives,

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. J.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. J.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A.
10. Pantsättning av patent. J.
11. Ny räntelag. J.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar om exploatering. V.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text- och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. F.
21. Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola – skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö
24. Ordningslag m. m. J

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Rättshjälp. [4]
Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
Pantsättning av patent. [10]
Ny räntelag. [11]
Ordningslag. [24]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet [23]

Socialdepartementet

Leva som äldre. [3]
Skolbarnsomsorgen. [12]
Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. [14]
Handel med alkoholdrycker. [15]
Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]

Finansdepartementet

Sammanhållen skatteförvaltning [20]

Utbildningsdepartementet

Fornlämningar och exploatering. [13]
Förskola - skola [22]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelsforskning II. [2]

Civildepartementet

Församlingar i samverkan. [1]
Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]
Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]
Den svenska psalmboken. Text- och musikkommentarer. Volym 3. [18]
Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet

Förköp av bostadsrätter. [6]

KUNGL. BIBL.
1985-07-24
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01878707-3
ISSN 0375-25505OX