Justitieutskottets betänkande

1984/85:3

om gatumusik

Motioner

I motion 1983/84:392 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) hemställs att riksdagen beslutar att på lämpligt sätt infoga i motionen nämnt lagrum i nu gällande brottsbalk. Det lagrum motionären avser är 21 kap. 8 § i missgärningsbalken i 1734 års lag. Det hade följande lydelse:

Ropar och skriar någor, af öfverdåd, på almänna vägar, gator och gränder, eller någon med ord eller å annat sätt förolämpar; böte fem daler, hälften til angifvaren, och hälften til the fattiga, äntå at ingen våldsamhet eller skada skedt.

Bakgrunden till motionen är förhållandena i stadsdelen Gamla stan i Stockholm och motionären vill få ett slut på "det musikaliska oväsen" som hindrar enskilda medborgare där från att få arbetsro och vila.

I motion 1983/84:2187 av Alf Wennerfors (m) hemställs att riksdagen beslutar att det nuvarande tredje stycket i 3 § lagen om allmänna sammankomster skall ha följande lydelse:

Gatumusik, som anordnas utan att tillstånd lämnats enligt denna lag, är ej att hänföra till allmän sammankomst. Kan gatumusik, som ej är allmän sammankomst, med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utsedda platsen och tiden för sammankomsten samt de särskilda anordningarna som avses förekomma, vara att jämställa med offentlig tillställning, skall polismyndighetens tillstånd jämlikt 12 § lagen om offentliga tillställningar inhämtas.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1983 ändrades reglerna om tillstånd för gatumusik. Enligt motionären innebar lagändringen i praktiken att gatumusik kan utövas var som helst och hur som helst. Motionären påtalar att gatumusik kan vålla olägenheter för de människor som bor och arbetar vid de platser som utnyttjas för gatumusik och menar att det f. n. inte finns några garantier för att den klart störande gatumusiken skall försvinna.

Gällande rätt

Regeringsformen

Reglerna i regeringsformen (RF) om mötesfrihet är ofta tillämpliga på gatumusik. I mötesfriheten ingår nämligen frihet att anordna och bevista sammankomst för framförande av konstnärligt verk (2 kap. 1 § 3 RF). När gatumusik framförs och ett visst antal människor samlats har man anledning att räkna med att det är fråga om en sammankomst i RF:s mening.

Enligt motivuttalanden i samband med 1976 års fri- och rättighetsreform bör bestämningen "konstnärlig" i detta sammanhang uppfattas som en beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav. Om ändamålet med en sammankomst är att framföra ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform anses sammankomsten normalt vara omfattad av RF:s regler om mötesfriheten, även om verkets konstnärliga värde inte är särskilt framträdande (prop. 1975/76:209 s. 143). Alltså uppstår det i samband med gatumusik ofta en sammankomst för framförande av konstnärligt verk och reglerna i RF om mötesfriheten är tillämpliga.

Mötesfriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Den får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten, till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § RF). Vidare gäller att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Begränsningar får endast göras genom lag (2 kap. 12 § RF).

Lagen om allmänna sammankomster

Föreskrifter som begränsar mötesfriheten finns i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS). Lagen gäller bl. a. allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk (1 §). Begreppet sammankomst för framförande av konstnärligt verk har samma innebörd i LAS som i RF (prop. 1976/77:39 s. 7). Allmänna är enligt 1 § LAS sådana sammankomster som anordnas för allmänheten eller till vilka allmänheten har tillträde.

En begränsning i mötesfriheten föreskrivs i 2 § LAS. Enligt den paragrafen kan nämligen beslutas att allmän sammankomst inte får hållas inom visst län eller del därav om det är påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot.

I LAS föreskrivs vidare – som huvudregel – att allmän sammankomst inte får hållas på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten. Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Från regeln om tillståndsplikt finns ett undantag. En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får nämligen hållas utan 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 allmän trafik eller allmän ordning (3 §).

Regeln om undantag från tillståndsplikten kom till genom lagstiftning år

1982 och trädde i kraft den 1 januari 1983 (prop. 1982/83:9, JuU 6, rskr 58, SFS 1982:1172). Regeln tar sikte på just gatumusik.

I LAS finns vidare föreskrifter om inställande och upplösande av allmän sammankomst. Enligt 10 § får polismyndigheten inställa eller upplösa allmän sammankomst om den hålls i strid mot 2 § eller om beslut meddelats att sammankomsten inte får äga rum. En sammankomst får också upplösas om den föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för dem som är närvarande och om andra åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de närvarande. En sammankomst som är tillståndspliktig kan inte upplösas av det skälet att tillstånd inte sökts. Påföljden för underlåtenhet att söka tillstånd är böter.

Ordningsstadgor

Sådana framträdanden med gatumusik som bara samlar några få åhörare eller ingen publik alls är inte underkastade regleringen i RF och LAS. Någon sammankomst anses nämligen inte ha uppstått i sådana fall. Detta gäller även om avsikten har varit att samla publik (prop. 1982/83:9 s. 21). Tidigare har det varit möjligt att i lokala ordningsstadgor föreskriva tillståndsplikt för sådana mera anspråkslösa framträdanden. I samband med 1982 års ändring i LAS beslutade riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna att sådana föreskrifter borde utmönstras ur de lokala ordningsstadgorna. Enligt en därefter utfärdad förordning gäller att föreskrifter i lokala ordningsstadgor om den allmänna ordningen inte får innebära inskränkningar i den enskildes frihet att framföra musikaliskt eller annat konstnärligt verk (SFS 1982:1173).

I vad avser frågan om sådana föreskrifter om tillståndskrav som fanns vid förordningens ikraftträdande har regeringen överlämnat riksdagens skrivelse i ärendet till ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02) (Skr. 1983/84:80 s. 8).

Ingripanden enligt polislagen

I polislagen (1984:387), som trädde i kraft den 1 oktober 1984, finns en bestämmelse som ger polisen befogenhet att ingripa mot den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den. Ingripande kan också ske om det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas (13 §). En regel av i stort sett samma innehåll fanns tidigare i 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO).

Den 11 mars 1981 fattade justitieombudsmannen (JO) ett beslut med anledning av en anmälan mot polisen för underlåtenhet att ingripa mot störande gatumusik i Gamla stan. I beslutet diskuterar JO polisens möjligheter att ingripa med stöd av LTO. JO konstaterar att en gatumusikant som stör allmän ordning i och för sig skulle kunna omhändertas enligt LTO. Den lagen

får emellertid inte – uttalar JO vidare – användas för att kringgå de strängare reglerna i LAS om skydd mot upplösning av sammankomst. LTO:s regler om ingripanden vid ordningsstörningar kan alltså inte tillämpas i det syftet att ett möte skall upplösas eller att musicerande skall upphöra. Enligt JO:s mening måste stor försiktighet iakttas när det gäller ingripande mot t.ex. en gatumusikant som har samlat en publik så att en allmän sammankomst föreligger. Ett omhändertagande får ju då i regel den effekten att sammankomsten faktiskt blir upplöst.

Också när det gäller ingripanden enligt den andra grunden i 3 § LTO – för att avvärja en straffbelagd handling – konstaterar JO att en sammankomst kan upplösas om man ingriper mot en gatumusikant. Avgörande vikt måste enligt JO även i det fallet läggas vid syftet med åtgärden. Denna får ske för att förhindra brott men inte för att upplösa sammankomsten. Åtgärden skall därmed rikta sig inte mot själva mötet utan mot en enskild mötesdeltagare.

JO konstaterar vidare att de brott som i första hand kan tänkas bli aktuella är ofredande och förargelseväckande beteende. Ofredande föreligger när någon handgripligen antastar eller med skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan (4 kap. 7 § brottsbalken). För förargelseväckande beteende kan den dömas som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten (16 kap. 16 § brottsbalken).

I beslutet anför JO avslutningsvis att den lagstiftning som finns enligt hans mening ger möjligheter för polisen att ingripa mot sådan gatumusik som inte bör accepteras.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid två tillfällen under förra riksmötet diskuterade man gatumusiken i kammaren. Den ena gången skedde det med anledning av en interpellation, den andra med anledning av en fråga (Riksdagens protokoll 1983/84:39 8 § och 1983/84:63 17 §). Vid det senare tillfället, i januari 1984, uttalade justitieministern bl. a. att det var hans bestämda uppfattning att störningar av det slag som förekom i Gamla stan under sommaren 1983 inte kan godtas. Vidare anförde han att, såsom han såg det, mera högljudd eller ihållande gatumusik – med hänsyn till de speciella förhållandena inom den stadsdelen – praktiskt taget alltid måste anses vålla sådana störningar att tillståndplikt föreligger.

Han nämnde också att han med anledning av frågan hade diskuterat saken med polismyndigheten i Stockholm. Denna hade lovat att under våren och sommaren skärpa insatserna mot störande gatumusik i stadsdelen. Slutligen anförde justitieministern att han var beredd att ta upp frågan om en lagändring om det visade sig att olägenheterna inte kunde bemästras med tillämpning av nuvarande lagstiftning.

Pågående utredningsarbete

Ordningsstadgeutredningen

Ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02) har regeringens uppdrag att se över allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Den proposition i vilken regeringen föreslog de ändringar i LAS som riksdagen beslutade om år 1982 byggde på ett förslag av ordningsstadgeutredningen (betänkandet [Ds Kn 1981:26] Alkoholförtäring på allmän plats m. m.). Enligt vad utskottet har inhämtat kommer utredningen att behandla frågan om musik på allmän plats på nytt. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete under våren 1985.

Yttrandefrihetsutredningen

Yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) har i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit ändringar i RF:s regler om mötesfriheten.

Utredningen konstaterar att kravet på tillstånd för att anordna bl. a. en allmän sammankomst innebär en begränsning av mötesfriheten och uttalar att tillståndskravet är otillfredsställande från principiell synpunkt. Utredningen föreslår därför att det i RF skall föreskrivas att förbud mot sammankomster får utfärdas endast vid krig eller krigsfara eller för att motverka farsot. Anmälningsplikt skall dock få föreskrivas. Utredningen föreslår också att föreskrifter skall få utfärdas som gör det möjligt för en myndighet att meddela bestämmelser om tid och plats för bl. a. sammankomster och om ordningen vid dessa.

Betänkandet har varit ute på remiss och övervägs f. n. i justitiedepartementet.

Gamla stan sommaren 1984

I april 1984 utfärdade Stockholmspolisen särskilda anvisningar om ingripanden mot gatumusik i Gamla stan. Det skedde bl. a. mot bakgrund av justitieministerns uttalanden i kammaren tidigare under året. Enligt anvisningarna skall all gatumusik som äger rum efter kl. 22.00 betraktas som tillståndspliktig. Gatumusik som bedöms som särskilt störande skall, oberoende av tidpunkt, betraktas som tillståndspliktig. Särskilt störande är enligt anvisningarna gatumusiken alltid om högtalare och förstärkare används eller om musikanten använder instrument vars ljud bedöms som genomträngande. Detsamma gäller om en hel orkester spelar. Det sägs vidare att gatumusik som till en början inte bedöms som särskilt störande ibland kan bli det genom att pågå under längre tid. En annan omständighet som enligt anvisningarna kan innebära att musikframträdanden kan betraktas som tillståndspliktiga oberoende av tidpunkten är att så stor publik samlas att ordningen och framkomligheten på gatan allvarligt försvåras. I anvisningarna sägs vidare att

gatumusik under vissa förutsättningar kan betraktas som ofredande.

Förhållandena i Gamla stan har också uppmärksammats av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm. I maj 1984 företogs mätningar av ljudnivåerna bl. a. i hus vid Västerlånggatan. Resultaten redovisades för nämnden den 5 maj 1984 och man beslutade då att meddela vissa villkor för utövande av gatumusik. Dessa innebär att på vissa platser i Gamla stan får gatumusik utövas endast mellan kl. 14.00 och kl. 18.00 och då endast under förutsättning att ljudförstärkare eller högtalare inte används. Ytterligare förutsättningar är att utövande av musik inte sker i större grupper än två personer och att sanitär olägenhet inte uppstår för närboende eller verksamma i arbetslokaler.

Villkoren gäller inte när polismyndighet utfärdat tillstånd för utövande av gatumusik.

Nämndens beslut är tillfälligt och nämnden avser att efter sommaren pröva beslutet och utvärdera effekterna.

I ett tjänsteutlåtande den 9 oktober 1984 till nämnden har miljö- och hälsoskyddsförvaltningen redovisat effekterna av nämndens beslut. Förvaltningen anför att gatumusiken under sommaren 1984 minskat avsevärt på angivna platser och att störningarna från gatumusiken därför kraftigt reducerats samt att gatumusik efter kl. 18.00 nästan helt upphört.

Nämnden fattade sitt beslut med stöd av 14 § hälsoskyddslagen (1982:1080). Enligt den bestämmelsen får miljö- och hälsoskyddsnämnden 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. Den som inte uppfyller villkor som meddelats med stöd av bestämmelsen kan dömas till böter (23 §).

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet två motioner i vilka man begär lagändringar för att komma till rätta med störande gatumusik.

Enligt motionärerna utövas gatumusik på ett sådant sätt att det vållar stora olägenheter. Musiken stör dem som arbetar och bor vid platser som utnyttjas av gatumusikanter, och den hindrar sömn och arbetsro. Förhållandena i stadsdelen Gamla stan i Stockholm nämns i båda motionerna.

I regeringsformen (RF) finns regler som syftar till att garantera enskilda mötesfrihet. I mötesfriheten ingår frihet att anordna och bevista sammankomst för framförande av konstnärligt verk (2 kap. 1 § 3 RF). När ett visst antal människor samlas i samband med gatumusik har en sammankomst uppstått i RF:s mening. Med konstnärligt verk avses i princip verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform, oavsett verkets konstnärliga kvalitet i det enskilda fallet. Alltså uppstår det i samband med gatumusik ofta en sådan sammankomst som är skyddad av reglerna om mötesfriheten.

Mötesfriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheterna som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna.

Mötesfriheten kan begränsas inom de ramar som RF uppställer. Bl. a. gäller att begränsning endast får ske av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten, till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § RF).

För sådana sammankomster för framförande av gatumusik som omfattas av RF:s regler om mötesfriheten gäller lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS).

Genom den lagen görs vissa begränsningar i mötesfriheten.

Det krävs tillstånd av polisen för att en allmän sammankomst skall få hållas på allmän plats. Polisen får vägra tillstånd bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Från regeln om tillståndsplikt finns ett undantag som tar sikte på gatumusik. En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får nämligen hållas utan 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 (3 § LAS).

Regeln om undantag från tillståndsplikten trädde i kraft den 1 januari 1983.

I vissa fall kan polisen ställa in eller upplösa en allmän sammankomst. Det får ske om sammankomsten äger rum trots att tillstånd vägrats. Annars krävs normalt att sammankomsten föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande (10 § LAS). Att tillstånd inte har sökts ger inte polisen rätt att inställa eller upplösa sammankomsten.

Polisen har befogenhet att ingripa mot den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en fara för den. Ingripande kan också ske om det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. Detta föreskrivs i polislagen (1984:387). Motsvarande regler fanns tidigare i lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO).

Justitieombudsmannen (JO) har diskuterat polisens möjligheter att ingripa mot störande gatumusik med stöd av LTO. Han har uttalat att den lagen inte får användas för att kringgå de strängare reglerna i LAS om skydd mot upplösning av sammankomst. Befogenheten att ingripa mot ordningsstörningar innefattar alltså inte en rätt att ingripa i syfte att ett möte skall upplösas eller ett musicerande skall upphöra. Ingripanden för att förhindra brott får inte heller ske i syfte att upplösa sammankomsten.

Störande gatumusik har diskuterats i kammaren, senast i januari i år. Då uttalade justitieministern bl. a. att det var hans bestämda uppfattning att störningar av det slag som förekommit i Gamla stan under sommaren 1983 inte kunde godtas. Han nämnde vidare att han hade tagit upp frågan med polisen i Stockholm som hade lovat att skärpa insatserna mot störande gatumusik i Gamla stan. Justitieministern sade också att han var beredd att ta upp frågan om en lagändring om det visade sig att olägenheterna inte kunde bemästras med nuvarande lagstiftning.

Mot bakgrund av bl. a. justitieministerns uttalanden i kammaren utfärdade Stockholmspolisen i april i år särskilda anvisningar om ingripanden mot gatumusik i Gamla stan. Enligt dessa skall all gatumusik som äger rum efter kl. 22.00 betraktas som tillståndspliktig. I anvisningarna sägs vidare bl. a. att gatumusik som bedöms som särskilt störande skall betraktas som tillståndspliktig oberoende av tidpunkt.

Förhållandena i Gamla stan har också uppmärksammats av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm. Nämnden beslutade i maj i år att på vissa platser i stadsdelen får gatumusik utövas endast mellan kl. 14.00 och kl. 18.00 och då bara under vissa förutsättningar. Dessa är att ljudförstärkare eller högtalare inte används, att utövande av musik inte sker av grupper som omfattar flera personer än två och att sanitär olägenhet inte uppstår för dem som bor eller arbetar i närheten. Nämnden fattade sitt beslut med stöd av 14 § hälsoskyddslagen (1982:1080).

Nämndens beslut är tillfälligt. Den planerar att utvärdera effekterna av beslutet. I ett utlåtande som är avsett att ligga till grund för nämndens fortsatta ställningstagande har miljö- och hälsoskyddsförvaltningen bl. a. uttalat att störningarna från gatumusiken reducerats kraftigt och att musiken nästan helt upphört efter kl. 18.00.

Ordningsstadgeutredningen behandlar frågan om musik på allmän plats. I ett betänkande som utredningen planerar att lämna under våren 1985 avser utredningen att komma med ett förslag i ämnet.

Enligt utskottets mening är det ingen tvekan om att gatumusik ibland kan vara störande och besvärande, i synnerhet för människor som bor eller arbetar invid platser som flitigt utnyttjas av gatumusikanter. Främst är det givetvis själva musiken och eventuella yttringar från åhörare som är störande. Men störningar kan också inträffa genom att gränder, trottoarer, butiksingångar och skyltfönster blockeras.

Utskottet delar uppfattningen att gatumusiken i Gamla stan under sommaren 1983 vållat störningar av ett slag som inte kan godtas, och utskottet har alltså viss förståelse för motionärernas krav. Utskottet kan dock inte utan vidare ställa sig bakom uppfattningen att riksdagen nu bör begära lagstiftningsåtgärder. Genom lokala initiativ har man ju kommit till rätta med de allvarligare störningarna. Härtill kommer att ett förslag i ämnet är att vänta inom kort från ordningsstadgeutredningen.

Utskottet avstyrker således bifall till motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:392 och motion 1983/84:2187.

Stockholm den 13 november 1984

På justitieutskottets vägnar
LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Lars-Erik Lövdén (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Hans Göran Franck (s), Inger Wickzén (m), Elving Andersson (c) och Göran Magnusson (s).