

Regeringens proposition

1979/80:17

om ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m.

beslutad den 6 september 1979

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås nya regler om kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar. Ideella föreningar befrias från skyldighet att ersätta polisens kostnader för sådan ordningshållning. Andra anordnare skall enligt förslaget normalt ersätta polisens kostnader för ordningshållning, om tillställningen anordnas i vinningssyfte. Om anordnaren inte fullgör sin ansöknings- eller anmälningsskyldighet i tid eller inte följer de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som har meddelats för tillställningen, skall han åläggas att ersätta de kostnader som beror på hans försummelse. Detta gäller även i fråga om ideella föreningar.

Beträffande både offentliga tillställningar och allmänna sammankomster föreslås vissa mindre ändringar i allmänna ordningsstadgan resp. lagen om allmänna sammankomster för att klarlägga anordnarens ansvar för ordningshållningen.

Tillståndskravet för anordnande av motortävlingar föreslås kvarstå men polisstyrelsen skall kunna medge en anordnare befrielse från detta krav, när fara för ordning och säkerhet inte föreligger. Vissa ändringar i allmänna ordningsstadgan föreslås för att minska risken för olyckshändelser och andra olägenheter för gångtrafikanter. Det gäller främst synskadade och andra handikappade.

Författningsändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1980.

1 Förslag till

Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om allmänna ordningsstadgan (1956:617)

dels att 2, 12, 14–17, 27 och 28 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i stadgan skall införas två nya paragrafer, 17 a och 17 b §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §¹

Allmän plats inom stadsplanelagt område *må icke begagnas* för upplag eller avstjälplning *eliet tagas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar och dylikt, såframt ej tillstånd därtill lämnats av polismyndigheten. Ej heller eljest må allmän plats, som nyss nämnts, utan tillstånd av polismyndigheten nyttjas* på sätt som *icke överensstämmer* med det ändamål för vilket den upplåtits eller anvisats eller som *ej är allmänt vedertaget. Vad sålunda stadgas om ianspråktagande av allmän plats för försäljningsändamål skall dock icke gälla i fråga om salutorg och liknande plats som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats.*

Innan tillstånd meddelas, skall yttrande *inhämtas* från den kommunala nämnd *eller styrelse*, som kommunen bestämt. *Därest* denna avstyrker, *må* tillstånd *ej* meddelas.

Allmän plats inom stadsplanelagt område *får inte användas* för upplag, avstjälplning, försäljningsstånd, ställningar och *liknande utan polismyndighetens tillstånd. Sådan plats får inte heller i övrigt utan tillstånd av polismyndigheten användas* på ett sätt som *inte stämmer överens* med det ändamål för vilket den *har* upplåtits eller anvisats eller som *inte är allmänt vedertaget. Tillstånd krävs dock inte för försäljning på salutorg och liknande plats som är upplåten till allmän försäljningsplats.*

Innan tillstånd meddelas, skall *polismyndigheten inhämta* yttrande från den kommunala nämnd som kommunen *har* bestämt. *Om* denna avstyrker, *får* tillstånd *inte* meddelas.

Vid tillståndsprövningen skall polismyndigheten ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och om tillstånd beslutas meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse.

¹ Senaste lydelse 1972:784.

Nuvarande lydelse

I fråga om allmänna vägar skall vad i första stycket sägs äga tillämpning endast såvitt avser åtgärd, som ej är reglerad i väglagen (1971:948).

Å allmän plats må offentlig tillställning ej anordnas utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjestillställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras skriftligen i god tid före tillställningen. Föreskrives ej annat med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökan om möjligt göras å sådan tid, att den är polismyndigheten tillhanda senast å femte dagen före tillställningen. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen samt dennas art och huvudsakliga utformning.

Föreslagen lydelse

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på polismyndighetens tillstånd endast beträffande åtgärd som inte är reglerad i väglagen (1971:948).

12 §²

Offentlig tillställning får inte anordnas på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även i annat fall för offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och därmed jämförlig nöjestillställning samt tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får polismyndigheten befria en sammanslutning eller annan anordnare från skyldigheten att söka tillstånd enligt andra stycket beträffande tillställningar av ett visst slag.

14 §³

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras skriftligen i god tid före tillställningen. Om inte annat föreskrivs med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökningen om möjligt göras så tidigt att den är polismyndigheten tillhanda senast på sjunde dagen före tillställningen.

Ansökningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet

² Senaste lydelse 1973:561.

³ Senaste lydelse 1972:184.

Nuvarande lydelse

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap må på anordnarens bekostnad anlitas sakkunnig.

Ej må, utom då medgivande enligt 21 § första stycket påkallas, föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid tillställningen.

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

vid tillställningen som anordnaren avser att vidtaga.

Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med ytterligare uppgifter eller själv ombesörja utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap får sakkunnig anlitas på anordnarens bekostnad.

Föreläggandet får inte avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning som avses förekomma vid tillställningen. Detta gäller inte, om medgivande behövs enligt 21 § första stycket.

15 §

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid, att den är polismyndigheten tillhanda senast å tredje dagen före tillställningen.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen samt dennas art och huvudsakliga utformning. Där så erfordras må polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt så tidigt att den är polismyndigheten tillhanda senast på femte dagen före tillställningen.

Anmälningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid tillställningen som anordnaren avser att vidtaga. Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Anordnaren *har* att svara för att god ordning råder vid tillställningen samt är *pliktig* att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter med avseende å ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. Envar som åsidosätter sådan föreskrift må avvisas.

Vid offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område, må rusdrycker ej förtäras annat än i samband med tillåten utskänkning därav, såvida ej polismyndigheten med hänsyn till särskilda omständigheter det medger. Rusdrycker, som ej må förtäras vid tillställningen, må ej heller förvaras i lokalen eller å platsen.

Vid meddelande av föreskrifter, som i första stycket avses, skall iakttagas, att anordnaren ej åsamkas onödig kostnad eller tillställningens hållande eljest onödigt försvåras.

Anordnaren *skall* svara för att god ordning råder vid tillställningen.

Vid en offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område, får sprit, vin eller starköl inte drickas annat än i samband med tillåten servering av sådana drycker. Polismyndigheten får dock, om särskilda omständigheter föreligger, medge att så sker. Sprit, vin eller starköl som inte får drickas vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen.

Polismyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Föreskrifterna får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal. De får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla tillställningen onödigtvis försvåras på annat sätt. Innan polismyndigheten meddelar föreskrifter om ordning och säkerhet, skall myndigheten samråda med anordnaren, om denne begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat får avvisas från tillställningen.

Nuvarande lydelse

Anordnaren må av polismyndigheten åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter som öger rum inom lokal eller plats, där offentlig tillställning hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser.

Annan ordningshållning genom polispersonal må anordnaren ej åläggas bekosta, med mindre länsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna det medger.

Ombesörjes polisbevakning, som anordnaren enligt vad nu sagts må åläggas bekosta, av polispersonal, gäller i fråga om ersättningsskyldighet till statsverket vad därom i vederbörlig ordning blivit bestämt.

Föreslagen lydelse

17 §⁴

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 nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som kan ha bestämts enligt 17 a § inte överskridas.

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

17 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar för tillställningen. Vidare skall beslutet innehålla uppgift om det högsta belopp som anordnaren kan komma att åläggas att betala i ersättning för polisens kostnader för ordningshållning.

⁴ Senaste lydelse 1964:677.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 b §

Om anordnaren inte har gjort ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § eller inte har fullgjort ansöknings- eller anmälningsskyldigheten inom tid som anges i dessa paragrafer och beslut enligt 17 a § på grund därav inte har kunnat meddelas före tillställningen, skall polismyndigheten ålägga honom 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 17 §.

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 nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

27 §⁵

Mot beslut som polismyndighet eller kommunal myndighet meddelat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga föres talan hos länsstyrelsen genom besvär.

Beträffande klagan över kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finns bestämmelser i kommunallagen (1953:753) och kom-

Beslut som en polismyndighet eller en kommunal myndighet har meddelat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

I fråga om klagan över en kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finns bestämmelser i kommunallagen (1977:179).

⁵ Senaste lydelse 1976:1003.

Nuvarande lydelse

munallagen (1957:50) för Stockholm.

Mot länsstyrelsens beslut om föreläggande av vite föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av länsstyrelse på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga och mot socialstyrelsens beslut enligt 21 § föres hos regeringen genom besvär.

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polismyndighet, länsstyrelse* eller *kammarrätt* skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsens beslut om föreläggande av vite eller om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b § överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Annat beslut av länsstyrelsen på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga överklagas hos regeringen genom besvär. Detsamma gäller socialstyrelsens beslut enligt 21 §.

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polismyndigheten, länsstyrelsen* eller *kammarrätten* skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, om ej annorlunda förordnas. Detta gäller dock inte beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b §.

28 §⁶

Bryter någon mot bestämmelserna i 2-6 §§ eller underlåter någon att hörsamma föreskrift, förbud eller påbud som meddelats med stöd av 8 § denna stadga eller bryter någon mot bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa som avses i 25 §, dömes till böter, högst femhundra kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet dömes till böter.

Handlar barn, som ej fyllt femton år, i strid mot bestämmelserna i 6 § första eller andra stycket, skall den som har vårdnaden om barnet

Den som bryter mot 2-6 §§ eller mot en bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa, som avses i 25 §, eller underlåter att följa en föreskrift eller ett förbud eller påbud som har meddelats med stöd av 2 eller 8 § döms till böter, högst femhundra kronor.

Om förseelsen har avsett en skyldighet av större vikt eller om avsevärd skada eller olägenhet har förorsakats genom förseelsen, döms till böter. Till böter döms också den som 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 femton år, handlar i strid mot 6 § första eller andra stycket, skall den som har vårdnaden om barnet

⁶ Senaste lydelse 1971:672.

Nuvarande lydelse

straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han icke gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Föreslagen lydelse

straffas enligt första eller andra stycket denna paragraf. Detta gäller inte, om vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att förhindra förseelsen.

Denria lag träder i kraft den 1 januari 1980.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

dels att 5–8 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 8 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt *å sådan tid* att *ansökan* är polismyndigheten tillhanda senast *å femte* dagen före sammankomsten. *Ansökan* skall innehålla uppgift *angående* anordnaren, *tid* och *plats* för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning.

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med *upplysningar* eller *ock själv föranställa om utredning. Ej må föreläggande* avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i fördrag, tal eller annan muntlig framställning som *är avsedd att* förekomma vid sammankomsten.

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

5 §¹

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt *så tidigt* att ansökningen är polismyndigheten tillhanda senast *på sjunde* dagen före sammankomsten.

Ansökningen skall innehålla uppgift *om* anordnaren, *tiden* och *platsen* för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga.*

Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med *ytterligare uppgifter* eller *själv ombesörja utredning. Föreläggandet får inte* avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i fördrag, tal eller annan muntlig framställning som *avses* förekomma vid sammankomsten.

¹ Senaste lydelse 1971:615.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt *å sådan tid* att den är polismyndigheten tillhanda senast *å tredje* dagen före sammankomsten.

Anmälan skall innehålla uppgift *angående* anordnaren, *tid* och *plats* för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning. *Där så erfordras må* polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt *så tidigt* att den är polismyndigheten tillhanda senast *på femte* dagen före sammankomsten.

Anmälningen skall innehålla uppgift *om* anordnaren, *tiden* och *platsen* för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga. Om det behövs, får* polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

7 §

Anordnaren *har* att svara för att god ordning råder vid sammankomsten *samt är pliktig att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter med avseende å ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. Envar som åsidosätter sådan föreskrift må* avvisas.

Vid meddelande av föreskrifter skall iakttagas att anordnaren ej åsamkas onödig kostnad eller sammankomstens hållande eljest onödigt försvåras.

Anordnaren *skall* svara för att god ordning råder vid sammankomsten.

Polismyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Föreskrifterna får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter får föreskrivas endast i fråga om konserter. Föreskrifterna får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på annat sätt.

Innan polismyndigheten meddelar

Nuvarande lydelse

Anordnaren må ej åläggas bekosta ordningshållning vid allmän sammankomst genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter.

Föreslagen lydelse

föreskrifter om ordning och säkerhet, skall myndigheten samråda med anordnaren, om denne begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat får avvisas från sammankomsten.

8 §

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

8 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 5 § eller anmälan enligt 6 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelat för sammankomsten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammansammanträde
1978-11-30

Närvarande: Statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus, Bondestam

Föredragande: Statsrådet Hansson

Lagrådsremiss om ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster

1 Inledning

Ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02)¹ har avlämnat betänkandet (Ds Kn 1978:2) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m. I betänkandet behandlas – utom frågor som rör ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster – tillståndskravet för motortävlingar och uppställning av föremål på gångbanor. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statens handikappråd, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Hallands och Kopparbergs län, 1975 års polisutredning (Ju 1975:08), Malmö kommun, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation, Folkparkernas centralorganisation, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Landstingsförbundet, Svenska bilsportförbundet, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska motorcykelförbundet, Svenska racerbåtförbundet och Sveriges riksiddrottsförbund. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från polisstyrelserna i Norrtälje, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Linköpings, Mjölby, Motala, Norrköpings, Eksjö, Jönköpings, Värnamo, Falkenbergs och Halmstads polisdistrikt samt Ekerö.

¹ Rättschefen Erik Neergaard, särskild utredare, samt polisöverintendenten Gustaf Andersson, kanslichefen Gerhard Ericsson, revisionssekreteraren Hans Palmcrantz, direktören Rolf Romson och departementsrådet Bo Svensson, samtliga sakkunniga.

Norrtälje, Stockholms, Sundbybergs, Södertälje, Täby, Vaxholms, Norrköpings, Jönköpings, Vetlanda, Falkenbergs och Halmstads kommuner.

Synpunkter på betänkandet har lämnats av K. G. Jansson, Stockholm, som är synskadad.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster

2.1.1 Förslaget i stort

Bestämmelser om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster finns i allmänna ordningsstadgan (AOst) resp. lagen om allmänna sammankomster (LAS). Offentlig tillställning är enligt 9 § AOst tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg och tillställning av annat slag som anordnas för allmänheten och inte avses i LAS. Enligt 1 § LAS tillämpas lagen på allmän sammankomst, som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet. LAS tillämpas vidare på allmän sammankomst som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Sedan den 1 januari 1977 tillämpas LAS också på allmän teaterföreställning, konsert, biografiföreställning eller annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk.

Tillstånd av polisstyrelsen fordras enligt 12 § AOst resp. 3 § LAS för offentlig tillställning och allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd att hålla sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. För vissa slag av tillställningar fordras tillstånd oavsett var de skall anordnas. Anmälningsskyldighet gäller för icke tillståndspliktiga offentliga tillställningar som anordnas inom stads- och byggnadsplanlagt område (13 § AOst). Motsvarande anmälningsskyldighet gäller i fråga om sammankomster, dock bara om de ordnas utomhus (4 § LAS).

Den som anordnar en offentlig tillställning eller allmän sammankomst skall svara för att god ordning råder vid tillställningen eller sammankomsten (16 § AOst, 7 § LAS). Anordnaren är skyldig att följa de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen meddelar. När ordningsföreskrifter meddelas, skall polisstyrelsen se till att anordnaren inte åsamkas onödiga kostnader och att möjligheterna i övrigt att hålla tillställningen eller sammankomsten inte försvåras onödigtvis. Om kostnader för ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter uppkommer vid en offentlig tillställning, kan anordnaren åläggas att betala dem (17 § AOst).

Länsstyrelsens medgivande fordras för att polisstyrelsen skall kunna ålägga anordnaren att betala annan ordningshållning än den som avser lokalen eller platsen där tillställningen hålls, ingångarna eller särskilda parkeringsplatser. Den som anordnar en allmän sammankomst kan inte åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning. Med hänsyn till vikten av att församlingsrätten inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är oundgängligen nödvändiga har det ansetts riktigast att samhället undantagslöst tar på sig kostnaderna för ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter vid allmänna sammankomster (prop. 1956:143 s. 301).

I kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitande av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad finns närmare bestämmelser om den ersättning som skall betalas för ordningshållning vid offentlig tillställning. För varje polisman skall betalas 85 kr. per timme. Före den 1 juli 1977 var beloppet 18 kr. per timme. För häst, hund eller transportmedel skall betalas visst belopp per timme resp. kilometer. Enligt kungörelsen skall anordnaren vidare ersätta statens kostnader med anledning av att en polisman skadas vid tjänstgöringen och skador på utrustning som används vid ordningshållningen.

Frågan om befrielse från skyldigheten att betala kostnaderna för ordningshållning genom polispersonal och förordnade ordningsvakter vid idrottsarrangemang aktualiserades i motioner vid 1974 års riksdag. Kulturutskottet (KrU 1974:21), som vidgade frågan till att avse alla offentliga tillställningar med uttalat ideellt syfte, ansåg att skäl talade för att anordnare av sådana tillställningar befriades från kostnadsansvaret för polisbevakning. Riksdagen (rskr 1974:322) hemställde att Kungl. Maj:t skulle överväga en ändring av de nuvarande bestämmelserna.

Ordningsstadgutredningen fick i direktiven (Dir. 1977:15) i uppdrag att överväga ändringar i AOst med anledning av bl. a. riksdagens framställning. Utredningen avlämnade i maj 1978 sitt betänkande Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m.

Utredningen föreslår att ideella föreningar skall befrias från skyldigheten att betala ordningshållning genom polispersonal vid offentlig tillställning. Vid avgränsningen av de föreningar som skall anses vara ideella följs de principer som har dragits upp i prop. 1976/77:135 om ändrade regler för beskattning av ideella föreningar m. m. Efter förslag i propositionen har genom ändringar i bl. a. 53 § 1 mom. kommunalskattelagen vissa ideella föreningar befriats från skattskyldighet för kapitalinkomster och inkomster av tillfällig förvärvsverksamhet (realisationsvinster). För skattefrihet krävs att föreningen har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål, t. ex. religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål. Det krävs också att föreningen i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodoser allmännyttiga ändamål, att den inte vägrar någon inträde som medlem utan att särskilda

skäl föreligger och att den bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot dess tillgångar. Ideella föreningar som inte behöver betala skatt för inkomst av kapital m. m. är enligt 54 § frikallade från skattskyldighet för vissa inkomster av fastighet och rörelse. För skattefrihet krävs att inkomsten till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har en naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller som av hävd har utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete.

Ordningsstadgutredningens förslag innebär alltså att ideella föreningar som är allmännyttiga och öppna samt använder sina inkomster i det ideella arbetet inte kan åläggas att betala polisens kostnader för ordningshållning. En anordnare som inte är ideell förening skall enligt utredningsförslaget kunna åläggas skyldighet att betala, om tillställningen anordnas i vinningssyfte. Skyldigheten att betala skall i princip omfatta alla polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. F. n. betalar anordnaren i regel endast för s. k. innerbevakning. Utredningen anser att det inte finns betänkligheter mot att, när skyldigheten att betala begränsas till tillställningar av kommersiell natur, låta anordnarna ersätta alla de kostnader för ordningshållning som de åsamkar det allmänna.

På grund av anordnarens ansvar för att god ordning råder vid en tillställning fullgörs ordningshållningen till största delen av denne. Förslaget om befrielse från skyldighet att betala polisens kostnader för ordningshållning medför enligt utredningen risk för att åtgärder för att upprätthålla ordningen som f. n. vidtas av anordnaren övervältras på polisen. I utredningens förslag ingår därför regler som avses hindra att så sker. Reglerna innebär att det på förhand skall fastställas hur kravet på ordning skall tillgodoses vid tillställningen och att försumliga anordnare drabbas av ekonomiska sanktioner. Jag återkommer i det följande till utredningens förslag i denna del.

Genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag har 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) ändrats så att den mötesfrihet som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna omfattar frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av kosntnärligt verk. Utvidgningen av det skyddade området för mötesfriheten ledde efter förslag i prop. 1976/77:39 till att LAS i stället för AOst gjordes tillämplig på bl. a. konserter och teater- och biografföreställningar. Enligt utredningen har en konsekvens av detta blivit att en del renodlat kommersiella arrangemang, t. ex. konserter av kommersiellt inriktade popgrupper, har blivit att betrakta som allmänna sammankomster. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att samma regler beträffande skyldighet att svara för polisens kostnader för ordningshållning skall gälla för allmänna sammankomster som för offentliga tillställningar.

Utredningens förslag har fått ett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Förslaget att bara andra anordnare än ideella föreningar skall kunna

åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning och att sådan skyldighet skall kunna åläggas bara om tillställningen eller sammankomsten anordnas i vinningssyfte tillstyrks eller lämnas utan erinran av praktiskt taget samtliga remissinstanser. Rikspolisstyrelsen och polisutredningen påpekar dock att förslaget inte står i överensstämmelse med de budgetpolitiska strävandena under senare år att avgiftsbelägga vissa tjänster som polisväsendet utför. De tillstyrker ändå förslaget, eftersom det uppfyller ett gammalt önskemål och kan beräknas medföra endast en förhållandevis måttlig kostnadsökning för staten. Riksåklagaren och kammarrätten i Göteborg avstyrker förslaget att den som anordnar allmän sammankomst skall kunna åläggas att bekosta ordningshållning. Enligt riksåklagaren kan kostnaderna komma att bli ett reellt hinder mot att en allmän sammankomst anordnas. Han anser därför att förslaget inte kan anses förenligt med RF:s bestämmelser om mötesfrihet. I allt fall behöver frågan enligt riksåklagarens mening övervägas ytterligare, innan förslaget genomförs. Kammarrätten i Göteborg anser att andra inskränkningar i församlingsfriheten än sådana som är oundgängligen nödvändiga inte bör göras.

För egen del vill jag anföra följande.

F. n. har polisstyrelsen diskretionär befogenhet att debitera den som anordnar en offentlig tillställning kostnaderna för polisbevakning. Polisstyrelsen kan alltså ta hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet, när den prövar betalningsfrågan. Polisstyrelsen torde i regel tillämpa bestämmelserna på sätt som är generöst mot anordnaren. Även anordnare av ideellt inriktade tillställningar kan emellertid åläggas betalningsskyldighet. Risker för bristande enhetlighet i tillämpningen är enligt min mening en allvarlig nackdel med den nuvarande ordningen. Eftersom de ideella organisationer som främst torde beröras av frågan om betalningsskyldighet är idrottsföreningarna, vill jag framhålla att idrottsrörelsen har stor betydelse för den förebyggande hälsovården och att den gör stora insatser för att aktivera och ta hand om ungdomar. Synpunkter av detta slag låg för övrigt till grund för de motioner som ledde till riksdagens begäran om utredning. Enligt min mening ter det sig vidare motsägelsefullt att det allmänna å ena sidan ger ett betydande stöd till idrotten, liksom till annan ideell verksamhet, och å andra sidan förbehåller sig möjligheten att ta betalt för den ordningshållning som behövs vid tillställningar vilkas syfte till stor del är att ytterligare bidra till finansieringen av den rent ideella verksamheten. Om höjningen den 1 juli 1977 av avgifterna för polisbevakning kombineras med en strängare praxis när det gäller åläggande av betalningsskyldighet, kan det få betydande ekonomiska konsekvenser för många ideella organisationer. En sådan utveckling skulle, som utredningen framhåller, strida mot de tendenser på bl. a. skatteområdet som har kunnat förmärkas mot en förmånligare behandling av ideella föreningar.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag kan jag inskränka mig till att hänvisa till betänkandet. Vad utredningen anför i

denna del har inte föranlett erinringar från remissinstanserna. Jag delar utredningens uppfattning att det inkomstbortfall för staten som ett genomförande av förslaget kan leda till får antas bli begränsat.

Utredningen anser att det är anordnarens ideella karaktär och inte tillställningens art som skall vara avgörande. Bakom denna inställning torde ligga praktiska skäl. Det synes nämligen vara enklare att ställa upp regler för när en anordnare skall anses vara ideell än att i författning särskilja de fall när en tillställning skall anses ha ideell karaktär. Bedömningen av en tillställnings ideella karaktär skulle sannolikt i stor utsträckning få prövas skönsmässigt av de tillämpande myndigheterna. Härtill kommer att det enligt min mening finns skäl att behandla alla tillställningar som anordnas av ideella anordnare på samma sätt. De tillställningar som inte har ideell karaktär syftar nämligen i regel till att finansiera den rent ideella verksamheten eller har i varje fall ett klart samband med denna verksamhet.

Jag förordar alltså att ideella föreningar inte skall vara skyldiga att ersätta kostnaderna för polisbevakning vid offentliga tillställningar. Jag återkommer i det följande till den närmare utformningen av förutsättningarna för kostnadsbefrielsen och till frågan om undantag i vissa fall bör göras från principen om kostnadsfrihet.

Andra anordnare än ideella föreningar skall enligt utredningens förslag kunna åläggas skyldighet att betala polisens kostnader för ordningshållning bara när tillställningen anordnas i vinningssyfte. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget på denna punkt. Jag biträder förslaget men vill emellertid erinra om att en strikt tolkning av begreppet vinningssyfte kan leda till svårigheter. Jag delar utredningens uppfattning att förhållandena kan vara sådana att kostnadsansvaret bör falla bort eller sättas ner, även när vinningssyfte får anses föreligga.

Utredningen anser att kostnadsansvaret, när det föreligger, bör omfatta i princip alla kostnader för polisbevakning som föranleds av tillställningen. Eftersom kostnadsansvaret enligt utredningens förslag omfattar bara arrangemang som i vinningssyfte anordnas av annan än ideell förening, anser utredningen att den nuvarande indelningen i s. k. innerbevakning och s. k. ytterbevakning, som främst avser trafikövervakning och ordningshållning på gator och vägar utanför platsen för tillställningen, inte längre behövs. Utredningens förslag har föranlett bara något enstaka uttalande från remissinstanserna. Hovrätten för Västra Sverige tillstyrker förslaget, medan Folkets husföreningarnas riksorganisation och Folkparkernas centralorganisation anser att varje ordningshållande insats utanför samlingslokaler måste organiseras och bekostas av det allmänna. Jag förordar att utredningens förslag genomförs.

Enligt vad jag har föreslagit i det föregående uppkommer skyldighet för anordnaren att svara för polisens kostnader för ordningshållning vid offentlig tillställning bara när annan än ideell förening anordnar en tillställning i vinningssyfte. Det kan då knappast finnas anledning till betänkligheter mot

en ordning som innebär att anordnaren regelmässigt skall vara skyldig att svara för alla kostnader för ordningshållning som tillställningen föranleder. Härefter ligger bortsett från att ersättning utöver de verkliga kostnaderna inte kan få tas ut – dock ett krav på att kostnaderna skall vara föranledda just av tillställningen. Detta innebär att kostnader som föranleds av att polisens insatser för ordningshållning måste dimensioneras med hänsyn till risken för demonstrationer och andra mer eller mindre organiserade åtgärder som kan sägas rikta sig mot tillställningen inte får tas ut av anordnaren. Kostnader som föranleds av att en tillställning kan väntas kräva insatser av polisen för att upprätthålla ordningen bland dem som kan sägas delta i tillställningen får däremot anses vara föranledda av denna.

Med anledning av de principiella aspekter som riksåklagaren och kammarrätten i Göteborg har lagt på utredningsförslaget såvitt gäller kostnadsansvaret för ordningshållning vid allmänna sammankomster vill jag framhålla följande.

Reglerna i LAS avser utövandet av de i RF fastslagna mötes- och demonstrationsfriheterna. Mötesfriheten avser enligt 2 kap. 1 § RF frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med demonstrationsfrihet avses enligt samma lagrum frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheterna får enligt 2 kap. 14 § begränsas endast av hänsyn till bl. a. ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken.

Tillstånd att hålla allmän sammankomst får enligt 3 § LAS vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Den begränsning i mötesfriheten som tillståndskravet innebär är därför otvivelaktigt förenlig med bestämmelserna i RF. Föreskrifterna i 7 § LAS om anordnarens ansvar för ordningen vid sammankomsten utgör en del av tillstandsregleringen och därför måste också de anses förenliga med RF. Man bör enligt min mening kunna se på samma sätt på en regel om att anordnaren är skyldig att svara för polisens kostnader för ordningshållning vid sammankomsten. En förutsättning härför är dock att kostnaderna avser sådan ordningshållning som är nödvändig med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken i samband med sammankomsten.

Även om den av utredningen föreslagna regeln om kostnadsansvar vid allmänna sammankomster måste anses vara förenlig med RF, kan man ifrågasätta om det är lämpligt att införa en sådan regel i LAS. Som jag redan har nämnt har det hittills ansetts principiellt riktigast att samhället står för kostnaderna för den ordningshållning vid allmänna sammankomster som ombesörjs av samhällets organ. Att vissa slag av sammankomster har förts över från AOst till LAS har sin grund i att området för den grundlagsskyddade mötesfriheten har utvidgats. Det kan på goda grunder hävdas att försiktighet bör iaktas när det gäller att införa sådana begränsningar i mötesfriheten som i och för sig är förenliga med RF, t. ex. ett kostnadsansvar för samhällets

ordningshållning vid allmänna sammankomster. Detta får visserligen till följd att också anordnare av vissa utpräglad kommersiella arrangemang undgår kostnadsansvar. De olägenheter som följer härav är emellertid obetydliga. I sammanhanget måste också beaktas att det är mycket svårt att i författning dra en från alla synpunkter godtagbar gräns mellan de sammankomster som aldrig bör vara förenade med kostnadsansvar och de sammankomster där ett sådant skulle kunna komma i fråga. Jag anser på dessa grunder att man inte bör öppna någon möjlighet att ta ut ersättning för samhällets kostnader för ordningss hållningen vid en allmän sammankomst.

2.1.2 Närmare om förutsättningarna för befrielse från kostnadsansvaret

Enligt vad jag har förordat i det föregående kan polisstyrelsen ålägga andra anordnare än vissa ideella föreningar att bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal som föranleds av offentlig tillställning som anordnas i vinnings syfte. I fråga om bestämningen av de föreningar som inte kan åläggas kostnadsansvar hänvisas i utredningens lagförslag till 53 § 1 mom. första stycket i kommunalskattelagen. Föreningar som avses i detta lagrum är inte skattskyldiga för inkomst av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet. Utredningens förslag innebär att det för befrielse från kostnadsansvar krävs att föreningen är allmännyttig och öppen samt använder sina inkomster i det ideella arbetet. Såväl ändamålet för verksamheten som den faktiskt bedrivna verksamheten måste vara allmännyttiga. I kravet på öppenhet ligger att föreningen inte utan särskilda skäl får vägra någon inträde i föreningen. Av föreningens inkomster måste huvuddelen användas för det ideella ändamålet. Utredningen anser att byalag, aktionsgrupper och kommittéer med ideell inriktning, som ofta saknar föreningsform och rättslig handlingsförmåga, vid tillämpningen bör behandlas på samma sätt som ideella föreningar, om de i övrigt uppfyller de krav som skattelagstiftningen ställer på föreningarna. Även i vissa andra jämförbara situationer bör polisstyrelsen enligt utredningsförslaget underlåta att ålägga betalningsskyldighet.

Mot utredningens förslag i fråga om avgränsningen av de föreningar som inte skall kunna åläggas kostnadsansvar anför riksåklagaren att det skulle vara naturligare att skapa en självständig regel och att anknytningen till begreppet ideell förening utesluter andra juridiska personer med likartad verksamhet. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser det olämpligt att hänvisa till ett visst lagrum i en annan författning, nämligen kommunalskattelagen, och därigenom underlåta att ge klart besked i AOst om vilken kategori som avses. För egen del anser jag att den lösning som föreslås i betänkandet är lämplig. Jag har tidigare redogjort för nackdelarna med att låta tillställningens art vara avgörande. Genom hänvisningen till kommunalskattelagen får man enligt min mening en från saklig synpunkt lämplig avgränsning av de ideella föreningar som bör undantas från skyldighet att svara för kostnaderna för polisbevakning. Jag anser vidare att begreppet ideell förening bör i den

utsträckning det är möjligt ha samma innebörd i olika författningar. Denna ståndpunkt delas av bl. a. riksskatteverket, som inte har haft något att invända mot utredningens förslag. De svårigheter som hänvisningen till skattelagstiftningen kan medföra torde enligt min mening vara begränsade och av övergående natur. De undanröjs för övrigt inte genom att en motsvarighet till bestämmelserna i kommunalskattelagen tas in i AOst. Reglerna om skattefrihet för vissa ideella föreningar tillämpas första gången på det beskattningsår för vilket taxering i första instans sker år 1979. En praxis kommer därefter att växa fram i taxeringsarbetet. Polisstyrelsen måste naturligtvis i varje enskilt fall göra en självständig bedömning av frågan om en förening skall anses vara ideell. Om föreningen emellertid kan visa att den i taxeringssammanhang har bedömts uppfylla de krav som anges i kommunalskattelagen, synes polisstyrelsen ha all anledning att godta denna bedömning, om inte särskilda skäl föranleder annat. Som riksskatteverket framhåller kan det emellertid inte uteslutas att olika bedömningar någon gång görs i taxerings- resp. avgiftsfrågan. Risken för att så kommer att ske är emellertid så ringa att man enligt min mening inte bör låta den få någon betydelse för ställningstagandet till utredningsförslaget. Jag förordar alltså att förslaget genomförs.

Innan jag går vidare, vill jag framhålla att mitt förslag, liksom utredningens, innebär att kostnadsansvar utesluts i fråga om alla offentliga tillställningar som anordnas av en förening som uppfyller de krav som ställs upp i 53 § 1 mom. första stycket i kommunalskattelagen. Om denna förutsättning är uppfylld beträffande föreningen, blir alltså den aktuella tillställningens karaktär utan betydelse.

Utredningens förslag innebär att polisstyrelsen får möjlighet att göra undantag från avgiftsskyldigheten för andra anordnare än de som inte får åläggas kostnadsansvar. Några remissinstanser anser att det är angeläget att de fall i vilka undantag bör göras preciseras.

Möjligheten att göra undantag bör enligt min mening kunna tillämpas både på ideella föreningar som inte helt uppfyller vad som krävs för skattefrihet och på andra organisationer som kan anses jämställda med ideella föreningar. Det bör inte vara uteslutet att använda undantagsmöjligheten när den organisation som står bakom tillställningen saknar rättslig handlingsförmåga och en enskild person därför måste fungera som anordnare. Jag vill emellertid betona att möjligheten att låta andra anordnare än ideella föreningar slippa att stå för kostnaderna för polisbevakning bör användas med återhållsamhet. Detta är motiverat särskilt som frågan blir aktuell bara när tillställningen anordnas i vinningssyfte. Jag anser att det knappast är möjligt att i författning ange i vilka fall andra anordnare bör jämsställas med ideella föreningar.

Utredningen har övervägt om undantag från den principiella kostnadsbefrielsen för ideella föreningar bör göras i fråga om vissa sportarrangemang. Mot ett förslag att ideella föreningar generellt skall befrias från skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning vid offentlig tillställning kan enligt

utredningen invändas att de tillställningar som föranleder insatser från polisens sida ger anordnaren intäkter och att det är rimligt att statens kostnader betalas med en del av intäkterna. Undantag skulle således kunna tänkas i fråga om sådana sportgrenar där intäkterna från tävlingar är betydande samtidigt som förhållandevis stora insatser av polispersonal kan behövas för ordningshållning. De tävlingar som utredningen tar upp i detta sammanhang är vissa fotbolls- och ishockeymatcher och motortävlingar. Några remissinstanser anser att undantag från kostnadsbefrielsen för ideella föreningar bör göras i fråga om vissa mycket kommersiellt inriktade sportevenemang. Polisstyrelsen i Halmstads distrikt framhåller i detta sammanhang att många idrottsföreningar driver en rent professionell verksamhet med dyra spelarinköp och avlönade idrottsmän. Även om jag känner en viss sympati för dessa remissinstansers synpunkter, anser jag att övervägande skäl talar för utredningens uppfattning att alla sportgrenar och alla tävlingar m. m. bör behandlas lika när det gäller kostnaderna för ordningshållning. Som utredningen framhåller ger långt ifrån alla tävlingar inom de sportgrenar där kommersiella inslag förekommer stora intäkter. Att de kräver stora insatser av polispersonal torde höra till undantagen. Intäkterna från de inkomstgivande arrangemangen har vidare stor betydelse för de anordnande föreningarnas möjligheter att finansiera verksamheten i övrigt. Härtill kommer att det knappast är möjligt att på ett tillfredsställande sätt i författning ange de fall i vilka föreningen skulle vara skyldig att stå för polisens kostnader för ordningshållning.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län påpekar att vissa tillställningar samlar mycket stor publik och ger den anordnande föreningen en avsevärd ekonomisk vinning. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte betalningsskyldighet bör finnas kvar i dessa fall med hänsyn till de stora ordningshållningsproblem som uppstår vid t. ex. midsommarfestligheterna i Dalarna. Länsstyrelsen uppger att den har tagit initiativet till en nedtoning av midsommarfestligheterna. Jag tolkar detta så att åtgärder har vidtagits för att de krav på ordning och säkerhet som måste ställas upp skall kunna tillgodoses. Som jag tidigare har nämnt ankommer det redan nu på anordnaren att svara för att god ordning råder vid en tillställning. En följd härav måste enligt min mening bli att en anordnare skall vidta de åtgärder som behövs för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas och som inte är av den karaktären att de bör ankomma på polisen. Jag återkommer i det följande till frågan om anordnarnas skyldigheter i detta hänseende. Jag kan emellertid inte finna att möjligheterna att få en anordnare att vidtaga de åtgärder som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet försämras genom förslaget om befrielse från skyldigheten att betala kostnader för polisbevakning. Jag är medveten om att det vid festligheter av det slag som länsstyrelsen syftar på kan vara svårt att ställa ett tillräckligt antal polismän till förfogande, liksom att anskaffa ordningsvakter och annan personal i tillräckligt antal för uppgifter som inte måste utföras av polismän. Om kravet på ordning och säkerhet inte

kan tillgodoses på annat sätt, återstår för polisstyrelsen ingen annan utväg än att vägra ge tillstånd till en tillställning med den omfattning och utformning som anordnaren har avsett. Även om detta är en otillfredsställande utväg som bör tillgripas först i sista hand, anser jag att det inte är lämpligt att skapa undantagsregler för de tämligen fåtaliga fall som kan medföra svårigheter av det slag som länsstyrelsen har redovisat. Sådana undantagsregler skulle nämligen leda till att principen om kostnadsbefrielse för ideella föreningar genombryts på ett sätt som skulle medföra osäkerhet om rättsläget.

Rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Östergötlands län och några polisstyrelser befarar att ideella föreningar kan komma att uppträda som bulvaner för kommersiella intressenter. Som rikspolisstyrelsen påpekar kan det vara så att rent kommersiella intressen utgör syftet med en tillställning. Behållningen kan till betydande del gå till annat ändamål än den ideella föreningens verksamhet. En idrottsförening kan t. ex. officiellt stå som anordnare, medan den reella anordnaren är en annan.

När det föreligger ett bulvanförhållande, bör föreningen enligt min mening inte heller i formellt hänseende anses som anordnare. Det kan naturligtvis ibland vara svårt för polisstyrelsen att urskilja sådana fall. Detta kan vara fallet särskilt när det är fråga om tillställningar som avses bidra till finansieringen av en föreningsverksamhet. Om föreningens medlemmar spelar en väsentlig roll i planeringen, administrationen och genomförandet av tillställningen, bör föreningen naturligtvis betraktas som anordnare. En omständighet som talar för en motsatt bedömning är att en väsentlig del av behållningen från en tillställning skall tillfalla en utomstående som i verkligheten svarar för uppgifter av det slag som jag nyss har nämnt. Inget hindrar naturligtvis att föreningen anlitar någon annan för att svara för begränsade uppgifter vid en tillställning. Att en ideell förening kan genomföra ett stort arrangemang utan att detta tjänar kommersiella intressen utgör Vasaloppet och Lidingöloppet exempel på.

Även om gränsdragningen mellan de arrangemang som skall anses ha en ideell förening som anordnare och andra där de kommersiella intressena spelar en aktiv roll kan bli svår i vissa fall, är det ofta så att arrangemang av samma slag återkommer flera gånger. Polisstyrelserna kan sålunda utgå från tidigare erfarenheter vid sin prövning. Om det blir nödvändigt att göra en bedömning utan sådan erfarenhet, bör det ankomma på föreningen att visa att det är den som är anordnare.

2.1.3 Anordnarens skyldigheter

Den som anordnar en offentlig tillställning eller allmän sammankomst skall enligt 16 § AOst och 7 § LAS svara för att god ordning råder vid tillställningen eller sammankomsten. Han är skyldig att rätta sig efter de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen meddelar. Vid meddelande av sådana föreskrifter skall polisstyrelsen iaktta att anordnaren inte

åsamkas onödiga kostnader och att tillställningens eller sammankomstens hållande inte i onödan försvåras på annat sätt.

Utredningen anser att huvudansvaret för ordningshållningen även i fortsättningen bör ligga på anordnaren. Någon förändring i detta hänseende avses sålunda inte ske. I betänkandet föreslås däremot att planeringen av ordningshållningen inför en tillställning eller sammankomst regleras närmare. I första hand skall härigenom garanteras att anordnaren inte – om han befrias från skyldighet att ersätta staten för polisbevakning – övervältrar sin skyldighet att svara för ordningen på det allmänna. En god planering medför enligt utredningen lägre kostnader för staten och mindre personliga olägenheter för polispersonalen men även fördelar för anordnaren. Denne bör före tillställningen eller sammankomsten kunna få fastställt vilka åtgärder som han skall vara skyldig att vidta. Han bör också kunna få ett besked om det högsta belopp som han kan åläggas att betala för polisbevakning vid en tillställning.

Föreningen Sveriges polischefer och några polisstyrelser befarar att utredningsförslaget om kostnadsbefrielse för ideella föreningar leder till att anordnarna kommer att kräva större polisiära resurser för ordningshållning. Jag delar utredningens uppfattning att huvudansvaret för ordningshållningen vid både offentliga tillställningar och allmänna sammankomster liksom hittills bör ligga på anordnaren. Denne kan fullgöra sin skyldighet själv eller genom anlitad personal av olika slag. Han kan också vidta andra åtgärder, t. ex. utforma in- och utgångar på visst sätt eller begränsa antalet åskådare. Det är enligt min mening helt klart att en förutsättning för att en tillställning eller sammankomst över huvud taget skall få äga rum är att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på honom. Från idrottsrörelsens sida har under remissbehandlingen framhållits att de föreslagna ändringarna i AOst och LAS inte får leda till att polisstyrelserna genom att föreskriva att anordnaren skall anlita förordnade ordningsvakter i realiteten ålägger anordnaren att bekosta ordningshållning. Genom utredningsförslaget överlämnas bedömningen av behovet av bl. a. polismän och ordningsvakter till praxis. Jag ansluter mig till utredningens inställning. De principer för hur ordningshållningen bör utformas vid tillställningar och sammankomster som polisstyrelserna f. n. tillämpar på grundval av praktiska erfarenheter bör kunna vara vägledande även för framtiden. Utredningen drar i redovisningen av en enkätundersökning slutsatsen att man kanske kan anta att polismän ibland har använts när man har kunnat klara sig med ordningsvakter. Jag anser att det inte är möjligt att göra bestämda uttalanden om när poliser skall användas för ordningshållning vid tillställningar och sammankomster. Som jag tidigare har framhållit har emellertid anordnaren huvudansvaret för ordning och säkerhet vid en tillställning eller sammankomst. Polisen skall svara för kvalificerade polisiära uppgifter, d. v. s. främst förhindra brott, ingripa när brott har förövats och övervaka trafiken på gator och vägar. Det måste alltså överlämnas åt de

tillämpande myndigheterna att i det enskilda fallet bedöma när poliser skall användas för ordningshållning vid tillställningar och sammankomster.

Folkets Husföreningarnas Riksorganisation och Folkparkernas centralorganisation föreslår att staten skall ta över ansvaret för all ordningshållning utanför samlingslokaler eller all ordningshållning vid arrangemang som anordnas av ideellt och allmännyttigt verksamma organisationer. Som framgår av vad jag tidigare har anfört ansluter jag mig till utredningens förslag att nuvarande principer för anordnarnas ansvar för ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster skall tillämpas även i framtiden. Vidare föreslår jag att anordnarna i flertalet fall skall slippa att betala polisens kostnader. Jag är inte beredd att föreslå att staten tar över ansvaret för ordningshållningen i den omfattning som de nu berörda remissinstanserna föreslår.

2.1.4 Prövningsförfarandet

I betänkandet framhålls att den skyldighet att svara för god ordning som ankommer på anordnaren bör leda till att denne på förhand går genom de åtgärder som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen eller sammankomsten. Åtgärderna bör enligt utredningen redovisas i ansökningen eller anmälningen. De kan vara av olika slag. Anordnaren kan utforma in- och utgångar samt disponera åskådarplatser på sådant sätt att ordnings- och säkerhetsproblem inte uppkommer. Det kan också bli aktuellt att anlita förordnade ordningsvakter, funktionärer eller annan personal. I betänkandet framhålls att det kan vara lämpligt att anordnaren i sin ansökan eller anmälan anger om han anser att polispersonal behövs för att upprätthålla ordningen och i vilken utsträckning detta är fallet.

Vid prövningen av ansökningen eller anmälningen ankommer det enligt utredningen på polisstyrelsen att meddela de föreskrifter som skall gälla för tillställningen eller sammankomsten. Ett godkännande av anordnarens förslag till hur ordningshållningen skall ske bör enligt utredningens mening medföra att polisstyrelsen meddelar föreskrifter om att de åtgärder som anordnaren själv har föreslagit skall vidtas. Ytterligare föreskrifter kan naturligtvis också meddelas. Utredningen nämner att det är praxis att förordnade ordningsvakter anlitas direkt av anordnaren. Utredningen anser att polisstyrelsen redan nu kan föreskriva att sådana ordningsvakter skall anlitas. Beträffande allmänna sammankomster torde sådana föreskrifter enligt utredningen bli aktuella främst när det gäller sammankomster för vilka anordnaren enligt utredningens förslag skall kunna åläggas att svara för kostnaderna för polisbevakning.

En anordnare som skall betala kostnaderna för polisbevakning skall enligt utredningsförslaget genom beslut på förhand från polisstyrelsen få besked om det högsta ersättningsbelopp som han kan komma att drabbas av. Det slutliga

ersättningsbeloppet beslutas, när polisstyrelsen utfärdar räkning till anordnaren.

Utredningen framhåller att polisstyrelserna alltid bör sträva efter att göra förfarandet så enkelt som möjligt. Polisstyrelsen bör sålunda när så behövs eller är lämpligt ta kontakt med anordnaren före tillställningen eller sammankomsten. Utredningen anser vidare det naturligt att ärenden av detta slag handläggs skyndsamt. En anordnare som kommer in med en ansökan eller anmälan inom den tid som anges i 14 och 15 §§ AO st resp. 5 och 6 §§ LAS bör alltid kunna få beslutet före tillställningen eller sammankomsten.

Remissinstanserna godtar i allmänhet utredningens förslag i fråga om prövningsförfarandet. I det följande tar jag upp de invändningar i särskilda frågor som remissinstanserna har framfört.

Några remissinstanser anför att anordnarens skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter f. n. inte grundas på polisstyrelsens befogenhet att meddela ordnings- och säkerhetsföreskrifter utan på möjligheten att ålägga den som anordnar en offentlig tillställning att bekosta sådan ordningshållning.

Jag anser att de nuvarande bestämmelserna inte är helt klara på denna punkt. Det synes lämpligt att hänföra frågan om anlitan av förordnade ordningsvakter till polisstyrelsens befogenhet att meddela ordningsföreskrifter. Jag anser därför att det i 16 § AOst och 7 § LAS bör uttryckligen anges att polisstyrelsen får föreskriva att anordnaren skall anlita förordnade ordningsvakter och annan personal. Med annan personal avser jag bl. a. säkerhetsfunktionärer vid tävlingar, väktare och vaktmästare. Det bör anmärkas att föreskrifterna får avse bara personal som behövs för att upprätthålla kravet på ordning och säkerhet. Den lösning som jag nu har förordat stämmer väl överens med principen att anordnaren har huvudansvaret för ordning och säkerhet vid tillställningen eller sammankomsten. Som utredningen framhåller är det redan nu så att det är anordnaren och inte polisen som anlitar förordnade ordningsvakter, liksom annan personal. När det gäller sammankomster kan det enligt min mening bara i undantagsfall finnas skäl att föreskriva att anordnaren skall anlita förordnade ordningsvakter. Ordningsvakter torde ytterst sällan behövas annat än vid sammankomster av rent kommersiellt slag, t. ex. vissa popkonserter. Jag vill erinra om att polisstyrelsen, när ordningsföreskrifter meddelas, skall se till att anordnaren inte åsamkas onödiga kostnader och att tillställningens eller sammankomstens hållande inte försvåras i onödan (16 § AOst, 7 § LAS). Jag anser mot bakgrund av vad jag nu har anfört att betänkligheter inte behöver möta mot förslaget att föreskrifter om skyldighet att anlita ordningsvakter skall kunna meddelas också för allmänna sammankomster. Som polisutredningen framhåller måste bedömningen av frågan om polispersonal eller ordningsvakter skall svara för bevakningen alltid ske med hänsyn till behovet av mer eller mindre kvalificerad personal. Av vad jag nu har sagt följer att 17 § AOst och

8 § LAS bör reglera endast frågan om polisens kostnader för ordningshållning.

Som jag har nämnt förut finns bestämmelser om den ersättning till staten som skall betalas, när polisman anlitas för polisbevakning som enskild är skyldig att bekosta, i en särskild kungörelse. Ersättning skall betalas med 85 kr. per timme. Vidare skall resekostnader, traktamentet och polismannens övriga kostnader med anledning av uppdraget ersättas. Om hästar, hundar eller transportmedel, som tillhör staten, används vid bevakningen, skall ersättning betalas med visst belopp per timme resp. efter körsträcka. I kungörelsen föreskrivs också att den enskilde skall svara för de kostnader som uppkommer för staten, om en polisman eller egendom som tillhör en polisman skadas, samt för skador på statens materiel. Föreskrifter om skyldighet för enskilda personer eller organisationer att betala kostnader för polisbevakning vid offentliga tillställningar hör till de föreskrifter som enligt 8 kap. 3 § RF skall meddelas genom lag. I 17 § AOst bör enligt min mening tas in bara de grundläggande föreskrifterna om betalningsskyldigheten. Genom dessa föreskrifter bör klargöras att bara sådana kostnader som föranleds av tillställningen eller sammankomsten får tas ut och att ersättning inte får tas ut med belopp som överstiger polisens verkliga kostnader. Regeringen bör – med stöd av 8 kap. 9 § RF – bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kostnader som skall ersättas och om storleken av ersättningsbeloppen. En förordning som utfärdas med stöd av sådant bemyndigande bör få utformas så att polisen får möjlighet att kräva ersättning även för kostnader som blir aktuella bara i undantagsfall eller som av andra skäl inte kan regleras närmare i förordningen. Enligt min mening är det dock inte möjligt att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för anordnaren att betala ersättning för skador som uppkommer vid tillställningen. Frågan om anordnaren är skyldig att svara för sådana skador bör avgöras i det enskilda fallet och med tillämpning av vanliga skadeståndsrättsliga regler.

Några remissinstanser befarar att det kan bli svårt för polisstyrelserna att fastställa ett högsta ersättningsbelopp före en tillställning. Remissinstansernas farhågor avser emellertid främst de kostnader för vissa skador som skall betalas enligt den nuvarande kungörelsen. Med den ordning som jag har förordat blir det inte aktuellt att ta hänsyn till risken för sådana skador. Om ordningshållningen planeras i god tid före en tillställning, är det enligt min mening möjligt att klarlägga vilka insatser som kommer att krävas från polisens sida. De kostnader som anordnaren kan få betala kan därefter beräknas med ledning av den förordning som jag föreslår att regeringen skall få bemyndigande att utfärda. En förutsättning är naturligtvis att anordnaren ger in sin ansökan eller anmälan i god tid. Om ansökningen eller anmälan ges in så sent att polisstyrelsen inte får tid att noga överväga frågan och diskutera den med anordnaren, kan polisstyrelsen bli tvungen att bestämma ett högre belopp än som annars hade varit nödvändigt. Detta behöver enligt min mening inte medföra några olägenheter av betydelse, eftersom det

slutliga ersättningsbeloppet skall bestämmas först efter tillställningen. Med stöd av vad jag nu har anfört biträder jag utredningens förslag att polisstyrelsen på förhand skall ge anordnaren besked om det högsta ersättningsbelopp som han kan komma att drabbas av.

Ansökan om tillstånd och anmälan skall om möjligt göras senast fem resp. tre dagar före tillställningen eller sammankomsten (14 och 15 §§ AOst, 5 och 6 §§ LAS). Med anledning av vad några remissinstanser har anfört föreslår jag att dessa tider ändras till sju resp. fem dagar före tillställningen eller sammankomsten. Som jag tidigare har framhållit är det angeläget att ansökan eller anmälan görs i god tid. Med hänsyn till möjligheterna att i tid få tillstånd en överprövning av polisstyrelsens beslut ligger detta också i anordnarens intresse. Trafiksäkerhetsverket anser att en ansökan om tillstånd till motortävling bör ges in senast en månad före tävlingen. Jag vill med anledning av detta hänvisa till 22 § andra stycket AOst. Där anges bl. a. att rikspolisstyrelsen i samråd med vägverket och trafiksäkerhetsverket meddelar föreskrifter och anvisningar om tid för ansökan om tillstånd att anordna tävling och uppvisning i motorsport.

Utredningen framhåller att det behövs ny ansökan eller ny anmälan eller komplettering av den tidigare ansökningen eller anmälningen, om förutsättningarna ändras i något hänsende som har betydelse för tillståndsfrågan eller utformningen av eventuella föreskrifter. Uttalandet har föranlett invändningar från några remissinstanser. Om förutsättningarna ändras så väsentligt att det ter sig främmande att tala om samma tillställning eller sammankomst, får enligt min mening gällande förvaltningsrättsliga principer anses innebära att ny ansökan eller anmälan eller komplettering av den tidigare ansökningen eller anmälningen krävs.

Polisutredningen har väckt frågan om polisstyrelsen kan komplettera redan meddelade ordnings- och säkerhetsföreskrifter, om förutsättningarna ändras. Med anledning härav vill jag framhålla följande. I anordnarens ansvar för att god ordning råder vid en tillställning eller sammankomst ligger att han måste vidtaga olika åtgärder för att möta de hot mot ordning och säkerhet som kan uppkomma. På motsvarande sätt kan det bli nödvändigt för polisen att meddela nya föreskrifter. Som en yttersta åtgärd kan polisstyrelsen under vissa förutsättningar inställa eller upplösa tillställningen eller sammankomsten. De ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen kan meddela avser bl. a. vilka resurser som anordnaren skall ha tillgängliga för att tillgodose kraven på ordning och säkerhet. Enligt min uppfattning följer det av gällande förvaltningsrättsliga principer att nya eller ändrade ordnings- och säkerhetsföreskrifter som innebär att anspråken på anordnaren ökas får meddelas bara om det påkallas av trängande säkerhetsskäl. Vissa tillställningar kan innebära sådana risker för ordning och säkerhet att ändrade förutsättningar enligt min mening inte sällan kan medföra att sådana skäl får anses föreligga. Om förhållandena har ändrats så väsentligt att det ter sig

främmande att tala om samma tillställning eller sammankomst, kan polisstyrelsen naturligtvis pröva behovet av ordnings- och säkerhetsföreskrifter oberoende av den bedömning som har gjorts tidigare.

Sammanfattningsvis vill jag anföra att jag finner utredningens förslag till prövningsförfarande ändamålsenligt. Det har fördelar ur planeringssynpunkt för både anordnarna och polisen. Om förslaget intentioner i fråga om smidig och enkel handläggning följs, behöver det enligt min mening inte befaras att prövningsförfarandet blir tungrott. Med anledning av vad Föreningen Sveriges polischefer har anfört vill jag framhålla att även jag anser att frågan om hur ordningshållningen skall utformas bör prövas oberoende av kostnadsfördelningsfrågan så att den från praktisk synpunkt bästa lösningen uppnås.

2.1.5 Sanktionsregeln

Enligt utredningens mening behövs en sanktionsregel för att en anordnare inte skall underlåta att fullgöra sina skyldigheter i fråga om ordningshållningen. I betänkandet föreslås att en anordnare som inte har kommit in med sin ansökan eller anmälan i sådan tid att polisstyrelsen har kunnat meddela beslut före tillställningen skall få betala samtliga de kostnader för ordningshållning genom polispersonal som tillställningen föranleder. Om anordnaren har underlåtit att följa meddelade ordningsföreskrifter, bör han enligt utredningen få betala kostnaden för sådan ordningshållning som har orsakats av denna underlåtenhet. Utredningen föreslår vidare att polisstyrelsen ges möjlighet att göra avsteg från sanktionsregeln, när särskilda skäl föreligger. Som exempel på särskilda skäl nämner utredningen bl. a. det fallet att kostnadsbeloppet framstår som orimligt stort vid en jämförelse med vad kostnaden normalt är vid en tillställning av jämförbart slag.

Polisutredningen ifrågasätter om inte sanktionsregeln har fått en väl kategorisk avfattning. Polisutredningen föreslår att polisstyrelsen får diskretionärt bedöma om betalningsskyldighet skall åläggas den som har anordnat en tillställning utan att ge in sin ansökan eller anmälan i tid. Enligt kammarrätten i Göteborg drabbar sanktionsregeln sådan anordnare som normalt skall slippa betalningsskyldighet hårdare än andra anordnare. Kammarrätten ifrågasätter om inte sanktionsregeln bör utformas så att den drabbar olika slags anordnare på ett så likartat sätt som möjligt. Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att en tillställning i regel inte får hållas utan tillstånd eller anmälan och att det i 29 § AOst finns bestämmelser om straff för den som åsidosätter tillstånds- eller anmälningsskyldigheten. Sanktionsreglerna bör enligt länsstyrelsen i Jönköpings län omfatta också kostnaderna för sådana förordnade ordningsvakter som polisen kan behöva anlita för ordningshållningen.

Jag delar uppfattningen att en sanktionsregel av det slag som utredningen föreslår behövs vid sidan av straffbestämmelserna och att en sådan regel bör

gälla också för anordnare av offentliga tillställningar som enligt mitt förslag normalt inte kan åläggas skyldighet att betala kostnader för polisbevakning. Regeln bör innebära att en försumlig anordnare går miste om kostnadsbefrielsen och får betala de merkostnader för polisen som hans försumlighet har orsakat. Den som enbart har åsidosatt polisens ordningsföreskrifter bör dock inte på grund därav kunna åläggas att betala mera än de kostnader för ordningshållning som har föranletts av försummelsen.

Enligt mitt förslag skall den som anordnar en sammankomst inte kunna åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning. Jag anser att det stämmer bäst överens med de överväganden som ligger till grund för förslaget att en sanktionsregel görs tillämplig bara på tillställningar. Den bör utformas så att den täcker också det fallet att ansökan eller anmälan över huvud taget inte har gjorts. I sådana fall kan polisens insatser kräva mycket personal eftersom några förberedelser inte har kunnat göras.

När det gäller tillämpningen av sanktionsregeln måste det naturligtvis krävas att endast polisens självkostnader tas ut och att kostnaderna har föranletts av tillställningen resp. av att anordnaren inte har följt de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen har meddelat. Vid debiteringen bör polisstyrelsen naturligtvis inte få överskrida de belopp som anges i de föreskrifter som regeringen enligt vad jag har förordat i det föregående bör få bemyndigande att utfärda. Jag vill anmärka att till polisens kostnader naturligtvis kan höra kostnader för förordnade ordningsvakter som polisen har fått kalla in för att upprätthålla ordning och säkerhet. Övervägande skäl talar enligt min mening för att polisstyrelsen bör få fritt pröva om och i vilken utsträckning betalningsskyldighet skall åläggas en försumlig anordnare. Det bör alltså vara möjligt både att låta betalningsskyldigheten bortfalla och att sätta ner den. Normalt bör en försumlig anordnare åläggas betalningsskyldighet men polisstyrelsen bör få möjlighet att anpassa skyldigheten efter omständigheterna i det enskilda fallet. Som exempel på skäl för en mildare bedömning kan nämnas, att anordnarens försummelse inte är av allvarligt slag och att ersättningsbeloppet framstår som orimligt stort vid en jämförelse med vad kostnaden normalt är vid en tillställning av jämförbart slag.

2.2 Tillståndskravet för motortävlingar

För anordnande av tävling och uppvisning i motorsport fordras enligt 12 § AOst tillstånd av polisstyrelsen. Detta gäller oavsett om tillställningen äger rum på allmän plats eller ej. När det gäller tävling med fordon på väg krävs också tillstånd av länsstyrelsen. Föreskrifter och anvisningar för polisstyrelsens prövning m. m. meddelas av rikspolisstyrelsen i samråd med trafiksäkerhetsverket och vägverket (22 §).

Sveriges motorfederation, Svenska bilsportförbundet, Svenska motorcykelförbundet och Svenska racerbåtförbundet har hos regeringen begärt att

tillstånd av polisstyrelsen inte längre skall behövas för tävling och uppvisning med motorfordon på plats som inte är allmän. Sveriges riksdrotsförbund har instämt i denna begäran. Ordningsstadgutredningen har behandlat frågan i betänkandet (Ds Kn 1978:02) Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m.

Utredningen anför bl. a. följande. Inom en stor del av motorsporten är olycksriskerna stora för både förare och åskådare, om inte säkerhetsåtgärder av olika slag vidtas. Även om det måste vitsordas att motorsportorganisationerna och enskilda motorklubbar lägger ner ett betydande arbete på att öka säkerheten, kan samhället därför inte undandra sig det yttersta ansvaret för att säkerhetsaspekterna tillgodoses. Det är inte tillräckligt att generella föreskrifter och anvisningar i säkerhetsfrågor meddelas av statliga myndigheter. Sådana föreskrifter och anvisningar har för övrigt ännu inte meddelats för alla typer av motortävlingar. Vid vissa typer av motortävlingar uppkommer regelmässigt allvarliga ordningsproblem. En del motortävlingar lockar en stor publik och kräver stora insatser från både polisens och anordnarens sida för att tillgodose kravet på ordning och säkerhet. Med hänsyn till det anförda måste samhället enligt utredningen i det enskilda fallet kunna utöva prövning och kontroll av tävlingar och uppvisningar i motorsport. Denna prövning och kontroll måste ske oavsett platsen för arrangementet. Utredningen anser därför att det nuvarande tillståndskravet bör behållas.

För egen del kan jag till alla delar instämma i vad utredningen har anfört. Jag anser alltså – liksom så gott som alla remissinstanser utom riksdrotsförbundet, bilsportförbundet och racerbåtförbundet – att det nuvarande tillståndskravet bör behållas. Med anledning av vad riksdrotsförbundet har anfört vill jag framhålla att motorsporten innebär så stora risker för både deltagare och åskådare att samhället måste kunna utöva tillsyn och kontroll både i det enskilda fallet och genom generella föreskrifter och anvisningar. Tillståndskravet innebär därför inte att motorsportorganisationerna särbehandlas i förhållande till andra idrottsorganisationer. Enligt min mening finns det inte heller anledning att se tillståndskravet som uttryck för bristande tilltro till det arbete som motorsportorganisationerna och de ansvariga statliga myndigheterna lägger ner för att öka säkerheten vid motortävlingar.

I betänkandet föreslås att polisstyrelsen skall kunna medge befrielse från tillståndskravet när det gäller vissa motortävlingar på plats som inte är allmän. Polisstyrelsens möjlighet att medge befrielse från tillståndskravet bör enligt utredningen avse också andra tillställningar som kräver tillstånd oavsett var de anordnas, t. ex. danstillställningar. En förutsättning för befrielse skall dock vara att tillställningen inte föranleder ordnings- och säkerhetsproblem. Möjligheten till befrielse bör enligt utredningen tillämpas restriktivt. För egen del kan jag ansluta mig till utredningens förslag, vilket har föranlett invändningar från bara någon enstaka remissinstans. Undantagsregeln bör tillämpas restriktivt och användas endast i den mån det kan ske

utan fara för ordning och säkerhet. När det gäller motortävlingar synes utrymmet för tillämpningen av undantagsregeln i praktiken vara begränsat till speedwaytävlingar och liknande tävlingar som vid återkommande tillfällen anordnas på särskilt iordningställda banor. Som framhålls i betänkandet måste polisstyrelsen klart ange gränserna för medgivandet, t. ex. vilken typ av tillställning som medgivandet avser, vilken plats som får utnyttjas och den tid som befrielsen avser. Ett medgivande bör också kunna förenas med villkor rörande ordning och säkerhet. Jag vill liksom utredningen framhålla att anordnarens skyldighet att svara för god ordning kvarstår, även om han har befriats från tillståndskravet.

Rikspolisstyrelsen ifrågasätter riktigheten av utredningens ståndpunkt att det inte behövs en särskild bestämmelse därom för att polisstyrelsen skall kunna återkalla ett beslut om befrielse från tillståndskravet. Jag vill framhålla att s. k. gynnande förvaltningsbeslut i princip inte får återkallas. Återkallelse anses dock kunna ske när det är påkallat av trängande säkerhetsskäl. Jag vill erinra om att polisstyrelsen enligt 13 § AOst och 4 § LAS kan medge befrielse från anmälningskyldighet och om att det inte finns några bestämmelser om att sådana medgivanden kan återkallas. Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att det inte finns skäl att uttryckligen föreskriva att ett beslut om befrielse från tillståndskravet kan återkallas.

2.3 Uppställning av föremål på gångbanor

Gångbanor och andra allmänna platser inom stadsplanlagt område får enligt 2 § AOst inte tas i anspråk för upplag, försäljningsstånd, ställningar m. m. utan polisstyrelsens tillstånd. Vidare krävs medgivande av kommunen. Polisstyrelsen kan vid tillståndsgivningen meddela ordningsföreskrifter. Om någon bryter mot 2 § eller mot ordningsföreskrift m. m. som avses i 8 § kan polisstyrelsen enligt 31 § förelägga vite eller på den försumliges bekostnad vidta åtgärd som åligger denne. Som straff kommer normalt endast penningböter i fråga (28 §).

Utredningen har särskilt med hänsyn till trafikens utveckling funnit det mycket angeläget att gående – i första hand barn, äldre och handikappade personer – utan fara kan ta sig fram på gångbanor. Kritik har enligt utredningen riktats mot att bestämmelserna om ianspråktagande av allmän plats inte efterlevs i tillräcklig utsträckning och mot att övervakningen av efterlevnaden inte är tillfredsställande. Utredningen anser det rimligt att utgå från att polisstyrelserna bl. a. mot bakgrund av ett uttalande av JO i frågan vidtar åtgärder för att få en förbättrad efterlevnad och övervakning till stånd.

I betänkandet föreslås vissa mindre ändringar i AOst. En erinran om att polisstyrelsen vid tillståndsprövningen skall ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse införs sålunda i stadgan. Vidare blir normalstraffet enligt utredningens förslag dagsböter, när en förseelse mot bestämmelserna om

ianspråktagande av allmän plats medför personskada eller fara för personskada. Beträffande övriga sanktionsmedel föreslås inte någon ändring i gällande regler men utredningen påpekar att det för att olyckshändelse skall kunna förhindras ofta kan bli nödvändigt att snabbt vidta åtgärder på den försumliges bekostnad. I fråga om övervakningen anför i betänkandet att förutsättningar bör finnas för ett samarbete mellan kommunerna och polisen för att åstadkomma en förbättring.

Utredningsförslaget i denna del har fått ett mycket positivt mottagande vid remissbehandlingen. Även jag kan ansluta mig till förslagen om ändringarna i AOst. Jag återkommer i specialmotiveringen till några detaljfrågor. Jag anser att det är mycket angeläget att gångtrafikanter, och då i första hand barn, äldre och handikappade, skall kunna känna sig trygga och säkra när de använder gångbanor. Förhållandena har hittills inte alltid varit godtagbara. De ändringar i AOst som nu föreslås ger förutsättningar för förbättringar. En mera ingående författningsreglering är enligt min mening inte en framkomlig väg när det gäller att komma till rätta med de olycksrisker och andra olägenheter som kan föranledas av att gångbanor tas i anspråk för andra ändamål än gångtrafiken. Som framgår av betänkandet kan förbättrad information och övervakning bidra till att minska riskerna för olycksfall. Informationskanaler har inom vissa polisdistrikt etablerats mellan polisen och de synskadades organisationer. Detta sker inom ramen för polisens serviceverksamhet, vilken för övrigt övervägs inom polisutredningen. Övervakningen har uppmärksammats av JO. Vidare framhålls i betänkandet att ett samarbete mellan kommunerna och polisen bör kunna åstadkomma en bättre övervakning. Jag vill till detta endast lägga att handikappfrågorna – till vilka frågan om säkerheten på gångbanor hör – ägnas stort intresse inom kommunerna, mycket tack vare insatser från handikapporganisationernas sida.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),
2. lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster.

Det under 2 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

4.1 Begreppet polisstyrelse

I betänkandet föreslås att ordet "polismyndighet" i olika böjningsformer i AOst och LAS byts ut mot "polisstyrelse" i motsvarande form.

Polisutredningen anför att de föreslagna ändringarna formellt sett är helt korrekta men att uttrycket polisstyrelse kan orsaka missförstånd hos allmänheten, eftersom beslut enligt AOst och LAS som meddelas i polisstyrelsens namn kan uppfattas som meddelat av förtroendemannastyrelsen, vilket aldrig är fallet.

Polisutredningen har till uppgift bl. a. att studera den lokala polisorganisationen och förtroendemännens deltagande i besluten, t. ex. beslut om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Enligt min mening synes det mot bakgrund av vad polisutredningen har anfört lämpligast att avvakta polisutredningens fortsatta arbete, innan uttrycket polismyndighet ändras.

4.2 Språkliga justeringar

I de paragrafer som ändras har gjorts vissa språkliga justeringar. De avses inte innebära några sakliga ändringar.

4.3 Allmänna ordningsstadgan

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att allmän plats skall få användas för annat ändamål än den är avsedd för. I betänkandet föreslås att en bestämmelse att polisstyrelsen vid tillståndsprövningen skall ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelser skall tas in i 8 § som ger polisen möjlighet att meddela ordningsföreskrifter för verksamhet på allmän plats. Jag kan ansluta mig till rikspolisstyrelsens uppfattning att det ur systematisk synpunkt är riktigare att ta in bestämmelsen i 2 § AOst som reglerar tillståndsprövningen. Bestämmelsen har därför tagits in i denna paragraf.

Huvudregeln är att allmän plats skall användas för det ändamål som platsen är avsedd för. En gångbana skall således stå till de gåendes förfogande. När någon vill använda en gångbana för annat ändamål, måste han ha tillstånd av polisstyrelsen. När polisstyrelsen gör sin tillståndsprövning, skall den bedöma hur starkt det intresse är som utgör skälet för att den allmänna platsen används för annat ändamål än det avsedda. Genom den nya bestämmelsen föreskrivs att polisstyrelsen vid sin bedömning skall ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse. Detta har stor betydelse med hänsyn till dagens trafiksituation och syn på handikappfrågorna.

Som utredningen framhåller måste olika åtgärder vidtas för att skydda gångtrafikanterna och minska olägenheterna för dem, när det visar sig nödvändigt att ta i anspråk gångbanor för särskilda ändamål. Polisstyrelsen skall avgöra vilket markområde som får tas i anspråk. En naturlig strävan bör vara att uppställningen skall inkräkta så litet som möjligt på gångbanan. Enligt den nya bestämmelsen skall polisstyrelsen när den meddelar tillstånd avgöra vilka föreskrifter som behövs för att den allmänna platsen skall få användas för upplag, trottoarserveringar, försäljningsstånd, ställningar eller liknande. Föreskrifterna kan avse t. ex. att en container skall avgränsas med bockar eller annan anordning, att ett hinder skall förses med akustisk apparatur som varnar synskadade eller att en avskärmad passage skall anordnas vid sidan av byggnadsställningar som har satts upp på gångbanan. De kan också innefatta åtgärder för att minska riskerna, när gångtrafikanter tvingas ut i körbanan eller när barn kan komma osedda ut i körbanan bakom ett upplag invid vägen.

När det gäller frågan om tillståndsförfarandet framhålls i betänkandet att en kortvarig uppställning som inte föranleder olycksfallsrisker eller andra olägenheter bör kunna handläggas på ett smidigt sätt. Jag delar utredningens uppfattning att en ansökan per telefon bör kunna godtas i ett enkelt ärende. En sådan ansökan kan remitteras till kommunen på grundval av anteckningar från telefonsamtalet. Generellt kan sägas att polisstyrelserna självfallet alltid bör sträva efter att tillämpa ett så enkelt förfarande som möjligt. Förenklingar synes vara möjliga främst när det gäller personer som återkommer ofta med ansökningar av samma slag.

12 §

Paragrafen innehåller f. n. bestämmelser om att tillstånd krävs för offentlig tillställning på allmän plats. Vidare uppställs ett generellt tillståndskrav för vissa slag av tillställningar. Polisstyrelsen ges genom ett nytt tredje stycke möjlighet att medge en anordnare befrielse från skyldigheten att söka tillstånd. Den nya bestämmelsen motsvarar den möjlighet till befrielse från anmälningsplikt som redan finns i 13 § tredje stycket. Polisstyrelsens möjlighet att medge befrielse avser alla tillståndspliktiga tillställningar med undantag för sådana som anordnas på allmän plats.

Polisstyrelsens möjlighet att medge befrielse från tillståndskravet är, som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2), avsedd för vissa tillställningar där det inte förekommer ordnings- eller säkerhetsproblem, t. ex. speedwaytävlingar. Möjligheten bör emellertid utnyttjas restriktivt. Befrielse skall komma i fråga endast i den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet. Detta leder till att befrielse inte kan komma i fråga beträffande pornografiska tillställningar. Polisstyrelsen behåller, även om befrielse har medgetts, ett övergripande ansvar. Om styrelsen finner att en meddelad befrielse medför fara för ordning och säkerhet och att förutsättningarna för befrielsen alltså inte längre föreligger, bör denna återkallas. Som

framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) behövs inte någon bestämmelse om att återkallelse kan ske i sådant fall.

14 och 15 §§

De ändringar som görs i dessa paragrafer har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.3 och 2.1.4). I sak innebär ändringarna att både ansökan och anmälan skall innehålla uppgift även om de åtgärder rörande ordning och säkerhet som anordnaren ämnar vidtaga.

Bestämmelsen om skriftligt besked i 14 § tredje stycket har tagits bort. Den är onödig med hänsyn till innehållet i 18 § förvaltningslagen (1971:290). Det kan påpekas att en anordnare naturligtvis skall underrättas, om en anmälan leder till ett beslut om t. ex. ordningsföreskrifter för en tillställning eller ett högsta ersättningsbelopp (jfr 17 a §).

16 §

Paragrafen behandlar bl. a. polisstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter för offentliga tillställningar. I enlighet med vad som anförs i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.4) har paragrafen ändrats så att det klart framgår att föreskrifterna får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal.

17 och 17 a §§

Innehållet i dessa paragrafer har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1).

28 §

Ändringen i denna paragraf innebär att dagsböter blir normalstraff om fara för personskada har framkallats genom en förseelse mot bestämmelserna i 2 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 § andra stycket. Det är uppenbart att hänsyn inte skall tas till en obetydlig fara för personskada.

32 §

Sanktionsregeln har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.5).

4.4 Lagen om allmänna sammankomster

Ändringarna i 5–7 §§ LAS motsvarar de ändringar som har gjorts i 14–16 §§ AOst (se den allmänna motiveringen avsnitt 2.1). Ändringen i 8 § LAS är närmast av redaktionellt slag. Liksom hittills skall anordnaren aldrig kunna åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning vid en allmän sammankomst. Den nya 8 a § LAS motsvarar i huvudsak den nya 17 a §

AOst. Skillnaden är att något högsta ersättningsbelopp inte skall bestämmas vid allmän sammankomst.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),
2. lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster,

i vad förslagen avser ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Bilaga 1

**KOSTNADER FÖR
ORDNINGSHÅLLNING
VID OFFENTLIGA
TILLSTÄLLNINGAR M. M.**

Betänkande av
ordningsstadsutredningen

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

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 rättschefen Erik Neergaard.

Samma dag förordnades som sakkunniga i utredningen polisöverintendenten Gustaf Andersson, avdelningsdirektören Gerhard Ericsson, revisionssekreteraren Hans Palmcrantz, direktören Rolf Romson och departementsrådet Bo Svensson samt som sekreterare hovrättsassessorn Ulf Bjurman.

Utredningen – som kallat sig ordningsstadgeutredningen – får härmed överlämna delbetänkande i fråga om kostnader för ordningshållning, tillståndskravet för motortävlingar samt uppställning av föremål på gångbanor.

Stockholm i maj 1978

Erik Neergaard

/Ulf Bjurman

Innehåll

Sammanfattning	43
Författningsförslag	45
1 Förslag till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)	45
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster	51
Kapitel 1 Utredningens uppdrag	54
Kapitel 2 Utredningens arbete	54
Kapitel 3 Allmän historik	55
Kapitel 4 Kostnader för ordningshållning	56
4.1 Inledning	56
4.2 Gränsdragningen mellan sammankomster och tillställningar	57
4.3 Blandad sammankomst och tillställning	60
4.4 Anordnarens ansvar	61
4.5 Kostnader för ordningshållning, särskilda regler om ideell verksamhet	61
4.6 Ordningsvaktsutredningens enkätundersökningar	65
4.7 Utredningens enkätundersökning	66
4.8 Det allmännas ekonomiska stöd till idrottsrörelsen	69
4.8.1 Statligt stöd	69
4.8.2 Landstingskommunalt stöd	69
4.8.3 Kommunalt stöd	70
4.9 Övriga ekonomiska uppgifter	70
4.10 Riksdagens hemställen	71
4.10.1 Motionerna	71
4.10.2 Remissyttranden	71
4.10.3 Riksdagen	75
4.11 Utredningen	75
4.11.1 Allmänna synpunkter	75
4.11.2 Anordnarens åligganden	79
4.11.3 Ideella anordnare	80
4.11.4 Vinningssyfte vid allmänna sammankomster ..	83
4.11.5 Prövningsförfarandet	84
4.11.6 Sanktionsregeln	86
Kapitel 5 Tillståndskravet för motortävling	87
5.1 Inledning	87
5.2 Motorfederationens framställning	88

Prop. 1979/80:17	42
5.3 Inhämtade yttranden	88
5.4 Utredningen	90
Kapitel 6 Uppställning av föremål på gångbanor	92
6.1 Inledning	92
6.2 JO-ärendet	93
6.3 Interpellation i riksdagen	95
6.4 Handikappfrågan	95
6.5 Utredningen	96
6.5.1 Allmänna synpunkter	96
6.5.2 Tillståndsprövningen	97
6.5.3 Föreskrifter	98
6.5.4 Information	99
6.5.5 Sanktionsmedel	99
Kapitel 7 Specialmotivering	101
7.1 Allmänna ordningsstadgan	101
7.2 Lagen om allmänna sammankomster	102
Bilaga 1	103
Bilaga 2	114

Sammanfattning

I betänkandet behandlas från om kostnader för ordningshushållning, tillståndskravet för motortävlingar och uppställning av föremål på gångbanor.

Utredningen föreslår att ideella föreningar skall befrias från betalningsskyldighet för ordningshållning genom polispersonal vid offentliga tillställningar. Vid avgränsningen av de föreningar som skall anses vara ideella har utredningen funnit det riktigt att följa de principer som har dragits upp i prop. 1976/77:135 om ändrade regler för beskattning av ideella föreningar, m. m. Där anges att föreningarna skall vara allmännyttiga och öppna samt använda sina inkomster i det ideella arbetet. Utredningen anser att polisstyrelsen skall kunna ålägga andra anordnare än ideella föreningar betalningsskyldighet, om tillställningen anordnas i vinningssyfte. När betalningsskyldighet föreligger, skall anordnaren enligt utredningens förslag i princip ersätta alla kostnader för polisbevakning som föranleds av tillställningen. Detta är en mera omfattande skyldighet än vad som gäller nu.

Det primära ansvaret för ordningen vid tillställningar ligger redan nu på anordnaren och enligt utredningens mening bör så vara fallet även i framtiden. För att förhindra att åtgärder som f. n. vidtas av anordnaren övervältras på det allmänna (polisen) föreslår utredningen ett förfarande som skall göra det möjligt att före tillställningen få fastställt vilka åtgärder som anordnaren skall vara skyldig att vidta. Utredningen anser att det är en fördel för anordnaren att före tillställningen kunna få fastställt vad som ankommer på honom. Vidare skall anordnarens skydd förstärkas genom att han på förhand skall kunna få fastställt vilken högsta ersättningsskyldighet gentemot staten som han kan komma att drabbas av. Utredningen föreslår en ekonomisk sanktionsregel gentemot försumliga anordnare. Den som inte lämnar in sin ansökan eller anmälan i rätt tid skall, om detta leder till att beslut inte kan meddelas före tillställningen, kunna åläggas att betala hela polisens kostnad. På motsvarande sätt skall den som inte följer meddelade föreskrifter kunna åläggas att betala den kostnad för polisbevakning som orsakas av försummelsen.

Motsvarande regler föreslås för allmänna sammankomster. Anledningen härtill är att begreppet allmänna sammankomster numera innefattar t. ex. pop-galor som ofta anordnas i ett klart vinningssyfte. Utredningen anser det rimligt att anordnaren i sådana fall får svara för det allmännas kostnader för ordningshållning.

Utredningen anser att tillståndskravet för anordnande av motortävlingar m. m. bör kvarstå. Anledningen härtill är dels de risker för olyckor som föreligger, om inte tillräckliga säkerhetsåtgärder vidtas, dels de allvarliga ordningsproblem som uppkommer vid vissa typer av motortävlingar. Vid några slag av motortävlingar förekommer dock knappast några säkerhets- eller ordningsproblem. För att underlätta arbetet för både polisen och dem

som anordnar sådana tävlingar föreslår utredningen att polisstyrelsen skall kunna medge befrielse från tillståndskravet. Detta förslag är avsett som en undantagsregel, som skall tillämpas restriktivt och endast i den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet.

Hinder på gångbanor kan medföra risk för olyckshändelser och andra olägenheter. Detta gäller inte bara för synskadade och andra handikappade utan för all gångtrafikanter, både vuxna och barn. Utredningen anser därför att polisstyrelsen vid tillståndsprövningen bör sträva efter att annan mark än gångbana tas i anspråk för upplag, containers, försäljningsstånd m. m. En föreskrift om att särskild hänsyn skall tas till gångtrafikens intressen föreslås. När gångbanor måste tas i anspråk, skall polisstyrelsen enligt utredningens förslag i tillståndsbeslutet meddela föreskrifter som syftar till att minska riskerna för olyckshändelser. Utredningen redovisar de sanktionsregler som finns och påpekar att även kommunerna bör kunna medverka till en bättre efterlevnad av de bestämmelser som syftar till att skydda den enskilde. Vidare införs dagsböter som normalstraff, när någon har orsakat fara för personskada i samband med att allmän plats tas i anspråk.

Författningsförslag

1. Förslag till

Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617);

Härigenom föreskrives i fråga om allmänna ordningsstadgan (1956:617)¹ dels att i 2, 6, 13, 16, 18–20, 26 och 29 §§ ordet "polismyndighet" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "polisstyrelse" i motsvarande form,

dels att 8, 12, 14, 15, 17, 27, 28 och 31 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i stadgan skall införas en ny paragraf, 17 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

För särskilda fall äger *polismyndigheten* meddela de ordningsföreskrifter som finnas erforderliga med avseende å handel och därmed jämförlig hantering, som bedrivs utomhus å allmän plats eller angränsande område, samt annan verksamhet eller annat förehavande, som äger rum å allmän plats och ej är att hänföra till offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Dylika föreskrifter må avse jämväl användande av badplats eller lägerområde, vartill allmänheten äger tillträde, samt hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. Vid meddelande av föreskrifter skall iakttagas vad i 7 § andra stycket sägs.

När så befinnes påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen,

För särskilda fall äger *polisstyrelsen* meddela de ordningsföreskrifter som finnas erforderliga med avseende å handel och därmed jämförlig hantering, som bedrivs utomhus å allmän plats eller angränsande område, samt annan verksamhet eller annat förehavande, som äger rum å allmän plats och ej är att hänföra till offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Dylika föreskrifter må avse jämväl användande av badplats eller lägerområde, vartill allmänheten äger tillträde, samt hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. Vid meddelande av föreskrifter skall iakttagas vad i 7 § andra stycket sägs.

När så befinnes påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen,

¹ Senaste lydelse av

2 § 1972:784

6 § 1973:1178

13 § 1972:784

19 § 1969:413

26 § 1964:677

29 § 1973:561.

² Senaste lydelse 1971:672.

Nuvarande lydelse

må nämnda myndighet förbjuda verksamhet eller förehavande, som i första stycket sägs, samt påbjuda borttagande av försäljningsstånd, ställning och dylikt som utan tillstånd anbringats å eller invid allmän plats.

Visar sig behov föreligga av allmänna föreskrifter i sådant eller annat hänseende, skall myndigheten göra anmälan därom till kommunfullmäktige.

Föreslagen lydelse

må polisstyrelsen förbjuda verksamhet eller förehavande, som i första stycket sägs, samt påbjuda borttagande av försäljningsstånd, ställning och dylikt som utan tillstånd anbringats å eller invid allmän plats.

Visar sig behov föreligga av allmänna föreskrifter i sådant eller annat hänseende, skall polisstyrelsen göra anmälan därom till kommunfullmäktige.

Vid tillståndsprövning enligt 2 § skall polisstyrelsen taga särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och om tillstånd beslutas meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse.

12 §³

Å allmän plats må offentlig tillställning ej anordnas utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Å allmän plats må offentlig tillställning ej anordnas utan tillstånd av polisstyrelsen.

Befrielse från skyldighet att söka tillstånd enligt andra stycket kan av polisstyrelsen, i den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, medgivnas sammanslutning eller annan anordnare beträffande tillställningar av visst slag.

14 §⁴

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras

³ Senaste lydele 1973:561.

Nuvarande lydelse

skriftligen i god tid före tillställningen. Föreskrives ej annat med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökan om möjligt göras å sådan tid, att den är *polismyndigheten* tillhanda senast å femte dagen före tillställningen. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen *samt* dennas art och huvudsakliga utformning. Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger *polismyndigheten* förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap må på anordnarens bekostnad anlitas sakkunnig.

Ej må, utom då medgivande enligt 21 § första stycket påkallas, föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid tillställningen.

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

skriftligen i god tid före tillställningen. Föreskrives ej annat med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökan om möjligt göras å sådan tid, att den är *polisstyrelsen* tillhanda senast å femte dagen före tillställningen. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid tillställningen som anordnaren avser att vidtaga*. Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger *polisstyrelsen* förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap må på anordnarens bekostnad anlitas sakkunnig.

15 §

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid, att den är *polismyndigheten* tillhanda senast å tredje dagen före tillställningen.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen *samt* dennas art och huvudsakliga utformning. Där så erfordras må *polismyndigheten* förelägga anordnaren att inkomma

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid, att den är *polisstyrelsen* tillhanda senast å tredje dagen före tillställningen.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid tillställningen som anordnaren avser*

⁴ Senaste lydele 1972:184.

Nuvarande lydelse

med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Föreslagen lydelse

att vidtaga. Där så erfordras må polisstyrelsen förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

17 §⁵

Anordnaren må av polismyndigheten åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter som äger rum inom lokal eller plats, där offentlig tillställning hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser.

Annan ordningshållning genom polispersonal må anordnaren ej åläggas bekosta, med mindre länsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna det medger.

Ombesörjes polisbevakning, som anordnaren enligt vad nu sagts må åläggas bekosta, av polispersonal, gäller i fråga om ersättningskyldighet till statsverket vad därom i vederbörlig ordning blivit bestämt.

Anordnare, som ej är ideell förening hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen (1928:370), kan av polisstyrelsen åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal som föranledes av offentlig tillställning, som anordnas i vinningssyfte.

I fråga om ersättning till staten för ordningshållning genom polispersonal meddelas föreskrifter av regeringen.

17 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter rörande ordning och säkerhet som polisstyrelsen meddelar för tillställningen samt uppgift om det högsta belopp som anordnaren kan komma att åläggas betala för ordningshållning genom polispersonal.

27 §⁶

Mot beslut som polismyndighet eller kommunal myndighet medde-

Mot beslut om polisstyrelse eller kommunal myndighet meddelat på

⁵Senaste lydelse 1964:677.

Nuvarande lydelse

lat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga föres talan hos länsstyrelsen genom besvär.

Beträffande klagan över kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finnas bestämmelser i kommunallagen (1953:753) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm.

Mot länsstyrelses beslut om föreläggande av vite föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av länsstyrelse på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga och mot socialstyrelsens beslut enligt 21 § föres hos regeringen genom besvär.

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polismyndighet*, länsstyrelse eller kammarrätt skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Föreslagen lydelse

grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga föres talan hos länsstyrelsen genom besvär. *Talan mot beslut som avses i 17 a § skall handläggas skyndsamt.*

Beträffande klagan över kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finnas bestämmelser i kommunallagen (1977:179).

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polisstyrelse*, länsstyrelse eller kammarrätt skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

28 §⁷

Bryter någon mot bestämmelserna i 2–6 §§ eller underlåter någon att hörsamma föreskrift, förbud eller påbud som meddelats med stöd av 8 § denna stadga eller bryter någon mot bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa som avses i 25 §, dömes till böter, högst femhundra kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet, dömes till böter.

Bryter någon mot bestämmelserna i 2–6 §§ eller underlåter någon att hörsamma föreskrift, förbud eller påbud som meddelats med stöd av 8 § denna stadga eller bryter någon mot bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa som avses i 25 §, dömes till böter, högst femhundra kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet, dömes till böter. *Till böter dömes också, om genom förseelsen har förorsakats per-*

⁶Senaste lydelse 1976:1003.

⁷Senaste lydelse 1971:672.

Nuvarande lydelse

Handlar barn, som ej fyllt femton år, i strid mot bestämmelserna i 6 § första eller andra stycket, skall den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han icke gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Föreslagen lydelse

sonskada eller fara för sådan skada.

31 §⁸

Har någon underlåtit att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt denna stadga eller lokal ordningsstadga eller med stöd av sådan stadga meddelad ordningsföreskrift, och fullgör han icke genast efter därom erhållen tillsägelse vad han försummat eller kan han icke anträffas med sådan tillsägelse, äger *polismyndigheten* förelägga vite eller, där så anses nödigt, låta verkställa arbetet eller åtgärden på den försumliges bekostnad.

Har någon underlåtit att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt denna stadga eller lokal ordningsstadga eller med stöd av sådan stadga meddelad ordningsföreskrift, och fullgör han icke genast efter därom erhållen tillsägelse vad han försummat eller kan han icke anträffas med sådan tillsägelse, äger *polisstyrelsen* förelägga vite eller, där så anses nödigt, låta verkställa arbetet eller åtgärden på den försumliges bekostnad.

Om ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § ej har gjorts inom tid som anges i dessa paragrafer och om på grund därav beslut enligt 17 a § ej har kunnat meddelas före tillställningen, skall anordnaren åläggas att ersätta hela den kostnad för ordningshållning genom polispersonal som har föranletts av tillställningen. Om anordnaren ej har följt de föreskrifter rörande ordning och säkerhet som har meddelats för tillställningen, skall han åläggas att ersätta den kostnad för sådan ordningshållning som har föranletts av denna underlåtenhet.

Vad som sägs i andra stycket gäller ej, om särskilda skäl talar däremot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

⁸Senaste lydelse 1964:677.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster;

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1956:618) om allmänna sammankomster¹

dels att i 3, 4, 7, 9–11 och 15 §§ ordet "polismyndighet" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "polisstyrelse" i motsvarande form,

dels att 5, 6, 8 och 13 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 17 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt å sådan tid att ansökan är *polismyndigheten* tillhanda senast å femte dagen före sammankomsten. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning.

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger *polismyndigheten* förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. Ej må föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som är avsedd

Föreslagen lydelse

5 §²

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt å sådan tid att ansökan är *polisstyrelsen* tillhanda senast å femte dagen före sammankomsten. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga*.

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger *polisstyrelsen* förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. Ej må föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som är avsedd att före-

¹Senaste lydelse av

3 § 1974:580

4 § 1972:785

10 § 1970:226

11 § 1970:226

15 § 1971:615.

²Senaste lydelse 1971:615.

Nuvarande lydelse

att förekomma vid sammankomsten.

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

komma vid sammankomsten.

6 §

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid att den är *polismyndigheten* tillhanda senast å tredje dagen före sammankomsten.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning. Där så erfordras må *polismyndigheten* förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid att den är *polisstyrelsen* tillhanda senast å tredje dagen före sammankomsten.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga*. Där så erfordras må *polisstyrelsen* förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

8 §

Anordnaren må ej åläggas bekosta ordningshållning vid allmän sammankomst genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter.

Anordnare, som ej är ideell förening hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen (1928:370), kan av polisstyrelsen åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal som föranledes av allmän sammankomst, som anordnas i vinningssyfte.

I fråga om ersättning till staten för ordningshållning genom polispersonal meddelas föreskrifter av regeringen.

8 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 5 § eller anmälan enligt 6 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter rörande ordning och säkerhet som polisstyrelsen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

meddelar för sammankomsten samt uppgift om det högsta belopp som anordnaren kan komma att åläggas betala för ordningshållning genom polispersonal.

13 §³

Mot beslut som *polismyndighet* meddelat på grund av denna lag föres talan hos länsstyrelsen genom besvär.

Mot beslut som *polisstyrelse* meddelat på grund av denna lag föres talan hos länsstyrelsen genom besvär. *Talan mot beslut som avses i 8 a § skall handläggas skyndsamt.*

Talan mot länsstyrelsens beslut enligt lagen och mot socialstyrelsens beslut enligt 12 § föres hos regeringen genom besvär.

Beslut som på grund av denna lag meddelas av länsstyrelse eller *polismyndighet* skall utan hinder av anförda besvär lända till efterrättelse, där ej annorlunda förordnas.

Beslut som på grund av denna lag meddelas av länsstyrelse eller *polisstyrelse* skall utan hinder av anförda besvär lända till efterrättelse, där ej annorlunda förordnas.

17 §

Om ansökan enligt 5 § eller anmälan enligt 6 § ej har gjorts inom tid som anges i dessa paragrafer och om på grund därav beslut enligt 8 a § ej har kunnat meddelas före sammankomsten, skall anordnaren åläggas att ersätta hela den kostnad för ordningshållning genom polispersonal som har föranletts av sammankomsten. Om anordnaren ej har följt de föreskrifter rörande ordning och säkerhet som har meddelats för sammankomsten, skall han åläggas att ersätta den kostnad för sådan ordningshållning som har föranletts av denna underlåtenhet.

Vad som sagts i första stycket gäller ej, om särskilda skäl talar däremot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

³Senaste lydelse 1974:580.

1 Utredningens uppdrag

Direktiven för utredningen (Dir 1977:15) meddelades i beslut vid regerings-sammanträde den 27 januari 1977. Departementschefen, statsrådet Antons-son, anförde bl. a. följande.

Bl. a. genom framställningar av riksdagen och olika organisationer har fråga väckts om sakliga ändringar i flera av bestämmelserna i AOst¹. Enligt min mening bör en särskild utredare tillkallas för att se över AOst i syfte att anpassa stadgan till RF:s² bestämmelser om normgivningsmakten. I utreda-rens uppdrag bör också ingå att överväga vissa sakliga ändringar i AOst.

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 motor-sporten 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 måste 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).

Utredaren bör vidare överväga åtgärder för att undanröja eller minska de olycksrisker och olägenheter som uppställning av containers, byggnadsställ-ningar, 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.

2 Utredningens arbete

Utredningen har valt att kalla sig ordningsstadgeutredningen.

Arbetet har i enlighet med den plan som har upprättats den 31 mars 1977 till en början ägnats åt kartläggning och analys av problemen. Som ett led i arbetet har utredningen sammanträffat med företrädare för bl. a. Sveriges riksidrottsförbund och Sveriges motorfederation. Härvid har riksidrottsför-bundet hänvisat till att kostnaderna för polisbevakning har kraftigt höjts med verkan fr. o. m. den 1 juli 1977 genom ändring (SFS 1977:454) i kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitan- de av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad. Förbundet har hemställt att frågan om kostnader för ordningshållning bryts ur det större utredningsarbetet och behandlas i ett delbetänkande. Utredningen har funnit det vara lämpligt att göra så. I delbetänkandet tas också upp två andra frågor, nämligen frågan om

¹ allmänna ordningsstadgan (1956:617, ändrad senast 1977:926).

² regeringsformen.

tillståndskravet för motortävlingar samt frågan om uppställning av föremål på gångbanor.

Utredningen har i fråga om kostnader för ordningshållning samrått med 1975 års polisutredning (Ju 1975:08) och ordningsvaktsutredningen (Ju 1974:15).

I fråga om kostnader för ordningshållning har utredningen haft tillgång till undersökningsmaterial som ordningsvaktsutredningen har samlat in. Utredningen har vidare genom en enkät till vissa polisstyrelser undersökt bl. a. i vilken utsträckning ordningshållningen vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster utförs genom poliser och förordnade ordningsvakter samt i vilken utsträckning anordnare av offentlig tillställning har ålagts bekosta ordningshållningen.

Över Sveriges motorfederations framställning beträffande tillståndskravet för motortävlingar har utredningen inhämtat yttranden från rikspolisstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk, statens vägverk, länsstyrelserna i Östergötlands och Jönköpings län samt Svenska försäkringsbolags riksförbund.

3 Allmän historik

De ordningsföreskrifter som fanns före 1868 års ordningsstadga för rikets städer utgjordes av en svåröverskådlig mängd författningar utfärdade av olika statliga och kommunala myndigheter. Inte sällan stod bestämmelserna dessutom i strid mot författningar av högre statsrättslig valör. Justitiekanslern tog omkring år 1840 initiativet till en förändring. Detta ledde först på mitten av 1850-talet till att en kommitté tillkallades med uppdrag att försöka skapa en bättre författningsreglering på området. Kommitténs arbete resulterade i ett förslag till ordningsföreskrifter för rikets samtliga tätorter. Förslaget lades till grund för den år 1868 utfärdade ordningsstadgan för rikets städer.

De förändringar som samhället genomgick och som radikalt ändrade förutsättningarna för 1868 års stadga kunde inte i längden mötas med ändringar i denna. Stadgan blev föråldrad och år 1938 fick en sakkunnig i uppdrag att se över författningen. Sedan utredningsarbetet vilat 1939–1943 och ytterligare en sakkunnig förordnats, framlades år 1944 ett betänkande med förslag till allmän ordningsstadga (SOU 1944:48).

Förslaget hade karaktären av en allmän ordningsstadga för såväl tätbebyggda områden som den egentliga landsbygden. Flertalet av de materiella föreskrifterna i 1868 års ordningsstadga fördes över till den föreslagna allmänna ordningsstadgan. Vidare inarbetades i stadgan ett stort antal föreskrifter, som var vanliga i lokala ordningsstadgor.

Förslaget remissbehandlades och utsattes därvid för så hård kritik att det inte ansågs kunna läggas till grund för lagstiftning. Anmärkningarna riktades särskilt mot det stora antalet detaljbestämmelser. Nya sakkunniga tillkallades därför år 1949, och dessa avlämnade år 1954 betänkandet (SOU 1954:37)

Allmän ordningsstadga m. m. Betänkandet innefattade förutom förslag till allmän ordningsstadga bl. a. förslag till lag om allmänna sammankomster och lag angående skyldighet att renhålla gata m. m. Efter remissbehandling framlades en proposition som bifölls av 1956 års riksdag (prop. 1956:143, 1 LU 1956:37, rskr 1956:401, SFS 1956:617–619). AOst har därefter ändrats sjutton gånger.

I förarbetena till AOst förutsattes att Svenska kommunförbundet (tidigare Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund) skulle utarbeta ett normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga. Så har också skett.

4 Kostnader för ordningshållning

4.1 Inledning

Offentlig tillställning är enligt 9 § första stycket AOst tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS, senast ändrad 1976:1005). LAS äger tillämpning på 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. Vidare äger lagen tillämpning på allmän teaterföreställning, konsert, biografiföreställning eller annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Bestämmelserna i LAS skall gälla även om vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk (1 §).

För offentlig tillställning på allmän plats samt – oavsett var tillställningen hålls – för offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning fordras tillstånd av polisstyrelsen. Tillstånd fordras också alltid för tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning (12 § AOst). Enligt 13 § AOst skall andra tillställningar anmälas till polisstyrelsen, om de hålls inom stads- eller byggnadsplanlagt område eller, efter särskilt förordnande därom, inom vissa andra områden. Polisstyrelsen kan i viss utsträckning medge befrielse från anmälningsskyldighet.

Tillstånd av polisstyrelse fordras också för allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd till en sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning (3 § LAS). Om allmän sammankomst på annan plats utomhus inom stads- eller byggnadsplanlagt område än allmän plats skall anmälan göras till polisstyrelsen. Länsstyrelsen får om det är oundgängligen erforderligt för ordningens upprätthållande utvidga

anmälningsskyldigheten till att gälla även inom andra områden och, med vissa undantag, allmänna sammankomster som hålls inomhus. Befrielse från anmälningsskyldighet kan också medges i fråga om allmän sammankomst (4 § LAS).

Anordnare av offentlig tillställning och allmän sammankomst skall svara för att god ordning råder vid tillställningen eller sammankomsten. Han är skyldig att rätta sig efter de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som polisstyrelsen meddelar. Den som åsidosätter sådan föreskrift får avvisas från tillställningen eller sammankomsten. Polisstyrelsen skall när den meddelar föreskrift se till att anordnaren inte åsamkas onödig kostnad eller att möjligheterna i övrigt att hålla tillställningen försvåras (16 § AOst, 7 § LAS).

Anordnare av offentlig tillställning kan av polisstyrelsen åläggas bekosta ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter. Ordningshållningen skall avse lokal eller plats där tillställningen hålls samt ingångarna och särskilda parkeringsplatser. Annan ordningshållning genom polispersonal får anordnare åläggas bekosta endast om länsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna medger det (17 § AOst).

Anordnare av allmän sammankomst får inte åläggas bekosta ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter (8 § LAS).

Storleken av den ersättning som anordnaren skall betala är bestämd i kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitande av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad. Under mer än tio år uppgick ersättningen när en polisman anlätades till 18 kr. för varje påbörjad timme av polismannens tjänstetid. För att anpassa ersättningen till kostnadsutvecklingen inom polisväsendet höjdes beloppet med verkan fr. o. m. den 1 juli 1977 till 85 kr. för varje påbörjad timme.

4.2 Gränsdragningen mellan sammankomster och tillställningar

Församlingsfrihet har av ålder förutsatts gälla i vårt land såsom en i princip erkänd medborgerlig rättighet. Den saknade uttryckligt författningsstöd före år 1956. I 1944 års betänkande framhölls att skäl visserligen kunde anföras för att församlingsrätten reglerades i lag. Å andra sidan syntes det inte påkallat att ge bestämmelserna om offentliga tillställningar – vartill sammankomster då hänfördes – en så hög statsrättslig valör. Det var vidare enligt utredningen fördelaktigt att föreskrifterna om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster var sammanförda i en författning. Ordningsstadgan skulle därför menade utredningen fortfarande omfatta även de bestämmelser som avsåg församlingsrätten.

I 1954 års betänkande ansågs det däremot vara påkallat att omgärda församlingsrätten med det skydd som följde av reglering i lag. Utredningen föreslog att för sammankomster skulle meddelas utförliga bestämmelser i en särskild lag utan hänvisning till administrativa tillämpningsföreskrifter samt

att andra tillställningar liksom tidigare skulle uttömmande regleras i en ordningsstadga.

I prop. 1956:143 följde departementschefen detta förslag. För församlingsfriheten skulle enligt departementschefen råda största möjliga frihet. Endast inskränkningar som framstod som nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället eller för att förhindra att enskild medborgares fri- och rättighet kränktes skulle få göras i denna frihet (prop. s. 143). Den särskilda lagen skulle tillämpas på allmän sammankomst som hölls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som var att hänföra till föreläsning eller föredrag för meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning (prop. s. 153). Lagen skulle bli tillämplig på t. ex. politiska möten. Dessa var enligt departementschefen att betrakta som sammankomster för bibringande av information. Detsamma skulle gälla demonstrationståg. Föreläsning och föredrag i bildningssyfte var också enligt departementschefen sådana typiska sammankomster som borde falla in under lagens bestämmelser.

Departementschefen fann det inte möjligt att definiera offentlig tillställning generellt (prop. s. 154). I stället räknades de vanligaste slagen av offentliga tillställningar upp i AOst. Uppräkningen omfattade teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnades för allmänheten och som inte avsågs i LAS. Departementschefen konstaterade att det i flertalet fall var fråga om nöjeställningar, ofta s. k. allmänna folknöjen. Som ytterligare exempel nämndes i propositionen revy-, kabaret- och varietéföreställningar, musikunderhållning, dansuppvisning och gymnastikuppvisning.

Beträffande avgränsningen mellan allmän sammankomst och offentlig tillställning hade erfarenheterna enligt departementschefen visat att det knappast var möjligt att på ett fullständigt sätt definiera begreppen, utan man var tvungen att överlämna åt rättstillämpningen att i sista hand fastslå var gränsen skulle gå.

I prop. 1956:143 (s. 154) angavs att processioner och liknande – t. ex. begravningsståg vilkas syfte är förflyttning och vilka inte innebär demonstration eller avser att samla publik – inte är att betrakta som allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Att i författningen anges endast festtåg innebär enligt departementschefen dock inte att alla andra processioner faller utanför tillämpningsområdet. Han anförde vidare följande.

Det får i varje särskilt fall bli beroende av processionens art. Åtskilliga processioner avser just att samla publik och torde även i övrigt vara av den karaktären, att de bör betraktas som offentlig tillställning. I vissa andra fall däremot, då syftet är att samla publik, t. ex. sedvanlig skyltning, förevisningar på museum och liknande, får det anses uppenbart att det inte är fråga om tillställning. Redan av uttrycket "tillställning" torde det framgå att

därmed inte avses sedvanlig skyltning, såsom exempelvis juls skyltning. Även om denna skyltning består av filmförevisning eller uppträdande av människor eller djur i skyltfönster bör sådant i regel ej betraktas som offentlig tillställning. Polisens allmänna befogenhet att vidtaga åtgärder för ordningens upprätthållande torde vara tillräcklig i sådana sammanhang. Ej heller eljest bör vanlig reklam för att väcka allmänhetens köpintresse anses som tillställning. Först om det blir fråga om mera omfattande och publikdragande evenemang torde man kunna tala om tillställning. Sålunda lär varumässor och särskilda utställningar regelmässigt få betraktas som tillställningar enligt ifrågavarande bestämmelser. Detsamma torde gälla särskilt arrangerade offentliga mannekänguppvisningar.

Genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag ändrades 2 kap. 1 § RF så att den mötesfrihet som varje medborgare är tillförsäkad gentemot det allmänna kom att omfatta frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk (KU 1975/76:56, rskr 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr 1976/77:2, SFS 1976:871). Departementschefen framförde i propositionen (s. 110) som sin mening att utgångspunkten vid avgränsandet av det område som skulle skyddas genom bestämmelserna om mötesfriheten i största möjliga utsträckning skulle korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Principen borde vara att sammankomster som avsåg sådant framförande eller delfående av yttrande som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna skulle omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten.

Detta innebar enligt departementschefen bl. a. att sammankomster för framförande av konstnärliga verk borde beredas samma skydd som t. ex. politiska eller religiösa sammankomster. Grundlagsskyddet borde utformas så att det i princip omfattade alla former av scenisk framställning. Det fanns inte någon anledning att, såsom hade föreslagits, från det skyddade området undanta t. ex. sådana konserter och sammankomster för högläsning ur litterära verk eller för förevisning av film som inte kan betraktas som medier för opinionsyttring. Begränsningar i mötesfriheten skulle få göras endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken eller för att motverka farsot.

Utvidgningen i RF av det skyddade området för mötesfriheten till att omfatta även sammankomster för framförande av konstnärliga verk, t. ex. konserter, teater- och biograf föreställningar, ledde genom prop. 1976/77:39 till att reglerna härom fördes över från AOst till LAS (KU 1976/77:16, rskr 1976/77:56, SFS 1976:1003, 1005). Väsentligen likartade bestämmelser gäller för möten enligt AOst och LAS, framhöll departementschefen i propositionen (s. 7). Han anförde vidare.

I vissa hänseenden har emellertid allmänna sammankomster ett starkare skydd än offentliga tillställningar. Tillstånd till allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Någon motsvarighet till denna regel finns inte i fråga om offentlig

tillställning. På liknande sätt är förutsättningarna för att inställa eller upplösa allmän sammankomst och för att förbjuda förnyande av sammankomsten snävare än beträffande offentlig tillställning. De möjligheter som föreligger att vägra tillstånd till och ingripa mot allmän sammankomst ansluter till de intressen för vilka RF i dess nya lydelse tillåter begränsning av mötesfriheten, medan tillståndsvägran och ingripande i fråga om offentlig tillställning kan ske även i andra fall. Enligt min mening bör därför den reglering av möten som lagen om allmänna sammankomster innehåller nu göras tillämplig också på sammankomster för framförande av konstnärligt verk. Som en följd därav bör samtidigt sådana sammankomster undantas från regleringen i allmänna ordningsstadgan.

Beträffande innebörden av begreppet sammankomst för framförande av konstnärligt verk hänvisades i prop. 1976/77:39 till specialmotiveringen i prop. 1975/76:209 angående fri- och rättigheter i grundlag. Där framförde departementschefen bl. a. att bestämmningen "konstnärlig" i detta sammanhang bör uppfattas som beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav (prop. 1975/76:209 s. 143). Om ändamålet med en sammankomst är framförande av 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 viss fall inte skulle vara särskilt framträdande. Grundlagsskydd föreligger enligt departementschefen däremot inte, om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att i något hänseende tala om framförande av konstnärligt verk.

4.3 Blandad sammankomst och tillställning

Svårigheter vid den praktiska tillämpningen av AOst och LAS erbjuder de fall där det förekommer dels inslag som är att hänföra till sammankomst, dels sådana som är att hänföra till tillställning. Huvudregeln är att skilda bestämmelser blir tillämpliga på de olika inslagen. En sådan regel blir emellertid många gånger osmidig och opraktisk. I 1 § tredje stycket LAS intogs därför en undantagsregel. Enligt denna skall bestämmelserna om allmänna sammankomster gälla även om vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse. Departementschefen anförde i prop. 1956:143 att om ett politiskt möte efterföljdes av ett par sångnummer av en berömd sångare syntes – även om publik kan antas ha samlats i stor utsträckning för sångens skull – sammankomsten likväl böra inbegripas under LAS (prop. s. 155). I de fall när tvekan uppstod om en tillställning var att hänföra till det ena eller andra slaget borde enligt departementschefen i regel den författning anses tillämplig som gav större frihet för anordnaren, dvs. LAS. Avgränsningsfrågorna ansågs i prop. 1956:143 vanskliga att bedöma. De torde ha blivit ännu mer invecklade i samband med att sammankomster för framförande av konstnärligt verk fördes över från AOst till LAS.

4.4 Anordnarens ansvar

Bestämmelser om ansvaret för ordningshållningen vid offentlig tillställning och allmän sammankomst finns, som har nämnts förut, i 16 § AOst och 7 § LAS.

Departementschefen anförde i prop. 1956:143 att utgångspunkten torde böra vara att det i första hand är anordnaren av en tillställning eller sammankomst som har att svara för att god ordning råder. Denna princip är enligt vad departementschefen framhöll av grundläggande betydelse. En regel om att polismyndigheten skulle kunna meddela föreskrifter om ordning och säkerhet var enligt departementschefen också väsentlig. Han anförde vidare att anordnaren i vissa fall kan ombesörja ordningshållningen själv eller genom anlitad personal men att förhållandena ofta är sådana att det krävs personal med särskilda kvalifikationer, i första hand polispersonal. Polisstyrelsen skulle då kunna föreskriva det antal ordningsvakter och poliser som skall tjänstgöra vid tillställningar. Föreskrifternas art och innehåll skulle enligt departementschefen få bli beroende av vad som skäligen var påkallat i det särskilda fallet.

Med stöd av 22 § AOst kan i lokal ordningsstadga bestämmas vilka föreskrifter som i allmänhet skall meddelas beträffande tillträde till offentlig tillställning och den ordning som skall iakttas vid sådan tillställning. Någon motsvarighet till denna bestämmelse ansågs inte behövas för allmänna sammankomster.

4.5 Kostnader för ordningshållning, särskilda regler om ideell verksamhet

Skyldigheten att bekosta polisbevakning är ofta en ekonomiskt tyngande börda för de organisationer och andra sammanslutningar som anordnar tillställningar, framhölls det i 1954 års betänkande. Uttalandet gällde idrottstävlingar och nöjestillställningar som anordnas för att med inflytande medel främja organisationernas ändamål. Sammankomster och tillställningar av rent ideell natur torde däremot enligt utredningen mera sällan föranleda behov av polisbevakning. Utredningen ansåg det vara önskvärt att hinder för fullföljandet av behjärtansvärda syften undanröjdes i den mån det var möjligt. För att tillgodose detta önskemål skulle staten enligt utredningen svara för s. k. ytterbevakning. Regeln skulle dock inte vara undantagslös. I fråga om en del särskilt publiksamlande och vinstgivande tillställningar ansågs det vara rimligt att anordnaren fick stå för kostnad för ytterbevakning i viss utsträckning. Kostnader för polisbevakning eller för förordnade ordningsvakter vid sammankomster skulle enligt utredningens mening i allmänhet betalas av det allmänna.

Utredningen ansåg att ändamålet med vinningen borde ligga till grund för bedömningen av frågan om anordnarens skyldighet att svara för kostnader

för polisbevakning m. m. skulle kunna begränsas till tillställningar som anordnas i vinningsssyfte i motsats till ideellt syfte. Att enbart med hänsyn till arten utan avseende på ändamålet befria vissa slag av tillställningar torde inte kunna komma i fråga. Det ideella ändamålet kunde vara av olika slag. Vidare kunde det sättas i fråga om organisationer med även de mest lovvärda ändamål skulle utan någon begränsning få anordna tillställningar som medförde kostnader för det allmänna. I betänkandet framhölls att enkla och klara regler inte kan ställas upp utan att en prövning blir nödvändig från fall till fall.

Departementschefen anförde i prop. 1956:143 (s. 211) bl. a. följande.

När det gäller kostnader för denna polisbevakning delar jag helt utredningens uppfattning, att det icke kan komma i fråga att införa en generell befrielse för anordnaren från att svara för kostnaderna. Det synes mig uppenbart att t. ex. vid en nöjeställning, som anordnas i rent vinningsssyfte utan att vara förenad med något ideellt ändamål, det inte kan vara rimligt att befria anordnaren från kostnaderna för erforderlig polisbevakning och låta det allmänna bära kostnaderna.

Å andra sidan synes det mig i viss mån stötande, att vid en sammankomst av rent ideell natur ålägga anordnaren att själv svara för kostnaderna för polisbevakning. Det återstår då ingen annan utväg än att göra en avvägning och på ett skäligt sätt fördela kostnaderna mellan anordnaren och det allmänna. Redan den gjorda uppdelningen av tillställningar i offentliga tillställningar och allmänna sammankomster innebär en i förevarande hänseende lämplig indelning.

Att såsom utredningen föreslagit i fråga om offentliga tillställningar låta anordnaren svara för kostnaderna för polisbevakning inom lokal eller plats, där tillställningen hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser synes mig innebära en rimlig och skälig avvägning.

Med bestämmelsen torde få avses endast sådana parkeringsplatser som är belägna i anslutning till platsen för tillställningen och som begagnas så gott som uteslutande av besökare vid tillställningen.

Såsom utredningen föreslagit synes en sådan bestämmelse icke böra vara undantagslös. Vid särskilt stora och vinstgivande tillställningar kan det vara rimligt att låta anordnaren svara för en större del av kostnaderna för polisbevakning, alltså även för bevakning utanför platsen för tillställningen, s. k. ytterbevakning. Sådant åläggande bör föregås av en noggrann prövning av de förhandenvarande omständigheterna och denna prövning – som blir av grannliga natur – anser jag, i likhet med utredningen, böra ankomma på länsstyrelsen. Genom att låta länsstyrelsen pröva saken, markeras än tydligare att det här gäller undantagsfall. Bland de omständigheter, som bör beaktas vid prövningen, må nämnas tillställningens art och omfattning samt den ekonomiska vinning som tillställningen kan förväntas medföra.

Med hänsyn till vikten av att församlingsrätten inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är oundgängligen nödvändiga fann departementschefen att det från principiell synpunkt var riktigast att samhället

undantagslöst tog på sig kostnaden för ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter vid allmän sammankomst (prop. s. 301).

Ideellt inriktade organisationer behandlas förmånligt i flera sammanhang. Särskilt gäller detta på skatteområdet. Enligt 3 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt (ändrad senast 1977:1174) (AGL) är stiftelser och sammanslutningar som fullföljer vissa höggradigt allmännyttiga ändamål befriade från både arvsskatt och gåvoskatt. Om det allmännyttiga inslaget är av något mindre höggradig natur, är mottagaren enligt 38 § AGL befriad från gåvoskatt. Arvsskatten beräknas enligt 28 § enligt regler som är gynnsammare än de som gäller för testamentstagare i allmänhet. Till denna grupp hänförs också kyrka, kommun och landstingskommun.

Skattefrihet enligt 3 § åtnjuter stiftelser och sammanslutningar med huvudsakligt ändamål att under samverkan med t. ex. militär myndighet stärka rikets försvar. I gruppen ingår vidare stiftelser och sammanslutningar vars huvudsakliga ändamål är att främja barns eller ungdoms vård och fostran eller utbildning, att främja vård av behövande ålderstigna, sjuka eller lytta eller att främja vetenskaplig undervisning eller forskning. Skattefriheten går dock förlorad, om stiftelsen eller sammanslutningen har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen. Ändamålet får vidare inte vara att tillgodose medlemmar av viss eller vissa släkter.

Stiftelser och sammanslutningar som har till huvudsakligt ändamål att främja religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller andra därmed jämförliga kulturella eller annars allmännyttiga ändamål eller att främja landets näringsliv är befriade från skyldighet att betala gåvoskatt och erlägger arvsskatt enligt förmånligare regler. Det krävs dock att sammanslutningen inte har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intresse. Till denna grupp hänförs också folkets husföreningar, bygdegårdsföreningar och andra liknande sammanslutningar som har till främsta syfte att anordna eller tillhandahålla allmän samlingslokal.

Genom ändringar (prop. 1976/77:135, SkU 1976/77:45, rskr 1976/77:323, SFS 1977:572, 573) i bl. a. 53 § 1 mom. och 54 § kommunalskattelagen (1928:370) och 7 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt har vissa ideella föreningar befriats från skattskyldighet för kapitalinkomster och inkomster av tillfällig förvärvsverksamhet (realisationsvinster). Vidare har skattefrihet införts för rörelse- och fastighetsinkomster som antingen har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller hänför sig till verksamhet som av hävd brukar utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete. Exempel på inkomst av det första slaget är inträdesavgift till idrotts- och kulturevenemang och exempel på inkomst av det andra slaget är överskott på bingo och andra lotterier (prop. s. 84).

De föreningar som omfattas av ändringarna skall vara allmännyttiga och öppna samt använda sina inkomster i det ideella arbetet. För att en förening skall anses allmännyttig skall ändamålet för föreningens faktiskt bedrivna

verksamhet vara allmännyttigt. Som allmännyttiga räknas bl. a. religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga och idrottsliga ändamål. Arbetsgivarföreningar, fackföreningar, branschföreningar och andra föreningar med huvudsakligt ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen omfattas inte av skattebefrielsen (prop. s. 72).

En allmännyttig ideell förening beskattas alltså endast för vissa fastighets- och rörelseinkomster. Genom lagändringarna har sådan förening fått rätt till ett grundavdrag på 2 000 kr. Slutligen kan nämnas att allmännyttig ideell förening har befriats från skyldighet att erlagga förmögenhetsskatt för det kapital som är nerlagt i den inkomstgivande verksamheten.

Departementschefen framhöll i prop. 1976/77:135 bl. a. följande (prop. s. 71).

Ideella föreningar kännetecknas av att enskilda personer samverkar för att främja sådana ändamål som i regel utan vidare brukar anses allmännyttiga. Just denna på det enskilda initiativet grundade form av samverkan har enligt min mening ett mycket betydande värde för vårt samhällsliv. Jag vill här särskilt betona att värdet inte bara ligger i att de ideella föreningarna förbättrar livsvillkoren för stora persongrupper och därigenom utgör ett värdefullt komplement till det allmännas insatser. Ett minst lika stort värde har enligt min mening själva föreningsarbetet, dvs. det förhållandet att enskilda personer frivilligt och oftast utan ersättning samverkar för att lösa olika ideella uppgifter. Lagstiftningen måste därför utformas så att goda förutsättningar skapas för föreningsverksamhet av detta slag. Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är givetvis den i regeringsformen inskrivna rätten till mötesfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Även skattelagstiftningen bör emellertid utformas så att den inte motverkar förekomsten av ett vitalt föreningsliv. Samtidigt måste naturligtvis tillses att reglerna inte får ett sådant innehåll att de kan utnyttjas för att uppnå inte avsedda skatteförmåner.

Mot den nu redovisade bakgrunden anser jag att flera av de skäl som brukar åberopas som stöd för att alla ideella föreningar skall vara oinskränkt skattskyldiga inte är bärande. Det råder enligt min mening inte något tvivel om att det är mer angeläget att gynna förekomsten av ett mångsidigt föreningsväsen än att upprätthålla tesen att allmännyttig verksamhet inte skall stödjas genom skatteförmåner. Med tanke på arten av föreningarnas verksamhet och omfattningen av de arbetsinsatser som utförs av deras medlemmar bör det allmänna i stor utsträckning kunna avstå från krav på att föreningarna skall bidra till finansieringen av den offentliga sektorns utgifter. De anförda skälen för beskattning av ideella föreningar har således enligt min mening inte sådan styrka att de utgör något hinder mot en långtgående lindring av beskattningen.

Även i lagen (1968:430) om mervärdeskatt behandlas ideell verksamhet förmånligt. Från skatteplikt undantas således enligt 8 § 6 bl. a. periodisk publikation som väsentligen framstår som organ för sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företräda handikappade eller arbetshindrade medlemmar.

I betänkandet (DsB 1977:2) Avdrag för gåvor föreslås skattefrihet för gåva

till vissa ideella samfund och organisationer. Mottagarkretsen har dock begränsats. Anledningen härtill anges i betänkandet vara dels administrativa och kontrollmässiga hänsyn, dels att – med hänsyn till att avdragsrätt för gåvor är något nytt i svensk skattelagstiftning – en viss återhållsamhet bör iakttagas, innan erfarenhet har vunnits om hur avdragsrätten fungerar och utnyttjas i praktiken. Förslaget avser bara gåvor som lämnas under åren 1978–1981 och utredningens avsikt härmed är bl. a. att kretsen av berörda organisationer skall prövas på nytt inom några år. Avdragsrätt föreslås i betänkandet för gåvor till bl. a. trossamfund och därmed jämförliga organisationer samt organisationer som utövar socialt inriktad verksamhet eller utövar internationell biståndsverksamhet. Organisationer som främjar uppfostran av barn eller utbildning, forskningsorganisationer – utom sådana som bedriver sjukdomsbekämpande verksamhet m. m. – försvarsorganisationer, de politiska partierna, idrottsorganisationer samt organisationer som främjar konstnärliga eller andra kulturella ändamål omfattas inte av förslaget. Beträffande idrottsorganisationer anför utredningen (bet. s. 66) att det mot bakgrund av att avdragsrätten inte skall omfatta gåvor till organisationer som främjar uppfostran av barn eller utbildning är uteslutet att föreslå avdragsrätt för gåvor till idrottsorganisationer. Härtill kommer att idrottsrörelsen – även inom riks-idrottsförbundets ram – inrymmer föreningar av mycket skiftande karaktär och storlek. Om en avdragsrätt infördes, skulle uppenbarligen utomordentliga svårigheter föreligga att se till att inte givarna själva kunde dra nytta av gåvorna i form av bättre möjligheter för dem och deras anhöriga att utöva den egna idrotten, företa resor m. m. Nämnas bör också, anför utredningen, att det professionella inslaget inom idrotten på senare år har ökat markant. Många idrottsföreningar driver en verksamhet med starka kommersiella inslag. Det skulle uppenbarligen vara mycket svårt att – om idrotten omfattades av avdragsrätten – se till att avdrag inte medgavs också för gåvor avseende verksamheter av denna art. Utredningen anser därför att en avdragsrätt till förmån för idrottsliga ändamål skulle tynga systemet på ett sätt som inte kan anses försvarbart.

4.6 Ordningsvaktsutredningens enkätundersökningar

Ordningsvaktsutredningen har tillfrågat landets polisstyrelser om de tillämpar någon princip för att bestämma antalet förordnade ordningsvakter vid tillställningar som enligt styrelsens beslut skall ha sådan bevakning. Ett exempel på en sådan princip angavs vara att antalet ordningsvakter anpassas efter ett visst antal gäster (t. ex. en ordningsvakt per 100 gäster). Flertalet polisstyrelser har emellertid svarat att de inte tillämpar någon bestämd princip. I de fall en sådan princip används ges i regel föreskrifter om en eller två ordningsvakter för ett visst antal gäster (oftast mellan 100 och 200). Med hänsyn till arbetarskyddet föreskrivs i regel minst två ordningsvakter.

Inom tolv polisdistrikt har undersökts i vilken utsträckning föreskrift om

ordningsvakt förekommer. Resultatet framgår av följande sammanställning

Tillställning	Aldrig	Ibland	Ofta	I regel	Alltid
1. Teaterföreställning	12				
2. Konserter	8	4			
3. Tävlingar och uppvisningar i sport och idrott	5	5		1	1
4. Danstillställningar		1		6	5
5. Biograf-föreställningar	12				
6. Pornografiska föreställningar	6 ¹				
7. Cirkusföreställningar	6	2	1		2
8. Tivoli- och marknadsnöjen	3	4	1		4
9. Festtåg	12				
10. Tillställningar av annat slag	5 ²	4			

¹ Förekommer ej inom sex av distrikten

² Tre polisstyrelser har ej besvarat frågan

I varierande omfattning tar polis och anordnare kontakt med varandra före en tillställning för att diskutera ordningshållningen vid denna. I några enstaka distrikt äger dock över huvud taget inte någon kontakt rum. I andra tas kontakt endast med arrangörer av större tillställningar samt när en ny nöjeslokal öppnas, ordningsproblem har uppstått eller annars särskild anledning därtill föreligger. I en del polisdistrikt förekommer kontakter mera regelmässigt. Kontakterna är i allmänhet informella och de sker ofta per telefon. När det gäller större tillställningar eller större arrangemang kan dock mera formella sammanträden förekomma.

4.7 Utredningens enkätundersökning

Från polisstyrelserna i 29 polisdistrikt¹ har inhämtats uppgifter om ordningshållningen genom förordnade ordningsvakter och polismän vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Utredningen har också undersökt i vilken utsträckning ålägganden enligt 17 § AOst för anordnare att bekosta ordningshållning har meddelats. Uppgifterna avser tiden den 1 juli 1976 – den 1 oktober 1977. Inom de 29 polisdistrikten har anordnare under budgetåret 1976/77 ålagts betala sammanlagt omkring 350 000 kr. Detta kan jämföras med den totala summan för budgetåret som låg på omkring 610 000 kr. Enkätundersökningen kan alltså antas ge en god bild av förhållandena.

¹ Solna, Stockholms, Mjölby, Värnamo, Hässleholms, Kristianstads, Simrishamns, Ängelholms, Malmö, Göteborgs, Alingsås, Borås, Kinna, Trollhättans, Ulricehamns, Vänersborgs, Ämås, Avesta, Borlänge, Falu, Ludvika, Malungs, Mora, Rättviks, Lycksele, Skellefteå, Storumans, Umeå och Vilhelmina polisdistrikt.

Som framgår av *bilaga 1* tabellerna A – C anordnas offentliga tillställningar i mycket ringa utsträckning av kommunerna. I den mån kommunerna anordnar offentliga tillställningar begränsar de också sin verksamhet till vissa typer av tillställningar, nämligen dels kulturella arrangemang, dels danser, dels tivoli och marknadsnöjen, festtåg, midsommarfester, valborgsmässoaftons firande och liknande. Danserna torde uteslutande kunna hänföras till kommunala ungdomsgårdar eller pensionärsträffar.

Ideella anordnare (begreppet används med samma innebörd som begreppet ideell förening i prop. 1976/77:135, jfr avsnitt 4.5 och 4.11.3) svarar för omkring en fjärdedel av tillställningarna. De anordnar de flesta slag av tillställningar. En indelning i två grupper kan göras, nämligen dels de sport- och idrottsarrangemang som är ändamålet med den ideella verksamheten, dels olika tillställningar, t. ex. danser, loppmarknader och basarer som anordnas för att bekosta verksamheten.

Andra anordnare än kommuner och ideella anordnare svarar för omkring tre fjärdedelar av de offentliga tillställningarna. Det är huvudsakligen fråga om nöjeställningar av olika slag.

Konserter samt teater- och biografföreställningar m. m. överfördes, som har nämnts förut, den 1 januari 1977 från AOst till LAS. Av tabell B och C framgår emellertid att konserter eller musikfestivaler och teaterarrangemang har behandlats som offentliga tillställningar även efter denna tidpunkt. Detta kan ses som ett tecken på att polisstyrelsen i den praktiska tillämpningen har svårigheter att avgöra om ett arrangemang är en tillställning eller en sammankomst. Att myndigheterna har sådana svårigheter har framförts till utredningen vid direkta kontakter med några polisstyrelser. Att så är fallet framgår också av de exempel som redovisas under bokstaven S för offentliga tillställningar och under bokstaven k för allmänna sammankomster. Dessa exempel visar också att avgränsningen mellan offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, å ena sidan, samt andra arrangemang, å andra sidan, kan vålla svårigheter.

De resurser som har använts för att hålla ordning vid offentliga tillställningar redovisas i tabellerna D–G. I många fall, dock inte vid danser samt tivoli- och marknadsnöjen, används ett större antal polismän än ordningsvakter. Detta kan ha sin förklaring i att polisstyrelsen ofta underlåter att meddela föreskrifter och att anordnaren ändå anlitar förordnade ordningsvakter. Vidare kan han anlita flera ordningsvakter än vad som har föreskrivits. En annan förklaring kan vara att anordnaren anlitar funktionärer eller annan personal utan särskilda befogenheter för att upprätthålla ordningen. En viss förändring synes emellertid ha inträtt under tiden den 1 juli–den 1 oktober 1977. Det föreskrivna antalet ordningsvakter har ökat i förhållande till det antal polismän som har använts. Detta kan möjligen antagas vara en följd av den kraftiga höjningen av timtaxan för polisbevakning (från 18 kr. till 85 kr.). Även om hänsyn tas till dessa omständigheter, kan man kanske anta att polismän ibland har använts när man kunnat klara

sig med ordningsvakter.

Utredningen har uppmärksammat på att polisstyrelserna har svårigheter med gränsdragningen mellan innerbevakning och ytterbevakning. Detta framgår också av undersökningsresultatet. Förhållandet mellan det antal polismän som har använts för innerbevakning resp. ytterbevakning sådant det framgår av tabellerna D–F kan inte gärna återspegla det verkliga förhållandet. Detta framgår av att anordnarna vid några typer av tillställningar har ålagts att enligt 17 § första stycket AOst betala för fler polismän än som har redovisats som använda för innerbevakning. I tabell F redovisas att 772 polismän har använts vid tillställningar för innerbevakning och att anordnarna har ålagts betala för 1009 polismän i innerbevakning. Siffrorna kan till en viss del förklaras av att en del av de polismän som har redovisats under ytterbevakning även, sannolikt under själva tillställningen, har deltagit i innerbevakningen. Trots detta torde det vara rimligt att anta att flera av de polismän som har redovisats under ytterbevakning rätteligen borde tagits upp under innerbevakning.

Undersökningen visar tydligt att polisstyrelserna är återhållsamma med att ålägga anordnare att betala för ordningshållning. Åläggande enligt 17 § andra stycket att betala för yttre ordningshållning har i förarbetena till AOst ansetts böra förekomma endast i undantagsfall. Av tabell G framgår att bestämmelsen har tillämpats endast vid dragstertävling eller annan motortävling samt tivoli- och marknadsnöjen.

Av svaren på enkäten kan utläsas att några former av sport och idrott – hästsport, fotboll, ishockey och motorsport – kräver särskilt stora polisinsatser, motorsporten dock i mindre omfattning än som kanske var väntat. Danstillställningarna kräver mycket stora mängder ordningsvakter, men ligger på en blygsam nivå i fråga om polismän, särskilt om man beaktar det stora antalet sådana tillställningar som förekommer (jfr tabell A–C). Slutligen kan det påpekas att tivoli- och marknadsnöjen kräver omfattande polisbevakning.

Av tabell H framgår att huvuddelen av de allmänna sammankomsterna anordnas av ideella anordnare. Kommunerna har blivit anordnare av sammankomster först sedan konserter, teater- och biografföreställningar m. m. har förts över till LAS den 1 januari 1977. Andra anordnare av kulturella sammankomster förekommer naturligtvis också. Vad gäller "demonstrationer i övrigt" torde de "andra anordnarna" vara fackföreningar. Dessa faller inte under begreppet ideell anordnare i den bemärkelse som avses i detta sammanhang. De arrangemang som har upptagits under bokstaven k torde endast visa att begreppet allmän sammankomst inte är entydigt.

Redovisningen i tabell J av använda resurser för ordningshållning vid allmänna sammankomster upptar endast ett fåtal ordningsvakter. Anordnaren kan inte åläggas att bekosta ordningsvakt, men han torde i praktiken ofta anlita sådan. Polisstyrelsen saknar som regel kännedom om dessa ordningsvakter, och det är därför svårt att få fram riktiga uppgifter. De största

polisinsatserna krävs vid demonstrationer i övrigt, vilket kan förklaras av att dessa avser aktuella och ofta kontroversiella ämnen. Även vanliga politiska sammankomster kräver insatser. Polismän används i inte oväsentlig omfattning vid sammankomster för framförande av konstnärliga verk.

4.8 Det allmännas ekonomiska stöd till idrottsrörelsen

4.8.1 Statligt stöd

Det statliga stödet till idrotten var under budgetåret 1976/77:

ändamål	milj. kr.	fördelas genom
lokalt aktivitetsstöd	35,0	statens ungdomsråd
allmänt stöd till idrotten	89,1	Sveriges riksidsrottsförbund
stöd till idrotts- och friluftsanläggningar	30,4	statens naturvårdsverk
AMS-bidrag till idrotts- och friluftsanläggningar	20 – 25	arbetsmarknadsstyrelsen
	174,5 – 179,5	

För budgetåret 1977/78 är anslagen för det allmänna stödet till idrotten 107,1 milj. kr. och stödet till idrotts- och friluftsanläggningar 36,1 milj. kr.

Det lokala aktivitetsstödet utgår för möten i lokala föreningar med minst fem deltagare i åldern 5–25 år. Riksidsrottsförbundet fördelar det allmänna stödet till idrotten (organisationsstödet) till sina specialförbund samt till organisationer inom och utom förbundet. Stöd lämnas även till motionsverksamhet för studerande vid vissa högskolor.

Målet vid fördelningen av stödet till idrotts- och friluftsanläggningar, som är ett stimulanstöd, är att öka allmänhetens möjligheter till idrott, friluftsliv, turism och rekreation.

Medel delas ut till kommuner, idrottsföreningar och andra organisationer. Anslaget används vidare för riksanslagningar för idrottsrörelsens behov samt för skötsel och underhåll av vandringsleder i fjällvärlden.

AMS-bidragen är avsedda för att stimulera sysselsättningen inom ett visst område och de har under senare år kommit framförallt Norrland till del.

4.8.2 Landstingskommunalt stöd

Landstingskommunalt stöd utgår enligt Landstingsförbundets rekommendationer till de av Sveriges riksidsrottsförbunds distriktsorganisationer som är representerade inom landstingsområdet och vars riksorganisationer får stöd till sin centrala verksamhet ur det statliga anslaget. Stödet är avsett för kostnader för administration samt instruktions- och utbildningsverksamhet. Distriktsorganisationerna får enligt rekommendationerna själva avgöra anslagets fördelning dels mellan organisationerna, dels mellan administrativ

verksamhet och gemensam eller separat utbildningsverksamhet. Landstingskommunernas bidrag har enligt vad som har inhämtats från Landstingsförbundet totalt uppgått till följande belopp.

1975	1976	1977
10,6	13,0	18,6 milj. kr.

4.8.3 Kommunalt stöd

Uppgifter om det kommunala stödet har lämnats av Svenska kommunförbundet. Uppgifterna avser hela den kommunala fritidsverksamheten. De totala driftsanslagen har enligt förbundet beräknats till följande belopp

	1975	1977
Administration	200	230
Fritidsgårdar	230	280
Övrig egen kommunal verksamhet	100	150
Kontantbidrag till organisationer	230	300
Anläggningar	763	990
	<hr/>	<hr/>
	1 523	1 950 milj. kr.

Av kontantbidraget till organisationer går 70 % till idrottsorganisationer. Anläggningarna är till 90 % idrottsanläggningar. Kommunförbundet beräknar att de används till 50 % av idrottsorganisationer. I övrigt används de inom skolans verksamhet och av allmänheten. Av kommunernas nettoinvesteringar inom fritidssektorn år 1975 beräknas 90 % eller 280 milj. kr. ha använts till idrottsanläggningar. Investeringarna torde ha varit ungefär lika stora år 1977.

4.9 Övriga ekonomiska uppgifter

Statens inkomster för polisbevakning på enskilda bekostnad har enligt vad som har inhämtats från rikspolisstyrelsen uppgått till följande belopp i kr. för budgetår

1971/72	780 100
1972/73	682 500
1973/74	573 736
1974/75	556 161
1975/76	575 196
1976/77	609 837

Kostnaden för anlitande av polisman har under de redovisade budgetåren varit 18 kr. för varje påbörjad timme av polismans tjänstetid. Som nämnts förut (avsnitt 4.1) är kostnaden numera 85 kr. för varje timme.

Från några bevakningsbolag har inhämtats att kostnaden för förordnad ordningsvakt varierar mellan ca 65 och 90 kr. per timme beroende på om det

är fråga om dagtid eller kvällstid resp. vardag eller lördag/söndag (annan helgdag). Om uppdraget avser ett enstaka tillfälle kan kostnaden komma upp i ca 110 kr. per timme.

4.10 Riksdagens hemställan

4.10.1 *Motionerna*

I motioner (1974:167, 453, 1021, 1024, 1361) vid 1974 års riksdag framhölls allmänt idrottens viktiga funktioner och stora betydelse i vårt samhälle. Idrottsrörelsens uppgifter inom friskvården – den förebyggande hälsovården – liksom dess förmåga att aktivera och ta hand om ungdom underströks. Det påpekades att mycket av den tid som idrottsledare skulle vilja ägna åt själva idrotten, trots ökat stöd från det allmänna, gick åt till att skaffa föreningarna och klubbarna inkomster för deras verksamhet.

Mot denna bakgrund angavs den nu gällande ordningen att arrangörer av idrottstävlingar måste betala för polisbevakning vara betungande för idrottsorganisationerna och utgöra en källa till irritation. Motionärerna ansåg att idrottsarrangemang i detta hänseende var missgynnade i jämförelse med andra arrangemang, för vilka polisbevakningen sköts på samhällets bekostnad, t. ex. demonstrationer.

Yrkandena i några av motionerna syftade till att polisbevakning vid idrottsarrangemang skulle vara kostnadsfri för arrangören. I en motion föreslogs kostnadsbefrielse också för det fall att polisstyrelsen har föreskrivit att förordnade ordningsvakter skall användas, medan kraven i en annan motion inskränktes till att avse all polisbevakning utanför idrottsarena.

4.10.2 *Remissyttranden*

Kulturutskottet inhämtade yttranden över motionerna från rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Jönköpings län (som hörde polisstyrelserna i Eksjö, Jönköpings, Vetlanda och Värnamo polisdistrikt), länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (som hörde polisstyrelserna i Göteborgs, Kungälv, Mölndals och Uddevalla polisdistrikt), Sveriges riksidrottsförbund, Folkets husföreningarnas riksorganisation, Folkparkernas centralorganisation, Föreningen Sveriges polismästare och Föreningen Sveriges länspolischefer.

Motionsförslagen om kostnadsfri polisbevakning vid idrottsarrangemang tillstyrktes – i en del fall med vissa förbehåll – av rikspolisstyrelsen, Riksidrottsförbundet, Folkparkernas centralorganisation, Polismästarföreningen och Länspolischeferföreningen. Motionerna avstyrktes av länsstyrelsen i Jönköpings län. Utredningen av frågan förordades av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Folkets husföreningarnas riksorganisation.

Uppfattningarna var delade bland polisstyrelserna. Polisstyrelserna i Jönköpings och Mölndals distrikt tillstyrkte i huvudsak motionärernas

förslag. En positiv inställning intogs även av polisstyrelserna i Kungälv och Uddevalla distrikt liksom av polisstyrelsen i Göteborgs distrikt som förordade utredning. Med olika grader av skärpa avvisades förslagen av polisstyrelserna i Eksjö, Vetlanda och Värnamo polisdistrikt.

Rikspolisstyrelsen redovisade inkomsterna för ett antal år från polisbevakning på enskild bekostnad. Totalt uppgick dessa inkomster under budgetåret 1966/67 till 2 151 900 kr. Härav harrörde 925 000 kr. från idrottsarrangemang av olika slag. Budgetåren 1971/72 och 1972/73 var de totala inkomsterna 780 100 kr. resp. 682 500 kr., varav 481 000 kr. resp. 478 500 kr. avsåg idrottsarrangemang. Styrelsen uppgav att anledningen till att inkomsterna från idrottsarrangemang hade sjunkit var att bevakningen i allt större utsträckning skedde genom anlitan av ordningsvaktutbildad personal i stället för polismän. Den ersättning som arrangörerna hade att erlægga för denna personal betalades inte till polisväsendet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ansåg att motionärernas förslag om kostnadsfri polisbevakning vid idrottsarrangemang i och för sig kunde anses välmotiverade. Hela frågan var dock enligt länsstyrelsen komplicerad och konsekvenserna av ett bifall till förslaget svåra att överblicka. Exempelvis skulle det i praktiken vara mycket svårt att göra en gränsdragning mellan vad som var att anse som idrottsarrangemang och annan offentlig tillställning. Vidare var det omöjligt att överblicka storleken av de ökade krav på ordningshållning och därmed förenat merarbete för polisen som skulle bli följden vid ett bifall till motionsförslagen.

Polisstyrelsen i Eksjö polisdistrikt, som grundade sitt avstyrkande på i huvudsak samma motiv som länsstyrelsen, framhöll vidare att en befrielse från kostnaderna för polisbevakning skulle komma endast vissa föreningar till godo, eftersom polisbevakning behövdes bara vid vissa större idrottsarrangemang. Den publikdragande idrotten skulle därigenom bli gynnad, trots att denna idrott i regel torde vara i mindre behov av ekonomiskt stöd än den icke publikdragande idrotten.

Polisstyrelsen i Jönköpings polisdistrikt anförde bl. a. att många gånger var de administrativa kostnaderna vid små tävlingar nästan lika stora som vad samhället betingade sig i ersättning och därför talade i dessa fall intet mot bifall till motionärernas förslag. Vid stora idrottsarrangemang skulle det allmänna däremot vid bifall till motionerna åsamkas kostnader för de stora insatser av personal som krävdes. Vad motionärerna hade anfört talade enligt polisstyrelsens uppfattning dock för att inte heller större idrottsarrangemang borde belastas med kostnader för polisbevakning. Att göra skillnad på större och mindre tävlingar var inte praktiskt möjligt. Befrielsen borde dock begränsas att gälla endast amatöridrottstävlingar och endast bevakning genom polispersonal.

Polisstyrelsen i Vetlanda polisdistrikt ansåg inte att idrottsarrangemang intog någon särställning gentemot andra offentliga tillställningar som skulle motivera befrielse från den nuvarande skyldigheten att bestrida kostnader för

ordningshållning. Att vinsten från idrottsarrangemang gick till ideella ändamål var inte något som gjorde dessa tillställningar unika. Detta förekom i mycket stor utsträckning beträffande offentliga tillställningar av annat slag. Polisstyrelsen vände sig vidare mot den jämförelse som motionärerna gjorde mellan idrottsarrangemang och demonstrationer. Samhällets stöd till idrotten grundades på framställningar, vilka även innefattade beräknade kostnader för ordningshållning vid idrottsarrangemang, framhöll polisstyrelsen. Denna ordning var riktig. Ett bifall till motionärernas förslag skulle vidare innebära ett påtagligt merarbete för polismästarens del, vilket inte kunde anses försvarbart med hänsyn till personalläget i flertalet polisdistrikt.

Polisstyrelsen i Värnamo polisdistrikt ansåg att närmare preciseringar om vilken typ av idrottsarrangemang som avsågs saknades i motionerna. Enligt polisstyrelsen talade inga skäl för att man skulle subventionera stora motortävlingar med ett flertal inblandade ekonomiska intressenter, bl. a. cigarett- och TV-tillverkare, genom att kostnadsfritt ställa personal till förfogande. En formula 1-tävling i Anderstorp som besöktes av omkring 50 000 betalande personer krävde ett drygt hundratal polismän från andra distrikt och 10–35 polismän från det egna distriktet. För bevakning inom tävlingsområdet anlätades anordnaren dessutom 25–60 man från ett vaktbolag. Vidare ansåg polisstyrelsen att, med hänsyn till att arrangörer av politiska, kulturella och andra ideella aktiviteter kunde förmodas komma med motsvarande krav om kostnadsbefrielse, anspråken på polisen kunde bli mycket omfattande.

Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län ansåg att principen borde vara den att anordnaren borde ha huvudansvaret för att evenemangen genomfördes i god ordning genom egna funktionärer, som hade att följa de närmare föreskrifter som utfärdades av resp. polisstyrelse. Polisens uppgift borde inskränkas till att övervaka att brottslig verksamhet och allvarigare ordningsförseelser inte förekom samt att upprätthålla ordning vid arrangemang av större format, där en mer kvalificerad övervakning krävdes. Länsstyrelsen uppgav vidare att det på mindre orter i länet sommartid förekommer en hel del större evenemang som inte är hänförliga till idrottsarrangemang men som ofta anordnas av idrottsföreningar för att stärka föreningarnas kassor. Dessa festligheter drar väldiga människomassor och kräver stora och dyrbara poliskommenderingar, vilka hittills har varit utan kostnad för arrangörerna. Enligt länsstyrelsens uppfattning var de i motionerna framförda åsikterna från rättsvisynpunkt så viktiga att en närmare utredning av hithörande frågor var motiverad.

Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt ansåg att det vid de allra flesta idrottsevenemang inte behövs polispersonal för ordningshållning på idrottsplatser. Vid en begränsad polisiär medverkan var det enligt polisstyrelsens uppfattning mycket som talade för att nödvändig bevakning med polispersonal vid idrottstävlingar av amatörkaraktär bekostades av allmänna medel.

Några remissinstanser ansåg att motionärernas syfte kunde uppnås utan ändring av 17 § AOst.

Polisstyrelsen i Uddevalla polisdistrikt hade invändningar mot flera av de argument som i motionerna anfördes som skäl för kostnadsfri polisbevakning. Bl. a. ifrågasatte polisstyrelsen den jämförelse som gjordes mellan idrottsarrangemang och demonstrationer och menade att det med hänsyn till vikten av att undvika intrång i församlingsfriheten måste framstå som rimligt att det allmänna svarar för kostnaderna för ordningshållning i samband med demonstrationer. Motionerna avstyrktes till den del de avsåg att ordningshållningen ombesörjs av ordningsvakter skulle vara avgiftsfri. Om polisbevakning vid idrottsarrangemang skulle vara kostnadsfri, fanns det enligt polisstyrelsens mening från polisiär synpunkt ingen anledning att göra skillnad mellan bevakning innanför och utanför idrottsarena eller mellan amatöridrott och annan idrott.

Sveriges riksidsrottsförbund delade motionärernas uppfattning att det var mycket angeläget att det allmänna övertog idrottens kostnader för polisbevakning vid idrottsarrangemang. Dessa kostnader var enligt förbundets mening mycket betungande för idrottsrörelsen. Det var vidare naturligt att samhället vid idrottsarrangemang, liksom redan nu är fallet vid t. ex. demonstrationer, bekostade den polisbevakning som polisen kunde finna erforderlig.

Folkets husföreningarnas riksorganisation påpekade att man som en konsekvens av bifall till motionerna kunde få motsvarande önskemål från andra arrangörer av offentliga tillställningar, t. ex. danser på festplatser och i samlingslokaler.

Folkparkernas centralorganisation påpekade att polisstyrelsen ensidigt beslutade om omfattningen av bevakningen genom förordnade ordningsvakter i t. ex. folkparkerna. Kostnaderna för folkparkernas del var enbart sommartid ca 3 milj. kr. Enligt organisationens mening var det mot bakgrund härav principiellt riktigt att staten svarade för de kostnader som avsåg den allmänna ordningshållningen vid alla arrangemang som anordnas av ideellt och allmännyttigt verksam organisationer. Detta borde gälla ordningshållning genom förordnade ordningsvakter, i vart fall beträffande bevakningen utanför själva anläggningen.

Föreningen Sveriges polismästare underströk att ett bifall till motionerna inte borde föranleda större krav på polisinsatser än vad olika polisstyrelser utifrån sakligt grundade bedömningar ansåg erforderligt. Föreningen hyste stark tveksamhet inför tanken att även idrottsarrangemang av professionell karaktär skulle omfattas av kostnadsbefrielse. Det föreföll föreningen rimligt att tillställningar där det ekonomiska intresset var dominerande fick bära alla kostnader som var förknippade med arrangemanget.

Föreningen Sveriges länspolischefer hade ingenting att erinra mot att kostnaderna för ordningshållning genom polispersonal vid idrottsarrangemang stannade på statsverket. Samtidigt framhöll föreningen dock att detta

inte fick medföra att ordningshållningen vid idrottsarrangemang i större utsträckning kom att ske genom polispersonal än vad som nu tillämpades och bedömdes erforderligt.

4.10.3 Riksdagen

Kulturutskottet (KrU 1974:21) uttalade att utskottet, i likhet med flera remissinstanser, hade förståelse för de önskemål som hade framförts i motionerna. Man kunde emellertid enligt utskottet inte bortse från att det fanns komplicerade avgränsningsproblem och andra rättvisesympunkter än de som hade angetts i motionerna. Till gruppen offentliga tillställningar hörde åtskilliga andra typer av arrangemang än idrottsarrangemang, om vilka det med all rätt kunde hävdas att de hade ett ideellt syfte. Inom gruppen "idrottstävlingar och uppvisning i sport och idrott" var vidare arten av arrangemang mycket varierande. Utskottet erinrade också om det samband som förelåg mellan kostnader för polisbevakning och kostnader för ordningsvakter.

Utskottet, som ville vidga frågeställningen till att avse alla offentliga tillställningar med uttalat ideellt syfte, ansåg att skäl talade för att anordnare av sådana tillställningar befriades från kostnadsansvaret för polisbevakning.

Utskottet hemställde därför att riksdagen med anledning av motionerna skulle hemställa att Kungl. Maj:t övervägde en sådan ändring i gällande bestämmelser att avgift för polisbevakning inte skulle få krävas, när fråga var om ideellt inriktade offentliga tillställningar.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1974:322).

4.11 Utredningen

4.11.1 Allmänna synpunkter

Den som anordnar offentlig tillställning som kräver polisbevakning kan åläggas att betala för bevakningen (17 § AOst). Polisstyrelsen kan emellertid avstå från att debitera anordnaren härför. Så sker också i betydande utsträckning. Statens inkomster för polisbevakning på enskilda bekostnad uppgick under budgetåret 1976/77 till endast drygt 600 000 kr. Inkomsterna kan emellertid beräknas bli högre under innevarande budgetår med hänsyn till att avgiften nästan har femdubblats med verkan fr. o. m. den 1 juli 1977.

Från arrangörshåll har under en följd av år riktats kritik mot att polisen tar betalt för sina insatser vid offentliga tillställningar. Man hänvisar därvid ofta till att anordnare av allmänna sammankomster aldrig behöver betala för polisbevakning (8 § LAS). Många anordnare av idrottsevenemang menar att idrott är en samhällsnyttig verksamhet som inte bör jämföras med tivolin,

marknadsnöjen och andra kommersiella tillställningar utan snarare bör behandlas på samma sätt som t. ex. demonstrationer.

Frågan fick en dramatisk illustration i samband med Davis Cupmatchen år 1975 i Båstad mellan Sverige och Chile där polisstyrelsen utställde en räkning på Svenska tennisförbundet för polisbevakningen på ett så högt belopp som 640 708 kr.¹ Orsaken till att stora polisinsatser behövdes var de omfattande demonstrationer som förekom i samband med matchen. Tennisförbundet fick enligt beslut av regeringen den 28 april 1977 betala 36 000 kr.

Riksdagen hemställde år 1974 att man skulle överväga en sådan ändring av bestämmelserna att avgift för polisbevakning inte skall få krävas när fråga är om ideellt inriktade offentliga tillställningar. Bakom denna hemställan torde ligga en allmän önskan att stödja folkrörelserna i vårt land bl. a. genom att lätta de ekonomiska bördorna för ideella föreningar och organisationer. Detta kommer till uttryck bl. a. i den nyligen genomförda ändring i skattelagstiftningen som innebär att ideella föreningar befrias från skatteplikt för kapitalinkomster och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet samt vissa rörelse- och fastighetsinkomster.

Utredningen vill för sin del inte frångå den nuvarande ordningen vissa förtjänster. Det är inte rimligt att t. ex. en nöjeställning som anordnas i rent vinnings syfte utan att vara förenad med något ideellt ändamål skall få fri polisbevakning på det allmännas bekostnad. Å andra sidan är det i viss mån stötande om anordnaren av ett idrottsevenemang som arrangeras för att finansiera ideell verksamhet bland barn och ungdom drabbas av kostnader för polisbevakning. Men mellan dessa ytterligheter ligger en rad mellanformer. Vid tillkomsten av AOst löstes problemet genom att polisstyrelsen gavs en diskretionär befogenhet att debitera anordnare av offentlig tillställning kostnaderna för polisbevakning. Det innebär att polisstyrelsen kan ta hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet, när den prövar betalningsfrågan. I praxis synes polisstyrelserna också tillämpa regeln generöst. Som allmän regel gäller att man ställer större ekonomiskt anspråk på anordnaren, om tillställningen är inriktad på ekonomisk vinst för honom än om det är fråga om en tillställning med mera ideellt syfte.

Men den nuvarande ordningen har också nackdelar. Även om den sammanlagda inkomsten för staten är blygsam, kan kostnaden bli betungande för dem som betalar. Svårigheterna att förutse polisstyrelsens beslut är ofrånkomliga i ett diskretionärt system. Och det förhållandet att anordnare av ideellt inriktade offentliga tillställningar riskerar och ibland faktiskt åläggs betalningsskyldighet för polisbevakning väcker kritik. Denna kan beräknas

¹ Beloppet är beräknat efter en taxa av 18 kr./tim. för varje polisman. De verkliga kostnaderna för staten var enligt en sammanställning som har upprättats inom rikspolisstyrelsen 5,3 milj. kr., varav 1,7 milj. kr. utgör normal lönekostnad för den använda personalen.

hårdna i takt med att avgiften för polisbevakning höjs som en följd av kostnadsutvecklingen för polisverksamheten. Hitills tycks polisstyrelserna ibland ha avstått från att ta ut avgift med hänsyn till att avgiftsbeloppen enligt taxan tidigare inte på långt när motsvarade de verkliga kostnaderna. Skulle de högre avgifterna kombineras med en skärpt praxis för debiteringen, kan många ideella organisationer komma i en bekymmersam ekonomisk situation. En sådan utveckling skulle strida mot de tendenser som har kunnat förmärkas under senare tid mot en förmånligare behandling av ideella föreningar. Utredningen menar därför att tiden nu är inne att ge anordnare av ideellt inriktade offentliga tillställningar fri polisbevakning. Det ställer sig naturligt för utredningen att göra avgränsningen av de anordnare som sålunda bör gynnas med utgångspunkt i de principer som har dragits upp i prop. 1976/77:135 om ändrade regler för beskattning av ideella föreningar m. m. Utredningen återkommer i det följande till avgränsningsfrågan.

Till allmän sammankomst hänfördes tidigare sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning (1 § LAS). Utvidgningen av grundlagsskyddet till att omfatta sammankomster för framförande av konstnärliga verk fick till följd att konserter, teater- och biograf föreställningar m. m. fördes över från AOst till LAS. Lagen tillämpas också på annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Som offentlig tillställning kvarstår tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som inte avses i LAS (9 § AOst).

Sammankomst för framförande av konstnärligt verk regleras således numera i LAS. Lagstiftaren har försiktigtvis poängterat att man i detta sammanhang bör avstå från att försöka mäta verkets konstnärliga värde. Avgörande skall i stället vara om verket typiskt sett kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform. Som exempel på sådan form anges film, musik eller verk avsett för scenisk framställning.

De nyss angivna exemplen på konstnärlig uttrycksform utgör uppenbarligen inte någon uttömmande uppräknig. Andra sätt att framföra konstnärligt verk kan därför tänkas falla under begreppet allmän sammankomst. Frågan är då om en tillställning av sådant slag som anges i 9 § AOst kan hänföras till sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Svaret torde bli nej. Visserligen görs i den allmänna debatten ofta gällande att cirkus är konst på samma sätt som teater. Inom idrottsrörelsen menar man inte sällan att sport och idrott är en kulturyttring. Vidare kan gränsfall tänkas mellan pornografiska föreställningar, å ena sidan, och teater- och balett föreställningar, å andra sidan. Klart är att en hel del anordnare anser att gränsdragningen mellan allmän sammankomst och offentlig tillställning inte har gjorts på ett sådant sätt att det är motiverat att låta den vara avgörande för

frågan om betalningsskyldighet för polisbevakningen.

Genom överföring från AOst till LAS av konserter samt teater- och biograf föreställningar m. m. har vissa renodlat kommersiella arrangemang kommit att betraktas som allmänna sammankomster. Konserter av kommersiellt inriktade popgrupper kan nämnas som exempel på detta. Fr. o. m. den 1 juli 1977 är som en följd härav anordnare av popkonserter befriade från den skyldighet att betala det allmännas kostnader för ordningshållningen som åvilade dem så länge konserterna betraktades som offentliga tillställningar. Mot denna konsekvens av ändringarna i lagstiftningen har bl. a. från polishåll framförts kritik till utredningen. Det framstår nämligen som stötande att renodlat kommersiella arrangemang som lämnar ett betydande överskott åt anordnarna inte belastas med kostnader för polisbevakning i motsats till t. ex. en idrottstävling, som anordnas av en ideell förening med små ekonomiska resurser.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att samma regler beträffande skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning bör gälla för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Utgångspunkten bör vara att arrangemang som anordnas i vinnings syfte och som inte har ideell anordnare bör få bära kostnaderna för polisbevakningen. Bestämmelserna om betalningsfrihet för ideella anordnare måste enligt utredningens mening kompletteras med regler som hindrar att arrangören på det allmänna vältrar över det ansvar för ordningshållningen som han bör ha.

Enligt 2 kap 12 § RF får bl. a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas genom lag. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. I 2 kap. 14 § föreskrivs att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomster eller demonstrationer eller till trafiken eller för att motverka farsot. En lagregel som innebär att anordnare av allmän sammankomst kan åläggas att bekosta ordningshållningen vid sammankomster kan inte anses strida mot RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, särskilt som det endast är fråga om ett betalningsansvar inom ramen för polisens självkostnader.

Den reform som sålunda förordas innebär ett inkomstbortfall för staten. Den totala inkomsten för polisbevakning på enskild bekostnad är dock från statsfinansiell synpunkt av mindre betydelse. Beaktas bör att reformförslaget i huvudsak gynnar idrottsrörelsen, som redan nu anses böra få ett starkt stöd av samhället. Ett skäl för utredningens förslag är att syftet med samhällets stora insatser för idrottsrörelsen, vilka har redovisats tidigare (avsnitt 4.8), inom vissa idrottsgrenar motverkas av skyldigheten att betala polisbevakningen, särskilt sedan avgiften har höjts till en nivå som motsvarar den faktiska kostnaden.

Under senare år har statens inkomster för polisbevakning på enskilda bekostnad uppgått till omkring 600 000 kr. per år (se avsnitt 4.9). Den höjning av avgifterna som genomfördes den 1 juli 1977 skulle i och för sig kunna tänkas leda till en motsvarande höjning av inkomsterna, alltså till knappt 3 milj. kr. per år. Hittills har de administrativa kostnaderna i samband med uttagande av avgifter för polisbevakning framstått som så höga i förhållande till avgifterna att polisstyrelserna ibland har underlåtit att debitera avgift. Efter avgiftshöjningen torde det inte längre finnas anledning att underlåta debitering av sådana skäl. Detta skulle leda till en viss inkomstförstärkning för staten. Å andra sidan kan det, om utredningens förslag inte genomförs, antas att avgiftshöjningen medför att polisstyrelserna i ökad utsträckning underlåter att ta ut avgift av hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för anordnarna. Avgiftshöjningen kan vidare antas leda till att anordnarna i större utsträckning än hittills vidtar åtgärder för att själva svara för ordningshållningen. Detta motverkar en ökning av polisens kostnader för ordningshållning vid tillställningar och sammankomster. Enligt utredningens förslag är det endast anordnare av ideellt inriktade tillställningar som befrias från skyldighet att bekosta ordningshållning genom polispersonal. Ökade inkomster för staten följer vidare av utredningens förslag att vissa anordnare av sammankomster, t. ex. popkonserter, skall vara betalningsskyldiga. Slutligen anser utredningen att betalningsskyldigheten, när den föreligger, bör omfatta i princip alla kostnader för polisbevakning som föranleder av tillställningen eller sammankomsten. Detta bör medföra en viss inkomstförstärkning.

Det inkomstbortfall för staten som utredningens förslag leder till är svårt att beräkna med någon säkerhet. Med hänsyn till det nyss anförda kan det dock antas att inkomstbortfallet blir begränsat.

4.11.2 Anordnarens åligganden

Enligt 16 § AOst och 7 § LAS ankommer det på anordnaren av såväl offentlig tillställning som allmän sammankomst att svara för att god ordning råder vid sammankomsten eller tillställningen. Förstahandsansvaret ligger således på anordnaren. Denne fullgör sin skyldighet själv eller genom anlita personal. Ofta anlitar anordnaren förordnade ordningsvakter för uppgiften. Detta kan i fråga om offentlig tillställning ske på grund av föreskrift av polisstyrelsen. Det är dock inte ovanligt att anordnare på eget initiativ anlitar förordnade ordningsvakter. Enligt utredningens mening bör även i fortsättningen huvudansvaret för ordningshållningen ligga på anordnaren.

Närmare bestämmelser om hur anordnaren skall fullgöra sin skyldighet finns inte. Inte heller erbjuds ett förfarande – förutom möjligheten för polisstyrelsen att meddela föreskrifter – för att bestämma innebörden av skyldigheten i det enskilda fallet. I praktiken har dock polisen och anordnaren ofta före en tillställning eller sammankomst överläggningar om hur ordnings-

hållningen skall utföras.

Utredningen anser att planering av ordningshållningen inför en tillställning eller sammankomst bör regleras närmare. I första hand behövs detta för att garantera att anordnaren inte – om han befrias från skyldigheten att ersätta staten för polisbevakning – skall på det allmänna vältra över sin skyldighet att hålla ordning. Det allmänna har alltid det yttersta ansvaret för ordningen i samhället. Polisen måste rycka in när de resurser som den enskilde anordnaren utnyttjar inte är tillräckliga eller när anordnaren underlåter att fullgöra sin skyldighet. För polisen är det angeläget att på förhand kunna planera insatser med polispersonal. Detta leder till lägre kostnader för det allmänna. Vidare medför en god planering mindre personliga olägenheter för polispersonalen. Det ligger i sakens natur att tillställningar och sammankomster som regel äger rum när de flesta människor är och vill vara lediga. Om den enskilde polismanen i god tid får veta när han kan räkna med att behöva tjänstgöra, ger det polismanen större möjlighet att använda sin fritid på ett ändamålsenligt sätt. Ett mera fast förfarande har emellertid även fördelar för anordnaren. Denne kan nämligen därigenom i god tid före tillställningen eller sammankomsten få fastställt vilka åtgärder som han skall vara skyldig att vidta. För anordnaren synes det vara en väsentlig fördel, om han före tillställningen eller sammankomsten kan få besked om vilka kostnader för polisbevakning som han kan få svara för.

4.11.3 *Ideella anordnare*

Utredningen har tidigare anfört att ideella föreningar bör få en förmånlig behandling vid en ändring av reglerna om skyldighet att betala det allmänns kostnader för ordningshållningen. Redovisningen av utredningens enkätundersökning visar att skyldigheten f. n. till mycket stor del faller på anordnare av tillställning för sport eller idrott. Det är alltså i regel fråga om idrottsförening eller liknande organisation.

Vid en avgränsning av de ideella anordnare som bör befrias från ersättningsskyldigheten har utredningen ansett det ligga närmast till hands att knyta an till de ändrade reglerna för beskattning av ideella föreningar m. m. För skattefrihet krävs att föreningarna är allmännyttiga och öppna samt att de använder inkomsterna i det ideella arbetet. För att en förening skall anses som allmännyttig måste såväl ändamålet för verksamheten som den faktiskt bedrivna verksamheten vara av allmännyttig natur. Som allmännyttiga anges bl. a. religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga och idrottsliga ändamål. Däremot utelämnas arbetsgivarföreningar, fackföreningar, branschföreningar och andra föreningar med huvudsakligt ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen. I kravet på öppenhet ligger att föreningen inte utan giltiga skäl får vägra någon inträde i föreningen. Av föreningens inkomster måste huvuddelen användas för det ideella ändamålet.

Utredningen finner att samma krav kan ställas upp för en anordnare som skall få befrielse från att bekosta ordningshållning genom polispersonal. I detta fall kand et kanske anses särskilt motiverat, eftersom det är fråga om en kostnad som läggs på den ideella verksamheten eller på ett evenemang som anordnas för att finansiera den ideella verksamheten. De synpunkter i avgränsningsfrågan som förs fram i det tidigare nämnda betänkandet (Ds B 1977:2) Avdrag för gåvor (se avsnitt 4.5) kan inte anses ha betydelse för bedömningen i detta sammanhang.

Utredningen anser således att ideella föreningar av det slag som är befriade från skatteplikt för bl. a. kapitalinkomster och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet bör slippa betala det allmännas kostnader för ordningshållning.

Den föreslagna lösningen innebär i första hand en lättnad för idrottsrörelsen. Att samhället betraktar den verksamhet som idrottsrörelsen driver som värdefull framgår inte minst av omfattningen av bidragsgivningen som har redovisats tidigare (avsnitt 4.8). Invändningar har trots detta framförts mot att idrotten befrias från betalningsskyldighet. Man har hänvisat till idrottens ökade kommersialisering och har menat att den ideella karaktären därmed har minskat. Vidare har påpekats att det är de mest kommersiella grenarna som kräver de största insatserna från polisens sida.

Från idrottsrörelsens sida hävdas emellertid att även nu berörda idrottsföreningar har stora ekonomiska problem. Det överskott som kan erhållas genom t. ex. en fotbollsmatch i division I behövs för att finansiera en omfattande idrottsverksamhet på "bredden".

Bilspporten är kanske den sport som i det allmänna medvetandet främst förknippas med stora ekonomiska intressen. Enligt uppgifter från Svenska bilsporförbundet omfattar förbundet 380 klubbar med 80 000 medlemmar, varav 30 000 tävlar aktivt. Förbundet redovisar vidare omkring 7 000 utbildade funktionärer och nästan 700 tävlingar årligen. Nettointäkterna från tävlingar är enligt förbundet mycket ringa. Den största tävlingen, världsmästerskapet i formel 1 i Anderstorp, som anordnades för första gången år 1973, har gått med underskott åren 1974, 1975 och 1976 samt beräknas gå jämnt ut år 1977.

Det hade varit önskvärt att kunna utförligt belysa vad kostnaden för polisbevakning har för ekonomisk betydelse vid olika idrottstävlingar och inom olika idrottsgrenar. Detta har emellertid inte varit möjligt. Vissa ekonomiska uppgifter har erhållits. Ett mera fullständigt material skulle sannolikt inte ha kunnat erhållas utan en ganska ingående undersökning av idrottens kommersiella inslag och av de ekonomiska förhållandena i övrigt inom idrotten. Utredningen har funnit att en sådan undersökning skulle kräva ett omfattande arbete som inte kan anses motiverat med hänsyn till utredningens uppdrag.

Mot ett förslag att ideella föreningar generellt befrias från skyldighet att

svara för kostnader för polisbevakning vid offentlig tillställning kan invändas att de tillställningar som föranleder insatser från polisens sida ger anordnaren intäkter och att det är rimligt att statens kostnader betalas med en del av intäkterna. Det allmännas kostnader är i regel små i jämförelse med intäkterna för anordnaren. Sålunda utgör kostnaden för polisbevakning, enligt vad utredningen har inhämtat, vid en ishockeymatch i elitserien i genomsnitt 700–800 kr. För tiden efter den 1 juli 1977 kan kostnaden antas vara omkring fem gånger högre och den totala intäkten 55 000–70 000 kr. Av beloppet betalas 7 000–9 000 kr. till Svenska ishockeyförbundet och serieföreningen. De spelande klubbarna får vardera 13 500–17 500 kr.

Vid vissa motortävlingar är statens kostnader för polisbevakning betydande. I sitt yttrande i frågan om tillståndskravet beträffande motortävlingar anför polisstyrelsen i Värnamo distrikt att arrangörerna av formel 1 tävlingen i Anderstorp får betala kanske 10 000 kr. (även denna summa torde numera vara femdubblad) av de uppskattningsvis 200 000 kr. som utgör polisens kostnader med anledning av tävlingen. Polisstyrelsen i Mjölby distrikt har beräknat polisens kostnader vid ett antal större motortävlingar. Beräkningen (se bilaga 2) stämmer väl överens med uppgifterna om Anderstorpstävlingen. Styrelsen påpekar att samhällets totala kostnader emellertid uppgår till betydligt högre belopp. Sålunda tillkommer bl. a. kommunala kostnader för skydd mot brand och iordningställning av lägerområde samt polisens planeringskostnader.

Mot bakgrund av uppgifter av det slag som nu har redovisats har utredningen övervägt om undantag från den principiella kostnadsbefrielsen bör göras i fråga om vissa anordnare. Undantag skulle då kunna tänkas i fråga om sådana sportgrenar där intäkterna från tävlingar är betydande samtidigt som förhållandevis stora insatser av polispersonal kan behövas för ordningshållning. Utredningen har emellertid funnit övervägande skäl tala för att alla sportgrenar bör behandlas lika i detta avseende. Avgörande för detta ställningstagande har främst varit avgränsningssvårigheter. Långtifrån alla fotbolls- och ishockeymatcher eller motortävlingar ger stora intäkter för anordnaren eller kräver nämnvärda insatser av polispersonal. Intäkterna från de inkomstgivande arrangemangen har vidare stor betydelse för de anordnande föreningarnas möjligheter att finansiera sin verksamhet i övrigt.

När det gäller den närmare bestämningen av de ideella föreningar som bör befrias från skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning anser utredningen att det inte finns skäl att frångå den avgränsning som har gjorts i skattelagstiftningen på grund av förslagen i prop. 1976/77:135. Ett ytterligare skäl för detta ställningstagande är att begreppet ideell förening inte bör ges olika innebörd i olika författningar. Så länge en förening uppfyller de krav som ställs upp i skattelagstiftningen, bör den befrias från kostnadsansvaret. Härav följer bl. a. att kostnader för polisbevakning skall stanna på det allmänna även när en sådan ideell förening anordnar en danstillställning eller

liknande som ger inkomster genom t. ex. entréavgifter, lotterier eller basarer.

En hel del allmänna sammankomster och offentliga tillställningar arrangeras av byalag, aktionsgrupper och kommittéer med ideell inriktning. Dessa har ofta inte föreningsform och saknar därmed rättslig handlingsförmåga. I den formella handläggningen torde den som uppträder på byalagets, gruppens eller kommitténs vägnar behandlas som anordnare. Utredningen anser att dessa sammanslutningar bör jämföras med ideella föreningar, om de i övrigt uppfyller de krav som i skattelagstiftningen ställs på föreningarna. Bestämmelserna om skyldighet att betala kostnader för polisbevakning bör därför utformas så att det blir möjligt att göra undantag från avgiftsskyldigheten beträffande andra än ideella föreningar. Även i vissa andra situationer bör polisstyrelsen underlåta att ålägga betalningsskyldighet. Det kan t. ex. vara så att en fackförening, som i detta sammanhang inte behandlas som ideell förening i allmänhet, anordnar en tillställning där hela behållningen skall lämnas till en insamling för ett ideellt ändamål. En viss försiktighet måste dock iakttagas, när undantag görs från huvudregeln om betalningsskyldighet för andra än ideella föreningar. Det kan vara så att en tillställning, förutom att gagna det ideella ändamålet, även är till ekonomisk fördel för anordnaren.

4.11.4 Vinningssyfte vid allmänna sammankomster

Uppdelningen på offentliga tillställningar och allmänna sammankomster infördes genom AOst. De senare omfattar sådana arrangemang som åtnjuter grundlagsskydd enligt RF:s bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter. Begreppet allmän sammankomst har emellertid vidgats som en följd av ändringar i RF. I begreppet ingår numera även sammankomster för framförande av konstnärliga verk. En konsekvens härav har blivit att vid en del sammankomster, t. ex. popgalor, föreligger ett klart vinningssyfte eller kommersiellt intresse. Inslag av idealitet kan saknas helt.

Enligt utredningens mening bör, som tidigare har framhållits, det allmänna inte bara vid tillställningar utan också vid vissa slag av sammankomster kunna ålägga en anordnare, som inte är ideell förening, att betala kostnader för ordningshållning. Detta bör gälla sammankomster som anordnas i vinningssyfte.

Tillämpningen av begreppet vinningssyfte kan någon gång medföra svårigheter. En teater kan t. ex. få en stor del av sina kostnader täckta genom bidrag från det allmänna, men verksamheten kan ändå anses ha ett vinningssyfte. Omständigheter av detta slag bör polisstyrelsen pröva i det särskilda fallet, och det bör kunna leda till att den ersättning som anordnaren skall betala bortfaller eller sätts ner. Även andra särskilda omständigheter, som bör beaktas, kan naturligtvis förekomma.

Kooperativa och fackliga föreningar kommer enligt utredningens förslag att kunna åläggas skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning. Tveksamhet kan kanske föreligga om t. ex. en facklig förenings demonstrationer för bättre avlöningsförmåner, vilken är att betrakta som allmän sammankomst, skall medföra skyldighet att svara för kostnaderna för ordningshållning genom polispersonal. En sådan sammankomst måste nämligen anses ha till ändamål att främja medlemmars ekonomiska intressen. Även om detta är riktigt, skulle det framstå som stötande om skyldighet att svara för kostnaderna för polisbevakning föreskrevs i ett sådant fall. Utredningen anser alltså att polisstyrelserna inte bör föreskriva sådan skyldighet för kooperativa och fackliga föreningar vid demonstrationer m. m. En särskild bestämmelse med detta innehåll behövs enligt utredningens mening inte.

4.11.5 *Prövningsförfarandet*

Anordnarens åligganden, som har berörts i avsnitt 4.11.2, bör leda till att denne, i samband med att tillställningen eller sammankomsten planeras, går genom de åtgärder som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Dessa åtgärder bör anordnaren enligt utredningens mening redovisa i sin ansökan eller anmälan. Därmed får polisstyrelsen redan från början ett underlag för sin prövning.

Åtgärderna kan vara av olika slag. Det kan vara fråga om utformningen av in- och utgångar, disponering av åskådarplatser och insatser av förordnade ordningsvakter, funktionärer eller annan personal. Anordnaren kan också lämpligen ange om han anser att ordningshållning genom polispersonal behövs och i så fall i vilken utsträckning.

På polisstyrelsen ankommer det att pröva om anordnarens förslag kan godtas eller om ytterligare föreskrifter behövs. Ett godkännande av anordnarens förslag bör formellt innebära att polisstyrelsen meddelar föreskrifter enligt 16 § AOst resp. 7 § LAS om att anordnaren skall vidtaga de åtgärder som han själv har föreslagit. Föreskrifter om skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter är att likställa med andra föreskrifter om ordningshållning. Sådana föreskrifter kan alltså meddelas med stöd av 16 § AOst resp. 7 § LAS.

Åläggande för anordnare att betala staten kostnader för ordningshållning genom förordnade ordningsvakter har inte förekommit i praktiken. Ordningsvakterna anlitas regelmässigt direkt av anordnaren. Beträffande allmänna sammankomster torde föreskrifter om skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter bli aktuella främst när det gäller sammankomster för vilka anordnaren enligt utredningens förslag skall kunna åläggas skyldighet att svara för kostnaderna för polisbevakning. Både när det gäller sammankomster och när det gäller tillställningar måste polisstyrelsen, om den överväger att meddela föreskrift om ordningsvakter, beakta att anordnaren

inte åsamkas onödig kostnad och att tillställningen eller sammankomsten inte onödigt försvåras (7 § andra stycket LAS och 16 § tredje stycket AOst). Bestämmelsen i 17 § AOst – som f. n. även upptar en möjlighet att ålägga anordnaren att bekosta ordningshållning genom förordnade ordningsvakter – skall enligt utredningens förslag i fortsättningen endast reglera de fall när en anordnare kan åläggas betala statens kostnader för ordningshållning genom polispersonal. Detsamma kommer enligt utredningens förslag att gälla i fråga om 8 § LAS.

I de kostnader för ordningshållning genom polispersonal som kan tas ut enligt 1964 års kungörelse ingår, förutom kostnader för polismän, andra kostnader som är nödvändiga för att polismännen skall kunna utföra ordningshållningen. Således skall ersättningen omfatta kostnader för hjälpmedel som häst, hund, motorfordon, båt eller helikopter. Vidare ingår enligt kungörelsen ersättning för skada till följd av tjänstgöringen på polismannen, dennes egendom eller statens egendom.

Det är väsentligt att anordnaren genom polisstyrelsens beslut får besked om det högsta ersättningsbelopp för polisbevakning som han kan komma att drabbas av. I första hand har detta betydelse för anordnarens trygghet. Det utgör också en beståndsdel i det sanktionssystem som utredningen föreslår i det följande. Det slutliga ersättningsbeloppet beslutas av naturliga skäl först efter tillställningen eller sammankomsten, när polisstyrelsen skall utfärda räkning till anordnaren.

I många fall torde – i vart fall när det gäller en erfaren anordnare – de åtgärder som anordnaren föreslår komma att anses tillräckliga. När så inte är fallet eller om ytterligare uppgifter behövs för att polisstyrelsen skall kunna göra sin bedömning, bör polisstyrelsen kontakta anordnaren och diskutera frågan. En sådan muntlig kontakt förekommer som regel redan nu. Polisstyrelsens möjlighet enligt 14 och 15 §§ AOst resp. 5 och 6 §§ LAS att, när det behövs, förelägga anordnaren att komma in med upplysningar för att komplettera en ansökan eller anmälan eller att själv föranstalta om utredning för att komplettera en ansökan bör enligt utredningens mening finnas kvar även i fortsättningen. Liksom hittills bör polisstyrelsen också, i fråga om tillställning som kräver ansökan, kunna anlita sakkunnig på anordnarens bekostnad.

Om anordnarens förslag godtas och några förtydliganden inte behövs, bör polisstyrelsens beslut om föreskrifter kunna utformas som en hänvisning till förslaget. I andra fall kan en utförlig redovisning av ordningsföreskrifter behövas. Utredningen anser att polisstyrelserna alltid bör sträva efter att göra förfarandet så enkelt som möjligt. Med utredningens förslag i fråga om prövningsförfarandet bör man i flertalet fall kunna få ett smidigt förfarande, särskilt som samma anordnare och samma typ av tillställning eller sammankomst ofta återkommer.

Till utredningen har framförts kritik mot att anordnaren i vissa fall får polisstyrelsens beslut sent, trots att ansökningen har lämnats i mycket god

tid. Därvid har upplysts att anordnare av stora tillställningar som regel inger ansökan under året före det år varunder tillställningen skall äga rum. Enligt uppgift förekommer det att polisstyrelsens beslut ändå meddelas först strax före tillställningen. För utredningen har framhållits att anordnarna av planeringsskäl är angelägna om att få beslutet tidigt och att de vill ha möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans.

Utredningen anser det naturligt att ärenden av detta slag handläggs skyndsamt. En anordnare som kommer in med en ansökan eller anmälan i den tid som föreskrivs i AOst resp. LAS bör, när de krav som ställs på ansökningen eller anmälingen är uppfyllda, alltid kunna få beslutet före tillställningen eller sammankomsten. För tydlighetens skull bör anmärkas att något formellt beslut med anledning av en anmälan behövs endast om ordningsföreskrifter skall meddelas eller anordnaren kan komma att åläggas svara för kostnader för polisbevakning.

Det beslut som polisstyrelsen meddelar beträffande en tillställning eller sammankomst gäller naturligtvis endast under förutsättning att de uppgifter om tillställningens eller sammankomstens utformning som lämnas i ansökningen eller anmälingen inte ändras. Om förutsättningarna ändras i något hänseende som har betydelse för tillståndsfrågan eller utformningen av eventuella föreskrifter, behövs en ny ansökan eller anmälan eller komplettering av den tidigare ansökningen eller anmälingen.

Ersättningsregelns tillämpningsområde begränsas med utredningens förslag till tillställningar och sammankomster som i vinningssyfte anordnas av annan än ideell förening. Utredningen anser under sådana förhållanden att den tidigare indelningen i innerbevakning och ytterbevakning inte längre behövs. Några betänkligheter mot att tillställningar eller sammankomster av kommersiell natur skall bära de kostnader för ordningshållning som åsamkas det allmänna kan inte anses föreligga. Avgränsningen mellan ytterbevakning och den ordningshållning som skall åvila det allmänna får prövas i varje särskilt fall.

4.11.6 Sanktionsregeln

Utredningens förslag om en prövning av frågorna om ordningshållning före en tillställning eller sammankomst ger fördelar från planeringssynpunkt för både anordnaren och polisen. För att en anordnare – och det gäller även anordnare som enligt utredningens förslag skall slippa betala ordningshållning genom polispersonal – inte skall underlåta att fullgöra sina skyldigheter behövs en sanktionsregel. En skötsam anordnare får på förhand veta vilken högsta kostnad som han kan drabbas av och vilka åtgärder som han skall vidtaga vid tillställningen eller sammankomsten. En anordnare som inte har kommit in med ansökan eller anmälan i sådan tid att polisstyrelsen kunnat meddela beslut före tillställningen eller sammankomsten bör få betala samtliga de kostnader för ordningshållning genom polispersonal som tillställ-

ningen eller sammankomsten föranleder. Förslaget avser dels de kostnader som normalt skulle ha uppkommit, dels de extrakostnader som kan uppkomma på grund av försummelsen. Har anordnaren underlåtit att följa meddelade ordningsföreskrifter bör han få betala kostnaden för sådan ordningshållning som orsakas av denna underlåtenhet.

För att en sådan sanktionsregel inte skall leda till orimligt resultat i det särskilda fallet anser utredningen att polisstyrelsen bör lämnas en möjlighet att göra avsteg från regeln, när särskilda skäl föreligger. Anordnarens ersättningskyldighet kan då falla bort eller sättas ner. Särskilda skäl kan vara t. ex. att stora kostnader har uppstått därför att tillställningen har störts av en grupp människor som besöker tillställningen eller sammankomsten för att störa denna. Ersättningsbeloppets storlek kan vidare framstå som orimligt vid en jämförelse med vad kostnaden normalt är vid en tillställning eller sammankomst av jämförbart slag. Även andra särskilda skäl för nedsättning torde kunna föreligga. Detta gäller framför allt för sammankomster.

5 Tillståndskravet för motortävling

5.1 Inledning

Enligt 12 § AOst fordras tillstånd av polisstyrelsen för anordnande av tävling och uppvisning i motorsport oavsett om tillställningen äger rum på allmän plats eller ej. Motsvarande gäller i fråga om offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen m. m. Beträffande annan offentlig tillställning krävs tillstånd endast om den skall anordnas på allmän plats. I annat fall krävs anmälan dock bara i fråga om tillställning inom detaljplanelagt område. När det gäller tävling med fordon på väg krävs enligt 105 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) också tillstånd av länsstyrelsen. Om tillstånd lämnas, skall länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter utöver trafikregler som behövs till förebyggande av fara eller olägenhet för trafiken och för dem som bor eller uppehåller sig vid vägen eller som behövs av annat skäl. Länsstyrelsen meddelar också lokal trafikföreskrift som behövs för tävlingen. Föreskrifter och anvisningar för polisstyrelsens prövning samt om tid för och innehållet i ansökan meddelas av rikspolisstyrelsen i samråd med statens vägverk och statens trafiksäkerhetsverk (22 § andra stycket AOst). I fråga om tävling på väg meddelas sådana föreskrifter och anvisningar av trafiksäkerhetsverket i samråd med rikspolisstyrelsen och vägverket (162 § tredje stycket vägtrafikkungörelsen).

Vidare kan nämnas att i 1 § lagen (1976:351) om motortävlingsförsäkring föreskrivs att sådan försäkring skall finnas vid tävling med motordrivet fordon inom inhägnat tävlingsområde. Med tävling likställs träning, övningskörning, uppvisning eller liknande användning av motordrivet fordon inom inhägnat tävlingsområde.

5.2 Motorfederationens framställning

Sveriges motorfederation, Svenska bilsportförbundet, Svenska motorcykelförbundet och Svenska racerbåtförbundet har i framställning till regeringen begärt att 12 § AOst ändras så att tillstånd av polisstyrelsen inte längre skall behövas för tävling eller uppvisning med motorfordon på plats som inte är allmän. Sveriges riksidsrottsförbund har instämt i framställningen. I framställningen anförs att det nuvarande tillståndskravet innebär att motorsporten har satts i en särställning som inte är motiverad med hänsyn till att de nyss nämnda motorsportförbunden numera är anslutna till riksidsrottsförbundet. Företrädare för motorfederationen och motorsportförbunden har vid överläggning med utredningen framhållit bl. a. följande. Motorsporten har genom det generella tillståndskravet satts i särställning i förhållande till övriga idrotter, som bedrivs av organisationer som är anslutna till riksidsrottsförbundet. Det har förekommit att tillstånd vägrats på grund av subjektiva bedömningsgrunder i stället för av sådana ordnings- och säkerhetsskäl som torde ha avsetts med bestämmelsen. Tillståndskravet medför i vissa fall praktiska svårigheter för anordnaren, nämligen när en tävling skall arrangeras med kort varsel eller tidpunkten för en tävling skall ändras. Säkerhetsfrågorna är numera väl tillgodosedda genom det omfattande samarbetet mellan sporten och det statliga samarbetsorgan som består av företrädare för rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket och vägverket. Dessa myndigheter har meddelat generella anvisningar enligt 22 § andra stycket AOst. Motorsportorganisationerna har egen säkerhetsexpertis och bedriver omfattande utbildning av förare och funktionärer i säkerhetsfrågor. I säkerhetsfrågor förekommer ett omfattande samarbete mellan motororganisationer i olika länder. Motortävlingsförsäkringen, som har tillkommit sedan tillståndskravet infördes, medför också att stora säkerhetskrav ställs på anordnare av motorsport.

5.3 Inhämtade yttranden

Utredningen har inhämtat yttranden över motorfederationens framställning från rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket och vägverket samt länsstyrelserna i Östergötlands och Jönköpings län, som har hört polisstyrelserna i Mjölby och Norrköpings resp. Värnamo polisdistrikt. Vidare har Svenska försäkringsbolags riksförbund beretts tillfälle att yttra sig över framställningen.

Samtliga remissinstanser har avstyrkt bifall till framställningen. Rikspolisstyrelsen har dock förklarat att det möjligen kan övervägas att ersätta tillståndskravet med anmälningsplikt. Vidare har rikspolisstyrelsen pekat på möjligheten att för vissa motortävlingar – t. ex. speedwaytävlingar – som har en fåtalig men trogen publik, införa en befogenhet för polisstyrelsen att medge befrielse från tillståndskravet i den mån det kan ske utan fara för

ordning och säkerhet. En sådan möjlighet finns, framhåller rikspolisstyrelsen, i 13 § tredje stycket AOst när det gäller anmälningsskyldighet. Svenska försäkringsbolags riksförbund utgår från att en anmälningsplikt skulle kvarstå, om kravet på tillstånd slopas.

Rikspolisstyrelsen har anfört bl. a. följande. Ett grundläggande skäl att tillstånd krävs för anordnare av tävling och uppvisning i motorsport är samhällets behov av prövning och kontroll av sådana tillställningar från ordnings- och säkerhetssynpunkt, oavsett var de äger rum. Genom samarbetet mellan rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket och vägverket är säkerhetsaspekten numera väl tillgodosedd. Rikspolisstyrelsen har sålunda nyligen meddelat föreskrifter för säkerheten m. m. vid motorbanor och rallycrossbanor. Föreskrifterna bör utesluta den brist på enhetlighet vid polisstyrelsernas tillståndsprövning som motorfederationen har påtalat. – Åtskilliga motortävlingar lockar till sig betydande åskådarskaror. Detta medför att polisens medverkan behövs för ordningshållning och trafikövervakning. Det är därför helt klart att polisstyrelsen måste ha möjlighet att påverka den allmänna ordningen i samband med tävlingarna. För polisstyrelsen är det nödvändigt att på ett så tidigt stadium som möjligt få vetskap om en planerad tävling. – Även om tillståndskravet ersätts med anmälningsplikt, måste anordnaren kontakta polisstyrelsen. Det torde därför vara likgiltigt för anordnaren om det krävs tillstånd eller anmälan. Vid vissa tävlingar, där anordnarens möjlighet att upprätthålla god ordning inte är tillfyllest, bör polisstyrelsen inte fråntas möjligheten att kunna avslå en ansökan om tillstånd. Tungt vägande skäl synes därför föreligga för att behålla tillståndskravet.

Vägverket har anfört bl. a. följande. Samarbetsorganet mellan rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket och vägverket har utarbetat föreskrifter och anvisningar m. m. för vissa slag av tävlingar. Ytterligare förslag till föreskrifter är under utarbetande. Inom motorsporten förekommer en mängd olika former och bantävlingar, t. ex. racing med bil och motorcykel, rallycross, isracing, go-cart. För racing med bil och rallycross finns säkerhetsföreskrifter. Dessa är tillämpliga på de sex motorbanorna i landet (Anders-
torp, Falkenberg, Karlskoga, Kinnekulle, Knutstorp och Mantorp). För isbanetävlingar och övriga bantävlingar har säkerhetsföreskrifter ännu inte färdigställts. Flertalet av motorbanorna kan med sina givna förutsättningar med avseende på bansträckningar ännu inte anses uppfylla de krav från säkerhetssynpunkt som rimligen kan ställas. Fortlöpande förbättringar av säkerhetsanordningarna görs men på vissa håll i otillräcklig utsträckning. Det har vidare förekommit att föreskrifter om ändring av publikområden fått meddelas strax före tävling. När det gäller rallycrossbanor har tillämpningen av föreskrifterna inte följts upp i sådan utsträckning att verket kan uttala sig om säkerhetssituationen på dessa banor.

Både vägverket och trafiksäkerhetsverket anser att frågan är för tidigt väckt och att det f. n. inte bör göras någon ändring i AOst:s bestämmelse om

tillståndskrav beträffande motortävlingar. Enligt trafiksäkerhetsverket har det vid kontroll av säkerhetsanordningar på motorbanor visat sig att det finns skäl för fortsatt kontroll.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har anfört i huvudsak följande. De problem som motortävlingar medför för polisen är av två slag, nämligen problem angående dels säkerheten för publik och deltagande tävlingsförare, dels ordningshållningen. Enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) är polisen skyldig att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det är av största vikt att polisen även framdeles har möjlighet att utöva ett avgörande inflytande över de säkerhetsanordningar som behövs för allmänhetens skydd vid motortävlingar. Det kan inte vara rimligt att helt överlåta åt anordnaren att svara för skydds- och säkerhetsåtgärderna. Om så sker, kan man befara att åtgärder för att skydda tävlande och publik blir eftersatta, inte minst med hänsyn till anordnarens intresse av att tävlingen skall ge vinst. Det har förekommit att anordnaren har varit obenägen att utföra de skydds- och säkerhetsanordningar som har föreskrivits. Vissa former av motorsport drar till sig "bilburen ungdom" i stor mängd. Anhopning av sådan ungdom har skapat mycket svåra ordningsproblem. För att bemästra dessa problem har polispersonal behövts i sådan omfattning att resurserna inom ett län varit otillräckliga. Liksom tidigare bör möjligheten för polisstyrelsen att inställa eller upplösa en tävling och att förbjuda förnyande av en tävling finnas kvar, när ordnings- och säkerhetsfrågorna inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelsen i Jönköpings län har anfört liknande synpunkter.

Polisstyrelserna har i sina yttranden bl. a. redogjort för de praktiska ordnings- och säkerhetsproblem som uppkommer i samband med motortävlingar.

Svenska försäkringsbolags riksförbund ifrågasätter inte att de motorsportorganisationer som ingår i Sveriges motorfederation tillgodoser säkerhetskraven vid sina tävlingar, uppvisningar m. m. Ett slopande av tillståndskravet berör enligt förbundet inte bara arrangörer inom federationen. Det finns risk att tävlingar kan komma att arrangeras på olämpligt sätt, om ingen kontroll skulle ske. Nu gällande tillståndskrav och anvisningar har legat till grund för premiesättningen vid motortävlingsförsäkring och det finns risk för ökade premier, om tillståndskravet slopas.

5.4 Utredningen

Inom en stor del av motorsporten är olycksriskerna för såväl förare som åskådare betydande, om inte säkerhetsåtgärder av olika slag vidtas. Olyckor med omfattande personskador, i några fall med dödlig utgång, har inträffat. Även om det måste vitsordas att motorsportorganisationerna och enskilda motorklubbar lägger ner ett betydande arbete på att öka säkerheten, kan samhället därför inte undandra sig det yttersta ansvaret för att säkerhetsaspekterna tillgodoses. Det är enligt utredningens mening inte tillräckligt att

föreskrifter och anvisningar i säkerhetsfrågor meddelas av statliga myndigheter.

Vid vissa typer av motortävlingar uppkommer regelmässigt allvarliga ordningsproblem. Dessa kan ha sin grund i enbart det förhållandet att stora mängder människor samlas vid en sådan tillställning. Vissa tävlingar lockar emellertid till sig grupper av ungdomar som orsakar polisen svårbemästrade ordningsproblem i anslutning till tävlingarna.

Enligt utredningens mening måste samhället med hänsyn till det anförda kunna utöva prövning och kontroll av tävlingar och uppvisningar i motorsport. Ytterst ankommer det på samhället att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Denna skyldighet fullgörs enligt AOst av polisen. Prövningen och kontrollen av dessa tillställningar ur ordnings- och säkerhetssynpunkt måste ske oavsett på vilken plats de äger rum.

Frågan om tillståndskravet skulle kunna ersättas med en anmälningsplikt har berörts i några yttranden. En del motortävlingar är emellertid så stora publikmässigt sett och kräver sådana insatser från både det allmännas och anordnarens sida (jfr *bilaga 2*) för att tillgodose allmän ordning och säkerhet att det enligt utredningens mening framstår som självklart att tillstånd måste krävas.

De särskilda föreskrifter och anvisningar för att tillgodose säkerheten som meddelas av rikspolisstyrelsen kan inte anses undanröja behovet av en tillståndsprövning. Föreskrifter och anvisningar har för övrigt ännu inte meddelats för alla typer av motortävlingar. Vidare har föreskrifternas tillämpning enligt några remissyttranden inte kunnat ske utan motsättningar mellan anordnare och polisstyrelser.

Ett anmälningsförfarande kan enligt utredningens mening i vart fall inte ersätta en tillståndsprövning vid alla motortävlingar m. m. Att åstadkomma en lämplig uppdelning mellan tillståndspliktiga resp. anmälningspliktiga tävlingar skulle vålla betydande svårigheter. Av betydelse är också att skillnaden för en anordnare inte behöver vara särskilt stor i praktiken.

Vid en tävling där ordnings- och säkerhetsproblem kan väntas kräva omfattande insatser behövs naturligtvis ett utförligt material från anordnarens sida. Om däremot problemen inte är av denna karaktär, kan ansökningsförfarandet göras enkelt. Bedömningen av om det material som anordnaren har gett in är tillräckligt ankommer på polisstyrelsen. Styrelsen skall härvid uppenbarligen inte lägga en större börda på anordnaren än som krävs för att tillståndsprövningen skall kunna göras på ett tillfredsställande sätt. Vilket material som behövs får bero på omständigheterna i det särskilda ärendet. Generellt kan sägas att det behövs ett utförligare material när det gäller en ny anordnare, ny motorbana eller ny tävlingsform. Utförliga uppgifter torde vara nödvändiga för tillställningar som erfarenhetsmässigt vållar problem.

Enligt vad som har kommit fram genom bl. a. ordningsvaksutredningens undersökningar förekommer i samband med tillståndsprövningen inom de flesta polisdistrikt informella kontakter mellan anordnare och polis (se avsnitt

4.6). Härvid diskuteras praktiska problem i samband med tillställningarna. Utredningen anser att sådana kontakter kan medverka till att tillståndsprovningen blir så enkel och smidig som möjligt, vilket är till fördel för både anordnare och polisstyrelse. Utredningen har i det föregående föreslagit åtgärder för att anordnaren skall så snabbt som möjligt få besked om sina skyldigheter i fråga om ordningshållningen (avsnitt 4.11.5). De nu behandlade muntliga kontakterna avser enbart att underlätta tillståndsprovningen.

Utredningen anser således att tillståndskravet inte bör ersättas med anmälningsplikt när det gäller tävling och uppvisning i motorsport. Som rikspolisstyrelsen har påpekat kan man dock inte bortse från att det vid vissa motortävlingar, bl. a. speedwaytävlingar, i regel inte förekommer ordnings- eller säkerhetsproblem. Enligt utredningens mening bör polisstyrelsen beträffande sådana tävlingar kunna medge befrielse från tillståndskravet. Möjlighet till motsvarande befrielse från anmälningskyldighet finns enligt 13 § tredje stycket AOst.

Möjligheten för polisstyrelsen att medge en anordnare befrielse från det krav på tillstånd som annars fordras för tillställningen bör tillämpas restriktivt. Avsikten är inte att tillståndskravet skall ersättas med en anmälningsplikt. Befrielse skall komma i fråga endast i den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet. I sitt beslut måste polisstyrelsen klart ange gränserna för medgivandet, t. ex. vilken typ av tillställning som det gäller, vilken plats som får utnyttjas och den tid som befrielsen avser. Medgivandet skall också kunna förenas med villkor rörande ordning och säkerhet. Anordnarens skyldigheter enligt 16 § AOst gäller naturligtvis även om han befrias från tillståndskravet.

Polisstyrelsens möjlighet att medge befrielse från tillståndskravet bör enligt utredningens mening gälla alla offentliga tillställningar med undantag för sådana som skall anordnas på allmän plats. När det gäller allmän plats måste självfallet möjligheten till prövning i varje särskilt fall behållas. Befrielse blir, som nämnts, aktuell endast när det kan ske utan fara för ordning och säkerhet. Detta leder enligt utredningens mening till att befrielse inte kan komma i fråga beträffande pornografiska föreställningar.

Om polisstyrelsen finner att en meddelad befrielse från tillståndskravet medför fara för ordning och säkerhet och att förutsättningarna för befrielsen alltså inte längre föreligger, skall denna återkallas. Någon bestämmelse om att återkallelse skall ske är inte nödvändig.

6 Uppställning av föremål på gångbanor

6.1 Inledning

Enligt 2 § AOst får allmän plats inom stadsplanlagt område inte utan polismyndighetens tillstånd användas för upplag eller avstjälpning eller tas i

anspråk för försäljningsstånd, ställningar o. d. Innan tillstånd meddelas, skall den kommunala nämnd som kommunen ha bestämt ha yttrat sig. Om nämnden avstyrker, får tillstånd inte meddelas.

Polisstyrelsen kan för särskilda fall meddela de ordningsföreskrifter som behövs i fråga om handel och annan verksamhet på allmän plats utomhus (8 § AOst). När det är påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen, får polisstyrelsen förbjuda sådan verksamhet och föreskriva att försäljningsstånd, ställning och dylikt som utan tillstånd har satts upp på eller invid en allmän plats skall tas bort.

Om någon bryter mot 2 § AOst eller inte följer föreskrift eller förbud enligt 8 §, skall han dömas till penningböter (28 §). Om förseelsen har avsett åliggande av större vikt eller har lett till avsevärd skada eller olägenhet, döms den felande till dagsböter. Om någon har underlåtit att vidta åtgärd som åligger honom enligt AOst eller ordningsföreskrift som har meddelats med stöd av AOst, kan polisstyrelsen förelägga vite eller låta verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad (31 §). Beslut härom kan verställas omedelbart (27 §).

Beträffande uppställning av cyklar m. m. på gångbanor kan bestämmelser meddelas i lokala trafikföreskrifter. Denna fråga regleras således inte genom AOst.

6.2 JO-ärendet

Justiticeombudsmannen (JO) meddelade den 20 november 1975 ett beslut med anledning av klagomål mot polisstyrelsen i Stockhoms distrikt angående bristande övervakning. Klagomål hade framförts mot polisen för att den inte övervakade att nödvändiga skyddsanordningar anbringades på de platser där gatemark togs i anspråk för upplag och liknande ändamål och för att åtgärder därför inte heller vidtogs, när föreskrivna skyddsanordningar saknades eller gatemark utnyttjades utan tillstånd.

I ett yttrande till JO anförde polisstyrelsen bl. a. följande.

Vid prövningen av frågan om tillstånd vad gäller reklamskyltar, byggnadsställningar, containers m. m. tas särskild hänsyn till förutsättningarna för synskadade och andra handikappade att kunna passera den aktuella platsen utan att skadas. I tillståndsbevisen meddelar polismyndigheten när det exempelvis gäller containeruppställning regelmässigt följande föreskrifter. "Container, som fått ställas upp på gångyta, skall med hänsyn till fotgängare – speciellt handikappade – avgränsas mot gångtrafiken med bockar eller annan lämplig anordning. Denna skall vara så stadig att den ej ger vika om t. ex. en synskadad person går emot den." Om täckt gång är föreskriven i samband med tillstånd att sätta upp byggnadsställning får enligt normalföreskrift inte utrymmet under skyddstaket "belamras med upplag av byggnadsmaterial, brukslavar eller dylikt. På ställningsspiror får inte finnas beslag eller utskjutande delar, som hindrar gångtrafiken under ställningarna." Vidare föreskrivs att "fotplattorna under ställningsspirorna skall med hänsyn till risken att snubbla placeras längs med ställningen".

Följs dessa föreskrifter lojalt begränsas olycksriskerna för de handikappade. De olaga uppställningarna av olika anordningar på allmän plats bidrar däremot i hög grad till att göra trafikmiljön farlig för dessa. Att komma till rätta härmed är en fråga om övervakning, som f. n. inte kan utföras i den omfattning som är önskvärd på grund av personalbrist vid ordningspolisen.

Till den påtagliga bristen på laglydnad när det gäller uppställning på allmän plats syns kommunens förhållandevis höga taxa för upplåtandet av marken i jämförelse med riskerad påföljd väsentligen bidra. Uppställning av t. ex. en container under högst en vecka kostar beställaren 137 kronor, varav 20 kronor utgör expeditionsavgiften för polisstyrelsens tillståndsbevis och återstoden kommunens markhyra. Vid längre uppställningar än 7 dygn fördubblas markhyran till kommunen. Olaga uppställning av container föranleder normalt 50 kronor i böter enligt den vid åklagarmyndigheten i Stockholm f. n. tillämpade mallen för ordinär engångsförseelse. Då därtill kommer den relativt ringa risken för upptäckt och beivran, måste ifrågasvarande brottslighet betecknas som lönsam. Skrivelse kommer emellertid i dagarna att ingivras till åklagarmyndigheten vari ovan nämnda problematik berörs.

Beslut om viten och verkställighet på försumlig uppställares bekostnad enligt 31 § AOst har polismyndigheten meddelat i några fall av flagranta brott mot 2 § i samma stadga. Erfarenhetsmässigt krävs ett pålitligt underlag i form av iakttagelser på fältet för att dylika ärenden skall kunna drivas med framgång. Med nuvarande brist på övervakande personal kan endast enstaka fall behandlas enligt förstnämnda lagrum.

Eftersom övervakningsresurserna sålunda är begränsade, är det angeläget att även andra vägar prövas för att lösa problemen. Polisstyrelsen är beredd uppta samråd med kommunen om ökat antal cykelställ, överväga om ytterligare föreskrifter vid uppställningar på allmän plats erfordras samt vidga informationen till de synskadade om trafik hinder på gångbanorna. Enklaste sättet för en synskadad att få reda på dylika hinder torde vara, att denne per telefon kontaktar aktuellt polisvakt distrikt. Kopior av tillståndsbevisen samlas i gatunamns- och gatunummerordning på vakt distrikten, så att det där går snabbt att få fram uppgifter om uppställningar på en viss vägsträcka. De handikappades intresseorganisationer kommer att påminnas om denna informationsmöjlighet.

För att tillgodose allmänhetens berättigade intresse av framkomlighet och säkerhet på gångbanan meddelar polisstyrelsen således särskilda villkor och föreskrifter i markdispositionsärendena. Även de synskadades speciella intressen har polisstyrelsen i möjligaste mån försökt att beakta i detta hänseende, vilket närmare framgår av ovanstående redogörelse. Villkor och föreskrifter är för övrigt föremål för kontinuerlig revidering. Den ovan nämnda kontakten med kommunen och åklagarmyndigheten i kombination med att de synskadade väl utnyttjar informationsmöjligheterna om fasta hinder på gångytorna kan förhoppningsvis leda till förbättrade förhållanden för denna grupp av handikappade. Någon väsentlig utökning av övervakningen av gångytorna utöver vad chefen för ordningsavdelningen utlovat, kan däremot f. n. tyvärr ej påräknas.

JO, som inte fann någon åtgärd påkallad från JO:s sida, anförde i sitt beslut följande.

Det framgår av polisstyrelsens yttrande att polisen har uppmärksamhet

riktad på de problem som berörs i klagomålen. Detta finner jag tillfredsställande. Jag har förståelse för att personalbrist kan försvåra en effektiv övervakning, men vill ifrågasätta om inte just denna typ av övervakning till stor del skulle kunna utföras i samband med annan övervakningstjänst och därför ej nödvändigtvis kräva personalförstärkning. Jag vill även framhålla, att de av polisstyrelsen föreslagna alternativa åtgärderna för att lösa problemen förefaller bli verkningslösa om polisens ifrågasvarande övervakning ej är effektiv.

6.3 Interpellation i riksdagen

I ett interpellationssvar den 21 januari 1977 anförde kommunministern bl. a. följande.

Som framhålls i interpellationen kan uppställning av byggnadsställningar, cyklar m. m. på trottoarer och gångbanor medföra fara eller olägenhet för synskadade och andra handikappade. Det är emellertid svårt att komma till rätta med detta problem. Givetvis är det viktigt att åtgärder så långt möjligt vidtas för att underlätta för synskadade och andra handikappade att ta sig fram på trottoarer och gångbanor och att polisen ingriper mot otillåtna eller olämpliga uppställningar av containers, byggnadsställningar, cyklar m. m. Som framgår av det förut redovisade JO-ärendet, vilket gällde förhållandena i Stockholm, räcker emellertid polisens resurser inte till för att ingripa mot alla förseelser av detta slag. Det kan antas att förhållandena är desamma även på andra platser i landet, åtminstone i större tätorter. Det framgår emellertid vidare av det redovisade JO-ärendet att polisstyrelsen i Stockholm är beredd att vidta olika åtgärder för att underlätta framkomligheten för gående synskadade.

6.4 Handikappfrågan

Under en följd av år har samhället medvetet strävat efter att förbättra de handikappades situation. Viljan att fortsätta detta arbete har uttalats bl. a. i prop. 1976/77:87 om insatser för handikappades kulturella verksamhet.

Chefen för utbildningsdepartementet anför i propositionen inledningsvis följande.

En entydig innebörd i begreppet handikapp är svår att ange. Handikapp har att göra med människors skillnader i möjligheter. Handikappad är den som föds med en funktionsbegränsning eller som drabbas av en sådan genom sjukdom eller skada. Tidigare betraktades i allmänhet handikappat som något som var knutet till den enskilde individen. Den handikappade behövde samhällets hjälp i olika avseenden. Så småningom har detta synsätt alltmer fått ge vika och i stället betraktas nu handikapp som en fråga om förhållandet mellan individen och dennes omgivning.

I vilken utsträckning ett handikapp gör sig gällande beror till stor del på hur omgivningen är utrustad och fungerar.

Detta nya synsätt, som har vuxit fram under stark medverkan från de handikappades egna organisationer, präglar de krav som ställs på samhällets insatser. Handikappade människors situation måste förbättras främst genom

anpassning av samhället och inte i första hand genom åtgärder som är relaterade till den enskilde.

Målet för handikappolitiken måste vara att göra samhället tillgängligt för alla, att ge människor med handikapp möjligheter att delta i samhällsgemenskapen och att leva på ett sätt som så långt som möjligt är likvärdigt med andras. Viktiga insatser med detta syfte har gjorts i vårt land och handikappades ställning i samhället har förändrats väsentligt. Vi befinner oss emellertid bara i början av ett omfattande arbete. Vi måste i detta vara medvetna om att handikapp hör till livets villkor. Vem som helst kan genom olycksfall eller sjukdom få bestående funktionsbegränsningar. Barn med handikapp kommer även fortsättningsvis att födas. Den ökande andelen gamla leder till att vi får allt fler människor med syn- och hörselbesvär, rörelsehinder etc.

Arbetet måste bedrivas efter flera olika linjer. Dels måste vi vidta åtgärder som gör att handikappade kan leva så normalt som möjligt och i kontakt med andra. Dels måste vi förebygga handikapp genom insatser i arbetslivet, kommunikationsväsendet och genom förbättrad sjukvård. Såväl de kompenserande som de förebyggande insatserna måste göras på samhällslivets alla områden.

Det samhälle vi lever i är i stor utsträckning ett samhälle byggt för människor utan handikapp. Utvecklingen ställer allt högre krav på oss till följd av en alltmer avancerad teknik och höjda prestationskrav bl. a. i arbetslivet. Många riskerar härigenom att bli handikappade och ställas utanför gemenskapen. För att skapa ett samhälle som på ett bättre sätt svarar mot alla människors behov krävs det att allas erfarenheter tas till vara. Vi måste därför lära oss att människor med handikapp har erfarenheter som är nödvändiga för den fortsatta samhällsutvecklingen. Detta är en tillgång i den samhälleliga gemenskapen och inte en belastning.

Den handikappolitik som vi vill föra och den attityd gentemot handikappade människor som den förutsätter ställer krav på alla människor. Vi måste alla lära oss att bättre förstå handikappades problem. Ökade kunskaper gör det lättare att inse behovet av insatser och underlättar kontakter. Handikappfrågan är en fråga om solidaritet som följaktligen berör alla och inte bara dem som på grund av skador eller sjukdom har en funktionsbegränsning.

I kommittédirektiven (Dir 1977:89) Viss omsorg om handikappade anför föredraganden bl. a. att samhället har ansvaret för handikappfrågorna. Målet för insatserna är att integrera de handikappade i samhällsgemenskapen och att ge dem samma livsvillkor som andra. Strävanden i detta syfte har enligt föredraganden förbättrat de handikappades situation på ett omvälvande sätt. Alltjämt måste dock mycket stora krav ställas på samhället för att målet skall nås.

6.5 Utredningen

6.5.1 Allmänna synpunkter

Särskilt med hänsyn till trafikens utveckling är det mycket angeläget att gående utan fara kan ta sig fram på gångbanor. Detta gäller i särskild grad barn, äldre och handikappade personer. Det allmännas syn på handikapp-

frågan får anses framgå av vad chefen för utbildningsdepartementet anför i prop 1976/77:87.

Vid utformningen av bestämmelserna i 2 § AOst om ianspråktagande av allmän plats synes dessa synpunkter inte ha beaktats särskilt. Trafiksituationen var en annan och synen på handikappfrågan annorlunda vid tillkomsten av AOst. Paragrafen har emellertid ett sådant innehåll att den tillsammans med stadgans regler om särskilda ordningsföreskrifter, straff, vite m. m. även i dagens situation ger myndigheterna goda möjligheter att minska de olycksfallsrisker och olägenheter i övrigt som kan föranledas av att allmän plats används för uppställning av containers, försäljningsstånd, skyltskåp, byggnadsställningar, anordningar för uteservering m. m.

Den kritik som har framförts har främst riktats mot att bestämmelserna inte efterlevs i tillräcklig utsträckning och mot att övervakningen av efterlevnaden inte är tillfredsställande. Kritiken har alltså inte direkt gällt bestämmelsernas utformning. Skälet till den bristande övervakningen har angetts vara att polisen inte har tillräckliga resurser för ändamålet. Det kan emellertid vara rimligt att utgå från att polisstyrelserna bl. a. mot bakgrund av det uttalande av JO som har redovisats tidigare vidtar åtgärder för att få en förbättring till stånd. Enligt utredningens mening kan olycksfallsriskerna och olägenheterna för gångtrafiken minskas ytterligare, om vissa mindre ändringar i AOst görs.

Utredningen har inte funnit anledning att ta upp frågor som rör uppställning av cyklar, mopeder m. m. eller uppsättning av vägmärken på gångbanor. Sådana frågor regleras i vägtrafikföreskrifterna eller i lokala trafikföreskrifter.

6.5.2 Tillståndsprövningen

De som ämnar ta allmän plats i anspråk underlåter ofta att söka tillstånd. Detta torde gälla särskilt när fråga är om uppställning e. d. under kort tid. För polisen är det väsentligt att få kännedom om en planerad uppställning. Polisen får då möjlighet att med stöd av 8 § AOst ingripa med ordningsföreskrifter eller förbud.

En orsak till att man underlåter att ansöka om tillstånd kan vara att tillståndsförfarandet uppfattas som besvärligt. Det skulle därför kunna övervägas att förenkla förfarandet och ersätta tillståndskravet med en anmälningsskyldighet, när utnyttjandet skall avse begränsad tid. Om det gäller en uppställning under kort tid som inte föranleder olycksfallsrisker eller andra olägenheter, kan emellertid en tillståndsansökan handläggas på ett enkelt och smidigt sätt. Det torde inte finnas något som hindrar att polisstyrelsen i ett enkelt ärende godtar en ansökan per telefon. En sådan ansökan kan remitteras till kommunen på grundval av anteckningar från telefonsamtalet.

Utredningen anser att ett anmälningsförfarande inte bör införas. Vid ett

sådant förfarande skulle kommunen inte kunna påverka utnyttjandet av allmän plats. Ett anmälningsförfarande skulle vidare inte kunna användas generellt. Både gränsdragningsproblem och andra praktiska problem skulle uppkomma. Däremot bör polisstyrelserna alltid sträva efter att tillämpa ett så enkelt förfarande som möjligt. Förenklingar bör vara möjliga främst när det gäller personer som återkommer ofta med ansökningar av samma slag.

En annan orsak till att tillstånd inte söks kan vara att de avgifter som kommunerna tar ut när allmän plats tas i anspråk ofta överstiger de bötesbelopp som utdöms vid uppställning utan tillstånd. Utredningen föreslår i det följande att dagsböter skall utdömas, om personskada eller fara för sådan skada orsakas av en uppställning som har skett utan tillstånd eller i strid mot meddelade föreskrifter.

6.5.3 Föreskrifter

Vid tillståndsprövningen skall polisstyrelsen enligt 8 § AOst, sedan den funnit att tillstånd kan komma i fråga, avgöra vilka föreskrifter som behövs för att den allmänna platsen skall få begagnas för upplag eller avstjälpning eller tas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar eller dylikt. Föreskrifterna skall bl. a. syfta till att så långt det är möjligt undanröja eller minska olycksrisker och olägenheter. Enligt utredningens mening kan föreskrifter behövas särskilt när gångbana tas i anspråk.

Till en början måste polisstyrelsen avgöra vilket markområde som får tas i anspråk. Härvid bör en naturlig strävan vara att uppställningen skall inkräkta så litet som möjligt på gångbana. Vid en avvägning mellan uppställning på körbana eller gångbana bör gångtrafikens intresse väga tungt. Hänsyn måste dock även tas till andra angelägna intressen, t. ex. att en kollektivtrafikfil inte spärras eller att fara inte uppkommer för övrig trafik. Självfallet kan en uppställning på körbanan medföra fara även för gående. Där det är möjligt, bör annan mark än gångbana eller körbana användas. Enligt utredningens mening kan det för att betona gångtrafikens intresse vara lämpligt att i 8 § AOst erinra om att polisstyrelsen skall ta särskild hänsyn till detta intresse.

Om det visar sig nödvändigt att ta i anspråk gångbana, måste enligt utredningens mening olika åtgärder vidtas för att skydda gångtrafikanterna och minska olägenheterna för dem. Det kan ske genom att polisstyrelsen meddelar ordningsföreskrifter. Dessa kan avse t. ex. att en container skall avgränsas med bockar eller annan anordning eller att ett hinder skall fördes med akustisk apparatur, som varnar synskadade. Utredningen anser att polisstyrelserna bör vara skyldiga förena ett tillstånd med de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse. Det bör tilläggas att föreskrifterna naturligtvis också bör innefatta åtgärder för att minska riskerna när gångtrafikanter tvingas ut i körbanan eller när barn kan komma osedda ut i körbanan bakom ett upplag invid vägen. Även kommunerna kan medverka

till att skydda gångtrafikanterna genom att t. ex. ställa upp villkor för upplåtelse av allmän plats.

6.5.4 Information

Enligt 2 § polisinstruktionen (1972:511) åligger det polisen bl. a. att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. När det gäller synskadade fullgörs detta åliggande inom vissa polisdistrikt bl. a. genom att man lämnar information om trafik hinder. Det skulle kunna övervägas att i AOst införa en bestämmelse om skyldighet för polisstyrelsen att underrätta berörd organisation för synskadade om tillstånd som innebär att gångbana tas i anspråk. Utredningen anser emellertid att bestämmelsen i polisinstruktionen är tillfyllest. För att informationen skall kunna ge ett gott resultat krävs ett väl fungerande samarbete mellan den lokala polisen och de synskadades organisationer på resp. ort. Samarbetet torde till stor del vara beroende av de lokala förhållandena och resurserna i olika avseenden. Att polisen känner sitt ansvar för frågan framgår av att ett sådant samarbete har vuxit fram inom vissa polisdistrikt. Det kan också tilläggas att polisens serviceverksamhet är en av de frågor som den pågående polisutredningen (Ju 1975:08) har fått i uppdrag att behandla.

6.5.5 Sanktionsmedel

Efterlevnaden av bestämmelserna om skyldighet att söka tillstånd är på vissa orter dålig. För att få en förbättring till stånd behövs, förutom bättre övervakning, lämpliga sanktionsmedel. Utöver åtgärder som avses i 8 § finns i AOst bestämmelser om bötesstraff, vite och polisstyrelses möjlighet att låta vidta åtgärd på den försumliges bekostnad.

Straffet vid överträdelse av bestämmelsen i 2 § om krav på tillstånd för att allmän plats skall få tas i anspråk är enligt 28 § penningböter. Om förseelsen har avsett åliggande av större vikt eller har förorsakat avsevärd skada eller olägenhet, är straffet dagsböter. I prop. 1956:143 (s. 132) underströk departementschefen att normalstraffet borde vara penningböter och att dagsböter borde komma i fråga endast vid allvarigare förseelser.

Angelägenheten av att skydda gångtrafikanterna bör enligt utredningens mening medföra att normalstraffet blir dagsböter, när förseelsen medför fara för gångtrafikanter. Avsevärd olägenhet och även fara för gående, framförallt synskadade, måste ofta anses uppkomma när t. ex. en container, byggnadsställningar eller en uteservering ställs upp på en gångbana utan tillräckliga skyddsåtgärder. Bestämmelsen bör enligt utredningens mening ändras så att det klarläggs att förorsakande av personskada eller fara för sådan skada skall medföra dagsböter. Det bör observeras att straffbestämmelsen avser både uppställning utan tillstånd och uppställning i strid mot meddelade föreskrifter. Beträffande vite och möjligheten att på den försumliges bekostnad verkställa åtgärd för att undanröja något som utan tillstånd har ställts upp på

allmän plats kan anföras följande.

Enligt 1868 års ordningsstadga kunde polisstyrelsen ålägga en person att vid vite efterkomma meddelad ordningsföreskrift. Även i 1944 års förslag upptogs en bestämmelse om vite. Däremot togs någon bestämmelse härom inte in i 1954 års förslag. Skälet till detta var enligt utredningen att straffbestämmelsernas omfattning inte gav utrymme för en bestämmelse om vite. Departementschefen ansåg emellertid i prop. 1956:143 (s. 134) att fall kunde tänkas då det kunde visa sig lämpligt att söka nå rättelse genom vitesföreläggande. Att omedelbart tillgripa den utvägen att man låter utföra arbetet eller vidta åtgärden på den försumliges bekostnad kunde enligt departementschefen i vissa fall framstå som väl bryskt. Vitesföreläggande borde därför vara ett alternativ till möjligheten att utföra arbetet på den försumliges bekostnad. Visade det sig att inte heller vitesföreläggande var ett tillräckligt medel, borde givetvis möjligheten att utföra arbetet på den försumliges bekostnad kunna tillgripas. Denna möjlighet borde enligt departementschefen begagnas först sedan det verkligen hade visat sig att den försumlige inte rättade sig efter tillsägelse och man sålunda hade anledning räkna med att han tredskares. Det torde stundom inträffa, framhöll departementschefen vidare, att den försumlige inte kunde anträffas med tillsägelse. Även i dessa fall borde möjlighet finnas att ingripa, särskilt i brådskande fall. Endast i undantagsfall borde dock få förekomma att man ingrep utan att den försumlige dessförinnan hade erhållit tillsägelse. Det borde få ske endast sedan det verkligen hade visat sig att den försumlige inte kunde anträffas och under förutsättning att ingripandet inte kunde anstå.

I enlighet med vad departementschefen hade anfört upptogs i 31 § AOst som förutsättning för ingripande att den försumlige inte genast efter tillsägelse därom fullgjorde vad han hade försummat eller att han inte hade kunnat anträffas med sådan tillsägelse. Uttrycket "genast" skulle enligt departementschefen tolkas så att den försumlige borde få den tid på sig för att vidta åtgärden som i det särskilda fallet var rimlig.

Utredningen anser att det inte finns anledning att frångå departementschefens bedömning vid tidpunkten för AOst:s tillkomst. När det är möjligt bör alltså – om tvångsmedel måste användas – vite i första hand tillgripas. För att olyckshändelser skall kunna förhindras kan det dock ofta bli nödvändigt att snabbt vidta åtgärder på den försumliges bekostnad. Dessa kan bestå i att hindret flyttas eller i att olika skyddsåtgärder vidtas.

Den enskildes rättstrygghet tillgodoses genom att han kan få frågan om det fanns fog för tvångsutförande prövad av domstol i samband med att kostnaderna för åtgärden skall tas ut. Motsätter han sig att betala dessa, kan de nämligen tas ut endast med stöd av domstolsutslag. I målet kan domstolen pröva bl. a. om åtgärden var befogad och om det begärda beloppet är skäligt. På motsvarande sätt kan frågan om ett vitesföreläggande var befogat prövas, när talan förs om utdömande av vite.

I fråga om övervakningen kan konstateras att kommunerna har intresse av

att medverka till att reglerna om upplåtelse av allmän plats följs. En allmän plats tillhör i regel kommunen och en ansökan om tillstånd är en förutsättning för att kommunen skall kunna utöva sin vetorätt. Vidare verkar kommunerna mycket aktivt för att förbättra de handikappades situation genom insatser av olika slag. Tryggheten på gångbanorna är ju i hög grad en handikappfråga.

Kommunens personal torde ofta uppmärksamma överträdelse av bestämmelserna. På grund av det intresse som kommunen har av frågan bör det enligt utredningens mening finnas förutsättningar för ett samarbete mellan kommunerna och polisen för att åstadkomma en bättre övervakning av att bestämmelserna följs. Ett visst samarbete förekommer i samband med tillståndsprovningen. Huvuddelen av ansvaret för övervakningen kommer naturligtvis – även om kommunerna kan hjälpa till i viss utsträckning – alltid att falla på polisen.

7 Specialmotivering

7.1 Allmänna ordningsstadgan

8 §

Enligt huvudregeln i 2 § AOst får allmän plats inte tas i anspråk för annat än det ändamål som platsen är avsedd för. Gångbana skall således stå till de gåendes förfogande. I paragrafen ges emellertid polisstyrelsen möjlighet att göra avsteg från huvudregeln. Vid provningen skall styrelsen göra en avvägning mellan bl. a. gångtrafikens intresse och det intresse som avses bli tillgodosett genom tillståndet att använda gångbanan för upplag m. m. Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.2) har utredningen funnit att i AOst bör föreskrivas att polisstyrelsen skall ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse. Skälen härför har redovisats utförligt.

När tillstånd meddelas, skall polisstyrelsen enligt utredningens förslag (avsnitt 6.5.3) förena detta med de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelse. Föreskrifter av detta slag torde redan nu förekomma i stor utsträckning. Föreskrifterna avses skydda särskilt gångtrafikanter. Bl. a. måste hänsyn tas till de handikappade. Vidare bör tillståndsmyndigheten se till att gående och då i första hand barn inte tvingas ut i trafiken. Därutöver kan föreskrifter behövas för att förhindra att barn, på grund av lek eller annat, oväntat kan komma ut på körbanan, när uppställning sker intill väggkanten. Även andra föreskrifter kan naturligtvis komma i fråga.

12 §

I ett nytt tredje stycke införs en möjlighet för polisstyrelsen att befria en anordnare från tillståndskravet. Bestämmelsen motsvarar den möjlighet till befrielse från anmälningsplikt som redan finns i 13 § tredje stycket. Som har nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4) anser utredningen att polisstyrelserna skall vara restriktiva när det gäller att befria anordnare från tillståndskravet.

14 och 15 §§

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.11.2) har framhållits att huvudsavaret för ordningshållningen vid en offentlig tillställning även i fortsättningen bör ligga på anordnaren. Utredningen har vidare anfört att planeringen av ordningshållningen bör regleras närmare.

Enligt utredningens mening är det naturligt att anordnaren vid planeringen av en tillställning även tänker genom vilka åtgärder som behövs för att tillgodose kravet på ordning och säkerhet. När han gör sin ansökan eller anmälan, bör han veta hur ordningshållningen skall gå till. Hans ansökan eller anmälan bör därför innehålla uppgift härom.

Sökande, klagande eller annan part skall enligt 18 § förvaltningslagen (1971:290) underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen om skriftligt besked i 14 § tredje stycket AOst kan mot bakgrund härav inte anses nödvändig. Av 18 § förvaltningslagen får nämligen anses följa att anordnare skall underrättas om polisstyrelsens beslut med anledning av ansökan. Utredningen anser således att nuvarande 14 § tredje stycket kan utgå. Anordnaren skall naturligtvis också underrättas, om en anmälan föranleder ett beslut om t. ex. ordningsföreskrifter för en tillställning.

17, 17 a och 27 §§

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.11) har motiven för ändringarna i 17 och 27 §§ och för föreskrifterna i den nya 17 a § redovisats utförligt. Vid prövningen av om en förening är hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e kommunalskattelagen bör naturligtvis den bedömning som har gjorts i taxeringsssammanhang följas, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det bör ankomma på föreningen att visa att den är hänförlig under nämnda lagrum. Under ett övergångsskede kan polisstyrelserna bli tvungna att göra en helt självständig prövning, eftersom de nya bestämmelserna om skattefrihet för vissa ideella föreningar tillämpas första gången vid 1979 års taxering.

28 §

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.5) föreslås en mindre justering av paragrafens lydelse.

31 §

Sanktionsregeln har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.11.6).

7.2 Lagen om allmänna sammankomster

Utredningen föreslår att i huvudsak samma regler för ordningshållning skall gälla för allmänna sammankomster som för offentliga tillställningar. Frågan har redovisats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.11).

Redovisning av utredningens enkätundersökning

Offentliga tillställningar

Tabellerna A–C.

Tabellerna avser tidsperioderna den 1 juli–den 31 december 1976, den 1 januari–den 30 juni 1977 resp. den 1 juli–den 1 oktober 1977. Av tabellerna framgår de olika typerna av tillställningar – se indelningen nedan – fördelade på kommunal, ideell och annan anordnare. På dessa anordnare fördelas också antalet tillställningar där ersättningskyldighet för innerbevakning har uppkommit och ersättningsbeloppen.

Tabellerna D–F.

Dessa tabeller redovisar det antal polismän och ordningsvakter som har använts vid de olika typerna av tillställningar under de tre tidsperioderna. Vidare framgår vilka belopp som anordnare av olika typer av tillställningar har ålagts betala för inner- och ytterbevakning.

Tabell G

Denna tabell ger en närmare redovisning för det fåtal fall där anordnare har ålagts betala för ytterbevakning.

Olika typer av tillställningar

- A Konsert eller musikfestival
- B Teater
- C Hästsport
- D Fotboll
- E Ishockey
- F Dragstertävling
- G Helldrivers
- H Motorbåtstävling
- J Bil-, båt- och flyguppvisning (även ballonguppstigning)
- K Övrig motorsport
- L Sportshow (t. ex. Holiday on ice)
- M Övrig sport och idrott
- N Dans
- O Pornografisk föreställning
- P Cirkus
- Q Tivoli och marknadsnöjen (t. ex. loppmarknad, folkparksnöjen, barnens dag, basar)
- R Festtåg (t. ex. karnevalståg, luciatåg, barnens-dag-tåg)
- S Tillställning av annat slag (t. ex. midsommarfest, valborgsmässofirande, mässor, invigningsfestligheter, kanalfestligheter eller liknande, hundutställning)

Allmänna sammankomster

Tabell H

Tabellen redovisar olika typer av sammankomster fördelade på kommunal, ideell och annan anordnare. En indelning i två perioder har gjorts med hänsyn till att konserter m. m. överfördes från AOst till LAS den 1 januari 1977.

Tabell J

Av tabellen framgår i vilken utsträckning ordningsvakter och polismän utnyttjats för ordningshållning vid sammankomster.

Olika typer av sammankomster

- a Konsert eller musikfestival
- b Pop-gala
- c Musikmarsch
- d Teater
- e Religiöst möte
- f Religiös demonstration
- g Politiskt möte
- h Politiskt partis demonstration
- j Demonstrationer i övrigt
- k Övriga arrangemang som har redovisats som sammankomst (Hagaparksfester, gårdsfest, Skansenfester, julmarknad, Sveriges Lottadag, lassokastning, fallskärmshoppning, flyguppvisning, Tumba tältparty, teknologkortege, pensionärernas dag, TCO-dag, Skärholmspolisens dag och Franska skolans terminsavslutning)

Offentliga tillställningar (Fördelning av kostnader enligt 17 § 1 st AOst)

Tiden 1 juli-1 oktober 1977

Bilaga 1 tabell C

A			B			C			D			E		
Anordnare	X	Y Z	Anordnare	X	Y Z	Anordnare	X	Y Z	Anordnare	X	Y Z	Anordnare	X	Y Z
Kommunal	3		Kommunal	10		Kommunal			Kommunal			Kommunal		
Ideell			Ideell	3	32 19 76 075	Ideell		71 41 92 883	Ideell		5 1 1 020	Ideell		
Annann	2		Annann	1		Annann			Annann			Annann		
Totalt	5		Totalt	14	32 19 76 075	Totalt		71 41 92 883	Totalt		5 1 1 020	Totalt		
F			G			H			J			K		
Kommunal			Kommunal			Kommunal			Kommunal			Kommunal		
Ideell	8	2 6 630	Ideell		6	Ideell			Ideell		19 10 20 997	Ideell		
Annann			Annann	2		Annann		2	Annann		8	Annann		
Totalt	8	2 6 630	Totalt	2	6	Totalt		2	Totalt		27 10 20 997	Totalt		
L			M			N			O			P		
Kommunal	1		Kommunal			Kommunal			Kommunal			Kommunal		
Ideell			Ideell	60	2 10 200	Ideell		972 2 3 060	Ideell			Ideell		
Annann			Annann	8		Annann		3 406 2 1 700	Annann		20 1 850	Annann		
Totalt	1		Totalt	68	2 10 200	Totalt		4 425 4 4 760	Totalt		20 1 850	Totalt		
Q			R			S			Summa					
Kommunal	9	3 2 040	Kommunal			Kommunal	15		Kommunal	85	3 2 040	X Samt. tillställningar		
Ideell	40	5 9 860	Ideell	12		Ideell	20		Ideell	1 248	82 220 725	Y Antal tillställningar med kostn.		
Annann	98	94 106 420	Annann			Annann	69		Annann	3 616	97 108 970	Z Summa kostnader		
Totalt	147	102 118 320	Totalt	12		Totalt	104		Totalt	4 949	182 331 735			

Bilaga I Tabell E

Offentliga tillställningar (Använda resurser för att hålla ordning)

Tiden: 1 januari-30 juni 1977

Tillställning	Föreskrivet antal ordningsvakter	Antal polismän som används vid tillställningen		Äläggande betala enligt 17 § 1 st AOst		Äläggande betala enligt 17 § 2 st AOst	
		för innerbevakning (17 § 1 st AOst)	för ytterbevakning (17 § 2 st AOst)	Antal polismän	Sammanlagt belopp	Antal polismän	Sammanlagt belopp
A	10		50				
B		4		4	16	288	
C	168	473	458	473	3 387	60 966	
D	134	655	533	743	2 811	50 627	
E	64	151	274	163	534,5	10 620	
F	44		165				11 340
G	14	7	6	7	22	798	
H							
J			16				
K	53	32	28	48	357,75	6 439,50	
L		18	32	18	81	1 458	
M	12	100	422	49	231	4 158	
N	13 387	110	225	107	315	378	
O							
P	10	6		6	18	324	
Q	1 388	255	14	247	1 222	21 996	
R	16		30				
S	11	14	401	31	108		
Summa	15 311	1 825	2 654	1 896	9 103,25	158 052,50	33 630 11 340

Bilaga 1 Tabell F

Offentliga tillställningar (Använda resurser för att hålla ordning)

Tiden: 1 juli-1 oktober 1977

Tillställning	Föreskrivet antal ordningsvakter	Antal polismän som används vid tillställning		Äläggande betala enligt 17 § 1 st AOst		Äläggande betala enligt 17 § 2 st AOst	
		för innerbevakning (17 § 1 st AOst)	för ytterbevakning (17 § 2 st AOst)	Antal polismän	Sammanlagt belopp	Antal polismän	Sammanlagt belopp
A		18					
B	2						
C	78	137	159	123	894	76 075	
D	98	361	341	491	1 029,75	60 498	
E	10	10	20	4	3	1 020	
F	54	13	147	13	78	6 330	33
G	2						630
H	2		7				53 550
J	8						
K	32	18	67	37	247,5	20 997	
L							
M	22	16	304	16	120	10 200	
N	11 309	14	53	45	170	4 760	
O							
P	20	185	139	222	1 129	90 865	87 295
Q	1 669		113				
R	84		321	58	285		
S	81						
Summa	13 461	772	1 671	1 009	3 956,25	270 745	140 845

Bilaga 1 tabell G

Offentliga tillställningar

Fördelning av kostnader enligt 17 § 2 st. AOst. (ytterbevakning)

Tiden 1 juli–31 december 1976

Anordnare	X	Y	Z	Typ av tillställning
Kommunal				
Ideell	1	1	11 340	Motortävling Mantorp
Annan	1	1	25 362	Marknad Kivik
Totalt	2	2	36 702	

Tiden 1 januari–30 juni 1977

Kommunal				
Ideell	1	1	11 340	Dragracing Mantorp
Annan				
Totalt	1	1	11 340	

Tiden 1 juli–1 oktober 1977

Kommunal				
Ideell	1	1	53 550	Dragracing Mantorp
Annan	1	1	87 295	Marknad Kivik
Totalt	2	2	140 845	

X Samtliga tillställningar

Y Antal tillställningar med kostnader

Z Summa kostnader

Bilaga 1 tabell H

Allmänna sammankomster

Typ av anordnare

Anordnare	a	b	c	d	e	f	g	h	j	k	Totalt
<i>Tiden 1 juli-31 december 1976</i>											
Kommunal											
Ideell			1		244	5	777	24	81	28	1 160
Annan									7	10	17
<i>Tiden 1 januari-1 oktober 1977</i>											
Kommunal	2			4						3	9
Ideell	14		1	1	417	9	90	53	140	20	745
Annan	7	3	7						15	12	44

Bilaga 1 tabell J

Allmänna sammankomster

Använda resurser för att hålla ordning

Tiden: 1 juli 1976–1 oktober 1977

Samman- komst	Antal ordningsvakter som utnyttjats		Antal polismän som använts vid samman- komster		Antal polistimmar	
	1976-07-01 -12-31	1977-01-01 -10-01	1976-07-01 -12-31	1977-01-01 -10-01	1976-07-01 -12-31	1977-01-01 -10-01
a		2		24		141
b				17		91,5
c			2	4	2	4
d				12		46
e			13	22	33	51
f			14	13	34	29
g	2		102	68	275	325
h			283	567	1 033,5	2 821
j			1 398	1 192	4 011	3 503
k	32		127	115	544,5	157,5
Summa	34	2	1 939	2 034	5 933	7 169

Bilaga 2

Statistik från internationella dragstertävlingar på Mantorp park 1975–1977

Polisens personalinsatser m. m.

År	Antal polismän	Antal polistim.	Antal adm. personal	Antal fordon	Antal hundar	Antal hästar	Beräknad total kostnad	Anordnarens kostnad
1975-höst	180	4 767	2	47	11	4	285 400	11 340
1976-vår	142	4 387	2	70	10	4	248 000	11 340
1976-höst	156	4 559	2	57	11	4	267 800	11 340
1977-vår	128	3 747	2	29	4	6	246 000	11 340
1977-höst	111	3 108	2	37	9	6	218 800	

Specifikation av den beräknade totalkostnaden

År	ÖT/OB/Jour ¹	Trakt/Hotell ²	Fordon ³	Hästar/Hun- dar ⁴	Övrigt ⁵
1975-höst	235 071	20 520/15 000	5 640	1 056/2 112	6 000
1976-vår	196 556	19 028/15 000	8 400	1 056/1 920	6 000
1976-höst	215 935	20 904/15 000	6 840	1 056/2 112	6 000
1977-vår	198 451	20 736/15 000	3 480	1 584/768	6 000
1977-höst	172 094	17 982/15 000	4 440	1 584/1 728	6 000

Anmärkning:

¹ ÖT beräknad efter löneklass 4.

² Beräknad efter två hela dagtraktamenten; hotellkostnaden uppskattad.

³ Bilkostnaden beräknad efter samma beräkningsgrund som i SFS 1977:454, dvs. 8 kr/mil. Körsträcken för varje fordon har beräknats uppgå till i genomsnitt 15 mil, dvs. 120 kronor per fordon.

⁴ Kostnaderna för hästar och hundar har beräknats efter samma beräkningsgrund som i SFS 1977:454, dvs. 11 kr per häst och 8 kr per hund för varje påbörjad timme, vilket gör 192 kr per hund och 264 kr per häst.

⁵ Övriga kostnaden har uppskattats. Här ingår bl. a. inhyrning av civila bussar, stallhyror, transporter utförda av expressbyrå, hästtransporter, städning m. m.

Ingripanden m. m.

År	RFL	3 § LTO	LOB	K-anm.	B-anm.
1975-höst	7	7	23	12	4
1976-vår	4	9	20	17	–
1976-höst	2	2	25	8	2
1977-vår	20	–	19	11	4
1977-höst	8	4	7	9	–

Anmärkning:

RFL=Rusdrycksförsäljningslagen (1954:521)

LTO=Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande

LOB=Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.

K-anm.=Anmälda brott varpå fängelse kan ifrågakomma

B-anm.=Anmälda brott med bötespåföljd

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden

I. Ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster

Förslaget i stort

Ordningsstadgutredningen föreslår att samma regler beträffande skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning skall gälla för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Ideella föreningar skall enligt förslaget inte behöva betala kostnaderna för polisbevakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Andra anordnare skall i princip vara skyldiga att svara för sådana kostnader, när tillställningen eller sammankomsten anordnas i vinningssyfte. Utredningsförslaget får i huvudsak ett positivt bemötande. *Hovrätten för Västra Sverige, rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands och Hallands län, polisstyrelserna i Linköpings, Mjölby, Motala, Jönköpings och Värnamo distrikt, polisutredningen, åtta kommuner och Svenska motorcykelförbundet* tillstyrker förslaget eller lämnar det uttryckligen utan erinran. Även om flertalet remissinstanser är positiva ifrågasätter en del av dem de lösningar som utredningen föreslår på några punkter. Detta redovisas närmare i det följande.

Principfrågan om ideella föreningar skall befrias från skyldighet att betala kostnaderna för polisbevakning berörs av några remissinstanser. *Rikspolisstyrelsen* påpekar att förslaget inte står i överensstämmelse med de budgetpolitiska strävandena under senare år. Dessa innebär bl. a. avgiftsbeläggning av vissa tjänster som polisväsendet utför. Trots detta ställer sig rikspolisstyrelsen positiv till förslaget att ideella föreningar i princip befrias från skyldigheten att betala kostnaderna för polisbevakning, när föreningarna själva anordnar offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster. *Polisutredningen* anför bl. a. följande. Ett led i det besparingsarbete som har föranletts av det allmänna ekonomiska läget är att undersöka förutsättningarna för att ta ut avgift för viss offentlig service åt enskilda eller juridiska personer eller att höja gällande taxa för sådana avgifter. *Polisutredningen* är för egen del inte främmande för tanken att det även på polisväsendets område kan finnas anledning att överväga en avgiftsfinansiering i vissa speciella fall vid sidan av vad som redan gäller i fråga om offentliga tillställningar. För en sådan ordning talar, utöver de direkta statsfinansiella synpunkterna, bl. a. intresset av att polisen i första hand används för kvalificerade polisiära uppgifter, för vilkas utförande den omfattande utbildning som polisen erhåller verkligen behövs. I sammanhanget måste tilläggas att det f. n. råder en avsevärd brist på poliser. På grund av tidigare eftersläpning kommer detta

tillstånd att bestå under de närmaste åren, trots att utbildningskapaciteten nu utnyttjas till fulla. Polisutredningen avser att i ett principbetänkande inom en snar framtid redovisa resultatet av sina överväganden i fråga om ökad avgiftsfinansiering inom polisens verksamhetsområde. – Ordningsstadgutredningens förslag att de ideella föreningarna skall befrias från avgift för polisbevakning vid offentlig tillställning kan sägas stå i strid mot de strävanden som sålunda har kommit att prägla den nuvarande budgetpolitiken. Det är emellertid ett gammalt önskemål att de ideella föreningarna, i synnerhet idrottsföreningarna, befrias från de avgifter som det här är fråga om. Att döma av de uppgifter som redovisas i betänkandet blir också den kostnadsökning för staten som kan beräknas uppkomma förhållandevis måttlig. Mot denna bakgrund vill polisutredningen inte motsätta sig förslaget.

Sveriges riksidrottsförbund konstaterar med tillfredsställelse att utredningen förordar fri polisbevakning för anordnare av ideellt inriktade offentliga tillställningar. Om utredningens förslag förverkligas, kommer enligt förbundet ett av idrottsrörelsen sedan länge framfört önskemål att tillgodoses. *Länssstyrelsen i Stockholms län* anser att tungt vägande skäl talar för att föreningar som verkar för religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål – vilka ofta arbetar under knappa ekonomiska villkor – befrias från kostnaderna för polisbevakning vid offentliga tillställningar.

Hovrätten för Västra Sverige ansluter sig uttryckligen till utredningens förslag att arrangemang som i vinningssyfte anordnas av annan än ideell förening skall få bära kostnaderna för polisbevakning. Samma uppfattning har *länssstyrelsen i Stockholms län*, *polisstyrelsen i Täby distrikt* samt *Vaxholms* och *Norrköpings kommuner*.

Förslaget att anordnare av allmän sammankomst skall kunna åläggas att bekosta ordningshållning genom polispersonal ifrågasätts av två remissinstanser, nämligen *riksåklagaren* och *kammarrätten i Göteborg*. Kammarrätten delar utredningens uppfattning att det kan te sig stötande att vissa rent kommersiella sammankomster inte kan åläggas svara för ordningshållning genom polispersonal. Kammarrätten anser ändå att förslaget inte bör förverkligas. Vid tillkomsten av LAS uttalade föredragande departementschefen att det med hänsyn till kravet att församlingsfriheten inte underkastas andra inskränkningar än som är oundgängligen nödvändiga från principiell synpunkt var riktigast att samhället undantagslöst tog på sig kostnaderna för ordningshållning vid allmänna sammankomster. Kammarrätten anser att detta uttalande fortfarande bör följas. Gränsdragningsproblemen omöjliggör enligt kammarrätten en från alla synpunkter invändningsfri lösning av spørsmålet vilka sammankomster som skall belastas med kostnader för ordningshållning. Kammarrätten tillägger att polisstyrelsens möjlighet att föreskriva att anordnaren skall anlita ordningsvakter på egen bekostnad också bör bidra till att anordnare av t. ex. popkonserter inte kan vältra över

alltför stora kostnader på staten. *Riksåklagaren* anför följande. Förslaget innebär att möjlighet öppnas att ålägga anordnare av allmänna sammankomster kostnadsansvar för ordningshållning genom polispersonal. Sådana kostnader kan bli betydande och de kan i vissa fall utgöra ett reellt hinder för anordnande av allmän sammankomst. Visserligen utgör kostnadsansvar för ordningshållning inte en avgift knuten till sammankomsten som sådan, men till sitt innehåll måste den i grundlagshänseende anses jämförbar med de avgifter som diskuteras i förarbetena till regeringsformen, nämligen beviljningsavgifter och vissa skatter. Utredningen har också själv synbarligen haft vissa betänkligheter beträffande åläggande av kostnadsansvar, eftersom man å ena sidan velat befria vissa sammanslutningar från sådant ansvar och å andra sidan pekat ut andra anordnare som ur integritetssynpunkt mindre skyddsvärda. I grundlagen görs emellertid inte någon åtskillnad mellan olika anordnare och inte heller mellan olika syften med sammankomsterna. Enligt riksåklagarens mening kan den föreslagna lagändringen inte anses förenlig med grundlagens bestämmelser om mötesfrihet. I allt fall behöver denna fråga ytterligare övervägas, innan någon lagstiftning i ämnet genomförs.

Hovrätten för Västra Sverige anser däremot att vad utredningen anför om att samma regler beträffande skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning, bör gälla för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster är övertygande. *Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Kopparbergs län, polisstyrelserna i Täby, Motala och Värnamo distrikt, polisutredningen och Norrköpings kommun* är av samma mening.

Hovrätten för Västra Sverige ansluter sig till utredningens uppfattning att betalningsskyldigheten, när den föreligger, bör omfatta i princip alla kostnader för polisbevakning som föranleds av arrangemanget.

Närmare om förutsättningarna för befrielse från kostnadsansvaret

I fråga om avgränsningen av de ideella anordnare som bör befrias från ersättningsskyldighet har utredningens förslag fått ett i huvudsak positivt mottagande. Synpunkter och invändningar framförs dock av några remissinstanser.

Riksskatteverket (RSV) som har begränsat sitt yttrande till endast denna fråga anför följande. RSV delar utredningens uppfattning att ett begrepp som ideell förening bör ha samma innebörd i olika författningar. RSV har inget att erinra mot den föreslagna tekniken att i AOst och LAS hänvisa till kommunalskattelagens regler om ideella föreningar. RSV delar uppfattningen att det är föreningarna själva som skall förse polisstyrelsen med de fakta som skall ligga till grund för styrelsens bedömning. Med en sådan ordning bör polisstyrelsens behov av kontakter med skattemyndigheterna i ärendena bli av begränsat omfång. RSV vill påpeka att skattemyndigheternas uppgiftslämnande till andra myndigheter begränsas av bestämmelserna i 50 § 1 mom. sjätte stycket och 3 mom. taxeringslagen och 17 § sekretesslagen. Om

lagstiftaren önskar att polisstyrelserna i större utsträckning skall få tillgång till uppgifter om föreningar i skattemyndigheternas handlingar, bör denna avsikt klagöras i förarbetena till en kommande lagstiftning. – RSV vill framhålla att polisstyrelsen i varje enskilt fall måste självständigt pröva frågan om anordnaren är en sådan ideell förening som är hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen. Polisstyrelsen är inte bunden av taxeringsnämnds eller skattedomstols beslut i denna fråga utan prövar givetvis ärendet på eget ansvar. Teoretiskt sett är inte polisstyrelsen bunden ens av regeringsrättens bedömning av frågan, eftersom det är regeringen som i sista instans prövar polisstyrelsens beslut i ärenden av detta slag. Det kan inte uteslutas att man i enstaka fall kan komma att fatta olika beslut i taxerings- resp. avgiftsfrågan. Några större olägenheter kan detta dock inte väntas medföra.

Hovrätten för Västra Sverige anser att utredningens förslag att samma krav som ställs upp för att en ideell förening skall få åtnjuta skattefrihet också skall gälla för befrielse från skyldighet att bekosta ordningshållning genom polispersonal synes lämpligt och följdriktigt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *polisstyrelsen i Täby distrikt* ger uttryck för samma mening.

Riksåklagaren avstyrker däremot den föreslagna lösningen. Han anser att det är naturligt att skapa en självständig regel och att anknytningen till begreppet ideell förening utesluter andra juridiska personer med likartad verksamhet. Enligt riksåklagaren framgår av utredningens betänkande att det inte är den anordnande sammanslutningens juridiska form utan dess verksamhet och syften, som skall vara avgörande för om kostnadsansvar skall åläggas eller inte. Detta uppnås inte, om man strikt knyter an till begreppet ideell förening.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det – särskilt som AOst och LAS är författningar som i hög grad gäller allmänheten – är olämpligt att hänvisa till ett visst lagrum i en annan författning och därigenom undvika att ge klart besked om vilken kategori som avses. De från juridisk facksynpunkt klara fördelarna med utredningens metod torde enligt länsstyrelsen inte uppskattas av den breda allmänheten eller de tillämpande myndigheterna. Länsstyrelsen föreslår därför att det i AOst och LAS tydligt anges vad som avses med "ideell förening".

Riksrevisionsverket, som tillstyrker förslaget om kostnadsbefrielse för ideella föreningar, anser att mer preciserade kriterier för prövning av frågan när andra anordnare skall befrias från kostnadsansvaret behövs för att förhindra oenhetlig praxis vid polisstyrelserna. *Polisstyrelsen i Täby distrikt* anför liknande synpunkter, medan *Folkets Husföreningarnas riksorganisation* anser att begreppet ideell förening bör omfatta även fackliga organisationer.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser att den nuvarande möjligheten att ålägga förening med ideellt syfte kostnad för polisbevakning bör behållas. Den bör nyttjas med stor återhållsamhet och det bör ankomma på länssty-

relsen att pröva frågan. Med hänsyn till den allmännyttiga verksamhet som ideella föreningar bedriver bör en övre gräns sättas för föreningens kostnadsandel. Denna gräns kan enligt länsstyrelsens mening lämpligen vara hälften av bevakningskostnaden. *Svenska kommunförbundet* anser att det bör övervägas om kostnadsbefrielsen för ideella föreningar bör vara så generell som utredningen föreslår. Enligt förbundet är det kanske motiverat att undanta vissa mycket kommersiellt inriktade arrangemang. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges länspolischefer*. Föreningen tillstyrker dock utredningens förslag, eftersom det knappast är möjligt att utforma undantagsregler för de fall där det i och för sig vore rimligt att anordnaren fick betala kostnaderna för polisbevakningen.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* är det stötande att ishockey-, fotbolls- och tennistävlingar med deltagande av högt betalda "proffs" får förmånen av kostnadsfri polisbevakning. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om inte vissa tävlingar – t. ex. rena uppvisningsarrangemang med professionella idrottsmän – bör undantas från kostnadsbefrielsen. Många idrottsföreningar driver enligt *polisstyrelsen i Halmstads distrikt* en rent professionell verksamhet med dyra spelarinköp och med avlönade idrottsutövare. Det är stötande att beteckna sådan verksamhet som ideell, eftersom den ofta är rent affärsdrivande. Polisstyrelsen föreslår därför att kostnadsbefrielsen skall omfatta bara föreningar vars hela aktiva medlemskader uppfyller fordringarna för amatörskap enligt de normer som gäller för deltagande i olympiska spel.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser att utredningen har behandlat kostnadsfördelningsfrågan väl ensidigt och anför bl. a. följande. I Kopparbergs län anordnas vissa evenemang av sådan storlek, t. ex. Vasaloppet och midsommarfestligheterna, att de förtjänar att framhållas i sammanhanget. Arrangemangen har det gemensamt att de har svällt ut trots invändningar från polishåll. Anordnare är i flertalet fall en idrottsförening, i ett fall en folkparksförening och i ett annat fall en kommunal institution. De stora festtillställningarna har alltmer karaktären av att tillfredsställa och dra nytta av ungdomens behov av förströelse. De ger anordnaren en högst avsevärd ekonomisk vinning. Samtidigt medför de mycket stora besöksantalen att det krävs stora polisstyrkor för att upprätthålla en tillfredsställande ordning. Erforderliga resurser i fråga om ordningsvakter finns inte att tillgå. Utvecklingen pekar mot en minskad tillgång på polismän för ordningshållning vid festligheter av detta slag. Med anledning av de starka negativa sociala och polisiära följder som tillställningarna för med sig har länsstyrelsen tagit initiativet till en nedtoning av midsommarfestligheterna. Det är angeläget att ytterst ha tillgång till ett styrmedel mot tillställningar som trots att de anordnas av förening med ideellt syfte erfarenhetsmässigt för med sig problem i socialt, sanitärt och polisiärt avseende. Den nuvarande möjligheten att ålägga betalningsansvar bör därför behållas men användas med stor återhållsamhet. Endast länsstyrelse bör kunna ålägga en ideell förening

betalningsansvar.

En del remissinstanser uttrycker farhågor för att bulvanförhållanden kan förekomma. Kommersiella sammanslutningar med klart vinningssyfte kan enligt dessa remissinstanser t. ex. låta en ideell förening stå som anordnare mot viss del i vinsten.

Rikspolisstyrelsen framhåller följande. Utredningsförslaget fråntar polisstyrelsen möjligheten att ålägga betalningsskyldighet även när synnerliga skäl talar för att den ideella anordnaren bör stå kostnadsansvar för polisbevakningen, t. ex. när rent kommersiella intressen utgör syftet med tillställningen och behållningen går till ett annat ändamål än föreningens ideella aktiviteter. Rikspolisstyrelsen vill peka på problemet med bulvananordnare och idrottsliga arrangemang. Idrottsrörelsen är en heterogen samling av föreningsverksamheter, som bedrivs med mer eller mindre starka ekonomiska inslag, inte minst för att möjliggöra idrottsutövning på toppnivå med professionellt tränade idrottsmän. Idrottsrörelsen har därför stora finansiella behov och det är väl känt att det allmännas ekonomiska stöd inte förslår i alla fall. Idrottsrörelsens situation utnyttjas ofta av mindre seriösa samhällsmedborgare uteslutande för egen vinning. Det kan ske genom att man låter idrottsföreningen officiellt stå som anordnare, medan den reella anordnaren och vinsttagaren är en inom resp. verksamhetsfält förslagen entreprenör. Dessa särskilt för idrottsrörelsen ur ekonomisk synpunkt oacceptabla bulvanförhållanden förekommer i dag exempelvis i bingosammanhang. En sådan "ideellt" anordnad tillställning för allt som oftast med sig problem som kräver polisinsatser.

Liknande synpunkter framförs av *sju polisstyrelser*. Om en förening överlämnar åt någon annan att ordna en tillställning, bör denne enligt *polisstyrelsen i Falkenbergs distrikt* anses som anordnare, om han tar betalt för sitt uppdrag. Med hänsyn till risken för bulvanförhållanden bör enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* begreppet ideell förening klargöras mer detaljerat än vad som har skett i betänkandet.

Anordnarens skyldigheter

Ordningsstadgutredningen anser att huvudansvaret för ordningshållningen vid en offentlig tillställning och allmän sammankomst även i fortsättningen skall ligga på anordnaren. Planeringen av ordningshållningen bör enligt utredningens mening regleras närmare. Anordnaren bör i god tid före en tillställning eller sammankomst kunna få fastställt vilka åtgärder som han skall vara skyldig att vidta och vilka kostnader för polisbevakning han kan få svara för.

Kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Östergötlands län och *fyra polisstyrelser* befarar att utredningens förslag kommer att leda till att det från arrangörshåll krävs större polisiära resurser för ordningshållning än tidigare. *Föreningen Sveriges polischefer* anför följande. Föreningen kan inte frigöra sig

från misstanken att arrangörer av offentliga tillställningar i vissa fall kommer att förebära svårigheter att anskaffa ordningsvakter för att därigenom komma i åtnjutande av kostnadsfri polisbevakning. I minnet bör hållas att det i dagens läge är i stort sett likgiltigt för arrangören ur ekonomisk synpunkt om hans "egen" personal eller polismän står för ordningshållningen. Föreningen finner det ytterligt angeläget att en eventuell kostnadsfrihet införs endast med det klart uttalade förbehållet att det åvilar arrangören att på egen bekostnad hålla civil bevakningspersonal och att polisbevakning endast bör förekomma i de fall arbetsuppgifternas natur är sådan att de enligt polisstyrelsens bedömning oundgängligen fordrar närvaron av polis. Avgiftsfriheten får inte tas till intäkt för överflyttning av bevakningen eller tillsynen från ordningsvakter eller vakter till polispersonal. I en blivande proposition bör enligt *kammarrätten i Göteborg* betonas att den omständigheten att vissa anordnare befrias från skyldighet att svara för kostnader för ordningshållning genom polispersonal inte får medföra en sådan överflyttning.

Sveriges riksidrottsförbund framhåller däremot att de föreslagna ändringarna i AOst och LAS inte får leda till att polisstyrelserna genom att meddela föreskrifter om förordnade ordningsvakter i realiteten ålägger ideella anordnare att bekosta ordningshållning. Förbundet avstyrker därför utredningens förslag i den mån dess förverkligande skulle göra det möjligt för polisstyrelsen att i praktiken fortfarande låta kostnaderna för ordningshållningen helt eller delvis stanna på den ideella anordnaren.

Folkets Husföreningarnas riksorganisation godtar utredningens uppfattning att kostnaderna för ordningshållning genom ordningsvakter fortfarande skall bäras av arrangörerna. Ett överflyttande av kostnadsansvaret för ordningshållningen genom ordningsvakter till det allmänna skulle leda till att anordnaren frånhändes varje inflytande över organisation och genomförande av ordningshållningen i den egna lokalen. Varje ordningshållande insats utanför samlingslokaler på t. ex. parkeringsplatser måste däremot enligt riksorganisationen organiseras och bekostas av det allmänna. *Folkparkernas centralorganisation* framför liknande synpunkter och tillägger att staten bör svara för all ordningshållning vid arrangemang som anordnas av ideellt och allmännyttigt verksam organisationer.

Prövningsförfarandet

Ett antal remissinstanser, främst polisstyrelser, framför synpunkter angående möjligheten att meddela föreskrifter om att förordnade ordningsvakter skall anlitas, förutsättningarna att på förhand fastställa ett högsta ersättningsbelopp för ordningshållning, tidpunkten när en ansökan senast skall inges och skyldigheten att inge en ny ansökan, när förutsättningarna för en offentlig tillställning eller allmän sammankomst ändras.

Polisstyrelsen i Falkenbergs distrikt anför att utredningens ståndpunkt att föreskrifter om förordnade ordningsvakter kan meddelas med stöd av 16 §

AOst och 7 § LAS inte stämmer överens med den allmänna uppfattningen, nämligen att befogenheten grundar sig på 17 § AOst. Utredningens uppfattning skulle enligt polisstyrelsen leda till att det redan nu är möjligt att kräva att ordningsvakter anlitas på anordnarens bekostnad vid t. ex. en konsert. Detta strider mot lydelsen av 8 § LAS. Utredningens förslag att föreskrifter om förordnade ordningsvakter skall kunna meddelas är lämpligt men 16 § AOst och 7 § LAS bör kompletteras så att det framgår av lagtexten att sådana föreskrifter kan meddelas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser också att det av AOst och LAS bör klart framgå att polisstyrelsen kan föreskriva att förordnade ordningsvakter skall anlitas. *Polisstyrelsen i Eksjö distrikt* anser att det måste vara möjligt att med stöd av 7 § LAS föreskriva att anordnaren skall bekosta ordningshållning genom förordnade ordningsvakter i de vanliga fall då en ideell förening står som arrangör för t. ex. en pop-gala och behållningen går till föreningens verksamhet.

Polisutredningen anför följande. En ideell förening kommer enligt utredningens förslag även i fortsättningen att kunna åläggas att anlita ordningsvakter för bevakning vid offentlig tillställning. Tydligt är att det kommer att bli av stor betydelse för en anordnare som är ideell förening om polisstyrelsen bedömer det nödvändigt att ombesörja polisbevakning eller anser det tillräckligt att ordningsvakter svarar för bevakningen på föreningens bekostnad. I betänkandet framhålls att polisstyrelsen, om den överväger att meddela föreskrift om ordningsvakter, måste beakta att anordnaren inte åsamkas onödig kostnad och att tillställningen eller sammankomsten inte onödigtvis försvåras. Det är naturligtvis angeläget att denna aspekt beaktas när bevakningsfrågan avgörs. Men bedömningen av frågan om polispersonal eller ordningsvakter skall svara för bevakningen måste ändå alltid ske med utgångspunkt även från vilken grad av kvalificerad bevakning som påkallas av tillställningens eller sammankomstens art och övriga omständigheter. Bedömer polisstyrelsen att det från ordnings- och säkerhetssynpunkt är tillräckligt att föreningen anlitar ordningsvakter för bevakningen, torde styrelsen inte kunna anses skyldig att tillhandahålla polispersonal för ändamålet enbart för att bespara föreningen en kostnad. Polisutredningen har för egen del uppfattningen att det i större utsträckning än hittills bör vara möjligt att avstå från att belasta polispersonalen med de bevakningsuppgifter som det här gäller. – Det bör anmärkas att en konsekvens av utredningens förslag kan bli att en ideell förening som ordnar en tillställning får betala bevakningskostnaden själv, om risken för ordningsstörningar är förhållandevis ringa, medan staten svarar för kostnaden, om mera påtagliga olägenheter från ordnings- och säkerhetssynpunkt kan befaras. Med den konstruktion som har valts i förslaget och som bygger på att det är anordnarens rättsliga status – inte, som kanske hade varit mer naturligt, den aktuella tillställningens art – som är avgörande, synes emellertid denna konsekvens ofrånkomlig.

Det högsta ersättningsbeloppet för ordningshållning bör enligt *kammarrätten i Göteborg* motsvara den beräknade kostnaden för planerade och

förutsebara polisinsatser vid arrangemanget. Förutom kostnader för polispersonal innefattar beloppet alltså beräknad ersättning för eventuella hjälpmedel som häst, hund, motorfordon m. m. Enligt kungörelsen om ersättning till statsverket vid anlitande av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad omfattar ersättningskyldigheten, framhåller kammarrätten, även kostnader för vissa skador. När sådana kostnader kan förutses, bör i det besked som polisen lämnar anordnaren anmärkas att krav avseende sådan kostnad kan framställas i efterhand. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ansluter sig till utredningsförslaget beträffande prövningsförfarandet även om det, som vissa av polisstyrelserna i länet har anmärkt, kan vara svårt att före en tillställning eller sammankomst förutse de slutliga kostnaderna för ordningshållning genom polispersonal. *Polisstyrelsen i Täby distrikt* anför att det förefaller obegripligt hur en polisstyrelse i förväg skall kunna ange ett högsta ersättningsbelopp.

Ett antal remissinstanser anser att den föreskrivna tidpunkten för ingivande av en ansökan eller anmälan ligger för nära tillställningen resp. sammankomsten. För att polisstyrelsen skall få en rimlig minsta tid för behandling av ansökningarna bör det enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* i 14 och 15 §§ AOst och 5 och 6 §§ LAS anges att en ansökan eller anmälan bör ges in inom viss tid före tillställningen eller sammankomsten. Om den nuvarande formuleringen – enligt vilken en ansökan eller anmälan ”om möjligt” bör ges in fem resp. tre dagar i förväg – behålls, kan en anordnare komma dagen före en tillställning eller sammankomst och kräva omedelbar handläggning, framhåller länsstyrelsen. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att tidsfristerna bör ändras till fem resp. tre söckendagar med hänsyn till att polisstyrelsernas kansli bortsett från viss beredskapstjänst, inte är i tjänst under sön- och helgdagar. *Länsstyrelsen i Hallands län*, som anser att tidsfristerna är för knappt tilltagna för att polisstyrelserna skall kunna få tillräcklig tid för personalplanering, föreslår att tiderna förlängs till sju resp. fem vardagar. *Polisstyrelsen i Halmstads distrikt* anför liknande synpunkter.

Trafiksäkerhetsverket anser att en ansökan om tillstånd att anordna en motortävling måste vara tillståndsmyndigheten tillhanda i tillräckligt god tid så att bedömning, beslut och genomförande av de ofta omfattande säkerhetsarrangemang som behövs för att begränsa riskerna för allmänheten kan hinnas med. Vid stickprovskontroller har det visat sig att motortävlingar ofta genomförs utan att föreskrivna säkerhetsåtgärder har vidtagits. En bidragande orsak till detta torde enligt verkets mening vara den korta tid som står till buds från det tävlingstillstånd har beviljats till dess tävlingen skall äga rum. Därför bör en ansökan om tillstånd till motortävling ges in senast en månad före tävlingen.

Polisutredningen erinrar om att det ibland kan vara svårt för polisen att lång tid i förväg bedöma ordningsläget och anför följande. Förutsättningarna kan ändras radikalt, t. ex. genom att polisen får kännedom om att omfattande demonstrations- eller protestaktioner mot en idrottstävling planeras. Det

torde ställa sig svårt att, som ordningsstadgeutredningen förutsätter, ålägga anordnaren att ge in en ny ansökan där de ändrade förutsättningarna specificeras. I stället torde polisen vid behov få meddela kompletterande ordningsföreskrifter. Utredningens förslag till en ny 17 a § AOst torde få uppfattas så, att den inte lägger hinder i vägen mot att redan meddelade föreskrifter kompletteras i sådana fall. *Polisstyrelsen i Stockholms distrikt* framhåller att förhandsbedömningen kan vara vansklig av flera skäl. Ändrade förutsättningar kan uppkomma i form av politiska händelser, oväntad framgång i marknadsföringen av ett visst evenemang m. m. Erfarenheterna visar också att anordnarna inte sällan kort före en tillställning eller sammankomst meddelar att polisinsatserna måste ökas med anledning av uppgifter som har kommit till anordnarens kännedom efter det att anmälan eller ansökan getts in till polisstyrelsen. *Polisstyrelsen i Täby distrikt* framhåller att kravet på en ny ansökan och en ny prövning vid ändrade förutsättningar knappast är ägnat att öka effektiviteten i myndighetens verksamhet.

Polisutredningen godtar förslaget om en särskild regel om att beslut med anledning av en ansökan eller anmälan skall meddelas skyndsamt. Uttrycket "utan dröjsmål", återger dock bättre vad som ter sig rimligt vid den avvägning som måste ske, när flera angelägna uppgifter skall handläggas. *Polisstyrelserna i Täby och Norrtälje distrikt* anser att en föreskrift om att tillståndsärendena skall handläggas skyndsamt är både onödigt och olämpligt, eftersom den kan ge en anordnare anledning att kräva att även en för sent ingiven ansökan skall prioriteras framför andra, kanske viktigare ärenden.

Föreningen Sveriges polischefer anser att ett helt annat prövningsförfarande än det som utredningen föreslår bör införas. Föreningen förordar ett restitutionsförfarande. Prövningen av den lämpligaste uppläggningsplanen av ordningshållningen kan då ske utan att kostnadsaspekter intar en central roll. Restitutionsfrågan bör prövas av annan myndighet än tillståndsmyndigheten. Föreningen hänvisar till den i ett flertal olika sammanhang framförda synpunkten att polisen så långt möjligt inte bör åläggas att syssla med fiskala och liknande frågor.

Sanktionsregeln

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kopparbergs län samt *Svenska kommunförbundet* tillstyrker den föreslagna sanktionsregeln.

Polisutredningen har förståelse för de skäl som har föranlett ordningsstadgeutredningen att föreslå en sanktionsregel. *Polisutredningen* vill emellertid sätta i fråga om regeln inte har fått en väl kategorisk avfattning. Det kan sålunda erinras om det inte ovanliga fallet att en demonstration anordnas utan tillstånd eller anmälan. Polisens bevakning kan då vara personalkrävande, eftersom några förberedelser ofta inte har kunnat vidtas. Detsamma gäller vissa former av s. k. ockupationer som är att hänföra till allmänna

sammankomster. Några särskilda skäl i utredningsförslagets mening mot att låta anordnaren betala hela kostnaden synes inte föreligga i dessa fall. Naturligtvis kan det åtminstone ibland sägas vara skäligt att den som har anordnat en allmän sammankomst utan tillstånd eller anmälan får betala i varje fall en del av bevakningskostnaden. Samtidigt måste beaktas att komplikationer kan uppkomma, om det i enlighet med utredningsförslaget skall vara ett tjänsteåliggande för polisen att driva in avgiften. Detta beror inte minst på det förhållandet att det många gånger är svårt att fastställa vem anordnaren är. Polisutredningen förordar därför i stället att polisen – på samma sätt som enligt huvudregeln i lagförslaget – får diskretionärt bedöma, om betalningsskyldighet skall åläggas den som har anordnat en tillställning eller sammankomst utan att ge in anmälan eller ansökan i tid.

Kammarrätten i Göteborg anför att den föreslagna sanktionsregeln drabbar sådana anordnare som enligt förslaget skall slippa att svara för kostnaderna för ordningshållning hårdare än andra anordnare, som ju även om de söker tillstånd i rätt tid skall åläggas att svara för dessa kostnader. Skillnaden mellan det belopp som en anordnare kan åläggas att betala, om han har ansökt i förväg och det belopp som kan utgå på grund av sanktionsregeln torde normalt bli ganska liten. För en ideell förening kan denna skillnad ändå bli betydande. Kammarrätten ifrågasätter om inte sanktionsregeln bör utformas så att den drabbar olika slags anordnare på ett så likartat sätt som möjligt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län och *polisstyrelsen i Eksjö distrikt* anser att sanktionsregeln bör utvidgas så att anordnaren kan åläggas att betala kostnaderna för ordningshållning genom förordnade ordningsvakter. Det kan enligt polisstyrelsen komma i fråga att anlita ordningsvakter, om polispersonal inte kan avdelas för ordningshållningen.

Polisstyrelsen i Solna distrikt anser att den föreslagna sanktionsregeln kan leda till orimliga konsekvenser vid obetydliga försummelser från anordnarens sida.

Länsstyrelsen i Stockholms län drar slutsatsen att ordningsstadgeutredningen anser att en tillställning eller sammankomst skall få komma till stånd trots att något tillståndsbeslut inte föreligger eller anmälan inte har gjorts om tillställningen eller sammankomsten. Ett sådant synsätt strider enligt länsstyrelsens mening mot bestämmelserna i 12 och 13 §§ AOST och 3 och 4 §§ LAS där det sägs att en tillställning eller sammankomst inte får hållas utan tillstånd eller anmälan. Påföljderna vid överträdelse regleras i 29 § AOST och 15 § LAS, framhåller länsstyrelsen. *Polisstyrelsen i Täby distrikt* anför liknande synpunkter.

2. Tillståndskravet för motortävling

Utredningens förslag att tillståndskravet för anordnande av motortävling skall kvarstå och att polisstyrelsen skall kunna medge befrielse från tillståndskravet i den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet

tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Till de remissinstanser som tillstyrker utredningens förslag hör *kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings och Kopparbergs län, nio polisstyrelser, polisutredningen, Täby och Norrköpings kommuner, Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Svenska kommunförbundet*. De invändningar som några remissinstanser framför gäller dels förslaget att tillståndskravet skall efterges i vissa undantagsfall, dels förslaget att tillstånd i princip skall krävas för anordnande av motortävling. I vardera fallet är det tre remissinstanser som har annan mening än utredningen.

Trafiksäkerhetsverket anser att tillståndskravet bör behållas, eftersom särskilda säkerhetsåtgärder av olika slag måste vidtas inför flertalet motortävlingar. Erfarenheterna visar också att det behövs en fortlöpande kontroll av säkerhetsförberedelserna. Dessutom finns enligt verket fortfarande åtskilliga former av motortävlingar för vilka generella säkerhetsföreskrifter inte har meddelats. För sådana tävlingar måste därför särskilda föreskrifter meddelas för varje tävlingstillfälle. Verket anser dock att ett förenklat tillståndsförfarande kan tillämpas när det gäller t. ex. speedwaytävlingar på permanenta och särskilt inrättade banor.

Hovrätten för Västra Sverige anser att tillståndskravet bör behållas på de skäl som utredningen anför. Vad utredningen anför om att tillståndskravet kan efterges i vissa undantagsfall synes däremot hovrätten inte helt övertygande. Enligt hovrättens mening bör av hänsyn till deltagarnas och publikens säkerhet tillståndskravet upprätthållas generellt i varje fall beträffande motortävlingar. *Länsstyrelsen i Hallands län* anför att vissa motortävlingar på särskilda motorbanor kan innefatta stora faromoment. Det krävs ställningstagande från fall till fall till frågan vilken ordningshållning och vilka säkerhetsanordningar som måste krävas. Därför anser länsstyrelsen att det undantagslösa tillståndskravet bör kvarstå. Olägenheterna för arrangörerna torde enligt länsstyrelsen inte bli särskilt stora. *Polisstyrelsen i Halmstads distrikt* anför liknande synpunter. *Vägverket* anser att tillståndskravet bör kvarstå för att en effektiv kontroll av ordnings- och säkerhetsförberedelserna i samband med motortävlingar skall kunna ske.

Den motsatta ståndpunkten intas av idrottsrörelsen. *Sveriges riksidrottsförbund* konstaterar med besvikelse att utredningen förordat att tillståndskravet generellt skall tillämpas för anordnande av motortävlingar. Förbundet kan inte acceptera att vissa av dess medlemsorganisationer särbehandlas på detta sätt. Mötesfriheten får inte begränsas genom att enstaka polisstyrelser förvägrar ideella anordnare av motortävlingar tillstånd till tävlingar inom avskilda områden. De krav på säkerhet och ordning som enligt utredningen måste ställas på sådana arrangemang kan mycket väl tillgodoses genom ett särskilt prövningsförfarande i samband med att anmälan görs om tävlingen. Enligt vad förbundet har inhämtat är erfarenheterna från samarbetsorganet mellan rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket och vägverket mycket goda.

Förbundet anser därför – i motsats till utredningen – att det är tillräckligt att föreskrifter och anvisningar i säkerhetsfrågor meddelas av statliga myndigheter med samarbetsorganet som riktgivare. – De överväganden som utredningen anför som motiv för att tillståndskravet skall behållas synes snarare avse arrangemangen kring tävlingarna än förhållandena inom tävlingsområdet. Överväganden om publikens storlek och sammansättning bör vara ovidkommande vid tillståndsprövningen. – Förbundet delar inte utredningens uppfattning att skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt ur anordnarens synvinkel i praktiken är liten. Så länge tillståndskravet finns, kan tillstånd vägras. Motsvarande begränsning i mötesfriheten blir inte aktuell för anordnare med anmälningsplikt. Det kan därför inträffa att en polisstyrelse vägrar tillstånd till en tävling med hänvisning till den personalbrist som har uppstått genom att anmälningspliktiga arrangemang samtidigt kräver omfattande insatser av polispersonal. Detta förhållande är oacceptabelt. – Med hänvisning till det anförda föreslår förbundet att motortävlingar inom inhägnat område undantas från tillståndskravet.

Liknande synpunter anføres av *Svenska bilsportförbundet* och *Svenska racerbåtförbundet*. *Svenska motorcykelförbundet* konstaterar med beklagande att utredningen inte har funnit det möjligt att jämställa motorcykelsporten med andra sporter ens när det gäller tävlingar som äger rum på fasta anläggningar. Utredningens förslag att polisstyrelsen i vissa fall skall kunna medge befrielse från skyldigheten att söka tillstånd innebär emellertid enligt förbundet en avsevärd förbättring i förhållande till nuläget beträffande huvuddelen av de tävlingar som anordnas inom förbundets ram. Enligt förbundets mening skapas därigenom ett incitament för den arrangerande klubben att fullgöra sina skyldigheter beträffande ordning och säkerhet på bästa sätt. Detta kommer sannolikt att upplevas positivt och därigenom bidra till en höjd säkerhets- och ordningsnivå. Förbundet vill därför inte motsätta sig förslaget utan anser det angeläget att utredningens förslag genomförs snarast.

Rikspolisstyrelsen är av annan uppfattning än utredningen i frågan om ett beslut om befrielse från att söka tillstånd kan återkallas när som helst, utan att föreskrift därom finns i 12 § AOst. Om återkallelseinstitutet saknas i lag och det inte heller är angivet i beslutet att återkallelse kan ske, torde enligt gällande förvaltningsrättsliga principer ett myndighetsbeslut – särskilt om det är positivt för sökanden – inte kunna återkallas. Med hänsyn härtill bör enligt styrelsens mening i lagtexten anges att beslutet kan återkallas, om skäl föreligger. I förarbetena bör som återkallelsegrunder anges bl. a. att beslutet har missbrukats och att det har utverkats genom vilseledande uppgifter. Styrelsen anför vidare att ett beslut om befrielse från tillståndskravet är och bör vara kostnadsfritt enligt expeditionskungörelsen. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anför att nu gällande tillståndskrav och anvisningar har legat till grund för den premiesättning som tävlingsförsäkringspoolen tillämpar. Poolen har åberopat dem vid de återförsäkringar som har varit nödvändiga.

Om tillståndskraven slopas, finns det risk för att premiesättningen måste tas upp till diskussion och att återförsäkringsgivaren därvid kommer att begära högre premier. Detta skulle medföra ökade premier för motortävlingsförsäkringen. Den befrielse från tillståndskravet som skulle kunna medges vid vissa angivna motortävlingar bör ske med beaktande av dessa förhållanden, framhåller förbundet.

3. Uppställning av föremål på gångbanor

Remissinstanserna är genomgående positivt inställda till utredningens förslag om åtgärder för att minska de risker för olyckshändelser och andra olägenheter som hinder på gångbanor medför. Ingen remissinstans avstyrker utredningsförslaget men några framför synpunkter i vissa delfrågor.

Rikspolisstyrelsen anser att bestämmelsen att polisstyrelsen vid sin tillståndsprovning skall ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra olyckshändelser bör tas in i 2 § AOst i stället för i 8 § AOst som utredningen föreslår. Innehållet i bestämmelsen är mer ett tillståndsprovningsrekvisit än en ordningsföreskrift.

Trafiksäkerhetsverket föreslår att det i föreskrifter eller anvisningar särskilt anges att gångtrafikanternas säkerhet skall beaktas vid provning av ansökningar om tillstånd att ta utrymme på gångbana i anspråk för annat ändamål än gångtrafik. Ansökningar om tillstånd till uppställning av försäljningsstånd, skyltskåp, trottoarserveringar och liknande anordningar på framför allt gångbanor bör enligt verket behandlas restriktivt, när det inte är fråga om breda gångbanor där upplåtelse kan ske utan olägenhet för gångtrafikanterna. Det kan ibland visa sig nödvändigt att byggnadsställningar tillåts inkräkta på gångbana. Tillstånd härtill bör emellertid enligt verkets mening förknippas med skyldighet att vid behov anordna tillfällig gångbana, med skyddsanordningar och utmärkningar, genom att t. ex. intilliggande gatumark tas i anspråk.

Föreningen Sveriges länspolischefer anser att polisen redan nu är skyldig att ta särskild hänsyn till gångtrafiken. Möjligen uppnår man den avsedda effekten – att regeln tillämpas – genom att diskutera frågan i den kommande propositionen utan att för den skull behöva utöka lagtexten i 8 § AOst.

Kammarrätten i Göteborg framhåller att en effektivare övervakning – som i stor utsträckning bör kunna ske med hjälp av kommunernas personal – och information till allmänheten är viktiga medel när det gäller att få till stånd en bättre efterlevnad. Många torde inte känna till att tillstånd krävs för att få ställa upp containers på allmän plats. Angående den lagtekniska utformningen påpekar kammarrätten att tillägget till 28 § AOst medför en skärpning även av påföljden vid förseelser mot 3–6 §§ AOst. Detta synes inte ha varit avsett.

Karl Gustav Jansson anför att AOst:s bestämmelser för gångbanor bör avse

även cyklars, mopeders, motorcyklars och bilars uppställning på gångbanor. Trottoarsserveringar och byggnadsställningar medför enligt Jansson särskilt stora olägenheter och risker för olyckshändelser för blinda personer. Serveringarna bör förbjudas. Vid olaglig uppställning bör det uppställda föremålet tas i beslag och bli förverkat, anser Jansson.

4. Begreppet polisstyrelse

Polisutredningen tar upp frågan om ordet "polismyndighet" i AOst och LAS bör bytas ut mot "polisstyrelse". En sådan ändring är formellt sett helt korrekt. Polisutredningen anser emellertid att uttrycket polisstyrelse kan sägas vara missvisande. De ärenden enligt AOst som det gäller får enligt nuvarande ordning aldrig hänskjutas till polisstyrelsen i plenum. Enligt polisutredningens mening bör därför termen polismyndighet behållas i AOst och LAS. Ett särskilt starkt skäl för denna lösning är att det inte sällan uppstår missförstånd hos allmänheten på det sättet att ett beslut i polisstyrelsens namn uppfattas som meddelat av förtroendemannastyrelsen även när det i verkligheten har fattats av ett polisbefäl, framhåller polisutredningen. I olika sammanhang har enligt polisutredningen förts fram önskemål om att termen polisstyrelse skall reserveras för fall då styrelsen själv har agerat. Dessa önskemål har mötts med förståelse inom utredningen.

Bilaga 3*De remitterade förslagen***Författningsförslag****1 Förslag till****Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)**

Härigenom föreskrivs i fråga om allmänna ordningsstadgan (1956:617) dels att 2, 12, 14–17 och 28 §§ skall ha nedan angivna lydelse, dels att i stadgan skall införas två nya paragrafer, 17 a och 32 §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §¹

Allmän plats inom stadsplanlagt område *må icke begagnas* för upplag eller avstjälpning eller tagas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar och dylikt, såframt ej tillstånd därtill lämnats av polismyndigheten. Ej heller eljest *må allmän plats, som nyss nämnts, utan tillstånd av polismyndigheten nyttjas* på sätt som *icke överensstämmer* med det ändamål för vilket den upplåtits eller anvisats eller som *ej* är allmänt vedertaget. *Vad sålunda stadgas om ianspråktagande av allmän plats för försäljningsändamål skall dock icke gälla i fråga om salutorg och liknande plats som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats.*

Innan tillstånd meddelas, skall yttrande *inhämtas* från den kommunala nämnd eller styrelse, som kommunen bestämt. *Därest* denna avstyrker, *må* tillstånd *ej* meddelas.

Allmän plats inom stadsplanlagt område *får inte användas* för upplag, avstjälpning, försäljningsstånd, ställningar och *liknande utan polismyndighetens tillstånd. Sådan plats får inte heller i övrigt utan tillstånd av polismyndigheten användas* på ett sätt som *inte stämmer överens* med det ändamål för vilket den *har* upplåtits eller anvisats eller som *inte* är allmänt vedertaget. *Tillstånd krävs dock inte för försäljning på salutorg och liknande plats som är upplåten till allmän försäljningsplats.*

Innan tillstånd meddelas, skall *polismyndigheten inhämta* yttrande från den kommunala nämnd som kommunen *har* bestämt. *Om* denna avstyrker, *får* tillstånd *inte* meddelas.

Vid tillståndsprövningen skall polismyndigheten ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse och om tillstånd beslutas meddela de föreskrifter som

¹ Senaste lydelse 1972:784.

Nuvarande lydelse

I fråga om allmänna vägar skall vad i första stycket sägs äga tillämpning endast såvitt avser åtgärd, som ej är reglerad i väglagen (1971:948).

Föreslagen lydelse

behövs för att förhindra olyckshändelse.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på polismyndighetens tillstånd endast beträffande åtgärd som inte är reglerad i väglagen (1971:948).

12 §²

Å allmän plats må offentlig tillställning ej anordnas utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även eljest för anordnande av offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt därmed jämförlig nöjeställning ävensom tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Offentlig tillställning får inte anordnas på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även i annat fall för offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och därmed jämförlig nöjeställning samt tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får polismyndigheten befria en sammanslutning eller annan anordnare från skyldigheten att söka tillstånd enligt andra stycket beträffande tillställningar av ett visst slag.

14 §³

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras skriftligen i god tid före tillställningen. Föreskrives ej annat med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökan om möjligt göras å sådan tid, att den är polismyndigheten tillhanda senast å femte dagen före tillställningen. Ansökan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen samt dennas art och huvudsakliga utformning.

Ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning skall göras skriftligen i god tid före tillställningen. Om inte annat föreskrivs med stöd av 22 § andra stycket, skall ansökningen om möjligt göras så tidigt att den är polismyndigheten tillhanda senast på sjunde dagen före tillställningen.

Ansökningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för tillställningen, dennas art och

² Senaste lydelse 1973:561.

³ Senaste lydelse 1972:184.

Nuvarande lydelse

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med upplysningar eller ock själv föranstalta om utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap må på anordnarens bekostnad anlitas sakkunnig.

Ej må, utom då medgivande enligt 21 § första stycket påkallas, föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid tillställningen.

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

huvudsakliga utformning samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid tillställningen som anordnaren avser att vidtaga.

Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med ytterligare uppgifter eller själv ombesörja utredning. För undersökning som kräver särskild fackkunskap får sakkunnig anlitas på anordnarens bekostnad.

Föreläggandet får inte avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i dramatisk eller annan muntlig framställning som avses förekomma vid tillställningen. Detta gäller inte, om medgivande behövs enligt 21 § första stycket.

15 §

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt å sådan tid, att den är polismyndigheten tillhanda senast å tredje dagen före tillställningen.

Anmälan skall innehålla uppgift angående anordnaren, tid och plats för tillställningen samt dennas art och huvudsakliga utformning. Där så erfordras må polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Anmälan om offentlig tillställning skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt så tidigt att den är polismyndigheten tillhanda senast på femte dagen före tillställningen.

Anmälningen skall innehålla uppgift om anordnaren, tiden och platsen för tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid tillställningen som anordnaren avser att vidtaga. Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Anordnaren *har* att svara för att god ordning råder vid tillställningen *samt är pliktig ställa sig till esterrättelse* de föreskrifter *med avseende å* ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. *Envar som åsidosätter sådan föreskrift må* avvisas.

Vid offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område, *må rusdrycker ej förtäras* annat än i samband med tillåten *utskänkning därav, såvida ej* polismyndigheten *med hänsyn till särskilda omständigheter det medgiver.* *Rusdrycker, som ej må förtäras* vid tillställningen, *må ej heller förvaras* i lokalen eller *å platsen.*

Vid meddelande av föreskrifter, som i första stycket avses, skall iakttagas, att anordnaren ej åsamkas onödig kostnad eller tillställningens hållande eljest onödigt försvåras.

Anordnaren må av polismyndigheten åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter som äger rum inom lokal eller plats, där offentlig tillställning hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser.

Anordnaren *skall* svara för att god ordning råder vid tillställningen *och följa* de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. *Sådan föreskrift får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal.*

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat får avvisas från tillställningen.

Vid offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område, *får sprit, vin och starköl inte drickas* annat än i samband med tillåten *servering av sådana drycker.* Polismyndigheten *får dock om särskilda omständigheter föreligger medge att så sker.* *Sprit, vin och starköl som inte får drickas* vid tillställningen *får inte heller förvaras* i lokalen eller *på platsen.*

När polismyndigheten meddelar föreskrifter om ordning och säkerhet, skall myndigheten se till att anordnaren inte belastas med onödig kostnad och att möjligheten att hålla tillställningen inte i onödan försvåras på annat sätt.

17 §⁴

Polismyndigheten får ålägga anordnaren att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av en offentlig tillställning, som anordnas i vinningssyfte. Detta gäller inte anordnare som är ideell förening hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen (1928:370).

⁴ Senaste lydelse 1964:677.

Nuvarande lydelse

Annan ordningshållning genom polispersonal må anordnaren ej åläggas bekosta, med mindre länsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna det medger.

Ombesörjes polisbevakning, som anordnaren enligt vad nu sagts må åläggas bekosta, av polispersonal, gäller i fråga om ersättningskyldighet till statsverket vad däran i vederbörlig ordning blivit bestämt.

Föreslagen lydelse

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur kostnaderna för ordningshållning skall beräknas.

17 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar för tillställningen. Vidare skall beslutet innehålla uppgift om det högsta belopp som anordnaren kan komma att åläggas att betala i ersättning för polisens kostnader för ordningshållning.

28 §⁵

Bryter någon mot bestämmelserna i 2–6 §§ eller underlåter någon att hörsamma föreskrift, förbud eller påbud som meddelats med stöd av 8 § denna stadga eller bryter någon mot bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa som avses i 25 §, dömes till böter, högst femhundra kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet, dömes till böter.

Den som bryter mot 2–6 §§ eller mot bestämmelse i lokal ordningsstadga eller i reglemente eller taxa, som avses i 25 §, eller underlåter att följa föreskrift, förbud eller påbud som har meddelats med stöd av 2 eller 8 § dömes till böter, högst femhundra kronor.

⁵ Senaste lydelse 1971:672.

Nuvarande lydelse

Handlar barn, som ej fyllt femton år, i strid mot bestämmelserna i 6 § första eller andra stycket, skall den som har vårdnaden om barnet straffas på sätt i första stycket denna paragraf sägs, därest han icke gjort vad på honom ankommit för att förhindra förseelsen.

Föreslagen lydelse

Om förseelsen har avsett en skyldighet av större vikt eller om avsevärd skada eller olägenhet har förorsakats genom förseelsen, dömes till böter. Till böter dömes också den som har framkallat fara för personskada genom att bryta mot 2 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 2 § tredje stycket.

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

32 §⁶

Om anordnaren inte har gjort ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § eller inte har fullgjort skyldigheten inom tid som anges i dessa paragrafer och beslut enligt 17 a § på grund därav inte har kunnat meddelas före tillställningen, får polismyndigheten ålägga honom att ersätta alla polisens kostnader för ordningshållning som har föranletts av tillställningen. Om anordnaren inte har följt de föreskrifter rörande ordning och säkerhet som har meddelats för tillställningen, får polismyndigheten ålägga honom att ersätta den kostnad för ordningshållning som har föranletts av underlåtenheten. Vad som sägs i denna paragraf gäller även om betalningsskyldighet inte kan åläggas enligt 17 §.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1979.

⁶ Förutvarande 32 § upphävd genom 1964:677.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

Häriigenom föreskrivs i fråga om lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

dels att 5–8 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 8 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt *å sådan tid* att *ansökan* är polismyndigheten tillhanda senast *å femte* dagen före sammankomsten. *Ansökan* skall innehålla uppgift *angående* anordnaren, *tid* och *plats* för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning.

Erfordras utöver vad ansökan innehåller ytterligare uppgifter, äger polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med *upplysningar* eller *ock själv jöranstalta om utredning. Ej må föreläggande avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten.*

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked.

Föreslagen lydelse

5 §¹

Ansökan om tillstånd att anordna allmän sammankomst skall göras skriftligen i god tid före sammankomsten och om möjligt *så tidigt* att *ansökningen* är polismyndigheten tillhanda senast *på sjunde* dagen före sammankomsten.

Ansökningen skall innehålla uppgift *om* anordnaren, *tiden* och *platsen* för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga.*

Om det behövs, får polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med *ytterligare uppgifter* eller *själv ombesörja* utredning. *Föreläggandet får inte avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten.*

¹ Senaste lydelse 1971:615.

Nuvarande lydelse

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt *å sådan tid* att den är polismyndigheten tillhanda senast *å tredje* dagen före sammankomsten.

Anmälan skall innehålla uppgift *angående* anordnaren, *tid* och *plats* för sammankomsten *samt* dennas art och huvudsakliga utformning. *Där så erfordras må* polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

Anordnaren *har* att svara för att god ordning råder vid sammankomsten *samt är pliktig att ställa sig till efterrättelse* de föreskrifter *med avseende* å ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. *Envar som åsidosätter sådan föreskrift må* avvisas.

Vid meddelande av föreskrifter skall *iakttagas* att anordnaren *ej åsamkas* onödig kostnad *eller sammankomstens hållande eljest onödigt* försvåras.

Föreslagen lydelse

6 §

Anmälan om allmän sammankomst skall göras skriftligen eller muntligen och om möjligt *så tidigt* att den är polismyndigheten tillhanda senast *på femte* dagen före sammankomsten.

Anmäningen skall innehålla uppgift om anordnaren, *tiden* och *platsen* för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning *samt de åtgärder rörande ordning och säkerhet vid sammankomsten som anordnaren avser att vidtaga. Om det behövs, får* polismyndigheten förelägga anordnaren att inkomma med närmare upplysningar i nämnda hänseenden.

7 §

Anordnaren *skall* svara för att god ordning råder vid sammankomsten *och följa* de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. *Sådan föreskrift får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal.*

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat får avvisas från sammankomsten.

När polismyndigheten meddelar föreskrifter om ordning och säkerhet, skall myndigheten se till att anordnaren inte belastas med onödig kostnad och att möjligheten att hålla sammankomsten inte i onödan försvåras på annat sätt.

Nuvarande lydelse

Anordnaren må ej åläggas bekosta ordningshållning vid allmän sammankomst genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter.

Föreslagen lydelse

8 §

Polismyndigheten får inte ålägga anordnaren att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av en allmän sammankomst

8 a §

Beslut med anledning av ansökan enligt 5 § eller anmälan enligt 6 § skall meddelas skyndsamt. Beslutet skall innehålla de föreskrifter om ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar för sammankomsten.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1979.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1979-01-25

Närvarande: f. d. regeringsrådet Martenius, regeringsrådet Petron, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 1978 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för kommundepartementet Hansson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),
2. lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster i vad förslagen avser ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster.

Förslagen har föredragits inför lagrådet av hovrättsassessorn Ulf Bjurman.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Ursprungligen fanns gemensamma regler för alla slag av sammankomster i 1868 års ordningsstadga för rikets städer. Vid 1956 års reform skildes de bestämmelser som ansågs beröra församlingsfriheten som medborgerlig rättighet ut och fick plats i en särskild lag, lagen om allmänna sammankomster (LAS). Övriga regler intogs i den i administrativ ordning antagna allmänna ordningsstadgan (AOst). Denna uppdelning av föreskrifterna om sammankomster på två författningar gjordes utifrån de enligt 1809 års RF gällande statsrättsliga principerna för bruket av lag, stiftad av konung och riksdag gemensamt, och av författning, som utfärdats av konungen ensam. Föreskrifterna i 9–21 §§ AOst om offentliga tillställningar och de i 1–12 §§ LAS om allmänna sammankomster utformades i nära anslutning till varandra och innehöll en i stort sett parallell reglering. I den föreliggande lagrådsremissen fullföljs denna teknik. Departementschefen förordar sålunda, om än med vissa viktiga undantag, en fortsatt likformig reglering på området. Tillkomsten av 1974 års RF har tidigare föranlett en justering av gränsdragningen mellan offentliga tillställningar, som behandlas i AOst, och allmänna sammankomster, som behandlas i LAS. Vissa tillställningar överfördes därvid från och med år 1977 till gruppen allmänna sammankomster.

Det statsrättsliga läget för lagstiftning på förevarande område får anses ha avsevärt förändrats i och med 1976 års ändringar i 2 kap. RF. Den genomgripande omarbetningen av detta kapitel har lett till att nu långt mera detaljerade regler uppställts för lagstiftning som gäller bl. a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten än tidigare. Här åsyftas framför allt reglerna i 12 och 14 §§ nämnda kapitel. I lagrådsremissen berör departementschefen

endast det senare lagrummet men har inte närmare ingått på betydelsen av de allmänna föreskrifter för rättighetsinskränkande regler som innefattas i 12 §. Det konstitutionella utgångsläget beträffande den lagstiftning varom nu är fråga kommer att ytterligare belysas i det följande.

Här är tillfyllest att fastslå att lagstiftaren har relativt fria händer då det gäller att utforma bestämmelser om offentliga tillställningar men att han, då det gäller begränsningar i den grundlagsskyddade rätten att anordna allmänna sammankomster, har att hålla sig inom den tämligen snäva ram som 2 kap. 1, 12 och 14 §§ RF uppdrar. Då förevarande lagrådsremiss gäller endast en del fråga, torde den nu gällande systematiken kunna bibehållas i avvaktan på de slutliga resultaten av pågående reformarbete beträffande AOst. Den hittillsvarande parallelliteten mellan AOst och LAS synes emellertid vid en mera genomgripande omarbetning böra uppges.

Förslaget till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Ingressen

Med hänsyn till vad lagrådet föreslår i det följande bör den första att-satsen ges följande lydelse: ”dels att 2, 12, 14–17 och 27–29 §§ skall ha nedan angivna lydelse”.

14 och 15 §§

Ordningstvaksutredningen föreslår i sitt förslag till lag om ordningstvakter att polismyndigheten skall vara skyldig att, om anordnaren begär det, samråda med denne innan myndigheten fattar beslut som innebär åläggande att anlita ordningstvakter vid offentlig tillställning (se SOU 1978:33 s. 19, 4 § förslag till lag om ordningstvakter, och s. 120–122). Möjligen kunde bestämmelser av detta slag antas redan nu. Tilläggsregler om sådant samråd kan då infogas i förevarande paragrafer som nya sista stycken av förslagsvis följande lydelse:

”Beträffande skyldighet att anlita förordnade ordningstvakter skall polismyndigheten samråda med anordnaren, om denne begär det.”

16 och 17 §§

I förevarande 16 § – liksom i 7 § LAS – slås fast att anordnaren av tillställning är skyldig att svara för god ordning och att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter med avseende å ordning och säkerhet som polismyndigheten meddelar. I lagrådsremissen föreslås att det i 16 § skall uttryckligen utsägas att sådan föreskrift får innefatta skyldighet att anlita förordnade ordningstvakter och annan personal.

En huvudregel i svensk rätt får anses vara att ordningshållning i offentliga sammanhang är en uppgift som ankommer på det allmänna. Sådan ordningshållning förutsätter nämligen regelmässigt åtminstone möjlighet att vid behov tillgripa tvångsmedel, vilka en enskild normalt icke får begagna mot en annan enskild och sålunda icke heller anordnaren av en tillställning eller sammankomst gentemot någon som deltar i tillställningen eller sammankomsten. Tvång mot annan får utövas endast av person som av offentlig myndighet givits befogenhet därtill. Sådan kompetens har, så vitt nu är aktuellt, dels polismän dels enskilda personer, som enligt 90 § polisinstruktionen (1972:511) har erhållit särskilt förordnande som ordningsvakter. Ordningshållning kräver därför, om full effektivitet skall kunna garanteras, medverkan av personal av angivet slag. Det framgår av remissen att en viss arbetsfördelning förutsättes mellan de båda personalgrupperna. Mera kvalificerade uppgifter av polisär natur, såsom att förhindra brott, att ingripa när brott förövats och att övervaka trafik, bör ankomma på polis, medan för mindre krävande uppgifter ordningsvakter främst kommer i fråga.

Av det ansvar, som enligt förevarande 16 § läggs på anordnare av tillställning att sörja för ordningen vid denna, härleder lagstiftaren uppenbarligen en principiell skyldighet att bekosta polis och ordningsvakter som behöver anlitas härför. Att den, som genom att anordna en tillställning föranleder särskilda ordningshållningsproblem, sålunda får svara för kostnaderna för dessa får anses innefatta en godtagbar rättsgrundsats.

Förslaget i lagrådsremissen innebär att, vad gäller ordningsvakter som anlitas av anordnare av tillställning, denne alltid skall svara för kostnaderna för vakterna, medan polisens kostnader för ordningshållningen vid tillställning blott i vissa fall skall utkrävas av anordnaren.

Beträffande polisens kostnader för ordningshållningen är huvudregeln i 17 § att liksom hittills polismyndigheten skall ha befogenhet att ålägga anordnaren av tillställningen att ersätta dessa kostnader. Nyheter är enligt det remitterade förslaget att ideell förening som anordnare icke får åläggas betalningsskyldighet och att sådan skyldighet vidare får åläggas endast beträffande tillställning som anordnas i vinningssyfte.

Det föreligger emellertid en viss motsättning mellan å ena sidan den föreslagna lagtexten, som ger polismyndigheten en skönsmässig prövningsrätt att ålägga anordnaren betalningsskyldighet utom i de två särskilda fallen, och å andra sidan uttalanden i motiven, som måste tolkas så att anordnaren regelmässigt skall svara för kostnaderna utom i de båda nämnda fallen. Därutöver skall enligt motiven befrielse från kostnadsbetalning kunna ske blott undantagsvis. Departementschefen nämner som exempel på tänkbara undantagsfall situationen då anordnaren är en ideell förening som icke helt uppfyller de i 53 § kommunalskattelagen angivna kriterierna eller är en organisation som kan anses jämställd med en ideell förening eller då en

enskild person måste fungera som anordnare i stället för en ideell sammanlutning som saknar rättslig handlingsförmåga.

Motiven kan knappast läsas på annat sätt än att det är meningen att anordnare som ej är i lagen fritagen från kostnadsansvar skall åläggas ersättningsskyldighet. Möjligheten att göra undantag sägs böra användas med återhållsamhet. Vad som sålunda framstår såsom huvudregel bör framgå av lagtexten. Från praktisk synpunkt är det väsentligt att anordnare av tillställning direkt ur AOst kan utläsa när i princip skyldighet att betala det allmännas ordningshållningskostnader vid tillställningen förefinns. Stadgandet bör utformas med utgångspunkt härifrån.

Som tidigare angivits utgår det remitterade lagförslaget från att, om polismyndigheten enligt 16 § meddelar föreskrift av innehåll att anordnaren skall anlita förordnade ordningsvakter eller annan personal, anordnaren – även om han är ideell förening eller tillställningen anordnas utan vinnings syfte – själv skall bekosta denna ordningshållningspersonal. Givetvis får polismyndigheten inte genom att föreskriva att anordnaren skall anlita ordningsvakter minska kostnaderna för polisbevakningen så att därigenom kostnader som bort bäras av polisen övervältras på en anordnare, som ej kan åläggas ersätta polisens kostnader för ordningshållningen.

Vad gäller avvisningsregeln i det nya andra stycket i 16 § vill lagrådet rikta uppmärksamheten på den oklarhet som synes råda om innebörden av gällande rätt på denna punkt (se härom ordningsvaktsutredningen SOU 1978:33 s. 67–68). Lagrådet vill för sin del framhålla att bestämmelsen i sin föreslagna form visserligen ger anordnaren en klar rätt att vägra den som ej åtlyder meddelade föreskrifter tillträde till tillställningen och att, om han redan deltar i denna, anmoda honom att avlägsna sig men däremot knappast torde ge anordnaren rätt att bruka våld för ändamålet. Bestämmelsen berättigar emellertid personal, som eljest är utrustad med tvångsmakt, att bruka våld för avvisning om så behövs.

Med hänsyn till ordningsstadgutredningens pågående arbete begränsar lagrådet sig beträffande 16 § till att förorda en omdisponering av denna. Det föreslagna fjärde stycket, som nära anknyter till första stycket, bör uppflyttas och bli andra stycket. Lagrådsremissens andra och tredje stycken, som gäller icke i första hand anordnaren utan de i tillställningen deltagande, blir då tredje och fjärde styckena i paragrafen.

Vad angår 17 § torde den med beaktande av vad ovan anförts kunna ges följande lydelse:

”Den som anordnar offentlig tillställning i vinningssyfte skall ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Detta gäller dock icke om anordnaren är ideell förening hänförlig under 53 § 1 mom. första stycket e) kommunalskattelagen (1928:370) eller om eljest särskilda skäl föreligger för befrielse från ersättningsskyldighet.

Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet med tillämpning av

föreskrifter som regeringen meddelar om hur kostnaderna för ordningshållningen skall beräknas. Därvid får det högsta belopp som kan ha fastställts enligt 17 a § ej överskridas.”

Med den utformning lagrådet sålunda föreslagit regeln om ersättningsskyldighet i 17 § skola erhålla, blir det vid tillämpningen huvudsakligen fråga om bedömningar av rättslig natur. Anordnaren är pliktig betala polisens kostnader beräknade efter i förväg fastställda normer under vissa förutsättningar. Att klarlägga vad som är vinningssyfte och huruvida en sammanslutning är sådan ideell förening som anges i lagen är spörsmål väl ägnade för domstolsprövning. Avsteg från huvudregeln kan visserligen göras på grund av särskilda skäl, men dessa har exemplificerats i motiven och rättstillämpningen på denna punkt torde icke komma att innefatta ett större mått av skönmässig prövning än som eljest brukar anförtrors domstolar. Enligt gällande principer för förvaltningsdomstolarnas kompetens bör besvär över beslut i fråga om ersättningsskyldighet enligt 17 § prövas av förvaltningsdomstol.

Lagrådet förordar sålunda ett tillägg till 27 § tredje stycket om att talan mot länsstyrelses beslut rörande ersättningsskyldighet enligt 17 § skall föras hos kammarrätten.

Med anledning av de ändringar som föreslås i 16 § bör hänvisningen i 29 § tredje stycket till 16 § andra stycket avse fjärde stycket av samma paragraf.

32 §

Enligt denna paragraf kan anordnare av offentlig tillställning åläggas betalningsskyldighet mot det allmänna om han åsidosätter vissa förpliktelser enligt AOst. I huvudsak är det fråga om försummelser som också är straffbara enligt 29 §. Anordnare som är fysisk person kan därför drabbas både av straff och av ersättningsskyldighet enligt denna paragraf. Om anordnaren är juridisk person kan denna åläggas ersättningsskyldighet, medan straff kan utkrävas av fysisk person som svarar för den juridiska personens handlande. Vad som har uppburits i avgifter eller eljest i ersättning för beivrande av tillställningen kan förklaras förverkat enligt 30 § andra stycket.

Ersättningsskyldighet kan ifrågakomma i två typer av situationer, dels då ansökan eller anmälan inte har gjorts i rätt tid (första meningen) dels då anordnaren inte har följt meddelade föreskrifter rörande ordning och säkerhet (andra meningen). I sistnämnda fall avser ersättningsskyldigheten endast den kostnad för ordningshållning som har föranletts av underlåtenheten. En skyldighet att ersätta sådan kostnad påminner närmast om ett skadeståndsansvar och synes i och för sig inte ge anledning till erinran.

Även i det fall som avses i första meningen kan polisens kostnader för ordningshållning till viss del vara orsakade av anordnarens underlåtenhet att

följa gällande bestämmelser. Kostnaderna kan sålunda tänkas ha blivit högre än som normalt skulle ha varit fallet, exempelvis därför att extra personal måst tillkallas med kort varsel eller därför att polispersonal måst utnyttjas för ordningshållning som anordnaren annars skulle ha ålagts att själv svara för genom anlåtande av ordningsvakter. Av skäl som har anförts i anslutning till paragrafens andra mening har lagrådet ingen erinran i sak mot att anordnaren kan åläggas ersättningsskyldighet för kostnader av detta slag.

Regeln i första meningen är emellertid inte begränsad till sådana kostnader som nu har angetts utan öppnar möjlighet att ålägga anordnaren ersättningsskyldighet för alla polisens kostnader för ordningshållning i samband med tillställningen. Till den del ersättningsskyldigheten sålunda går utöver de merkostnader som har orsakats av anordnarens underlåtenhet att iakttaga föreskriven tid får påföljden karaktären av en straffsanktion. Enligt departementschefen innebär påföljden visserligen endast att anordnaren går miste om kostnadsbefrielse. Denna beskrivning synes emellertid inte helt rättvisande när det är fråga om att ålägga enskild skyldighet att betala för viss offentlig verksamhet som annars skulle ha bekostats av det allmänna.

Under senare år har för olika lagöverträdelser införts nya typer av ekonomiska sanktioner, vilka också kan drabba juridisk person. Som exempel kan nämnas skattetillägg och förseningsavgift enligt 116 a och 116 c §§ taxeringslagen (1956:623) samt de skilda slag av avgifter som kan tas ut enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Det är i dessa fall fråga om belopp som är absolut eller relativt bestämda i lagen, och denna anger också under vilka omständigheter nedsättning eller eftergift kan komma i fråga.

Storleken av det belopp som skall betalas enligt den nu föreslagna paragrafen är inte angiven på annat sätt än att det av bestämmelsen framgår, att beloppet inte får överstiga de kostnader för ordningshållning som faktiskt har föranletts av tillställningen. Dessa kostnader kan variera i hög grad, beroende på tillställningens art och omständigheterna i övrigt. Inom den ram som sålunda dras upp har den prövande myndigheten full frihet att efter eget skön avgöra hur mycket anordnaren skall åläggas att betala. Ersättningsskyldighetens anknytning till de faktiska kostnaderna gör att försummelser som ter sig ganska likvärdiga kan föranleda sanktioner av mycket varierande kännbarhet. Härtill kommer att det vid tillställning som anordnas i vinnings syfte av annan än ideell förening redan av huvudregeln i 17 § följer att anordnaren kan åläggas att ersätta samtliga polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Skulle ansökan eller anmälan i sådant fall ha inkommit för sent men beslut ändå hinna meddelas före tillställningen, torde eventuella merkostnader som föranleds av förseningen böra beaktas redan vid fastställande av maximibelopp enligt 17 a §. Av det anförda följer att den som enligt 17 § blivit förpliktad att ersätta polisens kostnader för ordningshållning inte kan åläggas någon ytterligare betalningsskyldighet enligt sanktionsregeln vid underlåtenhet att göra ansökan eller anmälan i rätt tid. För en viss kategori anordnare kommer med andra ord

någon påföljd enligt denna regel över huvud taget inte i fråga för sådan underlåtenhet.

En sanktionsregel som leder till så godtyckliga resultat som den nu föreslagna kan svårligen godtas. Lagrådet vill därför föreslå att regeln begränsas till att avse sådana merkostnader som blir en följd av anordnarens underlåtenhet att följa de föreskrifter som gäller. Om man anser sig behöva effektivare medel än straffbestämmelserna i 29 § för att upprätthålla respekten för gällande regler om tid för ansökan och anmälan, synes ett system med normerade avgifter för försenad eller utebliven ansökan eller anmälan vara att föredra.

Om ersättningsskyldigheten begränsas i enlighet med vad lagrådet föreslår, synes bestämmelsen böra utformas på sådant sätt att full ersättning för merkostnaden i princip skall utgå. Nedsättning eller eftergift bör emellertid kunna medges om det föreligger särskilda skäl. Härigenom blir det möjligt att anpassa påföljden till försummelsens beskaffenhet.

Det remitterade förslaget innebär att beslut enligt paragrafen skall meddelas av polismyndigheten. Talan mot dess beslut förs enligt 27 § första stycket hos länsstyrelsen, vars beslut enligt fjärde stycket i samma paragraf kan överklagas till regeringen. Med hänsyn till sanktionsregelns karaktär bör emellertid utrymme ges för en domstolsprövning. Då fråga i själva verket är om ett skadeståndsliknande ersättningsanspråk, synes principiella skäl tala för att prövningen borde ske i ett partsförfarande inför allmän domstol. Praktiska hänsyn talar dock med viss styrka för att polismyndigheten får besluta i saken i första instans och att frågan först besvärsvägen skall kunna bringas under domstols prövning. Detta kan uppnås genom en föreskrift att talan mot länsstyrelsens beslut skall föras hos kammarrätten.

På grund av det nu anförda föreslår lagrådet att paragrafens första mening ges följande lydelse: "Om anordnaren inte har gjort ansökan enligt 14 § eller anmälan enligt 15 § eller inte har fullgjort sådan skyldighet inom tid som anges i dessa paragrafer och beslut enligt 17 a § på grund därav inte har kunnat meddelas före tillställningen, skall polismyndigheten ålägga honom att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som har föranletts av tillställningen, i den mån kostnaderna beror på anordnarens underlåtenhet att fullgöra sin nämnda skyldighet."

Vidare föreslås att i andra meningen ordet "får" byts ut mot "skall" samt att till paragrafen fogas ett andra stycke av följande lydelse:

"Ersättningsskyldighet enligt första stycket får nedsättas eller efterges om särskilda skäl föreligger."

Om vad lagrådet föreslagit här och vid 17 § beaktas bör 27 § tredje stycket ges följande lydelse:

"Mot länsstyrelsens beslut om föreläggande av vite eller om ersättnings-skyldighet enligt 17 eller 32 § föres talan hos kammarrätten genom besvär."

Om sålunda ändring görs i 27 § bör i samband därmed hänvisningen i andra stycket ändras att avse kommunallagen (1977:179).

Enligt 27 § femte stycket länder beslut enligt AOst av polismyndighet, länsstyrelse eller kammarrätt till efterrättelse utan hinder av besvär såvida ej annorlunda förordnas. Då detta med hänsyn till beslutets sanktionskaraktär ej bör gälla beslut om betalningsskyldighet enligt 32 § vill lagrådet föreslå att följande tillägg göres till 27 § femte stycket: "Detta gäller dock ej beslut om ersättningsskyldighet enligt 32 §."

Förslaget till lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

5 och 6 §§

Under hänvisning till vad som anföres vid 14 och 15 §§ AOst och nedan vid 7 och 8 §§ kunde övervägas att till förevarande paragrafer lägga nya sista stycken av följande lydelse:

"Beträffande skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter vid konsert skall polismyndigheten samråda med anordnaren, om denne begär det."

7 och 8 §§

Det i lagrådsremissen framlagda förslaget till ändrad lydelse av förevarande paragrafer innebär i sak framför allt att det uttryckligen anges att polismyndigheten kan i föreskrift för anordnare av allmän sammankomst ålägga denne att för ordningshållningen vid sammankomsten anlita förordnade ordningsvakter och annan personal. Hur rättslaget är på denna punkt enligt nu gällande rätt framstår icke som fullt klart.

Det ligger närmast till hands att uppfatta förbudet i 8 § att ålägga anordnaren att bekosta ordningshållningen som ett förbud också att enligt 7 § utfärda föreskrift för anordnare att anlita ordningsvakter, som denne skall betala. Motiven synes stödja denna uppfattning (prop. 1956:143 s. 209–213). Lagrådsremissen förefaller emellertid återspegla den uppfattningen att polismyndighet kan meddela föreskrift rörande allmän sammankomst av innebörd att anordnaren har att anlita ordningsvakter på egen bekostnad. I specialmotiveringen till 8 § sägs också att den föreslagna ändringen närmast är av redaktionellt slag.

Om nuvarande praxis finns vissa upplysningar i det i lagrådsremissen intagna betänkandet av ordningsstadgeutredningen (DsKn 1978:2, Bilaga 1, tabell J). Därav framgår att under 1977 intill den 1 oktober, dvs. efter det att teaterföreställningar, konserter, biograföreställningar m. m. överförts till gruppen allmänna sammankomster, endast två ordningsvakter utnyttjats för ordningshållning vid sammankomst och då vid konsert eller musikfestival. Under senare halvåret 1976 anges på samma ställe två ordningsvakter ha

begagnats för ordningshållning vid politiskt möte. Av intresse i sammanhanget är också upplysningarna i ordningsvaktsutredningens betänkande (SOU 1978:33 s. 250). Där uppges att det i inget av 12 av utredningen tillfrågade polisdistrikt förekommit att anlåtande av ordningsvakter föreskrivits beträffande teaterföreställningar och biograföreställningar. Vidare redovisas att sådan föreskrift meddelats rörande konserter "ibland" i fyra distrikt och "aldrig" i de övriga åtta distrikten.

Enligt lagrådets mening är det önskvärt att rättsläget på förevarande punkt klarläggs genom författningsändring. Förslaget i lagrådsremissen är så utformat att förbudet i 8 § begränsas att uttryckligen gälla endast polisens kostnader för ordningshållning och att, som redan nämnts, ett tillägg görs till 7 § om rätt för polismyndighet att i föreskrift rörande allmän sammankomst ålägga anordnaren av denna att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal.

Det framlagda förslaget kräver i första hand ett ställningstagande till frågan om tillägget till 7 § kan anses grundlagsenligt. Detta gäller här närmast räckvidden av reglerna i 2 kap. RF om mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Enligt definitionen i punkt 3 innebär mötesfrihet frihet bl. a. att anordna sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk och enligt definitionen i punkt 4 demonstrationsfrihet frihet att bl. a. anordna demonstration på allmän plats. Inskränkningar i dessa friheter får göras i vissa fall enligt regler i 2 kap. 12 och 14 §§ RF. Enligt det senare lagrummet får nämnda båda friheter begränsas endast av hänsyn till vissa bestämda intressen, nämligen till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller för att motverka farsot. Vidare gäller enligt det förra lagrummet att en begränsning i mötes- eller demonstrationsfriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får enligt samma paragraf icke heller sträcka sig så långt att den blir ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Då det i LAS talas om allmän sammankomst, innefattar begreppet enligt definitionen i 1 § LAS, utom sammankomster enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 RF, även demonstrationer.

Av vad nyss sagts framgår att det enligt RF är fullt tillåtligt att stifta lag som medger inskränkningar i mötes- eller demonstrationsfriheten för att trygga ordning och säkerhet vid sammankomsten. Sådan lag kan ha varierande innehåll. En form av inskränkning är att lägga ansvaret för ordning och säkerhet vid sammankomst på anordnaren och därvid underförstå att, om anordnaren ej går i land med uppgiften, sammankomsten ej får äga rum. Tillstånd att hålla sammankomst kan sålunda förenas med så stränga

ordnings- och säkerhetsföreskrifter att sammankomsten ej kan genomföras. Exempel på sådan föreskrift är att anordnaren vid sammankomsten skall anlita och bekosta ordningspersonal till betydande antal.

Sammankomst och demonstration är enligt RF omfattande begrepp. Till sammankomst hänförs bl. a. varje möte för upplysning och varje föreställning med framförande av konstnärligt verk. Alla dylika sammankomster utgör icke i normalfallet led i den fria åsiktsbildningen, vilken är särskilt skyddsföremål enligt den nyss återgivna regeln i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Konserter och biografföreställningar framstår blott undantagsvis som opinionsbildande i samhällsfrågor. Inskränkningar i mötesfrihet beträffande dessa i form av föreskrift att anlita ordningsvakter kan därför normalt icke bli något hot mot åsiktsbildningen i här angiven mening.

Man torde böra utgå från den grundläggande bedömningen att ett åläggande att bekosta ordningshållning med ordningsvakter vid sammankomst kommer att för en mötesanordnare utan större ekonomiska resurser lätt bli likvärdigt med ett förbud mot sammankomsten och att därmed ett hot mot den fria åsiktsbildningen kan uppstå. Försiktigheten bjuder därför att lagstiftaren avstår från lagregler som förpliktar anordnaren av sammankomst att anlita ordningsvakter beträffande sådana slag av sammankomster, vilka regelmässigt utgör led i åsiktsbildningen. Vanskligheter uppkommer då det blir fråga om att dra en gräns mellan sådana sammankomster som regelmässigt är av opinionsbildande art och sådana som inte är av detta slag. Ställd inför motsvarande problem vid utformningen av 8 §, dvs. frågan om skyldighet att ersätta polisens kostnader, har departementschefen funnit det mycket svårt "att i författning dra en från alla synpunkter godtagbar gräns mellan de sammankomster som aldrig bör vara förenade med kostnadsansvar och de sammankomster där ett sådant skulle kunna komma i fråga". Han har därför vad gäller 8 § avstått från en sådan gränsdragning.

Det skulle otvivelaktigt ligga närmast till hands att inta motsvarande ståndpunkt då det nu gäller den indirekta form för åläggande av ordningshållningskostnad som föreskrift att anlita ordningsvakter på egen bekostnad utgör. Kan anordnaren icke åläggas att direkt betala ordningshållningspersonal, bör han icke heller kunna få ett sådant åläggande på indirekt väg. En ny situation har emellertid inträtt sedan från och med år 1977 allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk – också sådana som anordnas i vinningssyfte – hänförts under LAS. Härigenom har ett behov uppkommit av att – om än i begränsad omfattning – kunna pålägga anordnare av t. ex. popgalor och musikfestivaler vissa ordningshållningskostnader i form av skyldighet att anlita ordningsvakter. Ordningsvaktsutredningen har utifrån praktiska erfarenheter kommit fram till att ordningshållning genom ordningsvakter är försvarlig vid konserter.

Enligt lagrådets mening står man nu närmast inför valet att antingen överhuvud icke tillåta föreskrifter om anlåtande av ordningsvakter beträff-

fande allmänna sammankomster eller tillåta sådana för en klart avgränsad grupp sammankomster av vanligen icke opinionsbildande art. Med hänsyn till föreliggande praktiska behov synes det, om det senare alternativet väljes, lämpligast att följa ordningsvaktsutredningens linje och begränsa regeln till att gälla konserter. Ett sådant alternativ kan inte anses stå i strid med de berörda grundlagsreglerna. Då en dylik ordning närmast synes innebära ett lagfästade av rådande praxis är lagrådet benäget att förorda denna ordning i avvaktan på en allmän omprövning av hela frågan om användning av ordningsvakter och den lagreglering av detta rättsområde, som kan bli en följd av ordningsvaktsutredningens förslag.

Lagrådet vill understryka betydelsen av ett försiktigt bruk av en regel av detta slag. Det bör icke ifrågakomma att begagna möjligheten vid konserter av traditionellt slag eller vid konserter med opinionsbildande syfte. Möjligheten bör reserveras för kommersiellt inriktade sammankomster med särskilda ordningshållningsproblem. Även i dessa fall måste dock mötesfriheten vara en vägledande synpunkt vid polismyndighetens bedömning.

Lagrådets ståndpunktstagande såvitt nu är i fråga avser blott förordnade ordningsvakter. Vid särskilda slag av sammankomster kan det vara nödvändigt av säkerhetshänsyn att polismyndigheten föreskriver medverkan t. ex. av brandpersonal eller säkerhetskontrollanter av olika typer. Sådana föreskrifter är givetvis att anse som tillåtliga ur grundlagssynpunkt.

För alla föreskrifter om ordning och säkerhet vid sammankomst gäller bestämmelser i 2 kap. 12 § andra stycket RF om att en begränsning i mötes- eller demonstrationsfriheten icke får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med föreskriften, likaså att den ej får bli till ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Denna grundsats torde böra komma till klarare uttryck i lagtexten än vad den hittillsvarande avfattningen ger vid handen. Lämpligen kan lagtexten utformas i direkt anslutning till grundlagsstadgandet.

Någon regel om att anordnaren skall efterkomma de för sammankomsten lämnade föreskrifterna erfordras ej, då försummelse härvidlag är straffbelagd enligt 15 §.

Vad beträffar den mera allmänna frågan om ansvaret för ordningen vid sammankomsten innebär lagrådsremissen icke någon ändring i förhållande till vad nu gäller. Anordnare föreslås även framgent skola svara för att god ordning råder vid sammankomsten.

Regeln i 2 kap. 1 § RF om att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet får anses innebära en förpliktelse för närmast polisen att tillse att möten och demonstrationer kan genomföras ur ordningssynpunkt. Denna det allmännas övergripande skyldighet ligger t. ex. bakom regeln i 10 § första stycket att polisen icke får tillgripa upplösning av sammankomst förrän andra åtgärder visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådes-

varande. Att inom ramen för detta vida samhällsåliggande pålägga anordnare ett förstahandsansvar för ordningen vid hans sammankomst kan icke föranleda någon erinran från grundlagssynpunkt.

Beträffande bestämmelsen om avvisning av den, som icke följer polismyndighetens föreskrifter, vill lagrådet hänvisa till vad lagrådet säger därom vid 16 och 17 §§ AOst. Bestämmelsen om avvisning bör placeras i ett särskilt stycke sist i 7 §.

En lagregel av det slag som 8 § innehåller om att polismyndighet ej får ålägga enskilda att betala det allmännas kostnader i visst fall är i och för sig onödig. Med hänsyn till den debatt som hithörande frågor väckt kan det dock vara motiverat att låta allmänheten få en upplysning om rättsläget. En regel härom bör då få en positiv form och ange vem som bär kostnaderna.

Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att 7 och 8 §§ ges följande lydelse:

”7 § Anordnaren skall svara för att god ordning råder vid sammankomsten.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om ordning och säkerhet vid sammankomsten. Föreskrift får icke gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Endast i fråga om konsert får föreskrift innefatta skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter.

Den som inte följer de föreskrifter som polismyndigheten har meddelat får avvisas från sammankomsten.

8 § Polisens kostnader för ordningshållning vid sammankomst skall stanna på statsverket.”

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-09-06

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition om ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),
2. lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster, i vad förslagen avser ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

14 och 15 §§ AOst samt 5 och 6 §§ LAS

Enligt lagrådet bör det övervägas att i dessa paragrafer införa regler om skyldighet för polisstyrelsen att, om anordnaren begär det, samråda med denne, innan styrelsen fattar beslut som innebär åläggande för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter. Lagrådet hänvisar till att förslag av denna innebörd har lagts fram av ordningsvaksutredningen i betänkandet (SOU 1978:33) Ordningsvakter.

Av ordningsvaksutredningens betänkande (s. 117) framgår att samråd av detta slag förekommer – i större eller mindre utsträckning – utom i några enstaka polisdistrikt. I vissa polisdistrikt sker samråd endast med anordnare av större tillställningar, när ett nytt nöjesetablissemang öppnas, när problem har uppstått eller när annan särskild anledning till samråd förekommer. I andra polisdistrikt sker samråd regelmässigt.

Ordningsstadgeutredningen framhåller i sitt betänkande (s. 60) att de åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet som anordnaren föreslår i många fall torde komma att anses tillräckliga. När så inte är fallet eller om

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 30 november 1978.

ytterligare uppgifter behövs för att polisstyrelsen skall kunna göra sin bedömning. Bör polisstyrelsen enligt utredningen kontakta anordnaren och diskutera frågan. Utredningen konstaterar att sådana muntliga kontakter som regel förekommer redan nu. Utredningen anser att polisstyrelserna alltid bör sträva efter att göra förfarandet så enkelt som möjligt.

I lagrådsremissen framhöll jag att det, om ordningsstadgeutredningens intentioner i fråga om smidig och enkel handläggning följs, inte behöver befaras att prövningsförfarandet blir tungrott. Jag avsåg därvid bl. a. samråd av det slag som lagrådet syftar på. Jag har således samma grundinställning som lagrådet, nämligen att samråd skall äga rum när en anordnare bedömer det som önskvärt. Jag har av chefen för justitiedepartementet erfarit att ordningsvaksutredningens förslag om samrådsskyldighet har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Det kan därför inte anses föreligga hinder mot att, i enlighet med vad lagrådet förordar, genomföra förslaget redan nu. Samrådsskyldigheten bör emellertid inte avse bara frågan om anlitan av förordnade ordningsvakter. Att samråd sker kan vara angeläget också när det gäller innehållet i övrigt i polisstyrelsens föreskrifter om ordning och säkerhet vid tillställningen eller sammankomsten. Samrådsskyldighet bör inte föreligga, när samråd är uppenbart obehövt, t. ex. när polisstyrelsen avser att besluta föreskrifter som i stort sett stämmer överens med anordnarens förslag. Jag förordar därför att det föreskrivs att polisstyrelsen skall samråda med anordnaren, om denne begär det och det inte är uppenbart obehövt, innan styrelsen meddelar föreskrifter om ordning och säkerhet. Bestämmelser av detta slag bör enligt min mening tas in i 16 § AOst resp. 7 § LAS, som innehåller andra regler om ordnings- och säkerhetsföreskrifter, och inte i 14 och 15 §§ AOst resp. 5 och 6 §§ LAS.

Enligt min mening bör det ankomma på polisstyrelsen att bestämma formen för samrådet. I flertalet fall bör det liksom hittills vara fullt tillräckligt med ett informellt telefonsamtal. När det gäller arrangemang som kan beräknas medföra omfattande insatser för att tillgodose kraven på ordning och säkerhet, torde däremot ett sammanträde mellan anordnaren och företrädare för polisstyrelsen komma att behövas. Möjligheten att ordna ett sådant sammanträde är dock beroende av att anordnaren kommer in med sin ansökan eller anmälan i god tid.

16 § AOst och 7 § LAS

Enligt vad som föreslås i lagrådsremissen skall i dessa paragrafer föreskrivas bl. a. att föreskrifter om ordning och säkerhet vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal. Dessa bestämmelser bör ses mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna i 17 § AOst och 8 § LAS. Förslaget innebär i den delen att skyldighet att ersätta polisens kostnader för ordningshållning kan åläggas endast i fråga om tillställning som

anordnas i vinningssyfte och att en ideell förening aldrig kan åläggas sådan skyldighet. Liksom hittills skall den som anordnar en allmän sammankomst inte kunna åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning.

Enligt lagrådets mening får det anses innefatta en godtagbar rättsgrundsats att den som genom att anordna en offentlig tillställning föranleder särskilda ordningshållningsproblem får svara för kostnaderna för dessa. Lagrådet har alltså inte haft något att invända mot föreskriften att den som anordnar en offentlig tillställning skall kunna åläggas att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal.

Det nuvarande rättsläget i fråga om möjligheten att ålägga en anordnare av en allmän sammankomst att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal framstår enligt lagrådet inte som fullt klart. Enligt lagrådets mening är det önskvärt att rättsläget klarläggs genom en författningsändring. Lagrådet går därefter in på frågan om det förslag som läggs fram i lagrådsremissen är förenligt med bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen (RF) om mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Lagrrådet anför att det enligt RF är fullt tillåtligt att stifta en lag som medger inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheten för att trygga ordning och säkerhet vid sammankomsten. En form av inskränkning är enligt lagrådet att lägga ansvaret för ordning och säkerhet vid sammankomsten på anordnaren och därvid underförstå att sammankomsten inte får äga rum, om anordnaren inte går i land med uppgiften. Man torde enligt lagrådet böra utgå från att ett åläggande att bekosta ordningshållning med ordningsvakter vid en sammankomst för en mötesanordnare utan större ekonomiska resurser lätt kan bli likvärdigt med ett förbud mot sammankomsten och att därmed ett hot mot den fria åsiktsbildningen kan uppstå. Försiktigheten bjuder därför att lagstiftaren avstår från lagregler som förpliktar anordnaren att anlita ordningsvakter vid sådana sammankomster som regelmässigt utgör ett led i åsiktsbildningen. Genom att allmänna sammankomster för framförande av kostnadsrika verk fr. o. m. år 1977 har hänförts under LAS har emellertid enligt lagrådet uppkommit ett behov av att kunna ålägga anordnare av t. ex. popgalor och musikfestivaler vissa ordningshållningskostnader i form av skyldighet att anlita ordningsvakter.

Lagrrådet anser att man står inför valet att antingen över huvud inte tillåta föreskrifter om anlitan av ordningsvakter vid allmänna sammankomster eller tillåta sådana för en klart avgränsad grupp sammankomster som vanligen inte är av opinionsbildande art. Med hänsyn till det praktiska behov som föreligger synes det, om det senare alternativet väljs, lämpligast att begränsa regeln till att gälla konserter. En sådan regel kan enligt lagrådet inte anses stå i strid med grundlagsreglerna. Lagrådet understryker betydelsen av ett försiktigt bruk av en regel av detta slag. Den bör inte begagnas vid konserter av traditionellt slag eller vid konserter med opinionsbildande syfte. Möjligheten bör reserveras för kommersiellt inriktade sammankomster med särskilda ordningshållningsproblem. Även i dessa fall måste dock enligt

lagrådets mening mötesfriheten vara en vägledande synpunkt vid polisstyrelsens bedömning. Lagrådet framhåller att de redovisade synpunkterna avser bara förordnade ordningsvakter. Föreskrifter om medverkan av t. ex. brandpersonal eller säkerhetskontrollanter av olika typer är enligt lagrådet givetvis att anses som tillåtliga ur grundlagssynpunkt.

För egen del vill jag framhålla att även förslaget i lagrådsremissen utgår från att en möjlighet att föreskriva skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter vid allmänna sammankomster bör utnyttjas endast för kommersiellt inriktade sammankomster som erbjuder särskilda ordningshållningsproblem. Behovet av en sådan möjlighet är, som också framgår av vad lagrådet anför, mest påtagligt i fråga om s. k. popgalor och liknande arrangemang. När det gäller sammankomster av detta slag – vilka ofta är kommersiellt inriktade och kräver särskild personal för ordningshållning – är det enligt min mening inte tillfredsställande att det allmänna får svara för kostnaderna för sådan ordningshållning som kan anförtros åt annan personal än polismän. Ett motsvarande behov kan emellertid föreligga också i fråga om andra sammankomster. Härtill kommer att polisens kostnader för ordningshållning vid sammankomster redan enligt vad som föreslogs i lagrådsremissen aldrig skall kunna tas ut av anordnaren. Från principiell synpunkt kan också invändningar riktas mot en ordning som innebär att skillnad görs mellan konserter och andra sammankomster när det gäller möjligheten att föreskriva skyldighet att anlita förordnade ordningsvakter. En sådan gränsdragning kan också leda till praktiska problem bl. a. vid s. k. blandade sammankomster.

Trots de betänkligheter som jag nu har redovisat vill jag med hänsyn till vad lagrådet har anfört föreslå att möjligheten att föreskriva skyldighet för den som anordnar en allmän sammankomst att anlita förordnade ordningsvakter begränsas till att gälla konserter. Jag vill framhålla att detta ställningstagande i och för sig inte innebär att det blir förbjudet för en anordnare att på eget initiativ anlita förordnade ordningsvakter för ordningshållning vid andra sammankomster.

Lagrådet anser att den nuvarande bestämmelsen i 7 § andra stycket LAS om att det vid meddelande av ordnings- och säkerhetsföreskrifter skall iakttas "att anordnaren ej åsamkas onödig kostnad eller sammankomstens hållande eljest onödigt försvåras" bör ersättas av en regel som är utformad i direkt anslutning till 2 kap. 12 § andra stycket RF. På denna punkt kan jag inte ansluta mig till lagrådets uppfattning. Bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket RF reglerar de begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som får göras i lagar och andra författningar. Den har på grund härav fått en tämligen allmän avfattning och den kompletteras också av vissa andra lagrum i 2 kap. RF. Den nuvarande bestämmelsen i 7 § andra stycket LAS ger enligt min mening ett mera konkret utformat skydd för mötes- och demonstrationsfriheten än en regel som är utformad enligt lagrådets förslag. Jag anser därför att den nuvarande bestämmelsen bör behållas. Som föreslogs i lagrådsremissen bör dock både denna bestämmelse och motsvarande regel i

16 § AOst moderniseras i språkligt hänseende.

Som lagrådet anför är det inte nödvändigt att föreskriva att anordnaren skall följa polisstyrelsens föreskrifter. I stället bör det såväl i 7 § LAS som i 16 § AOst uttryckligen anges att polisstyrelsen får meddela föreskrifter om ordning och säkerhet.

Lagrådet framhåller att avvisningsregeln i 16 § AOst visserligen ger anordnaren en klar rätt att vägra den som inte åtlyder polisstyrelsens föreskrifter tillträde till tillställningen eller att anmoda honom att avlägsna sig men däremot knappast rätt att bruka våld för ändamålet. Bestämmelsen berättigar emellertid enligt lagrådet personal som är utrustad med tvångsmakt att bruka våld, om det behövs. Jag vill tillägga att det av 24 kap. 1 § brottsbalken följer att anordnaren utan att riskera ansvar i princip kan med våld hindra en person från att olovligen, dvs. trots besked att han inte får komma in, tränga in i rum m. m. och med våld avlägsna den som har trängt in olovligen.

Utöver vad jag nu har angett bör vissa redaktionella ändringar i förhållande till förslaget i lagrådsremissen göras i 16 § AOst och 7 § LAS. Som tidigare nämnts bör bestämmelser om polisens skyldighet att samråda med anordnaren innan ordningsföreskrifter meddelas också tas in i dessa paragrafer.

17 § AOst och 8 § LAS

Bestämmelserna i 17 § AOst bör i allt väsentligt utformas enligt lagrådets förslag. Jag biträder också lagrådets förslag att talan mot länsstyrelsens beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 § skall föras hos kammarrätten. Detta föranleder ändring i 27 §.

Jag kan däremot inte ansluta mig till lagrådets förslag i fråga om utformningen av 8 § LAS. Paragrafen bör enligt min mening ges en lydelse som anknyter till lydelsen av 17 § första stycket AOst, vilket också föreslogs i lagrådsremissen.

17 b § AOst (i lagrådsremissen 32 §)

Enligt nuvarande bestämmelser i 17 § AOst kan den som anordnar en offentlig tillställning åläggas att bekosta ordningshållning genom polispersonal och förordnade ordningsvakter. Riksdagen har satt i fråga om avgift skall få krävas när fråga är om ideellt inriktade offentliga tillställningar. Farhågor har emellertid såväl under riksdagsbehandlingen som i remissvar över ordningsstadgutredningens betänkande uttryckts för att anordnare, om kostnadsbefrielse medges, skulle underlåta att fullgöra de ordningshållningsuppgifter som även därefter skall ligga på dem. I utredningsförslaget och i lagrådsremissen föreslås regler som avses hindra att så sker. Dessa innebär bl. a. att det på förhand skall fastställas hur kravet på ordning och säkerhet vid tillställningar skall tillgodoses. Vidare skall en anordnare som normalt är

befriad från betalningsskyldighet och som anordnar en tillställning utan tillstånd gå miste om kostnadsbefrielsen. För den föreslagna befrielsen ställs således som villkor att anordnaren fullgör sin ansöknings- eller anmälningsskyldighet och därmed gör det möjligt för polisen att före tillställningen fastställa bl. a. vilka uppgifter i fråga om ordningshållning som han skall ha.

Till den del anordnarens ersättningsskyldighet går utöver de merkostnader som har orsakats av hans underlåtenhet att iaktta föreskriven tid för ingivande av ansökan eller anmälan om tillställningen får påföljden enligt lagrådet karaktären av en straffsanktion. Det är ju fråga om att ålägga en enskild skyldighet att betala för viss offentlig verksamhet som annars skulle ha bekostats av det allmänna. Ersättningsskyldighetens anknytning till de faktiska kostnaderna gör att försummelser som ter sig ganska likvärdiga kan föranleda sanktioner av mycket varierande kunnbarhet, anför lagrådet. Härtill kommer att det vid en tillställning som anordnas i vinningsssyfte av annan än en ideell förening redan av huvudregeln i 17 § följer att anordnaren kan åläggas att ersätta polisens samtliga kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Den som enligt 17 § har blivit förpliktad att ersätta polisens kostnader för ordningshållning kan inte åläggas någon ytterligare betalningsskyldighet enligt sanktionsregeln vid underlåtenhet att göra ansökan eller anmälan i rätt tid. Lagrådet anser att sanktionsregeln leder till godtyckliga resultat och föreslår att den begränsas till att avse sådana merkostnader som blir en följd av anordnarens underlåtenhet att följa de föreskrifter som gäller.

Jag vill framhålla att den sanktionsregel som avser försummelser i fråga om ansöknings- eller anmälningsskyldigheten enligt förslaget i lagrådsremissen blir tillämplig bara om anordnaren har åsidosatt bestämmelserna i AOst på ett påtagligt sätt. Det förutsätts sålunda att anordnaren försummar att göra ansökan eller anmälan inom den tid som anges i 14 resp. 15 §, att försummelsen leder till att polisstyrelsen inte hinner meddela sitt beslut innan tillställningen skall hållas och att anordnaren ändå håller tillställningen. Av huvudregeln i 17 § följer att vissa anordnare normalt inte skall åläggas att ersätta polisens kostnader. Enligt min mening måste det anses fullt rimligt att som villkor för den särbehandling som kostnadsbefrielsen innebär i princip kräva att anordnaren någorlunda lojalt följer de föreskrifter som ges i AOst. Det kan förtjäna påpekas att försummelser av det slag som förutsätts för att sanktionsregeln skall bli tillämplig kan leda till stora svårigheter för polisen. Den omständigheten att regeln i praktiken inte kommer att drabba en anordnare som inte gör sig skyldig till något annat än att han kommer in något sent med sin ansökan eller anmälan ser jag för min del närmast som en – i och för sig väl motiverad – återhållsamhet med användning av sanktionsregler. Att sanktionsregeln inte drabbar den som redan enligt huvudregeln åläggs att betala polisens samtliga kostnader för ordningshållningen – alltså också de kostnader som föranleds av försummel-

ser från hans sida – är enligt min mening helt naturligt. Vad jag nu har anfört hindrar i och för sig inte att sanktionsregeln i enlighet med lagrådets förslag begränsas till att gälla de merkostnader för polisen som beror på anordnarens försummelse. För det fallet att anordnaren åsidosätter polisens ordnings- och säkerhetsföreskrifter för tillställningen föreslogs också i lagrådsremissen en sanktionsregel med en sådan innebörd. När det gäller försummelse i fråga om ansöknings- eller anmälningsskyldigheten kan det befaras att en sanktionsregel som avser bara polisens merkostnader till följd av försummelsen blir mindre effektiv än en regel som gör det möjligt att ålägga anordnaren att betala alla polisens kostnader för ordningshållning. Med hänsyn till intresset av att en sanktionsregel inte drabbar vissa anordnare hårdare än andra är jag emellertid beredd att godta lagrådets förslag.

En svårighet med den lösning som jag sålunda förordar är att det i praktiken ofta kan vara svårt att särskilja de merkostnader som beror på en försummelse att ge in ansökan eller anmälan i tid. Jag förordar därför att det föreskrivs att polisstyrelsen skall uppskatta merkostnaderna till skäligt belopp, om de inte kan beräknas med tillräcklig säkerhet. Som lagrådet föreslår bör sanktionsregeln utformas så att det klarare än i det remitterade förslaget framgår att regeln normalt skall tillämpas men att nedsättning eller eftergift kan ske, om särskilda skäl föreligger till det. Som jag anförde i lagrådsremissen bör polisstyrelsen alltså få möjlighet att anpassa betalningsskyldigheten efter omständigheterna i det enskilda fallet. I fråga om anordnare som inte kan åläggas betalningsskyldighet enligt 17 § bör enligt min mening nedsättning av skyldigheten att betala polisens merkostnader ofta kunna bli aktuell, när kostnaderna för ordningshållningen inte är förhållandevis ringa.

För att ytterligare klarlägga att den nu behandlade regeln skall betraktas som en viss inskränkning i den föreslagna kostnadsbefrielsen anser jag att den bör placeras i anslutning till reglerna i 17 § om kostnader för ordningshållning och få beteckningen 17 b §. Jag biträder lagrådets förslag att talan mot länsstyrelsens beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 b § skall föras hos kammarrätten. Beslut om sådan ersättningsskyldighet bör, som lagrådet påpekar, inte gälla innan beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma bör enligt min mening gälla i fråga om beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 §. Vad jag nu har förordat föranleder ändringar i 27 §.

27 § AOst

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående bör 27 § AOst ändras i enlighet med lagrådets förslag att talan mot länsstyrelsens beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b § skall föras hos kammarrätten och att beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 b inte skall gälla innan det har vunnit laga kraft. Enligt min mening bör dock också ändringen i sistnämnda hänseende gälla både 17 och 17 b §§. Härutöver bör vissa redaktionella ändringar göras i 27 §.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen till

1. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617),
2. lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster med vidtagna ändringar.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Förslag till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)	2
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster	10
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1978-11-30	13
1 Inledning	13
2 Allmän motivering	14
2.1 Ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster	14
2.1.1 Förslaget i stort	14
2.1.2 Närmare om förutsättningarna för befrielse från kostnadsansvaret	20
2.1.3 Anordnarens skyldigheter	23
2.1.4 Prövningsförfarandet	25
2.1.5 Sanktionsregeln	29
2.2 Tillståndskravet för motortävlingar	30
2.3 Uppställning av föremål på gångbanor	32
3 Upprättade lagförslag	33
4 Specialmotivering	34
4.1 Begreppet polisstyrelse	34
4.2 Språkliga justeringar	34
4.3 Allmänna ordningsstadgan	34
4.4 Lagen om allmänna sammankomster	36
5 Hemställan	37
6 Beslut	37
<i>Bilaga 1. Ordningsstadgeutredningens betänkande</i>	<i>39</i>
<i>Bilaga 2. Sammanställning av remissyttranden</i>	<i>115</i>
<i>Bilaga 3. De remitterade författningsförslagen</i>	<i>130</i>
Utdrag av lagrådets protokoll 1979-01-25	139
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1979-09-06	151

