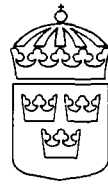


Konstitutionsutskottets yttrande

1992/93:KU7y

Ny ordningslag m.m.



1992/93
KU7y

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 7 maj 1993 avge yttrande över proposition 1992/93:210 om ny ordningslag m.m. jämte vissa motioner från allmänna motionstiden och eventuella följdmotioner, såvitt avser konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet behandlar i detta yttrande frågan om bemyndigande för kommunerna att besluta om lokala ordningsföreskrifter samt rätten för kommunerna att ta ut avgifter för upplåtelser och för polisen att i vissa fall ta betalt för viss ordningshållning av den som anordnar en allmän sammankomst i vinstsyfte.

Propositionen

I propositionen föreslås att föreskrifter om ordning och säkerhet som är generellt tillämpliga för hela landet samlas i en ny ordningslag. Lagförslaget innehåller liksom nu gällande regler bemyndigande för regeringen eller efter regeringens bemyndigande för kommunerna att besluta om lokala ordningsföreskrifter. Enligt departementschefen finns det inte något hinder mot att regeringen till kommunerna överlämnar hela den normgivningsbefogenhet som regeringen får genom ett bemyndigande att meddela föreskrifter om ordningen på allmän plats. En lokal föreskrift får innehålla endast sådana bestämmelser som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats eller för att förebygga att människors hälsa skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Genom en lokal föreskrift får inte läggas onödigt tvång på allmänheten eller annars göras någon obefogad inskränkning i den enskildes frihet (3 kap. 8–9, 12 §§).

Av grundläggande betydelse för ordningslagstiftningen är begreppet allmän plats. Detta begrepp ersätts enligt förslaget av uttrycket offentlig plats. Med offentlig plats enligt förslaget till ordningslag avses i huvudsak detsamma som med allmän plats enligt den nu gällande allmänna ordningsstadgan. En utvidgning görs emellertid så till vida att även

t.ex. parkeringsplatser, s.k. inetorg och väntsalar som kan sägas användas för allmän trafik skall anses utgöra offentlig plats vare sig området eller utrymmet är beläget inom- eller utomhus.

I regeringsformen används uttrycket allmän plats i 2 kap. 1 § 4 som anger att demonstrationsfrihet är frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Genom 8 kap. 7 § första stycket 5 regeringsformen ges möjlighet för regeringen att efter bemyndigande meddela föreskrifter som avser trafik eller ordningen på allmän plats. Uttrycket offentlig plats i förslaget till ordningslag har en mer begränsad innebörd än regeringsformens begrepp allmän plats, som enligt den nu aktuella propositionen (s. 59) får anses avse för allmänheten tillgängliga områden utom skog och mark. Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § förslaget till ordningslag allmänna vägar samt gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål, områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får enligt förslaget föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser och vissa järnvägsområden i vissa sammanhang skall jämföras med offentliga platser under förutsättning av att områdena är tillgängliga för allmänheten.

De nuvarande kraven på tillstånd eller anmälan för att få anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behålls i förslaget i huvudsak oförändrade. Anmälningsskyldigheten utvidgas emellertid till att generellt omfatta allmänna sammankomster inomhus inom områden som redovisas i detaljplan och offentliga tillställningar som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller för att trafiken störs.

Yttrandefrihetsutredningen ansåg att kravet på tillstånd för att få anordna en sammankomst eller en demonstration kunde inbjudas till en tvivelaktig tillämpning och föreslog att tillståndsreglerna avskaffades (SOU 1983:70 s. 105). Föredragande statsrådet uttalade i lagstiftningsärendet (prop. 1986/87:151 s. 74) att han för sin del såg ett betydande värde i utredningens förslag i syfte att förebygga ett tvivelaktigt handhavande av myndigheternas befogenheter gentemot medborgare som vill utöva sin frihet att ordna och delta i demonstrationer och sammankomster. Den faktiska innebörden av vad som redan gällde torde emellertid i själva verket inte ligga långt ifrån vad utredningen föreslagit. Det fanns enligt föredragande statsrådet goda skäl som talade för den nuvarande ordningen med krav på tillstånd — skäl som inte kunde avfärdas utan vidare.

Den mötesfrihet som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna omfattar enligt 2 kap. 1 § 3 regeringsformen frihet att bevista en sammankomst för upplysning, meningsyttring eller liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. I proposition 1979/80:17

framhölls att det på goda grunder kunde hävdas att försiktighet borde iaktas när det gällde att införa sådana begränsningar i mötesfriheten som i och för sig var förenliga med regeringsformen, t.ex. ett kostnadsansvar för samhällets ordningshållning vid allmänna sammankomster.

Enligt förslaget till ordningslag skall den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning kunna åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av sammankomsten eller tillställningen. På motsvarande sätt som nu skall dock vissa ideella föreningar med syfte att främja bl.a. allmännyttiga såsom religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål, som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning vara undantagna från möjligheten att åläggas skyldighet att ersätta polisens kostnader.

Departementschefen anser det vara befogat att i vissa undantagsfall då rent kommersiella intressen utgör syftet med en allmän sammankomst, t.ex. s.k. pop- eller rockgalor och liknande konserter, låta anordnaren bära kostnaden för ordningshållningen, om denna på grund av väntad publiktillströmning eller andra särskilda orsaker blir omfattande.

Tillstånd av polisen skall enligt förslaget liksom nu krävas för att få använda vissa offentliga platser på annat sätt än som stämmer överens med det ändamål för vilket platsen upplåtits eller som är allmänt vedertaget. Tillstånd skall inte krävas, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Enligt propositionen skall i likhet med vad som nu gäller polismyndigheten vara tillståndsmyndighet och kommunens intressen tillgodoses genom en vetorätt. Ett yttrande av en kommun i ett tillståndsärende skall kunna förenas med de villkor som behövs för att tillgodose kommunens intressen som ägare eller förvaltare av den offentliga platsen eller de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om markanvändning, stadsbilden eller trafiken. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som kommunen ställt upp. Kommunernas uppgifter inom byggnads-, plan-, miljö- och trafikområdet medför att de har viktiga intressen att bevaka när det gäller att upplåta offentliga platser för andra ändamål än de som området avsatts för. Polismyndighetens huvudsakliga uppgift är att bevaka ordningssynpunkter i samband med användningen av offentliga platser. Kommunen å sin sida har mer övergripande samhällsintressen att bevaka i detta sammanhang. Vidare måste enligt propositionen de politiska målsättningarna i en kommun tillåtas spela roll för kommunens ställningstagande till ianspråktagande av offentlig plats för något annat ändamål än det för vilket området avsatts.

Enligt 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för upplåtelser å allmän plats (avgiftslagen) har en kommun, bl.a. under förutsättning av att tillstånd lämnats, rätt att ta ut avgift för upplåtelsen. Grunderna för beräkning av avgifterna bestäms av kommunfullmäktige. Fullmäktige skall därvid beakta ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna och övriga omständigheter.

I propositionen föreslås att kommunerna skall kunna ingå civilrättsliga nyttjanderättsavtal beträffande kommunal tomtmark som utgör offentlig plats. Upplåtelse av det slaget skall därför undantas från regleringen i avgiftslagen. Enligt departementschefen bör i de flesta fall möjligheten för kommunen att upplåta offentlig plats med nyttjanderätt vara utesluten genom kravet på tillstånd för att ta i anspråk offentlig plats. Upplåtelse av ett sådant område bör ske endast i den särskilda ordning som föreskrivs i ordningslagen, och avgift för upplåtelsen bör liksom nu tas ut enligt avgiftslagen.

I de fall då kvartersmark som förvaltas av kommunen blivit offentlig plats har detta skett endast genom att kommunen har tillåtit viss trafik på området eller upplåtit platsen för exempelvis allmän parkering. Den situationen skiljer sig således inte från de fall där marken ägs av en enskild fastighetsägare. En sådan fastighetsägare kan fritt upplåta sin mark för skilda ändamål även om marken utgör offentlig plats enligt ordningslagstiftningen. Då det gäller kvartersmark som står under kommunens förvaltning har kommunen inte heller sådan begränsad förfoganderätt som anses gälla i fråga om gator eller liknande offentliga platser. När en kommun upplåter kvartersmark som förvaltas av kommunen med nyttjanderätt, bör kommunen i likhet med en enskild fastighetsägare ha rätt att träffa överenskommelse med nyttjanderättshavaren om ersättningen. Uppgifter av detta slag undantas därför från regleringen.

Svenska kommunförbundet har upprättat ett normalförslag till lokal ordningsstadga. Där finns bl.a. en bestämmelse som rör penninginsamling. Enligt propositionen (s. 142) kan det även i framtiden finnas behov av lokala bestämmelser om penninginsamling. Undantag för tillståndskrav för sådan verksamhet bör enligt departementschefen göras i de fall då penninginsamling är ett led i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som i sig är tillståndskrävande. Penninginsamling i samband med gatumusik, där musikanten ställer fram t.ex. en instrumentlåda för penningbidrag bör enligt departementschefen inte omfattas av kravet på tillstånd.

Slutligen skall nämnas att det enligt departementschefen bör åläggas kommunen att på egen bekostnad kungöra föreskrifterna i länets författningssamling. Beslutet bör också anslås på vederbörligt sätt och föras in i ortstidning. Det bör enligt propositionen ankomma på regeringen att i förordning meddela föreskrifter om detta.

Konstitutionsutskottet har hösten 1992 behandlat frågan om kommunala författningssamlingar (1992/93:KU1). Utskottet uttalade som sin mening att regeringen bör låta frågan om publicering av kommunernas och landstingens författningar bli föremål för närmare överväganden. Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalande. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet. Om kommunerna i framtiden åläggs att hålla kommunala författningssamlingar får enligt propositionen kungörande av lokala föreskrifter övervägas på nytt.

Motion 1992/93:Ju21 av Sten Svensson (m) vänder sig mot att kommunen även fortsättningsvis skall ha vetorätt när det gäller tillstånd att ta i anspråk offentlig plats. Motionären framhåller att möjligheterna att få ställningstagandet omprövat är små. Eftersom det avgörande i frågan är hänsynen till ordning och säkerhet är tillståndsgivningen i första hand en sak för polisen. Kommunens intressen kan tillgodoses genom en möjlighet att avge yttrande, som dock inte bör vara bindande för tillståndsmyndigheten. I motionen tas också upp frågan om rätten för kommunen att bestämma avgift vid upplåtelse av offentlig plats. Motionären anser att avgiftslagens regler inte utesluter att avgifter bestäms olika för olika näringsidkare. Det finns således utrymme för att ta ovidkommande hänsyn, vilket skulle snedvrída konkurrensen. En bättre ordning vore enligt motionären att avgiftslagen klart och tydligt skall bestämmas så att alla näringsidkare behandlas lika.

I motion 1992/93:Ju827 av Gudrun Norberg (fp) från den allmänna motionstiden 1993 begärs att tillståndsavgiften för sparbösseinsamlingar skall utgå med samma belopp som för torgmöte samt i samband med sådant möte inkluderas i denna avgift.

Konstitutionsutskottets överväganden

Konstitutionsutskottet tillstyrker propositionens förslag. Även när det gäller de i motion Ju21 behandlade frågorna om kommunal vetorätt vid tillståndsgivning och om avgiftslagens innehåll delar konstitutionsutskottet således bedömningarna i propositionen.

Konstitutionsutskottet vill emellertid understryka vikten av att avgifter inte bestäms till så höga belopp att mötes- och yttrandefriheterna i realiteten begränsas. När det gäller motion Ju827 får utskottet hänvisa till att det av förordningen (1992:261) om avgifter för vissa ärenden enligt lagen (1956:618) om allmänna sammankomster numera framgår att vid t.ex. penninginsamling i samband med torgmöte skall endast en avgift tas ut och därvid enligt lägsta avgiftsklass.

Konstitutionsutskottet förutsätter vid sin bedömning av regeringsförslagen att utvecklingen i fråga om tillämpningen av ordningslagens bestämmelser rörande kostnader för ordningshållning vid allmänna sammankomster följs inom regeringskansliet. Konstitutionsutskottet utgår därvid ifrån att behövliga initiativ tas, om det visar sig att orimliga konsekvenser för mötesfriheten uppstår.

Stockholm den 6 maj 1993

På konstitutionsutskottets vägnar

Thage G Peterson

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Birger Hagård (m), Hans Nyhage (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Ingvar Johnsson (s), Hans Göran Franck (s), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd), Torgny Larsson (s), Inger René (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Henrik S Järrel (m)* och Ingela Mårtensson (fp)*.

* Ej närvarande vid justeringen av betänkandet

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Bengt Hurtig (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Särskilt yttrande

Henrik S Järrel anför:

Enligt min mening talar mycket för att anordnare av idrottstävlingar och andra sportevenemang skall behandlas på samma sätt som anordnare av t.ex. pop- eller rockgalor när det gäller att bära kostnaderna för samhällets ordningshållande. Det är med hänsyn till den grundlagskyddade mötesfriheten en tveksam ordning att ersättningsskyldighet kan åläggas anordnare av en allmän sammankomst medan anordnare av en offentlig tillställning undgår ersättningsskyldighet om anordnaren är ideell förening av visst slag. Som framhållits i ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 1979/80:17) kan det på goda grunder hävdas att försiktighet bör iakttas när det gäller att införa sådana begränsningar i mötesfriheten som t.ex. ett kostnadsansvar för samhällets ordningshållning vid allmänna sammankomster. Jag är emellertid inte nu beredd att förorda en annan utformning av kostnadsansvaret än den som föreslås i propositionen.