

Regeringens proposition

1982/83:9

om åtgärder mot alkoholförtäring på allmän plats och om lättnader i tillståndskravet för gatumusik;

beslutad den 22 juli 1982.

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

På regeringens vägnar

JAN-ERIK WIKSTRÖM

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas dels frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats, dels frågan om lättnader i tillståndskravet för gatumusik. Vad gäller den förstnämnda frågan föreslås att kommunernas möjligheter att i lokala ordningsstadgor meddela förbud mot alkoholförtäring på allmän plats behålls. I allmänna ordningsstadgan införs en bestämmelse som gör det möjligt för polisen att ta i beslag och förverka sprit, vin och starköl som påträffas hos den som överträder ett i lokal ordningsstadga meddelat förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. I fråga om gatumusiken införs lättnader i tillståndskravet genom att allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk skall få hållas utan tillstånd om de under vissa angivna förutsättningar kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.

Förslagen föranleder ändringar i allmänna ordningsstadgan och i lagen om allmänna sammankomster. Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1983.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs att 7, 28 och 30 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

De ytterligare föreskrifter i avseende å den allmänna ordningen, som för kommun eller del därav finnas erforderliga och ej angå förhållanden, om vilka annorledes är bestämt, meddelas i lokal ordningsstadga.

Föreslagen lydelse

7 §

De ytterligare föreskrifter i avseende å den allmänna ordningen, som för kommun eller del därav finnas erforderliga och ej angå förhållanden, om vilka annorledes är bestämt, meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, i lokal ordningsstadga av kommun eller länsstyrelse i den ordning som föreskrivs i 23 §.

Vid meddelande av sådan föreskrift skall tillses att därigenom icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

28 §¹

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.

Den som bryter mot 2–6 §§ eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § första stycket 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 straffas enligt första eller andra stycket denna paragraf. Detta gäller inte, om vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att förhindra förseelsen.

30 §²

Vapen som använts i strid med 6 § första eller andra stycket och för

Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och

¹ Senaste lydelse 1979:970.

² Senaste lydelse 1973:1178.

Nuvarande lydelse

vapnet avsedd ammunition må, efter ty prövas skäligt, förklaras förverkade till kronan.

Har anordnare av offentlig tillställning begått överträdelse som i 29 § avses, må, efter ty prövas skäligt, förklaras förverkat till kronan vad som uppburits i avgifter eller eljest i ersättning för beivrande av tillställningen. Har vederlaget utgått i annat än penningar och finnes det ej i behåll, må i stället värdet förklaras förverkat.

Angående beslag av egendom, som kan antagas vara förverkad enligt denna paragraf, gälla bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med den avvikelsen att bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid ej gäller i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

Föreslagen lydelse

ammunition som är avsedd för vapnet får förklaras förverkade, efter vad som kan anses skäligt.

Om en anordnare av offentlig tillställning har begått en överträdelse som avses i 29 §, får vad som har uppburits i avgifter eller i annan ersättning för beivrande av tillställningen förklaras förverkat efter vad som kan anses skäligt. Om vederlaget har utgått i annat än pengar och om vederlaget inte finns i behåll, får i stället värdet förklaras förverkat.

Spritdrycker, vin eller starköl, som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid med bestämmelse som har meddelats med stöd av 7 § första stycket skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Vad som har sagts nu gäller också i fråga om spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

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

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen om allmänna sammankomster (1956:618) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Utan tillstånd av polismyndigheten må allmän sammankomst ej hållas å gata, torg, park eller annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, å sådan del av hamnområde som är tillgänglig för allmänheten eller å allmän väg eller annat område som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel.

Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

En allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk får hållas utan tillstånd enligt första stycket, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Senaste lydelse 1974:580.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammanträde
1982-06-10

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Molin

Föredragande: statsrådet Boo.

Lagrådsremiss om åtgärder mot alkoholförtäring på allmän plats och om lättnader i tillståndskravet för gatumusik

1 Inledning

I februari 1977 tillkallade regeringen en särskild utredare¹ (Kn 1977:02), ordningsstadgeutredningen, med uppdrag att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan (1956:617) i syfte att anpassa stadgan till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Utredningen skulle också behandla ett antal särskilda frågor som angavs i direktiven.

Ordningsstadgeutredningen avlämnade i december 1981 delbetänkandet (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m. I betänkandet behandlas dels frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats, dels frågan om lättnader i tillståndskravet för gatumusik. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Föredraganden

2.1 Översynsarbetet

Allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst) innehåller dels ordningsföreskrifter för allmänna platser, dels föreskrifter om offentliga tillställningar.

¹ Lagmannen Erik Neergaard

Allmän plats enligt AOst är gata, torg, park och annan plats som enligt fastställd stads- eller byggnadsplan utgör allmän plats och som har upplåtits för avsett ändamål. Även för allmänheten tillgänglig del av hamnområde, allmän väg eller annat område som är upplåtet till eller används för allmän samfärdsel utgör allmän plats (1 § 1 st.).

AOst innehåller endast grundläggande ordningsföreskrifter. Enligt 7 § första stycket AOst får de ytterligare ordningsföreskrifter som behövs för en kommun eller del av en kommun meddelas i lokal ordningsstadga. Sådana föreskrifter får inte gälla förhållanden som regleras i annan ordning. Vid meddelande av lokala ordningsföreskrifter skall enligt 7 § andra stycket ses till att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Vidare får i lokal ordningsstadga bestämmas att sådana till allmänt begagnande upplåtna områden som inte utgör allmän plats i allmänna ordningsstadgans mening vid tillämpning av de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller av föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats (1 § 2 st.).

Enligt 23 § AOst skall lokala ordningsstadgor antas av kommunfullmäktige på förslag av eller efter hörande av berörda myndigheter. Beslutet skall underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen kan själv förordna i ämnet, om kommunfullmäktige inte antar en lokal ordningsstadga med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Beslutet skall i så fall underställas regeringen. Fullmäktiges beslut om antagande, upphävande eller ändring av lokal ordningsstadga överklagas genom kommunalbesvär (27 § 2 st.). Länsstyrelsens beslut i underställningsärendet överklagas hos regeringen genom besvär (27 § 4 st.).

Förseelser mot de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller mot en bestämmelse i en lokal ordningsstadga bestraffas enligt 28 § med böter högst 500 kr. eller, vid grövre förseelser, med dagsböter.

AOst beslutades vid sin tillkomst av regeringen ensam efter hörande av riksdagen. Sedan stadgan beslutades har den nya regeringsformen (RF) tillkommit. Dess bestämmelser om normgivningsmakten skiljer sig i väsentliga delar från vad som gällde när AOst kom till. En stor del av bestämmelserna i AOst skulle enligt RF:s principer om normgivningsmakten kräva lagform. Andra bestämmelser skulle kunna meddelas av regeringen endast efter ett bemyndigande av riksdagen. Åter andra bestämmelser skulle regeringen utan bemyndigande kunna meddela i form av verkställighetsföreskrifter. Även om ett flertal av föreskrifterna i AOst sålunda inte har tillkommit i den ordning som RF föreskriver gäller föreskrifterna ändå med stöd av punkt 6 övergångsbestämmelserna till RF.

Ordningsstadgeutredningen har fått i uppdrag att anpassa AOst till RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. Utredningen skall bl. a. överväga vilka bestämmelser som bör beslutas av riksdagen genom lag och i vilken utsträckning regeringen – med eller utan möjlighet till subdelegation till kommun eller förvaltningsmyndighet – bör bemyndigas att meddela före-

skrifter. Utöver detta allmänna översynsuppdrag skall utredningen behandla några särskilda frågor som anges i direktiven eller som under arbetets gång har överlämnats till utredningen. En fråga gäller förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. En annan fråga gäller lättnader i bestämmelserna om tillståndstvång för gatumusik. Utredningen har behandlat båda dessa frågor i sitt delbetänkande Alkoholförtäring på allmän plats m. m., vilket har remissbehandlats.

I det följande tar jag upp de två frågor som utredningen har behandlat i det nyss angivna delbetänkandet.

2.2 Alkoholförtäring på allmän plats

2.2.1 Bakgrund

A Ost saknar bestämmelser om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. I förarbetena till stadgan (SOU 1954:37, prop. 1956:143) förordades att regleringen på området – om sådan alls behövdes – borde ske i form av lokala ordningsföreskrifter. Ordningsstadgeutredningen har under hösten 1979 gått igenom alla då gällande lokala ordningsstadgor. Utredningen fann att förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats vid den tiden fanns i 32 lokala stadgor.

Frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats har vid skilda tillfällen prövats av regeringen i besvärssärenden angående fastställelse av lokala ordningsstadgor. Även JO har prövat frågan i samband med inspektion av en länsstyrelse (JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 560 ff). Prövningen har i regel gällt om förbudens omfattning har varit förenliga med 7 § andra stycket AOst, dvs. en prövning om förbuden har lagt onödigt tvång på allmänheten eller eljest har gjort obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Regeringen fann i ett besvärssärende som avgjordes våren 1981 (regeringsbeslut den 19 mars 1981, nr 6) att det med hänsyn till 7 § andra stycket AOst inte var möjligt att fastställa ett generellt förbud i lokal ordningsstadga som, förutom spritdrycker, vin och starköl, omfattar även öl. Däremot skulle det enligt beslutet vara möjligt att införa ett sådant förbud begränsat till någon särskilt angiven plats i kommunen om det finns starka skäl för åtgärden.

Av visst intresse i detta sammanhang är vilka ingripanden som kan ske enligt andra författningar än AOst vid alkoholförtäring på allmän plats. Jag vill till en början erinra om att den straffbestämmelse för fylleri som tidigare fanns i 16 kap. 15 § brottsbalken upphävdes genom lagstiftning år 1976. Samtidigt antogs lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1977. LOB föreskriver bl. a. att polisman får omhänderta den som på allmän plats, utom- eller inomhus, anträffas berusad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel, om han till följd av berusningen är ur stånd att ta vård om

sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan. I sammanhanget bör också nämnas stadgandet i 16 kap. 16 § brottsbalken om förargelseväckande beteende. Straffbestämmelsen riktar sig mot den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen betar sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Bestämmelsen har emellertid ett begränsat intresse i detta sammanhang. Högsta domstolen har nämligen i en dom den 5 november 1981 (NJA 1981 s. 1010) ogillat ett åtal för förargelseväckande beteende med motiveringen att offentlig spritförtäring kan anses som allmänt förargelseväckande endast om något förargelseväckande moment utöver själva spritförtäringen tillkommer. Slutligen vill jag nämna att ingripande mot ordningsstörningar på bl. a. allmänna platser kan ske med stöd av 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Enligt det angivna lagrummet kan den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör omedelbar fara för denna omhändertas av polisen. LTO och LOB ses f. n. över av LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03).

Vid 1979/80 års riksdag föreslogs i två motioner (1979/80:1020 och 1112) lagstiftning som skulle innebära förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och möjlighet till beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker vid överträdelse av sådant förbud. Justitiekommittén (JuU 1980/81:6) hemställde att yrkandet om ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats inte skulle bifallas. Utskottet uttalade bl. a. att det finns lagtekniska svårigheter att bestämma omfattningen av förbudet och att det kan uppstå svårigheter att i praktiken upprätthålla förbudet. Utskottet erinrade om de möjligheter som kommunerna har att förbjuda alkoholförtäring på allmän plats i lokala ordningsstadgor. I avvaktan på resultatet av bl. a. ordningsstadgeutredningens pågående arbete borde enligt utskottet någon åtgärd från riksdagens sida inte vidtas med anledning av motionsyrkandena i fråga om beslag och förverkande. Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionerna. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Även vid 1980/81 års riksdag väcktes en motion (1980/81:1913) i frågan. Justitiekommittén (JuU 1981/82:2) vidhöll sin bedömning från år 1980 och framhöll att det är i hög grad tveksamt om en kriminalisering av det slag som förordades i motionen är en från alkoholpolitisk synpunkt lämplig åtgärd. Enligt utskottet är en generell straffrättslig reglering inte heller påkallad från ordningssynpunkt. Behovet av att av ordningsskäl kunna ingripa mot alkoholförtäring på allmän plats torde enligt utskottet tillgodoses genom straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende och genom den möjlighet som kommunerna har att i lokala ordningsstadgor förbjuda sådan förtäring. Utskottet hemställde därför att riksdagen skulle avslå motionen i angiven del. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

2.2.2 Behovet av åtgärder

Ordningsstadgeutredningen framhåller att det under senare år har riktats en växande kritik mot ordningsläget på vissa allmänna platser. Från polishåll har för utredningen framhållits att ordningsproblemen i många fall har ett direkt samband med alkoholförtäring på allmän plats. Det är enligt utredningen en allmän erfarenhet att störningar av det slag det här är fråga om främst uppkommer inom vissa centrumområden i större tätorter. Grupper av ungdomar eller äldre, ofta med alkoholproblem och andra sociala problem, söker sig till centrala torg, parker, köpcentra osv. där de öppet dricker alkohol. Ordningsstörningar är en vanlig följd av alkoholförtäringen. Enligt utredningen torde de ordningsproblem som har sin grund i offentlig alkoholförtäring till stor del bero på att polisen inte har rättsliga möjligheter att ingripa på ett tillräckligt tidigt stadium och på att de sanktionsmedel som står till buds inte är tillräckligt effektiva. Sålunda kan enligt vad utredningen framhåller ett ingripande med stöd av LTO ske först när ordningen redan har blivit påtagligt störd. Möjligheten till ett ingripande med stöd av straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende är i de fall som nu är i fråga begränsade. Mot bakgrund bl. a. härav anser utredningen att det finns ett klart behov av en särskild reglering som möjliggör ett effektivt ingripande mot sådan alkoholförtäring på allmän plats som sker under störande eller provocerande former eller som leder till ordningsstörningar av annat slag.

Remissinstanserna delar överlag utredningens synpunkt att det i ordningshänseende finns ett behov av att komma till rätta med alkoholförtäringen på allmän plats. Bl. a. flera polisstyrelser och kommuner vitsordar att ordningsproblemen på allmän plats till stor del har ett direkt samband med alkoholförtäring. Särskilt från polisens sida framhåller man att de nuvarande sanktionsmöjligheterna inte är tillräckligt effektiva.

För egen del vill jag först erinra om att frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats sedan länge har diskuterats i skilda sammanhang. Önskemålen om en reglering i ämnet har dikterats av alkoholpolitiska skäl eller av ordningsskäl. När ordningsstadgeutredningen nu har behandlat frågan är det ordningsskäl som har legat till grund för övervägandena. Flera remissinstanser har också betonat att de har gjort sina bedömningar med utgångspunkt i behovet av att komma till rätta med ordningsproblemen på allmän plats. Jag fäster stor vikt vid att flera instanser på lokal nivå, nämligen polisstyrelser och kommuner, har framhållit sambandet mellan ordningsproblem och det som man säger tilltagande missbruket av alkohol på allmän plats. Med ledning av vad utredningen och remissinstanserna har anfört finns det enligt min mening ett klart belegg för att det från ordningssynpunkt finns behov av att kunna reglera alkoholförtäringen på allmän plats. Jag erinrar om att det redan i dag finns möjligheter till en sådan reglering i lokala ordningsstadgor. Fråga är därför om det

därutöver finns ett behov av att reglera frågan generellt, t. ex. i AOst. En annan viktig fråga är vilka sanktionsmedel som är mest effektiva för att komma till rätta med problemen. Det är därvid naturligt att överväga möjligheterna till beslag och förverkande av drycker hos någon som överträder ett förbud mot alkoholförtäring. Dessa båda huvudfrågor avser jag att ta upp i det följande.

2.2.3 *Generella eller lokala förbud*

Ordningsstadgutredningen konstaterar att förslag till lagstiftning om generellt förbud mot alkoholförtäring på alla allmänna platser i landet har lagts fram vid skilda tillfällen. I riksdagen aktualiserades frågan senast vid behandlingen av motionerna 1979/80:1020 och 1980/81:1913. Riksdagen ställde sig då avvisande till tanken att man åter skulle tillgripa generella straffrättsliga medel i kampen mot alkoholmissbruket.

Utredningen anser att det kan anföras starka betänkligheter mot ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Utredningen framhåller därvid att ordningsstörningar i samband med alkoholförtäring förekommer främst på vissa mera centralt belägna allmänna platser i tätorterna och att förhållandena i dessa hänseenden varierar starkt från kommun till kommun. Utredningen betonar att förhållandena inom en kommun kan vara sådana att ett förbud inte behövs från ordningssynpunkt. Alkoholförtäring på allmän plats behöver nämligen enligt utredningen inte alltid befaras leda till ordningsstörningar eller uppfattas som stötande av en bredare allmänhet. Som exempel nämner utredningen förtäring av vin eller starköl vid måltider i samband med utflykter till olika rekreationsområden. Det kan enligt utredningens mening befaras att ett förbud som gäller även på platser där viss alkoholförtäring framstår som fullt godtagbar sannolikt skulle medföra att allmänhetens respekt för förbudet skulle komma att undergrävas också beträffande platser där ett förbud behövs av hänsyn till den allmänna ordningen. Enligt utredningen skulle även det förhållandet, att efterlevnaden av ett generellt förbud knappast skulle kunna övervakas effektivt, sannolikt medverka till att urholka respekten för förbudet.

Utredningen anser således att skäl av betydande stryka talar mot införandet av ett generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats. Däremot anser utredningen att kommunerna har förutsättningar att utforma ett lokalt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats på ett sådant sätt att de invändningar som kan riktas mot ett generellt förbud inte träffar de lokala förbuden. Utredningen framhåller bl. a. att kommunerna har en god överblick över ordningsläget på olika allmänna platser inom kommunen. En kommun som överväger att införa ett förbud mot alkoholförtäring i den lokala ordningsstadgan har därför, enligt utredningen, goda förutsättningar att bedöma beträffande vilka allmänna platser i kommunen som det från ordningssynpunkt kan vara motiverat att införa ett sådant

förbud och vilka alkoholdrycker som förbudet bör omfatta. Utredningen erinrar i detta sammanhang om att fastställelse i något fall har vägrats av lokala föreskrifter som omfattade förbud mot förtäring av öl på samtliga allmänna platser i kommunen. Utredningen gör emellertid inte några egna uttalanden om hur en lokal föreskrift om ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats bör utformas.

En i det närmaste enig remissopinion instämmer med utredningen i att något generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats inte bör införas. En sådan inställning redovisar bl. a. JK, RÅ, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, Svenska kommunförbundet, flertalet polisstyrelser samt samtliga hörda länsstyrelser och kommuner. I likhet med utredningen anser de att förbuden i fråga bör meddelas i lokala ordningsstadgor. Flera remissinstanser framhåller att allmänheten skulle uppfatta ett generellt förbud som ett alltför stort intrång i den personliga friheten och att förbudet därför inte skulle få någon förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Några instanser, bl. a. RÅ, pekar på de problem från övervakningssynpunkt som ett generellt förbud sannolikt skulle medföra. Endast ett par polisstyrelser förordar ett generellt förbud.

Några remissinstanser framhåller vikten av att förbuden mot alkoholförtäring i lokala ordningsstadgor begränsas till platser inom kommunen där verkliga problem föreligger. Till dessa remissinstanser hör RÅ, hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelsen i Stockholms län, polisstyrelsen i Luleå polisdistrikt och Nora kommun. Enligt kammarrätten i Jönköping bör förtäringförbuden i lokala ordningsstadgor inte utformas så generellt som nu tycks vara fallet. Kammarrätten anser att möjligheten att utfärda förbud borde begränsas till att gälla mera centralt belägna platser i tätorterna.

I likhet med utredningen och så gott som alla remissinstanser anser jag att det finns starka betänkligheter mot att införa ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Som flera remissinstanser har påpekat skulle säkerligen en stor del av allmänheten uppfatta ett sådant förbud som ett alltför stort ingrepp i den personliga friheten. Jag vill liksom utredningen och remissinstanserna understryka att det väsentliga är att ett förbud träffar de situationer där det finns ett verkligt behov av att komma till rätta med ordningsstörningar som är direkt förknippade med alkoholförtäringen. I detta avseende är en lokal reglering överlägsen en reglering som gäller generellt för hela landet. Jag finner det alltså ändamålsenligt att föreskrifter om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats liksom f. n. kan meddelas i lokala ordningsstadgor.

Som jag nyss har redovisat har det vid remissbehandlingen framkommit synpunkter på omfattningen av de lokala förbuden mot alkoholförtäring på allmän plats. Synpunkterna ger uttryck för att en viss restriktivitet bör iakttas i fråga om hur stora delar av en kommun som ett förbud bör omfatta. För egen del vill jag betona att fördelen med förbud i lokala ordningsstadgor

framför ett generellt förbud just är att resp. kommun kan välja ut de platser där det finns ett verkligt behov av en reglering. Om förbudet begränsas till vissa allmänna platser i kommunen kan man enligt min mening räkna med att det efterlevs i högre grad än om förbudet omfattar hela kommunen. Jag vill i detta sammanhang erinra om bestämmelsen i 7 § andra stycket AOst om att det vid meddelande av föreskrifter i lokal ordningsstadga skall tillses att det inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller eljest görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Tillämpningen av denna bestämmelse vid kommunfullmäktiges antagande av lokala ordningsstadgor och vid fastställelseprövningen bör enligt min mening ge goda garantier för att de lokala förbuden blir väl avvägda.

2.2.4 Beslag och förverkande

Den som bryter mot en bestämmelse i en lokal ordningsstadga om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats kan dömas till böter, högst femhundra kronor med stöd av 28 § AOst. Däremot finns inte i gällande lagstiftning någon bestämmelse om beslag och förverkande av de drycker som påträffas hos den som överträder ett sådant förtäringsförbud.

Allmänna bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. Den grundläggande bestämmelsen stadgar att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat kan tas i beslag. Bestämmelser om förverkande ges i 36 kap. brottsbalken. Bl. a. egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller om särskilda skäl i övrigt finns för förverkande.

Enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m. m. (förverkandelagen) kan alkoholhaltiga drycker och andra berusningsmedel som påträffas hos den som i berusat tillstånd har gjort sig skyldig till vissa militära brott eller hos den som har brutit mot bl. a. 4 § trafikbrottslagen, dvs. rattfylleri och rattonykterhet, förklaras förverkade, såvida inte särskilda skäl talar däremot. Vid bl. a. trafikonykterhetsbrotten kan förverkande av dryckerna inte bara ske hos gärningsmannen. Berusningsmedel som påträffas hos någon som har medföljt vid tillfället kan också förverkas under förutsättning att berusningsmedlen kan antas ha varit avsedda även för gärningsmannen. Spritdrycker, vin och starköl som har medförts vid offentlig tillställning i strid mot gällande bestämmelser kan också förverkas med stöd av förverkandelagen.

I de fall där alkoholförtäring på allmän plats sker under sådana omständigheter att handlandet kan bedömas som förargelseväckande beteende ger de allmänna bestämmelserna om beslag och förverkande i rättegångsbalken och brottsbalken möjlighet att omhänderta de alkoholdrycker som har använts som hjälpmedel vid brottet. Ordningsstadgeutred-

ningen är av den bestämda uppfattningen att effekterna av ett polisingripande vid överträdelse av ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats skulle bli avsevärt större, om alkoholen kunde tas i beslag och sedermera förverkas.

En förverkanderegeln bör enligt utredningens mening endast omfatta spritdrycker, vin och starköl. Utredningen erinrar om att kommunerna, enligt den praxis som har utbildats under senare år, saknar möjlighet att generellt förbjuda ölförtäring på allmän plats. Däremot synes kommunerna kunna förbjuda ölförtäring på sådana allmänna platser i kommunen där särskilt starka skäl talar för en sådan åtgärd. Behovet av en möjlighet att ta i beslag och förverka annat öl än starköl som förtärs på sådana platser torde enligt utredningens mening vara ringa. Utredningen framhåller att de ordningsstörningar som kan tänkas uppkomma i samband med ölförtäring i allmänhet härrör från ungdomar och att beslag och förverkande då ofta kan ske med stöd av 79 § lagen (1977:293) om handel med drycker.

Enligt utredningen bör beslag och förverkande kunna ske inte bara av den dryck eller de drycker som förtäringen har avsett utan överhuvudtaget av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som har överträtt förbudet, oavsett vem dryckerna tillhör. Detta torde enligt utredningen vara nödvändigt för att en förverkandebestämmelse skall bli tillräckligt effektiv. Utredningen föreslår vidare att förverkande skall kunna ske av sprit, vin eller starköl som påträffas hos någon som inte själv kan visas ha överträtt förbudet men som vid tillfället har varit i sällskap med den som har överträtt förbudet. Ett sådant förverkande bör dock enligt utredningen kunna ske bara om det är uppenbart att dryckerna har varit avsedda även för den ertappade.

Utredningen föreslår sålunda en bestämmelse enligt vilken förverkande skall ske av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som i strid mot en bestämmelse i lokal ordningsstadga förtär sådana drycker på allmän plats eller, under de förutsättningar jag nyss har angett, hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen. Beträffande förfarandet vid beslag och förverkande skall enligt förslaget förverkandelagen gälla i tillämpliga delar. Utredningen föreslår att förverkande inte skall ske, om särskilda skäl talar mot att dryckerna förverkas. Enligt förslaget skall bestämmelserna tas in i 30 § AOst.

Med något enstaka undantag tillstyrker remissinstanserna förslaget om beslag och förverkande av drycker i samband med överträdelse av förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. RÅ framhåller att en sådana möjlighet avsevärt skulle höja effekten av ett ingripande. Enligt Svenska kommunförbundet är ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats utan större effekt om inte förbudet kombineras med en bestämmelse om möjligheter till beslag och förverkande. Hörda polisstyrelser redovisar genomgående liknande synpunkter.

Även jag kan ansluta mig till utredningens förslag i denna del. Det torde stå helt klart att bötesstraffet i AOst inte är ett tillräckligt effektivt

sanktionsmedel i detta sammanhang. Jag ser det därför som ytterst angeläget att det vid sidan av straffbestämmelsen införs en regel som möjliggör beslag och förverkande av drycker som förtärs i strid med ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Förverkanderegeln bör gälla även i fråga om sådana platser som enligt 1 § andra stycket AOst kan ha likställts med allmän plats. I det följande tar jag upp några synpunkter i särskilda frågor som remissinstanserna har framfört.

Några remissinstanser har synpunkter på vilka slags drycker som bör omfattas av den föreslagna regeln. Rikspolisstyrelsen samt några länsstyrelser och polisstyrelser anser sålunda att beslag och förverkande bör kunna ske även av annat öl än starköl, under förutsättning att förbud mot förtäring av sådant öl har införts i en lokal ordningsstadga. Socialstyrelsen anser att även tekniska alkoholprodukter bör kunna omfattas av ett förbud i lokal ordningsstadga. Det förekommer enligt styrelsen ett visst missbruk av sådana produkter, såsom förgas- och brännvätskor, framförallt hos äldre alkoholskadade män. Styrelsen anser att förverkanderegeln bör gälla "alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel". Härigenom kommer enligt styrelsen både öl och tekniska alkoholprodukter att kunna förverkas.

För egen del anser jag att övervägande skäl talar för utredningens uppfattning att endast spritdrycker, vin och starköl bör omfattas av möjligheten till beslag och förverkande. Som utredningen framhåller torde kommunerna, enligt den praxis som har utbildats, endast kunna förbjuda förtäring av öl på sådana platser i kommunen där särskilt starka skäl talar för en sådan åtgärd. Enligt min mening torde det i dessa undantagssituationer inte föreligga något större behov från ordningssynpunkt att kunna beslagta och förverka öl. Jag vill liksom utredningen erinra om möjligheten att med stöd av 79 § lagen om handel med drycker beslagta och förverka öl hos personer under 18 år. Jag är f. n. inte heller beredd att låta förverkanderegeln omfatta de tekniska alkoholprodukter som socialstyrelsen har avsett. Om det skulle visa sig att det finns ett praktiskt behov av att kunna förverka sådana produkter får frågan prövas i ett senare sammanhang.

Några remissinstanser har särskilt uppehållit sig vid frågan om förverkande skall kunna ske av drycker som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som har överträtt en förbudsbestämmelse. Kammarrätten i Jönköping och statskontoret avstyrker förslaget i denna del under hänvisning till att bevis- och rättssäkerhetsproblem kan uppstå vid tillämpningen av bestämmelsen. Även vissa andra remissinstanser förutser tillämpningssvårigheter. Trots detta tillstyrker de förslaget eftersom de anser att bestämmelsen är nödvändig för att ingripandena skall bli effektiva. Stockholms tingsrätt och polisstyrelserna i Helsingborgs och Landskrona polisdistrikt anser att utredningen har ställt upp för stränga krav för förverkande av dryckerna. De menar att den föreslagna bestämmelsen om att det skall vara uppenbart att dryckerna har varit avsedda även för den som överträder förbudet ställer alltför höga krav på bevisningen. Enligt dessa remissinstan-

ser är det tillräckligt att man kan anta att dryckerna har varit avsedda för den som överträder förbudet. Rikspolisstyrelsen föreslår att ordet "uppenbart" i den föreslagna bestämmelsen ersätts av ordet "sannolikt".

Jag har förståelse för de farhågor som under remissbehandlingen har förts fram beträffande möjligheten att beslagta och förverka drycker även hos andra personer än dem som har överträtt ett förbud mot alkoholförtäring. Från rättssäkerhetssynpunkt finns det skäl att iaktta försiktighet med bestämmelser av detta slag. Samtidigt är det uppenbart att ingripandena påtagligt skulle förlora i effekt om inte den föreslagna bestämmelsen finns. I praktiken är det nämligen ofta så att den offentliga alkoholförtäringen förekommer i grupper av personer där dryckerna bjuds runt och där det således mera är en tillfällighet vem av de närvarande som ertappas med att dricka. För att möjliggöra effektiva ingripanden anser jag liksom utredningen att det är nödvändigt att förverkanderegeln får denna vidare omfattning. Regeln ställer emellertid stora krav på en omdömesgill användning för att inte i sammanhanget oskyldiga personer skall drabbas. Beviskravet måste därför ställas relativt högt. Vid remissbehandlingen av utredningens förslag har dock bl. a. från polishåll riktats kritik mot förslaget att det skall vara uppenbart att dryckerna har varit avsedda även för den som överträder ett förtäringförbud. Enligt min mening bör man ta hänsyn till dessa invändningar vid utformningen av förverkanderegeln. Beviskravet får alltså inte ställas så högt att det leder till praktiska tillämpningssvårigheter. Man kan också enligt min mening väga in det förhållandet att värdet av den egendom som kan tas i beslag och förverkas är förhållandevis ringa. Enligt min mening är det av rikspolisstyrelsen framförda förslaget att det skall vara sannolikt att dryckerna har varit avsedda även för den som har överträtt förbudet en lämplig lösning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag alltså att utredningens förslag till en förverkandebestämmelse genomförs, dock med den ändringen att förverkande hos någon som var i sällskap med den som bryter mot en bestämmelse om förbud mot alkoholförtäring skall kunna ske om det är sannolikt att dryckerna var avsedda för den som bröt mot bestämmelsen.

Utredningens förslag att förverkandelagens bestämmelser skall gälla i tillämpliga delar har inte mött någon erinran vid remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till förslaget. Det innebär att det förenklade beslagsförfarande som föreskrivs i lagen blir tillämpligt. Vidare kommer åklagaren att kunna besluta om förverkande även i fall där åtal för förseelsen inte väcks och strafföreläggande inte utfärdas.

2.2.5 Den lagtekniska lösningen

Jag har i det föregående förordat att ordningsstadgeutredningens förslag i frågan om alkoholförtäring på allmän plats genomförs. För genomförandet krävs vissa bedömningar med utgångspunkt i bestämmelserna om normgivningsmakten i RF.

De centrala delarna av normgivningen tillkommer enligt RF riksdagen ensam, medan regeringen grundar sin behörighet antingen direkt på föreskrifter i RF eller på delegering från riksdagen. I RF anges ett antal ämnen i vilka det i första hand ankommer på riksdagen att besluta, det s. k. primära lagområdet. Inom en del av detta område kan riksdagen genom lag delegera normgivningskompetens till regeringen. Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan regeringen t. ex. efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl. a. trafik eller ordning på allmän plats. Ett sådant bemyndigande medför inte rätt för regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket RF kan dock riksdagen i den lag som innehåller bemyndigandet föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelser av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. När riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan den samtidigt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s. k. subdelegation, enligt 8 kap. 11 § RF.

Enligt punkt 6 övergångsbestämmelserna till RF gäller äldre författning eller föreskrift utan hinder av att den inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpningen av RF. I punkten stadgas vidare att ett bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även fortsättningsvis.

Ordningsstadgutredningen konstaterar att föreskrifter om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats enligt RF i princip skall meddelas i lag, men att de faller inom ramen för det delegeringsbara området. Enligt utredningen följer det av övergångsbestämmelserna till RF att bemyndigandet i 23 § AOst för kommunerna att anta lokala ordningsstadgor fortfarande kan utnyttjas. För att kommunerna även i framtiden skall kunna besluta om lokala förbud behövs därför enligt utredningen inte några författningsändringar. Utredningen framhåller samtidigt att bemyndigandet för framtiden bör utformas så att riksdagen i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter och därvid medger att regeringen överlåter sin befogenhet åt kommunerna. Utredningen uppger att den avser att återkomma till denna fråga.

Vad därefter angår frågan om förverkande och beslag konstaterar utredningen att föreskrifter om förverkande endast kan meddelas i lag. Från systematisk synpunkt skulle det enligt utredningens mening vara lämpligast att ta in den föreslagna bestämmelsen om förverkande i förverkandelagen. Med hänvisning till 8 kap. 7 § andra stycket RF anser utredningen dock att förverkandebestämmelsen bör tas in i AOst. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen tas in i 30 § AOst.

Några remissinstanser har haft invändningar mot utredningens förslag från grundlagssynpunkt.

JK anser det säkrast att kommunernas normgivningsmakt på det nu diskuterade området, dvs. utfärdandet av lokala ordningsstadgor, ges stöd i lag i enlighet med RF:s bestämmelser. JK är således tveksam till om den

punkt i övergångsbestämmelserna till RF som kommer i fråga, nämligen punkt 6, medger att kommunerna antar nya lokala ordningsstadgor. JK pekar därvid på att AOst inte är en sådan författning som avses i punkt 6 andra meningen, eftersom den inte har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam. JK konstaterar alltså att AOst inte är en bemyndigandelag i RF:s mening. Endast om 23 § AOst ges en sådan utformning att den överensstämmer med 8 kap. 11 § RF är det enligt JK möjligt att som utredningen har föreslagit ta in förverkandebestämmelsen i AOst. JK ifrågasätter om inte bestämmelsen bör tas in i förverkandelagen.

Även socialstyrelsen anser att det skulle vara lämpligast att ta in förverkandebestämmelsen i förverkandelagen. Eftersom det i 8 kap. 7 § andra stycket RF anges att riksdagen i den lag som innehåller ett bemyndigande kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet, anser dock socialstyrelsen att förverkandebestämmelsen bör tas in i AOst. Hovrätten för Nedre Norrland ifrågasätter om det finns möjlighet att införa den föreslagna förverkanderegeln i AOst, eftersom stadgan inte innehåller något bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket RF.

För egen del vill jag anföra följande.

Kommunernas rätt att meddela föreskrifter i lokal ordningsstadga har tillkommit före RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. Numera skulle rätten att meddela sådana föreskrifter inte kunna grundas direkt på AOst. RF kräver nämligen, som jag tidigare har sagt, att riksdagen först i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter och därvid medger att regeringen överlåter sin befogenhet åt kommunerna. Ett sådant överlåtande skall ske i en förordning.

Enligt min mening bör man i möjligaste mån undvika att föregripa ordningsstadgeutredningens ställningstagande till hur AOst bör anpassas till RF:s bestämmelser. För att kunna införa den av utredningen föreslagna förverkandebestämmelsen kan jag emellertid inte finna annat än att bemyndigandet för kommunerna att meddela föreskrifter i lokal ordningsstadga redan nu måste utformas enligt RF:s principer. En förverkandebestämmelse av den art som utredningen föreslår måste nämligen enligt 8 kap. 7 § andra stycket RF tas in i en lag som innehåller ett bemyndigande som är utformat i enlighet med 8 kap. 7 § första stycket RF (jfr prop. 1981/82:94 s. 261). Eftersom en förverkandebestämmelse således förutsätter en bemyndiganderegeln i AOst finner jag inte anledning att gå närmare in på den av JK påtalade problematiken kring RF:s övergångsbestämmelser.

Jag föreslår alltså att det i AOst tas in en bemyndiganderegeln som följer RF:s principer om normgivningsmakten. Den grundläggande bestämmelsen om rätten att meddela lokala ordningsstadgor finns i 7 § AOst. I 23 § stadgas bl. a. att kommunfullmäktige antar stadgorna och att besluten skall underställas länsstyrelsen. Av samma paragraf framgår att länsstyrelsen själv

kan förordna i ett ämne, om fullmäktige inte antar en lokal ordningsstadga med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Med hänsyn härtill bör ett bemyndigande utformas så att inte endast kommunerna utan även länsstyrelserna får möjlighet att utfärda lokala ordningsföreskrifter. Bestämmelsen kan enligt min mening lämpligen tas in i 7 § AOst. Av bestämmelsen bör framgå att de ytterligare ordningsföreskrifter – utöver föreskrifterna i AOst – som behövs för en kommun eller del av en kommun meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av kommun eller länsstyrelse i den ordning som föreskrivs i 23 § AOst. Jag avser att sedermera återkomma till regeringen med förslag till en förordning, vari kommunerna och länsstyrelserna bemyndigas att meddela föreskrifter i lokal ordningsstadga.

Med denna ordning kan alltså formellt regeringen besluta om föreskrifter som reglerar lokala förhållanden. Enligt min mening torde det emellertid inte finnas några skäl att upprätthålla en sådan ordning i praktiken. Straffbestämmelsen i 28 § AOst bör dock ändras så att den formellt även omfattar regeringens föreskrifter. Med hänsyn till den pågående översynen av AOst bör inte några ytterligare ändringar av straffbestämmelsen göras nu.

Genom den ändring av 7 § AOst som jag nu har förordat blir det möjligt att ta in en förverkandebestämmelse i AOst. Däremot torde det inte, som ett par remissinstanser har föreslagit, vara möjligt att ta in bestämmelsen i förverkandelagen, eftersom bestämmelsen måste meddelas i en lag som innehåller ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket RF. Lika utredningen anser jag att bestämmelsen har en naturlig plats i 30 § AOst. Jag föreslår att 30 § ändras genom lag i enlighet med vad jag tidigare har förordat (2.2.4). Vissa redaktionella ändringar i paragrafen bör genomföras.

2.3 Tillståndskrav för gatamusik

2.3.1 Bakgrund

AOst innehåller förutom ordningsföreskrifter för allmänna platser också föreskrifter om offentliga tillställningar. Ytterligare ordningsföreskrifter kan meddelas i lokala ordningsstadgor. Allmänna sammankomster regleras i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS). Utförande av sång och musik på allmän plats har i regel ansetts kräva tillstånd antingen som offentlig tillställning eller allmän sammankomst eller enligt föreskrifter i lokala ordningsstadgor.

LAS är tillämplig på allmänna sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Sedan den 1 januari 1977 tillämpas LAS också på allmänna teaterföreställningar,

konserter, biografföreställningar och andra allmänna sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Tidigare reglerades dessa företeelser i AOst. Att reglerna fördes över från AOst till LAS hängde samman med att grundlagsskyddet för fri- och rättigheter förstärktes genom ändringar i 2 kap. RF år 1976. Bl. a. utvidgades det skyddade området för mötesfriheten till att omfatta även sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Samtidigt infördes bestämmelser som begränsade möjligheterna att göra ingrepp i de s. k. opinionsfriheterna. Sålunda får enligt 2 kap. 14 § RF mötes- och demonstrationsfriheterna begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot.

Av betydelse för den rättsliga regleringen av gatumusik är begreppet konstnärligt verk i RF och i LAS. Enligt vad departementschefen anförde i den proposition som föregick fri- och rättighetsreformen (prop. 1975/76:209) skall, vid en bedömning av om en konstnärlig framställning faller inom det grundlagsskyddade området, någon prövning av verkets konstnärliga värde i allmänhet inte göras. Avgörande skall i stället vara om verket till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform, t. ex. film eller musik. Endast om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att tala om framförande av konstnärligt verk bör, enligt departementschefen, uppträdandet inte betecknas som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk.

Enligt 12 § AOst och 3 § LAS fordras tillstånd för offentlig tillställning resp. allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd till allmän sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt av hänsyn till trafik eller allmän ordning. Ansökan om tillstånd till offentlig tillställning eller allmän sammankomst skall vara skriftlig och skall innehålla uppgifter om bl. a. tid och plats för tillställningen eller sammankomsten samt om dennas art och huvudsakliga utformning. Ansökan skall om möjligt ges in senast sjunde dagen före tillställningen eller sammankomsten.

Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en offentlig tillställning bl. a. om den hålls i strid mot ett beslut att den inte får äga rum. Rätt att upplösa en tillställning föreligger även om det vid denna förekommer något som strider mot lag eller om tillställningen föranleder oordning eller fara för de närvarande och andra åtgärder har visat sig otillräckliga. Möjligheterna att inställa eller upplösa en allmän sammankomst är, med hänsyn till skyddet för fri- och rättigheter, mera begränsade. I princip fordras att sammankomsten föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande.

I praktiken är det ofta oklart om gatumusik är offentlig tillställning eller allmän sammankomst eller om den eventuellt är en så anspråklös företeelse att den inte kan inbegripas under något av dessa begrepp. Tidigare betraktades gatumusiken i regel som offentlig tillställning. I en dom av Svea hovrätt (dom den 16 januari 1976, DB 6) har emellertid hovrätten funnit att gatumusik rimligen inte kan anses som offentlig tillställning. Hovrätten

grundade sin bedömning på ett motivuttalande enligt vilket begreppet offentlig tillställning förutsätter en avsikt att samla publik. Något primärt syfte att samla publik fanns i allmänhet inte då det gällde gatamusik, menade hovrätten. Däremot kunde den faktiska publiktillströmningen bli så omfattande att en offentlig tillställning måste anses ha kommit till stånd. JO har i ett beslut den 11 mars 1981 uttalat bl. a. att gatumusikanten och hans publik kan utgöra en sådan sammankomst för framförande av konstnärligt verk som omnämns i RF och LAS. Sammankomsten skyddas i så fall av RF, men är också såsom allmän sammankomst underkastad LAS regler om tillståndspflicht.

I en motion vid 1974 års riksdag (motion 1974:1179) hemställdes att tillståndsprövningen vid anordnande av allmän sammankomst på allmän plats helt slopades. I stället skulle anmälningsskyldighet gälla. Riksdagen avskog motionen (KU 1974:21).

I en motion vid 1975 års riksdag (motion 1975:1102) hemställdes att AOST skulle ändras så att tillstånd generellt inte skulle krävas för sång och musik på allmän plats. I motionen anfördes bl. a. att tillståndspflichten förhindrade spontana yttringar i sång och musik i en utsträckning som inte var motiverat av ordningsskäl. Civilutskottet (CU 1975:11) uttalade bl. a. att inskränkningar av den påtalade typen endast borde göras i den mån de motiverades av särskilda ordningsskäl m. m. Med hänsyn till att regelområdet var komplicerat och anknöt till andra regelsystem kunde utskottet inte tillstyrka motionärernas förslag. Utskottet föreslog att riksdagen begärde en översyn av bestämmelserna i ämnet. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975:98).

Vid frågor i riksdagen (F 1975/76:209 och 1980/81:243) har krävts att det generella tillståndstvånget för gatamusik slopas.

2.3.2 Allmänna synpunkter

Enligt ordningsstadsutredningen upplevs gatamusik sannolikt av en bredare allmänhet som ett trevligt och lättsamt eller i vart fall oförargligt inslag i stadsmiljön. Utredningen är samtidigt medveten om att gatamusik också kan upplevas som synnerligen störande, särskilt för de människor som bor eller arbetar invid de allmänna platser som flitigt utnyttjas av gatamusikanter.

Utredningen anser att framförande av gatamusik inte bör försvåras eller hindras av bestämmelser som inte framstår som sakligt välmotiverade. Å andra sidan är det enligt utredningens mening angeläget att polisen kan ingripa mot gatamusik som är alltför störande.

Bortsett från rena undantagsfall måste enligt utredningens mening gatamusik betraktas som framförande av konstnärligt verk. Utredningen hänvisar därvid till uttalandena om begreppet konstnärligt verk i förarbetena till fri- och rättighetsreformen. Denna ståndpunkt leder utredningen till att

gatumusiken omfattas av RF:s bestämmelser om skydd för yttrandefriheten och, om den framförs under sådana omständigheter att en sammankomst föreligger, även av grundlagsskyddet för mötesfriheten. Vidare konstaterar utredningen, med utgångspunkt i att gatumusik i regel är att hänföra till framförande av konstnärligt verk, att den i allmänhet är en allmän sammankomst enligt LAS. En förutsättning härför är enligt utredningen dock att ett visst antal människor faktiskt har samlats. Redan en avsikt att samla publik kan således enligt utredningens uppfattning inte medföra att musikanten kan anses som anordnare av en allmän sammankomst. Slutligen konstaterar utredningen att gatumusik kan vara av så blygsam omfattning att den faller utanför sammankomstbegreppet i RF och LAS.

Ett fåtal remissinstanser kommenterar frågan om gatumusikens rättsliga natur. Enligt rikspolisstyrelsen torde en stor del av den gatumusik som allmänt förekommer i storstäderna vara hänförlig till LAS. Hovrätten för Västra Sverige anser däremot att den gatumusik som förekommer på allmän plats ofta torde vara av så anspråkslös natur att den, med en tolerant syn, inte behöver betraktas som sammankomst enligt LAS. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att gatumusik inte är vare sig allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan att bestämmelser om gatumusik hör hemma i lokal ordningsstadga. Samma inställning redovisar polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt.

För egen del konstaterar jag först att det som benämns som gatumusik inte är en enhetlig företeelse. Under begreppet ryms alltifrån en ensam musikanter, som kanske inte ens samlar någon publik, till mer eller mindre vidlyftiga musikarrangemang med t. ex. högtalaranläggningar och anordningar för publiken. Omständigheterna i det enskilda fallet blir avgörande för vilka regler som gäller.

Det torde enligt min mening stå helt klart att en sammankomst uppstår först om ett visst antal människor faktiskt har samlats. En person som framför sång och musik på allmän plats och som inte samlar någon åhörare eller endast några få, kan därför inte betraktas som anordnare av en sammankomst även om avsikten har varit att samla publik. Ett sådant framförande faller därför utanför grundlagsskyddet för mötesfrihet och även utanför regleringen i LAS. Däremot kan föreskrifter om sång och musik på allmän plats i lokala ordningsstadgor bli tillämpliga.

Så snart gatumusiken blir av något större omfattning har man anledning att räkna med att en sammankomst har uppstått. Det torde emellertid vara svårt att exakt ange hur många personer som minst måste vara närvarande för att det skall vara en sammankomst. Frågan får lösas av de rättstillämpande myndigheterna i det enskilda fallet. Med hänsyn till motivuttalandena inför fri- och rättighetsreformen år 1976 anser jag att gatumusiken ofta bör betraktas som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk. Den omfattas därigenom av RF:s bestämmelser om skydd för mötesfriheten. Vidare blir gatumusiken under dessa förhållanden att betrakta som en allmän

sammankomst enligt LAS. Den är därmed också tillståndspliktig.

Liksom utredningen gör jag den bedömningen att allmänheten i regel uppfattar gatamusik som ett trevligt eller åtminstone oförargligt inslag i gatubilden. Jag har också förståelse för att kravet på tillstånd av många kan upplevas som onödigt betungande och som ett hinder mot spontana framträdanden. Å andra sidan är jag medveten om att den gatamusik som av en del människor upplevs som trevlig och oförarglig av andra tvärtom uppfattas som ett allvarligt störande inslag i miljön. Detta torde särskilt gälla de människor som bor eller arbetar vid de allmänna platser som flitigt utnyttjas av gatumusikanter. Med dessa utgångspunkter vill jag i det följande diskutera vilka möjligheter det finns att införa lättnader i kravet på tillstånd för gatamusik.

2.3.3 Lättnader i tillståndskravet

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående har man anledning att räkna med att gatamusiken ofta faller in under begreppet allmän sammankomst och att den därmed är tillståndspliktig enligt 3 § LAS. Ordningsstadgutredningen anser att bestämmelser som i onödan försvårar eller hindrar utförandet av gatamusik om möjligt bör ändras eller upphävas. En nackdel med den nuvarande regleringen är enligt utredningens mening att mera spontana och oplanerade framträdanden hindras. Utredningen överväger därför möjligheterna att åstadkomma lättnader i tillståndskravet för gatamusik.

Ordningsstadgutredningen anser inte att någon särskild reglering bör tillskapas för allmänna sammankomster i form av gatamusik eller för alla former av sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Enligt utredningen måste det nämligen anses som stötande att vissa typer av sammankomster befrias från kravet på tillstånd, medan kravet alltså skall gälla för andra former av sammankomster, t. ex. för den som vill föra fram ett religiöst eller ett politiskt budskap. Några som helst sakliga skäl för en sådan skillnad i regleringen av olika typer av sammankomster kan enligt utredningens mening inte anföras.

Utredningen diskuterar i stället möjligheten att slopa kravet på tillstånd för alla typer av sammankomster som är av så ringa omfattning att några problem från ordningssynpunkt inte kan väntas uppkomma. Utredningen överväger härvidlag två lösningar. Enligt den ena skulle i LAS föreskrivas att tillstånd inte behövs för vissa allmänna sammankomster, nämligen sådana som med hänsyn till det väntade deltagarantalet, de särskilda anordningar som avses förekomma och övriga omständigheter inte kan antas föranleda fara för ordning och säkerhet. Den andra lösningen är att polismyndigheten ges möjlighet att föreskriva att vissa typer av sammankomster, som inte kan antas vålla ordningsproblem, skall få äga rum utan tillstånd på vissa särskilt angivna platser. Utredningen avvisar den förra lösningen med hänsyn till de

gränsdragningsproblem som den kan antas leda till. Utredningen menar att betydande svårigheter kan uppkomma för den enskilde anordnaren när det gäller att på förhand bedöma om en sammankomst kommer att tilldra sig så ringa intresse från allmänhetens sida att den håller sig inom det "tillståndsfria" området. Om publiktillströmningen blir större än väntat, kan detta enligt utredningen medföra oförutsedda ordningsproblem.

Utredningen finner den lösning mera tilltalande enligt vilken polismyndigheten skall få föreskriva undantag från tillståndsplikten. Utredningen framhåller att polismyndigheten vid valet av de allmänna platser för vilka undantaget skall gälla har möjlighet att styra gatumusiken och de sammankomster i övrigt på vilka den nya regeln blir tillämplig till särskilt lämpliga platser. Befogenheten att föreskriva undantag från tillståndskravet bör enligt utredningens mening begränsas till sammankomster av mindre omfattning. För de större och mera resurskrävande evenemangen, såsom framträdanden av orkestrar eller teatergrupper eller större politiska möten, bör således kravet på tillstånd finnas kvar. Utredningen är medveten om att även den nu skisserade lösningen kan leda till gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Enligt utredningen kan problemen i någon mån undvikas genom att polismyndigheten i beslutet noga anger de platser som omfattas av beslutet och de tider under vilka tillstånd inte behövs.

Utredningen konstaterar att polismyndighetens föreskrifter skulle bli att betrakta som normgivning. Begränsningar i mötesfriheten får enligt 2 kap. 12 § RF emellertid endast göras genom lag. Utredningen anser inte att polismyndighetens föreskrifter kan betraktas som en begränsning av mötesfriheten. Snarare får de enligt utredningens mening uppfattas som en utvidgning av mötesfriheten, eftersom det generella tillståndskrav som ställs upp i LAS tas bort för vissa fall. Polismyndigheten får inte heller någon befogenhet att närmare ange för vilka slag av sammankomster undantaget skall gälla.

Ordningsstadgutredningen stannar alltså för den lösning, enligt vilken polismyndigheten får föreskriva undantag från tillståndskravet för vissa allmänna sammankomster. Utredningen föreslår att det i ett nytt tredje stycke i 3 § LAS tas in en bestämmelse om att polismyndigheten får föreskriva att sådana allmänna sammankomster av mindre omfattning som med hänsyn till det väntade deltagarantalet, de särskilda anordningar som avses förekomma och omständigheterna i övrigt inte kan antas föranleda fara för ordning och säkerhet får hållas utan tillstånd. En sådan föreskrift skall innehålla uppgift om på vilka platser och under vilka tider sådana sammankomster får hållas utan tillstånd. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall polismyndigheten, innan den meddelar beslut i frågan, samråda med den kommunala nämnd som kommunen har bestämt.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag har ett stort antal remissinstanser framhållit vissa gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter som de anser att förslaget kan leda till. Enligt RÅ:s mening kan

polismyndigheten ställas inför avsevärda svårigheter när det gäller att uppskatta det väntade deltagarantalet utan att äga närmare kännedom om sammankomstens art. Några instanser pekar på att tveksamhet kan råda om vilka konsekvenser det skall få för anordnaren att publiktillströmningen blir större än väntat. Enligt rikspolisstyrelsens och ett par polisstyrelser uppfattning kan befrielse från tillståndspflicht framför allt tänkas beträffande mindre efterfrågade platser och tider. De anser därför att betydelsen av den föreslagna möjligheten till tillståndsfrihet i praktiken blir relativt liten. Några instanser ser ett problem i att tillståndsfria sammankomster konkurrerar om tid och plats med tillståndspflichtiga sammankomster.

Även om många remissinstanser sålunda har betänkligheter mot förslaget tillstyrks det av en majoritet av remissinstanserna. Det tillstyrks av bl. a. JK, RÅ, rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, flertalet polisstyrelser, Svenska kommunförbundet, Sveriges polisförbund samt föreningarna Sveriges läns-polischefer och Sveriges polischefer. Förslaget avstyrks däremot av hovrätten för Nedre Norrland samt polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Luleå polisdistrikt. Ytterligare några polisstyrelser är tveksamma till förslaget.

Hovrätten för Västra Sverige förordar att en generell bestämmelse införs om tillståndsfrihet när det gäller mindre sammankomster. Hovrätten ifrågasätter om utredningen inte har överskattat de svårigheter för den enskilde gatumusikanten som tillämpningen av en sådan bestämmelse skulle medföra. En anordnare som har orsakat oförutsedda ordningsproblem torde enligt hovrätten i de flesta fall kunna acceptera en skyldighet att avbryta sammankomsten. Mot utredningens lösning invänder hovrätten att det skulle leda till stora praktiska svårigheter för den enskilde att få reda på var och när gatumusik får utövas och att med all sannolikhet gatumusik trots en sådan bestämmelse skulle förekomma i en vidare omfattning än som har tillåtits. Kammarrätten i Jönköping anser att bestämmelsen bör utformas så att sammankomster av mindre omfattning generellt får äga rum på vissa tider. Polismyndigheten skulle enligt kammarrätten genom föreskrifter kunna förbjuda sådana sammankomster på vissa platser där undantag från huvudregeln behövs.

För egen del vill jag till en början konstatera att remissinstanserna överlag inte har redovisat någon från ordningsstadgeutredningen avvikande uppfattning vad gäller värdet av att åstadkomma lättnader i tillståndskravet för gatumusik. Min bedömning är därför att det finns en bred uppslutning hos myndigheter och organisationer bakom kraven på sådana lättnader. En annan sak är att många remissinstanser har uttryckt en oro för de tillämpningssvårigheter som utredningens förslag kan föranleda. Även jag finner det nuvarande rättsläget otillfredsställande, främst från den synpunkten att det nuvarande tillståndskravet för gatumusik närmast tenderar att bli en formalitet utan någon större förankring i det allmänna rättsmedvetandet.

Jag vill också hänvisa till bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket RF om att begränsningar av fri- och rättigheter inte får gå utöver det ändamål som har föranlett dem.

I likhet med utredningen anser jag det uteslutet att införa regler i LAS som enbart avser sammankomster i form av gatumusik. Det gäller därför att på annat sätt avgränsa de sammankomster som kan undantas från tillståndsplikten. Enligt 3 § andra stycket LAS får tillstånd till en allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Många sammankomster vållar regelmässigt inte några problem från ordningssynpunkt. För sådana sammankomster bör det enligt min mening vara möjligt att införa ett undantag från tillståndskravet. Sammankomstens storlek har givetvis en avgörande betydelse i detta sammanhang. Det säger sig självt att en sammankomst med ett stort antal deltagare i högre grad än en sammankomst med en mera begränsad deltagarskara riskerar att vålla problem för trafik eller allmän ordning vid sammankomsten. Enbart deltagarantalet är dock inte avgörande. Om det vid sammankomsten förekommer speciella arrangemang i form av högtalaranläggningar eller andra anordningar kan givetvis en till deltagarantalet mera begränsad sammankomst vålla vissa problem från ordningssynpunkt. De ordningsproblem som en allmän sammankomst kan orsaka varierar också allt efter valet av plats för sammankomsten. De beror också på under vilken tid sammankomsten hålls. Om sammankomsten hålls t. ex. nattetid i ett bostadsområde är naturligtvis risken för ordningsstörningar större än om den hålls under dagtid inom affärsområden. Med hänsyn till vad jag nu har sagt bör alltså ett undantag från tillståndskravet kunna göras för sådana sammankomster som kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning. Hänsyn bör därvidlag tas till det väntade deltagarantalet, platsen och tiden för sammankomsten och de särskilda anordningar som avses förekomma. Med denna avgränsning torde enligt min mening en stor del av gatumusiken kunna rymmas inom det tillståndsfria området.

En bestämmelse med det nu angivna innehållet anger förutsättningarna för tillståndsfrihet mera klart än vad utredningen har föreslagit. Härigenom mildras enligt min mening de gränsdragningsproblem som en del remissinstanser har pekat på. Jag vill betona att undantaget från tillståndskravet endast kan avse sådana mera anspråkslösa sammankomster som erfarenhetsmässigt inte vållar några problem för trafik eller allmän ordning.

Utredningen har föreslagit att polismyndigheterna skall få föreskriva på vilka platser och under vilka tider som allmänna sammankomster skall få äga rum utan tillstånd. Utredningen framhåller att polismyndigheterna härigenom har möjlighet att styra gatumusiken till särskilt lämpliga platser. Även jag har den uppfattningen att den praktiska tillämpningen av undantagsbestämmelsen skulle underlättas om polismyndigheterna närmare kunde ange på vilka platser och under vilka tider som en allmän sammankomst kan hållas utan tillstånd. I motsats till utredningen kan jag dock inte finna att den

normgivning som härigenom skulle tilläggas polismyndigheterna är förenlig med RF:s krav på lagform för begränsningar i fri- och rättigheterna. Trots att polismyndighetens föreskrifter skulle begränsa omfattningen av tillståndskravet och därigenom gå i berättigande riktning för den enskilde kan man inte komma ifrån att bestämmelsen skulle ingå som en del i den gränsdragning för inskränkning i mötesfriheten som LAS ställer upp. Jag kan därför inte finna annat än att det måste framgå direkt av LAS i vilka fall som det inte krävs tillstånd för en allmän sammankomst. Det får alltså avgöras från fall till fall om det finns förutsättningar att hålla en sammankomst utan tillstånd. I sista hand ankommer det på de rättstillämpande myndigheterna att dra gränsen mellan det tillståndspliktiga och det tillståndsfria området.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att det i ett nytt tredje stycke i 3 § LAS förs in en bestämmelse om att en allmän sammankomst får hållas utan tillstånd om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, platsen och tiden för sammankomsten och de särskilda anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.

2.3.4 Tillståndskrav enligt lokala ordningsstadgor

I enlighet med vad jag tidigare har sagt torde gatumusiken ofta falla in under begreppet allmän sammankomst. Om gatumusiken framförs under sådana förhållanden att framträdandet inte kan anses som en sammankomst kan i stället regler i lokala ordningsstadgor bli aktuella. Föreskrifter om tillståndskrav för sång och musik som utförs yrkesmässigt eller mot betalning på allmän plats förekommer i ett stort antal lokala ordningsstadgor. Enligt 7 § AOst får lokala ordningsföreskrifter inte angå förhållanden som är reglerade i annan ordning. I de fall då gatumusik är att anse som allmän sammankomst regleras skyldigheten att söka tillstånd till verksamheten uttömmande i LAS. I andra fall torde det dock f. n. inte föreligga något hinder mot lokala föreskrifter om gatumusik.

Ordningsstadgeutredningen ifrågasätter om det finns något behov av lokala föreskrifter om gatumusik. Enligt utredningen är de musikframträdanden på allmän plats som faller utanför regleringen i LAS av så blygsam omfattning att de knappast kan tänkas vålla några ordningsproblem. Utredningen framhåller vidare att det framstår som stötande att en lokal reglering skulle kunna medföra att i viss mån strängare regler blir tillämpliga på mera anspråkslösa framträdanden än på gatumusik som utgör allmän sammankomst.

Endast ett fåtal remissinstanser har uppmärksammat frågan om tillståndskrav för gatumusik enligt lokala ordningsstadgor. Enligt RÅ kan det vara svårt att avgöra när ett musikframträdande är av sådan natur att det faller utanför regleringen i LAS. RÅ konstaterar liksom utredningen att ett musikframträdande av så blygsam natur att inte bestämmelserna i LAS blir

gällande ändå kan kräva tillstånd enligt lokal ordningsstadga. RÅ ifrågasätter om det finns något behov av lokala föreskrifter om gatumusik. Enligt polisstyrelsen i Huddinge polisdistrikt bör det på lämpligt sätt förhindras att sådana föreskrifter utfärdas. Hovrätten för Västra Sverige, som förordar en generell bestämmelse om tillståndsfrihet för mindre sammankomster, anser att det därav följer att några lokala föreskrifter om gatumusik inte behövs.

Även jag anser att det finns starka skäl att ifrågasätta behovet av föreskrifter om tillståndstvång för gatumusik i lokala ordningsstadgor om lättnader införs i tillståndskravet för sådan gatumusik som regleras i LAS. Som utredningen har anfört kan den gatumusik som är av så blygsam omfattning att den faller utanför regleringen i LAS normalt knappast vålla några ordningsproblem. Jag vill i detta sammanhang erinra om att de lokala föreskrifterna inte får innebära att onödigt tvång läggs på allmänheten eller att obefogad inskränkning görs i den enskildes frihet. I speciella fall kan man dock inte utesluta behovet av lokala föreskrifter om gatumusik. Jag är därför inte beredd att som en remissinstans har föreslagit ta initiativ till att förhindra kommunerna att utfärda lokala föreskrifter på detta område. Det ankommer på kommunerna själva att ta ställning till om det, sedan lättnader i tillståndskravet enligt LAS har införts, finns behov av tillståndskrav för annan gatumusik än sådan som utgör allmän sammankomst.

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 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

5 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.



KOMMUN-
DEPARTEMENTET

ALKOHOLFÖRTÄRING PÅ ALLMÄN PLATS M. M.

Betänkande av ordningsstadgeutredningen

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 numera lagmannen Erik Neergaard.

Som sakkunniga i utredningen förordnades samma dag polisöverintendenten Gustaf Andersson, avdelningsdirektören Gerhard Ericsson, numera hovrättsrådet Hans Palmcrantz, direktören Rolf Romson och numera kanslichefen Bo Svensson (t.o.m. den 30 juni 1979) samt den 27 juni 1979 hovrättsassessorn Jan Vilgeus. Att såsom experter biträda utredaren förordnades den 3 oktober 1979 polissekreteraren Staffan Paulsson och förbundsjuristen Gunnar Tholander samt den 23 december 1980 hovrättsassessorn Ulf Bjurman.

Till sekreterare förordnades den 15 februari 1977 hovrättsassessorn Ulf Bjurman (t.o.m. den 14 januari 1981) och den 23 december 1980 hovrättsassessorn Britt-Marie Riving (fr.o.m. den 15 januari 1981).

Utredningen, som kallat sig ordningsstadgeutredningen, har tidigare avgett delbetänkandet Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m.m. (Ds Kn 1978:2).

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet
Alkoholförtäring på allmän plats m.m. (Ds Kn
1981:26).

Stockholm i december 1981

Erik Neergaard

/Britt-Marie Riving

INNEHÅLL

Sammanfattning

- kapitel 1 UTREDNINGENS UPPDRAG
- kapitel 2 ALLMÄNNA ORDNINGSSTADGAN OCH
LOKALA ORDNINGSSTADGOR
- kapitel 3 NORMGIVNINGSMAKTEN ENLIGT RF
- kapitel 4 ALKOHOLFÖRTÄRING PÅ ALLMÄN PLATS
 - 4.1 Nuvarande ordning
 - 4.2 Tillämpningen
 - 4.3 Ingripanden enligt andra
författningar än AOst
 - 4.3.1 Ansvarsregler m.m.
 - 4.3.2 Beslag och förverkande m.m.
 - 4.4 Frågans tidigare behandling
 - 4.4.1 1970 års förslag
 - 4.4.2 Alkoholpolitiska utredningens förslag
 - 4.4.3 Departementspromemoria
år 1979
 - 4.4.4 Motioner vid 1979/80
års riksdag
 - 4.4.5 Motion vid 1980/81 års
riksdag
 - 4.4.6 Samordningsorganet för
alkoholfrågor
 - 4.5 Utredningen
 - 4.5.1 Allmänna synpunkter
 - 4.5.2 Generella eller lokala
förtäringsförbud

4.5.3 Beslag och förverkande

kapitel 5 TILLSTÅNDSKRAV FÖR GATUMUSIK

- 5.1 Inledning
 - 5.1.1 Gatumusik
 - 5.1.2 AOst och LAS
 - 5.1.3 Lokala ordningsstadgor
- 5.2 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar - allmänt om bakgrunden
- 5.3 Opinionsfriheterna enligt RF
 - 5.3.1 Gällande rätt
 - 5.3.2 Allmän bakgrund till bestämmelserna i 2 kap. RF
 - 5.3.3 Avgränsningen av det grundlagsskyddade området
- 5.4 Gränsdragningen mellan sammankomster och tillställningar
- 5.5 Gränsdragningen mot enskild sammankomst eller tillställning m.m.
- 5.6 Tillståndsprövningen enligt AOst och LAS
- 5.7 Upplösning av tillställningar och sammankomster
- 5.8 Tillämpningen
 - 5.8.1 Svea hovrätts dom
 - 5.8.2 JO:s prövning

- 5.9 Frågans tidigare behandling
 - 5.9.1 Motion vid 1974 års riksdag
 - 5.9.2 Motion vid 1975 års riksdag
 - 5.9.3 Yttrandefrihetsutredningens förslag
- 5.10 Utredningen
 - 5.10.1 Allmänna synpunkter
 - 5.10.2 Tillståndskravet enligt LAS
 - 5.10.3 Tillståndskrav enligt lokala ordningsstadgor

Bilaga 1

Bilaga 2

Sammanfattning

I betänkandet behandlas dels frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och möjlighet till beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker som påträffas hos någon som bryter mot ett sådant förbud, dels frågan om tillståndskrav för gatumusicerande.

Utredningen anser att ett generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på alla allmänna platser i landet inte bör införas. Ordningsstörningar i samband med offentlig alkoholförtäring förekommer främst på vissa centralt belägna allmänna platser i tätorterna. Behovet av en förbudsbestämmelse varierar därför starkt från kommun till kommun. Föreskrifter om förtäringförbud bör enligt utredningen endast meddelas för de allmänna platser beträffande vilka behovet av dylika föreskrifter gör sig särskilt starkt gällande. Denna prövning kan endast göras på lokal nivå. Utredningen anser därför att den möjlighet som kommunerna har att i lokal ordningsstadga förbjuda alkoholförtäring på allmän plats bör kvarstå.

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs enligt vilken beslag och förverkande skall kunna ske av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som i strid mot en bestämmelse i lokal ordningsstadga förtär sådana drycker på allmän plats eller på en plats som med stöd av 1 § andra stycket A0st likställts med allmän plats. Förslaget motiveras av att effekterna av ett polisingripande vid överträdelse av ett förtäringförbud i lokal ordningsstadga skulle bli avsevärt större, om alkoholen kan tas i beslag och sedermera förverkas. Förverkande skall kunna följa även om dryckerna tillhör annan än den som har

överträtt förbudet. Enligt förslaget skall förverkande vidare kunna ske av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos någon som inte själv kan visas ha överträtt förbudet men som vid tillfället var i sällskap med den ertappade. Detta skall dock bara gälla om det är uppenbart att dryckerna varit avsedda även för den som överträtt förbudet. Beslag och förverkande skall kunna ske inte bara av den dryck eller de drycker som förtäringen avsett utan överhuvudtaget av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos någon av de nu nämnda personerna. Utredningen föreslår att det förfarande som föreskrivs i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall gälla i tillämpliga delar.

Utförande av sång och musik på allmän plats (gatumusik) utgör i allmänhet en allmän sammankomst. Härav följer att tillstånd av polismyndigheten krävs för varje särskilt framträdande på allmän plats. Härigenom kan spontana och oplanerade framträdanden förhindras i en utsträckning som inte alltid är sakligt motiverad. Utredningen anser att vissa lättnader i tillståndskravet bör införas. Någon anledning att i detta hänseende göra skillnad i regleringen av gatumusiken och av andra typer av sammankomster föreligger inte enligt utredningens mening. Utredningen föreslår därför en bestämmelse enligt vilken polismyndigheten får föreskriva att tillstånd inte behövs för sådana allmänna sammankomster på allmän plats som är av mindre omfattning och som inte kan förväntas medföra fara för ordning och säkerhet. Vid bedömningen av om en sammankomst kan väntas medföra fara för ordning och säkerhet skall särskild hänsyn tas till det väntade antalet deltagare och till de särskilda anordningar som avses förekomma. Enligt förslaget

skall polismyndighetens föreskrift innehålla uppgifter om på vilka platser och under vilka tider de angivna sammankomsterna får hållas utan tillstånd. Innan polismyndigheten beslutar i frågan skall samråd ske med den kommunala nämnd som kommunens fullmäktige bestämmer.

1 UTREDNINGENS UPPDRAG

I ordningsstadgeutredningens uppdrag ingår främst en allmän översyn av allmänna ordningsstadgan (1956:617) (AOst) i syfte att anpassa stadgan till regeringsformens (RF:s) bestämmelser om normgivningsmakten. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas åt de lokala ordningsstadgorna som ibland torde innehålla bestämmelser som enligt RF inte får meddelas i annan ordning än genom lag. Utredningen bör överväga om bestämmelser av det slag det här kan vara fråga om behövs och i vilken form de i så fall bör meddelas. Utredningen har vidare att behandla ett antal särskilda frågor som anges i direktiven eller som under arbetets gång har överlämnats till utredningen.

Riksdagen har med anledning av motionen 1975:1102 begärt en översyn av bestämmelserna om tillståndstvång för gatumusicerande (CU 1975:11, rskr 98). Utredningen skall enligt direktiven behandla även denna fråga.

I motionerna 1979/80:1020 och 1112 föreslogs lagstiftning innebärande förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och möjlighet till beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker vid överträdelse av sådant förbud (JuU 1980/81:6). Utskottet uttalade att motionsyrkandet om ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats inte borde bifallas, och att någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandena i fråga om beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker inte borde vidtas i avvaktan på resultatet av ordningsstadge-

utredningens pågående arbete. På hemställan av utskottet avslog riksdagen motionerna.

I detta betänkande behandlas dels frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och möjlighet till beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker som anträffas hos någon som bryter mot ett sådant förbud, dels frågan om tillståndskrav för gatumusicerande. Företrädare för kommunerna och för polisen har fäst utredningens uppmärksamhet på de särskilda ordningsproblem som alkoholförtäringen på allmän plats har medfört under senare år. Det har också påpekats för utredningen att osäkerhet råder om vilka regler som gäller för gatumusicerande och att detta medför olägenheter för både polismyndigheterna och gatumusikanterna.

2 ALLMÄNNA ORDNINGSSTADGAN OCH LOKALA
ORDNINGSSTADGOR

AOst innehåller dels ordningsföreskrifter för i första hand allmänna platser, dels föreskrifter om offentliga tillställningar.

Allmän plats enligt AOst är gata, torg, park och annan plats som enligt fastställd stads- eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål. Även för allmänheten tillgänglig del av hamnområde, allmän väg eller annat område som är upplåtet till eller används för allmän samfärdsel utgör allmän plats (1 § 1 st).

I 2 - 6 §§ finns allmänna ordningsföreskrifter och föreskrifter om krav på polismyndighetens tillstånd för viss verksamhet på allmän plats.

Enligt 7 § första stycket får i lokal ordningsstadga meddelas de ytterligare ordningsföreskrifter - utöver de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst - som behövs för en kommun eller del av en kommun. Sådana föreskrifter får inte gälla förhållanden som reglerats i annan ordning. Vid meddelande av lokal ordningsföreskrift skall enligt 7 § andra stycket tillses att därigenom inte läggs onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt görs obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Vidare får i lokal ordningsstadga bestämmas att sådana till allmänt begagnade upplåtta områden som inte utgör allmän plats i AOst:s mening vid tillämpning av de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller av föreskrift i lokal ordningsstadga skall vara likställda med allmän plats (1 § 2 st).

Lokal ordningsstadga antas av kommunfullmäktige på förslag av eller efter hörande av berörda myndigheter. Beslutet skall underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen kan själv förordna i ämnet, om kommunfullmäktige inte antar en lokal ordningsstadga med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Beslutet skall i så fall underställas regeringen. Motsvarande bestämmelser gäller för ändring av eller upphävande av lokal ordningsstadga (23 §). Fullmäktiges beslut om antagande, upphävande eller ändring av lokal ordningsstadga överklagas genom kommunalbesvär (27 § 2 st). Länsstyrelsens beslut i underställningsärendet överklagas hos regeringen genom besvär (27 § 4 st).

Förseelser mot de allmänna ordningsföreskrifterna i AOst eller mot en bestämmelse i en lokal ordnings-

stadga bestraffas enligt 28 § med böter högst 500 kr eller, vid grövre förseelser, med dagsböter.

De ordningsföreskrifter som meddelas i en lokal ordningsstadga är allmänna regler som gäller generellt inom kommunen eller en del av denna. I 8 § har emellertid polismyndigheten tillagts befogenhet att meddela de ordningsföreskrifter som behövs för särskilda fall.

Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund (numera Svenska kommunförbundet) har utarbetat normalförslag till lokal ordningsstadga jämte en promemoria med förbundets kommentarer till de olika bestämmelserna. Förslaget har vid skilda tillfällen omarbetats med hänsyn till nytillkommen lagstiftning. En genomgripande omarbetning gjordes år 1970.

I förarbetena till AOst (betänkandet SOU 1944:48 med förslag till allmän ordningsstadga m.m., betänkandet SOU 1954:37 med förslag till allmän ordningsstadga m.m. samt prop. 1956:143) diskuterades ingående om den nya för hela riket gällande stadgan skulle innehålla endast ett fåtal materiella ordningsföreskrifter och i övrigt överlämna regleringen åt kommunerna - som skett i 1868 års ordningsstadga för rikets städer - eller en mängd detaljföreskrifter som gav ringa utrymme åt lokal reglering.

I 1954 års betänkande framhölls att ett önskemål om enhetliga regler inte fick föranleda en detaljreglering i den allmänna stadgan som gick utöver behovet för varje enskilt samhälle. Sådana regler kunde, menade utredningen, uppfattas som ett onödigt tvång

på allmänheten och skulle därför endast med svårighet kunna upprätthållas. Vidare borde man beakta att en långtgående generell reglering kunde komma att stå i strid mot principen om kommunalt självstyre.

Föredragande departementschefen anslöt sig i prop. 1956:143 till utredningens uppfattning. Visserligen hade det utvecklade kommunikationsväsendet och den ökade rörligheten medfört behov av så enhetliga ordningsregler som möjligt. Man måste emellertid beakta de skilda förhållandena för stad och för landsbygd. Det kunde därför enligt departementschefen inte vara riktigt att i små landskommuner ha ordningsföreskrifter i alla de hänseenden som behövdes i större städer. Den huvudsakliga regleringen borde därför ske lokalt.

I 1954 års betänkande ansågs det inte möjligt att i detalj ange i vilka hänseenden kommunerna skulle ha möjlighet att meddela kompletterande ordningsföreskrifter. Utredningen föreslog i stället att det i den nya stadgan uttryckligen skulle anges att genom lokala föreskrifter inte fick läggas onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göras obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Vissa remissinstanser ansåg att bestämmelsen var överflödig. Departementschefen fäste emellertid stor vikt vid utredningens mening. Han anförde följande (s. 110).

I fråga om lokala föreskrifter vill jag i övrigt understryka, att sådan föreskrift skall ha befundits erforderlig och att det skall tillses att genom lokal föreskrift icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Det kan måhända tyckas att sistnämnda tillägg är överflödigt och att en sådan föreskrift såsom varande självklar

bör kunna utgå ur förslaget. Det är emellertid uppenbarligen av största vikt att tillse, att man icke inför ett flertal detaljerade ordningsföreskrifter som icke verkligen är av behovet påkallade och som icke uppbäres av ett allmänt rättsmedvetande. Ett otal ordnings- och säkerhetsfrågor uppkommer i vårt nuvarande samhälle. Alla tänkbara situationer kan icke regleras genom föreskrifter av olika slag. Det måste göras en lämplig avvägning. Går man för långt i regleringen, kommer det att framstå som ett onödigt tvång på allmänheten eller en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. För sådana föreskrifter kan man icke räkna med förståelse hos allmänheten. Jag anser dessa synpunkter så betydelsefulla, att de bör komma till uttryck även i förfatningstexten.

Frågan om olika lokala ordningsföreskrifter stått i strid mot 7 § A0st har vid skilda tillfällen prövats av regeringen, regeringsrätten - i yttranden till regeringen eller i kommunalbesvärsmål - och av justitieombudsmannen (JO). JO gjorde i sin ämbetsberättelse 1966 (s. 563) följande mera principiella uttalande.

Inom det vidsträckta ordningsområdet föreligger i och för sig utrymme för detaljreglering av en mångfald frågor rörande ordning och trivsel i den mänskliga sammanlevnaden. Som framhållits i propositionen till allmänna ordningsstadgan (prop. nr 143/1956 s. 110) kunna emellertid icke alla tänkbara situationer regleras genom lokala föreskrifter. En reglering, som icke verkligen är av behovet påkallad, kan lätt framstå som ett onödigt tvång för allmänheten eller som en obefogad inskränkning i den enskildes frihet och kan för övrigt även eljest medföra olägenheter. Det är därför enligt min mening av största vikt att länsstyrelserna vid sin prövning av lokala ordningsstadgor tillse, att ortsmyndigheterna icke - på sätt i stor utsträckning skedde före allmänna ordningsstadgans tillkomst - begagna sin lokala förordningsmakt till att utfärda långtgående, sakligt opåkallade eller mindre väl motiverade förbud, som antingen icke efterlevas eller ens kunna i praktiken upprätthållas och som för övrigt - om frågan skulle hänskjutas för bedömning i sådan ordning - torde komma att underkännas av domstol eller Kungl. Maj:t.

Vid bedömningen av de spörsmål som behandlas i detta betänkande kräver frågan om normgivningsmakten enligt RF särskild uppmärksamhet. I det följande lämnas därför en kortfattad redogörelse för reglerna om normgivningsmaktens fördelning i 8 kap. RF.

De centrala delarna av normgivningen tillkommer enligt RF riksdagen ensam, medan regeringen grundar sin behörighet antingen direkt på föreskrifter i RF eller på delegering från riksdagen. I RF anges ett antal ämnen i vilka det i första hand ankommer på riksdagen att besluta - det primära lagområdet. Hit hör bl.a. frågor av privaträttslig natur (8 kap. 2 §) samt sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden (jfr 8:5) (8 kap. 3 §). Under 8 kap. 3 § faller således bl.a. frågor om brott och rättsverkan av brott.

Inom en del av det primära lagområdet kan riksdagen genom lag delegera normgivningskompetens till regeringen. I 8 kap. 7 - 10 §§ anges uttömmande de fall där delegering kan ske. Enligt 8 kap. 7 § första stycket kan regeringen således, utan hinder av 8 kap. 3 §, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl.a. trafik eller ordningen på allmän plats. Ett sådant bemyndigande (jfr 2:12 1 st) medför inte rätt för regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan dock i den lag som innehåller bemyndigandet föreskriva även annan rättsverkan än

böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet, s.k. blankettstraffstadgande (8 kap. 7 § 2 st).

När riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan den samtidigt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 11 §). Härigenom ges grundlagsstöd åt den kommunala förordningsmakten. Denna grundade sig tidigare i stor utsträckning på författningar som Kungl. Maj:t hade beslutat efter att ha hört riksdagen. Dessa äldre författningar gäller enligt övergångsbestämmelserna till RF utan hinder av att de inte tillkommit i den ordning som föreskrivs i RF.

I 8 kap. 13 § anges regeringens direkt på RF grundade behörighet att besluta rättsnormer. Hit hör dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen, dels föreskrifter om verkställighet av lag.

Grundlagberedningen hade i sitt betänkande med förslag till ny regeringsform (SOU 1972:15) föreslagit att subdelegation skulle kunna ske endast till förvaltningsmyndighet. Föredragande departementschefen anförde emellertid i prop. 1973:90 (s. 319 f) följande.

En fråga som aktualiseras i detta sammanhang gäller den s.k. k o m m u n a l a f ö r o r d n i n g s m a k t e n. Genom vissa av regeringen beslutade författningar tillerkänns kommunernas fullmäktige rätt att besluta för allmänheten bindande föreskrifter, vilka i regel är straffsanktionerade i den författning som innehåller bemyndigandet. De viktigaste

slagen av sådana föreskrifter är lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar. Det bör dock tilläggas att fullmäktiges beslut i flertalet fall måste fastställas av länsstyrelsen för att bli giltiga. Föreskrifterna kan i dessa fall också beslutas av länsstyrelsen mot fullmäktiges vilja. De måste då fastställas av Kungl. Maj:t.

Föreskrifterna i de författningar som jag har nämnt nu ligger på grund av 3 § i huvudsak inom det primära lagområdet. Detta innebär att sådana av regeringen beslutade författningar, som innehåller bemyndiganden för kommunernas fullmäktige, i framtiden måste grunda sig på delegation enligt 7 §. Det blir då naturligt att se bemyndigandena för kommunernas fullmäktige som fall av subdelegation av riksdagens normgivningskompetens. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf tas in bestämmelser av innehåll att subdelegation skall kunna ske även till kommun. - - -

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

Angående användningen av s.k. blankettstraffstadganden anförde föredragande departementschefen följande (s. 315).

Det är inte ovanligt att till allmänheten riktade handlingsregler i ett visst ämne finns intagna i en författning som har beslutats av regeringen, medan däremot bestämmelser om straff för överträdelser av dessa regler finns i samfällt beslutad lag. Som exempel på sådana s.k. blankettstraffstadganden kan

nämnas 37 § naturvårdslagen (1964:822) jämförd med 5 och 14 §§ samma lag, 31 § allmänna förfogandelagen (1954:279) och 11 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. Skulle straffstadgandet föreskriva annan rättsverkan än böter torde det, om grundlagen saknade ett uttryckligt stöd för tekniken med blankettstraffstadganden, kunna hävdas att denna teknik innebar ett otillåtet kringgående av i första hand bestämmelsen i tredje styckets andra punkt. Eftersom metoden med blankettstraffstadganden kan vara praktisk, föreslår jag att det i tredje stycket tas in en föreskrift som innebär att riksdagen i en lag med ett bemyndigande av det slag som avses i förevarande paragraf kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Det blir härigenom exempelvis möjligt att i lag föreskriva frihetsstraff som påföljd för brott mot en av regeringen föreskriven tystnadsplikt. Självfallet bör man emellertid sträva efter att i största möjliga utsträckning i lag beskriva de gärningar som kan följas av frihetsstraff.

4 ALKOHOLFÖRTÄRING PÅ ALLMÄN PLATS

4.1 Nuvarande ordning

A Ost saknar bestämmelser om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Samma förhållande gällde 1868 års ordningsstadga för rikets städer. Föreskrifter om förtäringförbud förekommer emellertid i ett flertal lokala ordningsstadgor.

I 1944 års betänkande föreslog de sakkunniga under rubriken "Ordning i övrigt å allmän plats" en bestämmelse av följande lydelse.

Rusdrycker och pilsnerdricka må icke förtäras å allmän plats, såvida icke rätt till utskänkning av dylika drycker å platsen är särskilt medgiven.

Bestämmelsen hade hämtats från de då gällande lokala ordningsstadgorna där den förekom allmänt. De sakkunniga motiverade sitt förslag enligt följande (s. 143).

Förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker å allmän plats förekommer allmänt i lokala ordningsstadgor. Utredningen anser dylikt förbud vara av så stor vikt för den allmänna ordningen, att det samma bör upptagas i den nya ordningsstadgan. Förbudet avser såväl rusdrycker, dvs. spritdrycker och vin, som pilsnerdricka. Tveksamhet kan måhända råda, om icke i vissa fall pilsnerdricksförtäring i samband med måltid, t.ex. vid utfärd till parkanläggning, borde undantas från förbudet. Utredningen har dock stannat vid ett generellt förbud även för dylik förtäring. Orsaken härtill är, att utredningen anser pilsnerdricksförtäring å allmän plats ofta kunna bli störande för trevnaden, varför den i princip helt bör förbjudas.

Åtskilliga remissinstanser ansåg att de bestämmelser som föreslogs under rubriken "Ordning i övrigt å allmän plats" var exempel på detaljföreskrifter som inte borde ges generell giltighet. Det framhölls även att bestämmelsen om förtäringförbud var väl sträng framför allt med hänsyn till att även förtäring av pilsnerdricka hade kriminaliserats. I samband härmed påpekades att rusdrycksförtäring på allmän plats under vissa omständigheter kunde bestraffas som förargelseväckande beteende. Några remissinstanser ställde sig positiva till förslaget om förtäringförbud.

I direktiven till den nya utredningen underströk departementschefen att storstädernas ordningsproblem på många punkter påkallade en annan och mera ingående reglering än motsvarande fråga i de små samhällena. Kravet på enhetlighet fick därför inte föranleda generella föreskrifter som inte omfattades av en

allmän folkmening. Till denna kategori av bestämmelser hänförde departementschefen förslaget om ett allmänt förbud mot förtäring av pilsnerdricka på allmän plats. I den mån sådana föreskrifter behövdes hörde de hemma i lokala ordningsstadgor.

I 1954 års betänkande uteslöts bestämmelsen om förtäringförbud. Den nya utredningen ansåg att åtskilliga av de störningar som i 1944 års betänkande behandlats under rubriken "Ordning i övrigt å allmän plats" kunde beivras som överträdelser av bestämmelser i annan lagstiftning. Även om så inte var fallet, borde föreskrifterna inte få någon motsvarighet i en ny allmän ordningsstadga. Efterlevnaden av bestämmelserna i deras föreslagna avfattning skulle nämligen knappast kunna upprätthållas. Reglering på området - om sådan alls behövdes - borde därför ske i form av lokala ordningsföreskrifter.

I prop. 1956:143 följdes den föreslagna linjen.

Inte heller Svenska kommunförbundets normalförslag till lokal ordningsstadga innehåller någon föreskrift om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. I förbundets kommentar till 6 § normalförslaget anføres följande.

Några bestämmelser om förbud mot förtäring av rusdrycker samt kortspel å allmän plats synes icke behövliga. Då anledning därtill föreligger kan ingripande ske med stöd av straffbestämmelserna om förgelseväckande beteende i 16 kap. 16 § brottsbalken. Skulle särskilda föreskrifter om förbud mot förtäring av rusdrycker samt bedrivande av kortspel ändock på någon ort anses nödvändiga kan dessa föreskrifter förslagsvis få följande lydelse:

Rusdrycker må ej förtäras å allmän plats annat än i samband med tillåten utskänkning därav.

Ordningsstadgeutredningen har under hösten 1979 gått igenom alla då gällande lokala ordningsstadgor. Förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats fanns vid denna tid i 32 lokala stadgor. I nio fall var förbudet infört i 6 § och i fyra fall i 7 §. I övriga fall hade förbudet intagits i en särskild bestämmelse. Förbudet var i de flesta fall utformat i enlighet med kommunförbundets förslag. I tre stadgor hade ordet "rusdrycker" ersatts med "spritdrycker, vin och starköl". I andra stadgor förekom uttrycken "alkoholhaltiga drycker", "alkoholdrycker" och "spritdrycker och vin". I några fall förekom förbud mot förtäring och användning av "andra berusningsmedel". Ölförtäring på allmän plats annat än i samband med tillåten utskänkning var förbjuden enligt sex lokala stadgor. Det finns anledning förmoda att antalet lokala stadgor med någon form av förbud mot alkoholförtäring på allmän plats därefter har ökat.

Innebörden av begrepp som "rusdrycker" och "alkoholdrycker" framgår av alkohollagstiftningen. "Alkoholdrycker" är enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) spritdrycker, vin, starköl och öl. Lättöl - med en alkoholhalt av högst 1,8 viktprocent - anses som alkoholfri dryck.

1954 års rusdrycksförsäljningslag (upphävd vid ikraftträdandet av LHD) hänförde till "rusdrycker" spritdrycker, vin och starköl. Om begreppet "rusdrycker" alltjämt förekommer i en lag eller annan författning, skall därmed avses spritdrycker, vin och starköl, såvida inte annat framgår av sammanhanget (övergångsbest. till LHD).

Generella förbud mot förtäring av vissa alkoholhaltiga drycker förekommer, förutom i lokala ordningsstadgor, även i 16 § andra stycket AOst och i 56 § LHD.

Enligt 16 § andra stycket AOst får vid en offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område, sprit, vin eller starköl inte drickas annat än i samband med tillåten servering av sådana drycker. Polismyndigheten kan ge dispens från förbudet. Överträdelse av detta bestraffas med böter, högst 500 kr. Förbudet har funnits sedan AOst:s tillkomst. Det ansågs då motiverat främst av att förhållandena i nykterhetsshänseende inte var tillfredsställande vid offentliga tillställningar. Särskilt det tilltagande missbruket av alkohol bland ungdom, som ofta utgjorde större delen av publiken vid sådana tillställningar, framstod som allvarligt. Syftet med förbudet är således att förhindra alkoholförtäring som kan befaras leda till bråk eller andra störningar av den allmänna ordningen.

I 56 § LHD föreskrivs bl.a. att på serveringsställe som har tillstånd till servering av alkoholdrycker endast får förtäras - och ges tillstånd till förtäring av - alkoholdrycker som serveras i enlighet med tillståndet. På serveringsställe som inte har tillstånd till alkoholservering får någon alkoholförtäring inte förekomma. Överträdelse av förbudet kan medföra bötesstraff och förverkande. Bestämmelsen har tillkommit i syfte att förhindra att gällande regler om begränsningar i rätten att servera alkohol kringgås.

4.2 Tillämpningen

Den allmänt hållna avfattningen av 7 § andra stycket AOst har medfört vissa tillämpningssvårigheter. Kommunerna har emellanåt inte med säkerhet kunnat avgöra om en viss föreskrift stått i strid mot bestämmelsen i den allmänna stadgan. Som framgår av det följande har länsstyrelserna också någon gång vägrat att fastställa olika föreskrifter med motiveringen att dessa lagt onödigt tvång på allmänheten. Till ovissheten har givetvis bidragit att uppfattningen om vad som utgör onödigt tvång på allmänheten eller obefogad inskränkning i den enskildes frihet kan variera från tid till annan. Inte minst frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats har härvid vållat problem och meningarna har gått isär angående såväl möjligheterna att utsträcka ett förbud lokalt inom kommunen som möjligheterna att förbjuda förtäring av alla eller endast vissa alkoholdrycker.

Frågan om lokala förbud mot alkoholförtäring på allmänna platser med hänsyn till förbudens omfattning varit förenliga med 7 § andra stycket AOst har bl.a. prövats av JO i samband med inspektion av en länsstyrelse (ämbetsberättelsen 1966 s. 560 ff). I lokala ordningsstadgor för tre kommuner hade intagits föreskrifter om förbud mot förtäring av rusdrycker eller av rusdrycker och öl på allmän plats. Med allmän plats torde i någon kommun ha likställts ett stort antal fritidsområden. JO antecknade till inspektionsprotokollet följande.

I princip torde lokala förbud mot kortspel och förtäring av alkoholhaltiga drycker vara varken behövliga eller lämpliga (jfr RÅ 1959 not. I 25 samt

Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1959 s. 474 o f). Om dylika förbud undantagsvis kunde anses påkallade av särskilda lokala ordningssskäl, måste emellertid tillses att förbuden icke komme att omfatta onödigt vidsträckta områden. Att t.ex. besökare av campingplatser, friluftshad eller andra fritidsområden skulle vara helt förbjudna att till medförd matsäck förtära en pilsner eller starköl eller att fördriva tiden med oförargligt kortspel o.d. syntes - i varje fall om det vore fråga om större markområden - innefatta onödig inskränkning i den enskildes frihet och sålunda stå i strid mot grundregeln i 7 § allmänna ordningsstadgan. Stadgan för Vänersborg innehåller härutinnan ett mindre långtgående förbud än de övriga stadgorna, enligt vilka förbudet syntes omfatta mycket vidsträckta områden utöver planlagd mark. Det vore av vikt att angivna grundregel icke åsidosattes och att lokala stadgor icke innehölle sakligt opåkallade förbud, som vid prövning av uppkommen ansvarsfråga kunde komma att underkännas. Länsstyrelsen syntes därför böra närmare överväga huruvida förbud, varom här vore fråga, överhuvudtaget vore betingade av i nämnda städer föreliggande särskilda förhållanden och i övrigt huruvida förbuden med den utsträckning, som givits dem, kunde anses tillräckligt motiverade ur allmänna ordningssynpunkter.

Vidare anförde JO i ärendet följande.

Vad jag i inspektionsprotokollet ifrågasatte var, icke behovet av att genom ifrågavarande förbud trygga ordning och trevnad å mera centralt belägna allmänna platser, utan om förbuden verkligen vore behövlige i den lokala utsträckning som föreskrivs. Förutom vad jag härutinnan anført i inspektionsprotokollet vill jag särskilt framhålla, att ett generellt förbudsstadgande visserligen underlättar ingripande på ett tidigt stadium mot förehavanden, som - i ett förhållandevis mycket begränsat antal fall - kunna utveckla sig till förargelseväckande beteende eller fylleri. Fördelen härav synes mig emellertid, när fråga är om fritidsområden där bedrivande av förströelsespel och intagande av viss förtäring icke i och för sig framstår som opassande, svårigen kunna motivera den inskränkning i flertalet besökares frihet, som en konsekvent tillämpning av det generella stadgandet skulle medföra.

Frågan har också vid skilda tillfällen prövats av regeringen i besvärssärenden angående fastställelse av lokala ordningsstadgor.

Ronneby stad anförde besvär över länsstyrelsens i Blekinge län beslut att vägra fastställelse av förbud i lokal ordningsstadga för staden mot förtäring av rusdrycker på allmän plats annat än i samband med tillåten utskänkning. Regeringsrättens majoritet förordade i yttrande till regeringen att besvären skulle lämnas utan bifall. Motiveringen var att förtäringförbudet skulle vålla övervakningssvårigheter och att ingripande mot ordningsstörande beteende i förekommande fall kunde ske med stöd av straffbestämmelserna om fylleri och förargelseväckande beteende. En ledamot var skiljaktig beträffande motiveringen och anförde som skäl för avslag på stadens besvär att förbudet skulle bli alltför omfattande och få karaktären av betydligt mera än en ordningsföreskrift. Kungl. Maj:t beslöt i enlighet med majoritetens yttrande (RÅ 1959 I 25).

Sammanläggningsdelegerade för Vänersborgs kommun beslöt att i lokal ordningsstadga för den nybildade kommunen anta föreskrift om förbud mot förtäring av rusdrycker och öl på allmän plats annat än i samband med tillåten utskänkning av sådana drycker. Länsstyrelsen i Älvsborgs län vägrade fastställa beslutet. Regeringen lämnade kommunens besvär i ärendet utan bifall (regeringsbeslut den 17 april 1975, nr 15).

Kommunfullmäktige i Rättviks kommun antog en lokal föreskrift enligt vilken öl klass II, starköl, vin och spritdryck inte fick förtäras på allmän plats. Länsstyrelsen i Kopparbergs län fann att föreskriften inte kunde fastställas. Till stöd härför anförde länsstyrelsen följande. Bl.a. gällande bestämmelser rörande detaljhandel med öl enligt lagen (1977:293) om handel med drycker ger vid handen att öl är en av samhället godtagen måltidsdryck. Det är även allmänt bekant att öl dagligen förtäres av en bred allmänhet liksom att vissa arbetsgrupper i samhället har att intaga sina måltider under arbetstid i det fria. Det kan därvid ej uteslutas att sådan måltid kan komma att intagas på allmän plats. I begreppet allmän plats inrymmer bl.a. även parker som kan vara mål för rekreationsutflykter förenade med viss förtäring. Vid meddelande av lokal ordnings-

föreskrift skall jämlikt 7 § andra stycket allmänna ordningsstadgan (1956:617) tillses att därigenom icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Emedan underställt förslag till lokal ordningsstadga, förutom förbud mot förtäring av spritdrycker, vin och starköl, jämväl förbjuder förtäring av öl på allmän plats, finner länsstyrelsen förslaget utgöra en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Bl.a. som följd härav torde även svårigheter komma att uppstå vid övervakningen av förbudets efterlevnad. - Regeringen lämnade kommunens besvärstalan utan bifall (regeringsbeslut den 21 februari 1980, nr 9).

Kommunfullmäktige i Vänersborgs kommun beslöt ändring i den lokala ordningsstadgan för kommunen på så sätt att förbud infördes mot förtäring av alkoholdrycker (spritdrycker, vin, starköl och öl) på allmän plats annat än i samband med tillåten servering av sådana drycker. Länsstyrelsen i Älvsborgs län förklarade sig under hänvisning till 7 § andra stycket A0st förhindrad att fastställa ändringen och anförde följande. Länsstyrelsen är medveten om att problem med alkoholmissbruk är av den omfattningen och tar sig sådana uttryck att det för kommunerna kan vara nödvändigt att även i ordningshänseende vidta de åtgärder som lagstiftningen ger möjligheter till. Länsstyrelsen delar därför helt den uppfattningen att alkoholförtäring på allmän plats i stor utsträckning bör kunna förbjudas om förhållandena är sådana att ett beslut härpå påfordras av kommunerna. Länsstyrelsen är beredd att i sådana fall låta ett förbud i lokal ordningsstadga generellt omfatta sprit, vin och starköl. I och för sig har länsstyrelsen förståelse för de sociala myndigheternas, polismyndigheternas och skolmyndigheternas önskan om förbud mot förtäring även av öl på allmän plats. Ett generellt sådant förbud skulle dock vara stridande mot gällande tillämpning av 7 § andra stycket A0st, eftersom det inte bedöms som uteslutet att öl kan intas på allmän plats under sådana former att ett ingripande däremot måste anses utgöra en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Länsstyrelsen anser sig därför ej ha möjlighet att fastställa ett generellt förbud i lokal ordningsstadga som även omfattar öl. Däremot bör det enligt länsstyrelsens mening vara möjligt att införa ett sådant förbud begränsat till någon särskilt angiven allmän plats i kommunen om det finns starka skäl för en sådan åtgärd. - Regeringen, som förklarade sig

dela länsstyrelsens bedömning, lämnade besvären utan bifall (regeringsbeslut den 19 mars 1981, nr 6).

Regeringsrätten har även när det gäller föreskrifter om krav på tillstånd för yrkesmässig fotografering på allmän plats samt s.k. upplockningstvång för hundägare funnit att föreskrifter som inte begränsats lokalt till viss del eller vissa delar av kommunen, exempelvis till områden med utpräglad stadskaraktär, innefattat onödigt tvång på allmänheten. (se t.ex. RÅ 1977 Bb 101, regeringsrättens dom den 19 september 1980 i mål 2934/79).

4.3 Ingripanden enligt andra författningar
 än A0st

4.3.1 Ansvarsregler m.m.

I 16 kap. 15 § brottsbalken (BrB) fanns tidigare en straffbestämmelse för fylleri. Den som på allmän plats, utom- eller inomhus, uppträdde berusad av alkoholhaltiga drycker eller av annat än alkoholhaltiga drycker så att det framgick av hans åtbörder eller tal kunde sålunda dömas för fylleri till böter, högst 500 kr.

Med allmän plats avsågs i lagrummet allmän plats i BrB:s mening, dvs. område som är upplåtet för eller annars frekventeras av allmänheten. Som allmän plats ansågs således även tåg, båtar, hotell, restauranger o.d. i den mån och under den tid allmänheten hade tillträde dit, däremot inte enskilda platser eller skog och mark.

Omhändertagande av den berusade kunde ske med stöd av förordningen (1841:58 s. 1) emot fylleri och dryckenskap. Den omhändertagne förvarades regelmässigt i polisarrest för tillnyktring.

Den av ålder gällande kriminaliseringen av fylleri blev med tiden alltmer ifrågasatt som ett verksamt medel för att motverka alkoholmissbruk och avhålla berusade personer från att uppsöka allmänna platser. Genom lagstiftning år 1976 (prop. 1975/76:113, JuU 1975/76:37, rskr 1975/76:351) avkriminaliserades fylleriet och upphävdes förordningen mot fylleri och dryckenskap. Samtidigt antogs lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Lagen föreskriver att polisman får omhänderta den som på allmän plats, utom- eller inomhus, anträffas berusad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel, om han till följd av berusningen är ur stånd att taga vård om sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan. Omhändertagande får också ske, om den berusade anträffas i port, trappuppgång eller liknande utrymme eller annars inom område som gränsar till allmän plats och omständigheterna ger vid handen att han uppehåller sig där endast tillfälligtvis. Den omhändertagne skall regelmässigt frigges senast åtta timmar från omhändertagandet.

Avkriminaliseringen av fylleri hade föreslagits av fylleristrafutredningen i betänkandet (SOU 1968:55) Bot eller böter. Utredningen ansåg att det dåvarande systemet med omhändertagande och bestraffning av akut berusade personer representerade ett förlegat betraktelsesätt, att den akuta berusningen ur medicinsk synpunkt var att betrakta som ett sjukdomstillstånd,

och att omhändertagandet därför borde inriktas på att bereda de berusade adekvat vård och behandling.

Föredragande departementschefen anslöt sig i prop. 1975/76:113 till utredningens allmänna synsätt. Han anförde bl.a. följande (s. 77 f).

Den allttjämt kvarstående straffbestämmelsen mot fylleri kan emellertid i många avseenden fungera som ett direkt hinder för strävandena till en mera adekvat vård för akut berusade personer som tas om hand på allmän plats. Den kan sålunda bidra till att konservera ett synsätt enligt vilket omhändertagandet av en berusad person i varje fall till en del utgör en repressiv åtgärd. Härtill kommer naturligtvis också de olyckliga konsekvenser för den mera långsiktiga vården som straffet kan leda till särskilt för återfallsfyllerister som drabbas av upprepade bötesstraff med åtföljande indrivning eller indrivningsförsök. De olägenheter i dessa och andra avseenden som är förenade med fylleristrafvet har sedan länge varit kända.

När man i olika sammanhang har diskuterat kriminaliseringen av fylleriet, torde det vidare sedan lång tid tillbaka allmänt ha ansetts att bötesstraffet inte är något effektivt medel att motverka alkoholmissbruk. Fylleristrafvet har väl snarare bedömts ha sitt berättigande som ett medel att avhålla berusade från att uppsöka allmänna platser. Det har tidigare ibland gjorts gällande att straffet också kunde ha en mera allmänt återhållande effekt när det gäller tillfällighetsmissbrukare och att det med hänsyn härtill skulle fylla en viss funktion som nykterhetspolitiskt instrument. Som har påvisats av fylleristrafvetutredningen torde emellertid kriminaliseringen numera knappast i och för sig kunna anses ha några i egentlig mening preventiva effekter. Den s.k. moralbildande verkan som man ibland har talat om när det gäller fylleristrafvet uppnås bättre på annat sätt, främst genom uppfostran och information i alkoholfrågan.

En fråga som under lagstiftningsarbetet tilldrog sig särskilt intresse gällde gränsdragningen mellan fylleri och förargelseväckande beteende. För förar-

gelseväckande beteende kan enligt 16 kap. 16 § BrB den dömas som för oljud på allmän plats eller eljest offentligen betar sig på sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Straffet är böter, högst 500 kr. (Enligt SFS 1980:1133 och 1981:85 höjs straffmaximum den 1 januari 1982 till 1 000 kr.) Från olika håll uttalades farhågor för att avkriminaliseringen av fylleri skulle bli verkningslös genom att åtal i stället väcktes för förargelseväckande beteende. Enligt dåvarande praxis ansågs nämligen fylleri i allmänhet tillfullo bestraffat med tillämpning av fylleriparagrafen, även om fylleristens beteende var sådant att det i och för sig var ägnat att väcka allmän förargelse. Den fyllerist som uppträdde förargelseväckande genom att t.ex. skräna, antasta förbipasserande eller lägga sig på gångbanan åtalades således endast för fylleri. För att fylleristen skulle kunna dömas även för förargelseväckande beteende fordrades att något förargelseväckande moment tillkom utöver själva berusningen och de typiska yttringarna av denna.

Fylleristrafutredningen framhöll att någon ändring i dåvarande rättspraxis inte var avsedd. För förargelseväckande beteende borde därför dömas bara i fall där man tidigare dömt för fylleri och förargelseväckande beteende i konkurrens.

Departementschefen underströk i prop. 1975/76:113 att brottsbeskrivningen i bestämmelsen om förargelseväckande beteende aldrig kunde ges den innebörden att berusningen som sådan skulle falla under lagrummet. Detsamma måste gälla sådana inslag i den berusades uppträdande som typiskt sett hade ett omedelbart samband med berusningen och som inte tog sig några

mera uppseendeväckande eller störande uttryck. En riktning vid tillämpningen borde vara att bestämmelsen om förargelseväckande beteende ansågs tillämplig i sådana fall där därtills bestämmelserna om fylleri och förargelseväckande beteende brukat åberopas i konkurrens. Departementschefen hänvisade också till bestämmelsen om ofredande i 4 kap. 7 § BrB.

De här återgivna motivuttalandena har under senare år fått betydelse för de allmänna domstolarnas bedömning av frågan om alkoholförtäring på allmän plats - utan andra inslag av störande uppträdande - kan anses falla inom ramen för straffbart förargelseväckande beteende. Hovrättspraxis har därvid gått i skilda riktningar. Frågan har nyligen prövats av högsta domstolen (HD) i en dom den 5 november 1981, DB 43. En person hade sittande på en parksoffa i Sundsvalls centrum druckit sprit direkt ur flaskan. HD ogillade åtalet för förargelseväckande beteende med motiveringen att offentlig spritförtäring kan anses som allmänt förargelseväckande endast om något förargelseväckande moment utöver själva förtäringen tillkommer. Enbart den omständigheten att förtäringen kan iakttas av ett stort antal människor medför inte att beteendet kan anses som förargelseväckande. HD uttalade vidare följande.

Uppfattningen om vad som är förargelseväckande beteende växlar med tidsförhållandena. När det gäller spritförtäring på allmän plats har frågan, om beteendet skall anses förargelseväckande, fått viss belysning i lagstiftningsssammanhang. Med införandet år 1956 av allmänna ordningsstadgan (1956:617) följde sålunda ett särskilt, straffsanktionerat förbud mot förtäring av rusdrycker vid offentlig tillställning, som äger rum inomhus eller utomhus inom inhägnat område (16 § andra stycket och 29 § tredje stycket). Motsvarande förbud infördes däremot inte

mot rusdrycksförtäring i övrigt på allmän plats. Meningen var att i detta senare hänseende varje kommun skulle - med stöd av 7 § - själv få bestämma efter vad som kunde anses erforderligt genom föreskrift i lokal ordningsstadga. Den omständigheten att särskilda bestämmelser sålunda infördes i allmänna ordningsstadgan visar, att vid den tiden offentlig rusdrycksförtäring inte ansågs utan vidare straffbar såsom förargelseväckande beteende.

Anledning saknas till antagande att någon förskjutning av betydelse numera inträtt i det synsätt i förevarande hänseende som får anses ha varit förhärskande vid tiden för allmänna ordningsstadgans tillkomst. I sammanhanget kan nämnas, att man i samband med fylleristrafkets avskaffande år 1976 inte avsåg att åstadkomma någon ändring i fråga om tillämpningsområdet för bestämmelsen i 16 kap. 16 § brottsbalken om förargelseväckande beteende.

Det anförda ger vid handen, att det för att offentlig spritförtäring skall betraktas som förargelseväckande beteende krävs att något förargelseväckande moment tillkommer utöver själva förtäringen. Så kan vara fallet exempelvis om den drickande samtidigt skränar, antastar förbipasserande eller lägger sig på gångbanan (jfr NJA II 1976 s. 528). Detsamma kan också gälla om själva förtäringen sker på ett särskilt utmanande sätt. Vidare kan utan att något särskilt handlingsmoment tillkommer omständigheterna i övrigt vara sådana att förtäringen måste anses ägnad att väcka förargelse, t.ex. om förtäringen sker i närheten av en begravningsceremoni.

Ingripande mot ordningsstörningar på bl.a. allmänna platser kan även ske med stöd av 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO). Enligt lagrummet kan den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara för denna omhändertagas av polisman. Omhändertagande kan ske även när det behövs för att avvärja straffbelagd handling. Tiden för omhändertagande får inte överstiga sex timmar.

4.3.2 Beslag och förverkande m.m.

Allmänna bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 1 § kan föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat tas i beslag. Beslut om beslag fattas av undersökningsledare eller åklagare. Även enskild polisman kan besluta om beslag. Han skall då skyndsamt anmäla beslaget till undersökningsledare eller åklagare, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå (4 §). Åtal skall i allmänhet väckas inom en månad efter det att beslaget verkställdes (7 §).

Bestämmelser om förverkande ges i 36 kap. BrB. Enligt 2 § kan bl.a. egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt BrB och egendom med vilken har tagits befattning som utgör sådant brott förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller om särskilda skäl i övrigt finns för förverkande. Vissa av de allmänna förverkandebestämmelserna i 36 kap. anses tillämpliga även utanför BrB. Detta gäller bl.a. föreskriften i 4 § att förverkande på grund av brott av egendom kan ske hos gärningsmannen eller annan medverkande vid brottet endast om egendomen vid brottstillfället tillhörde någon av dem. Om annan författning innehåller avvikande föreskrift, gäller dock denna.

I de speciella fall där offentlig alkoholförtäring kan bedömas som förargelseväckande beteende ger de allmänna bestämmelserna om beslag och förverkande i RB och BrB möjlighet att omhänderta alkoholdrycker som använts som hjälpmedel vid brottet. Bestämmel-

serna kan emellertid inte grunda någon rätt till omhändertagande av alkohol som förtärs på allmän plats i strid mot förbud i lokal ordningsstadga.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. (förverkandelagen). Enligt lagen kan alkoholhaltiga drycker och andra berusningsmedel som påträffas hos den som i berusat tillstånd gjort sig skyldig till vissa militära brott (övergivande av post och onykterhet i tjänsten) eller hos den som brutit mot bl.a. 4 § trafikbrottslagen (rattfylleri och rattonykterhet) förklaras förverkade, såvida inte särskilda skäl talar däremot. Vid bl.a. trafikonykterhetsbrotten kan förverkande ske även av berusningsmedel som påträffas hos någon som medföljt vid tillfället under förutsättning att berusningsmedlen kan antas ha varit avsedda även för gärningsmannen. Spritdrycker, vin och starköl som medförts vid offentlig tillställning i strid mot gällande bestämmelser kan också förverkas (1 §).

För beslag av berusningsmedel gäller vissa avvikelser från de allmänna reglerna i RB. Möjlighet finns bl.a. att omedelbart förstöra egendomen, om värdet är ringa eller förstörandet av annan anledning är försvarligt. I annat fall kan egendomen genast säljas på vissa i lagen närmare angivna sätt. Beslut om förstörande eller försäljning meddelas av undersökningsledare, åklagare eller - i fall där förundersökning inte behövs - av polismyndigheten. Om beslaget går åter sedan egendomen sålts eller förstörts, utgår ersättning av allmänna medel enligt åklagarens beslut. Beslutet kan överklagas hos rätten (2 § 1). RB:s regler om tid för åtals väckande gäller i allmänhet inte (2 § 2).

Frågan om förverkande enligt lagen kan prövas av domstol men kan även tas upp i strafföreläggande eller - vid överträdelse av 16 § andra stycket AOst - i föreläggande av ordningsbot. Om förverkande inte förelagts och godkänts i samband med strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot och åklagaren beslutar att inte väcka åtal för brottet, har åklagaren att pröva om förverkande av beslagtagna egendom ändå skall ske. Den som är missnöjd med beslutet kan inom viss tid anmäla missnöje. Om så sker skall åklagaren antingen häva beslaget eller väcka talan om förverkande inom viss tid. I annat fall går beslaget åter (2 § 3).

Enligt 3 § gäller att egendom som förklarats förverkad enligt lagen skall förstöras eller säljas i den mån detta inte redan har skett.

I prop. 1958:80, som låg till grund för lagen, klargjordes att med "alkoholhaltiga drycker", avsågs spritdrycker, vin, starköl och öl men inte lättöl.

Enligt förverkandelagen kan åklagaren således besluta om förverkande även i fall där åtal inte väcks. Detta förfarande ansågs vid lagens tillkomst värdefullt inte minst med hänsyn till de vid denna tid återkommande fyllerifallen där åtalseftergift meddelades enligt nykterhetsvårdslagstiftningen. Genom lagen infördes också möjlighet till förverkande av alkohol som medförts vid offentlig tillställning. Departementschefen menade (prop. s. 13) att det bötesstraff som tidigare utgjorde den enda påföljden vid överträdelse av förbudet inte var tillräckligt för att effektivt upprätthålla förbudet. Effekten av förbudet skulle därför bli avsevärt större, om detta för-

knippades med en möjlighet att förklara dryckerna förverkade.

Särskild möjlighet till beslag och förverkande av alkoholdrycker från ungdomar finns i LHD. I lagen föreskrivs en lägsta ålder för inköp av alkoholhaltiga drycker, nämligen 20 år vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl och 18 år vid detaljhandel med öl. Det är förbjudet dels att sälja alkohol till den som inte kan antas ha uppnått föreskriven ålder, dels att som ombud o.d. eller genom gåva eller lån anskaffa alkoholdrycker till den som inte själv har rätt att köpa sådana drycker (11 och 12 §§).

Överträdelse av förbuden bestraffas som olovlig dryckeshantering respektive olovligt anskaffande av alkoholdrycker. Dryckerna kan förverkas enligt 79 §. Förverkandelagens förfaranderegler skall då gälla i tillämpliga delar, vilket bl.a. innebär att polisman kan beslagta dryckerna.

Ett mera formlöst förfarande vid omhändertagande av alkoholdrycker förekommer enligt LOB och vissa vårdförfattningar. I 8 § LOB föreskrivs att alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel som påträffas hos den omhändertagne skall fräntas denne om inte särskilda skäl talar däremot. Egendomen skall därefter säljas eller förstöras i enlighet med 3 § förverkandelagen. Någon möjlighet att föra talan mot beslutet om omhändertagande av alkoholen finns inte enligt LOB.

Förverkandelagen gällde tidigare även mot den som gjort sig skyldig till fylleri. Fylleristrafutredningen fann det självklart att den som omhändertogs

enligt den föreslagna nya lagen skulle lämna från sig medförda alkoholdrycker och att spriten inte skulle återlämnas då omhändertagandet upphörde. När åklagarens befattning med fyllerifallen upphörde, var det angeläget att åstadkomma ett förfarande som medförde att alkoholen kunde omhändertas och förstöras på ett smidigt och enkelt sätt utan något formellt beslags- och förverkandeförfarande. Utredningen fann härvid en lämplig förebild i 63 § nykterhetsvårdslagen (1954:579). I paragrafen föreskrivs att alkoholhaltiga drycker som påträffas hos den som är föremål för vissa åtgärder enligt lagen får omhändertas av polisman eller av föreståndare för vårdanstalt. Egendomen skall sedan säljas eller förstöras enligt 3 § förverkandelagen. Föreskrifter av samma innebörd finns i 88 a § barnavårdslagen (1960:97) och i 63 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

4.4 Frågans tidigare behandling

4.4.1 1970 års förslag

I en inom justitiedepartementet år 1970 upprättad promemoria (Stencil Ju 1970:7) ang. vissa frågor om förverkande av alkoholhaltiga drycker föreslogs bl.a. införandet av möjlighet att beslagta och förverka rusdrycker som hade förekommit i samband med överträdelse av förbud i lokal ordningsstadga mot rusdrycksförtäring. I promemorian anfördes att gärningen visserligen i vissa fall kunnat bedömas som förargelseväckande beteende varvid förverkande kunnat ske med stöd av BrB. Det fick emellertid anses vara angeläget att ett ingripande kunde ske i omedelbart samband med överträdelsen genom att rusdrycker togs i beslag

även i situationer då handlingen inte bedömdes som förargelseväckande beteende. Förslaget ledde inte till lagstiftning.

4.4.2 Alkoholpolitiska utredningens förslag

Förslag om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och om möjlighet till beslag och förverkande i samband härmed togs några år senare upp av alkoholpolitiska utredningen (APU). APU, som tillsattes år 1965, avlämnade år 1974 betänkandet (SOU 1974:90-93) Alkoholpolitik med förslag till ett samlat alkoholpolitiskt program. Alkoholpolitikens huvudsyfte - att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor - skulle uppnås genom ett antal av utredningen uppställda delmål. Ett sådant delmål var att verka för alkoholfria miljöer och umgängesformer. I detta syfte föreslog APU införandet av ett vidsträckt förbud mot offentlig alkoholförtäring i en ny 6 a § i AOst. Bestämmelsen hade i förslaget följande lydelse.

Å allmän plats eller eljest å plats, utom- eller inomhus, som är upplåten för allmänheten och där människor brukar uppehålla sig, må spritdrycker, vin eller starköl ej förtäras annat än i samband med tillåten servering därav eller då polismyndigheten med hänsyn till särskilda omständigheter medgivit det.

Överträdelse av förbudet skulle enligt förslaget kunna medföra böter, högst 500 kr, och förverkande av dryckerna. Bestämmelsen om förverkande borde enligt APU tas in i 1 § tredje stycket förverkandelagen.

Som motivering för förslaget anförde APU följande.

Vad härefter gäller förtäringen av alkoholdrycker på allmän plats är det som bekant numera inte ovanligt att sådana drycker, inte minst mellanöl, dricks på allmän plats. Detta kan framkalla allmän otrivsel bland dem som uppehåller sig i närheten. Det kan också bidra till nerskräpningen på gator och torg.

Dylik offentlig alkoholförtäring är i regel inte förbjuden. Dels kan emellertid i lokala ordningsstadgor eller reglementen för spårvägsföretag o.d. meddelas bestämmelser om förbud mot dylik förtäring, dels kan förtäringen i det enskilda fallet bedömas som förargelseväckande beteende. Det har emellertid varit ganska sällsynt att förseelser mot sådana lokala bestämmelser påtalats. Inte heller har annat än i undantagsfall väckts talan för förargelseväckande beteende.

Den 1 oktober 1973 har i ordningsstadgan för tunnelbane-, spårvägs- och busstrafiken i Stockholms län föreskrivits förbud mot förtäring av spritdrycker, vin och maltdrycker. Övervakningen av de nya bestämmelsernas efterlevnad har enligt uppgifter från polismyndigheten i Stockholm lett till väsentliga förbättringar i fråga om ordningen och trevnaden på dessa kommunikationsmedel.

Enligt vad som anförts i kap. 11 bör alkoholpolitiken verka för att skapa alkoholfria miljöer. Det bör övervägas om man inte som ett led i denna strävan bör förbjuda konsumtion av alkoholdrycker på allmän plats. En invändning som kan resas mot en sådan åtgärd är, att det kan bli så svårt att få förbudet åttlytt att polisen finner det lönlöst att ingripa mot överträdelser. Erfarenheterna från de nyss redovisade förhållandena i Stockholm tyder dock på att det är möjligt att betydligt minska de olägenheter som sammanhänger med den utbredda förtäringen av alkoholdrycker på allmän plats. Enligt APU:s mening bör förbudet endast omfatta spritdrycker, vin och starköl. Förtäring av mellanöl på allmän plats kan inte sägas alltid vara stötande eller medföra olägenheter. Uppstår sådana olägenheter finns möjligheter att förbjuda förtäringen i lokala ordningsstadgor.

APU föreslår alltså, att i allmänna ordningsstadgan införs en bestämmelse, enligt vilken det skall vara förbjudet att dricka spritdrycker, vin eller stark-

Öl på allmän plats. Förselse mot förbudet bör bestraffas med penningböter, varjämte drycken bör kunna tas i beslag och sedermera förverkas. Inte minst sistnämnda möjlighet bör kunna utgöra ett effektivt medel att få förbudet åtläytt. - - -

Med uttrycket allmän plats har APU därvid avsett inomhus eller utomhus belägna platser som är upplåtna för eller eljest i någon omfattning besöks av allmänheten. Bestämmelsen bör med hänsyn till sitt syfte införas i AOst. På grund av den betydelse begreppet allmän plats givits i AOst har förbudet angetts att gälla på allmän plats eller eljest på plats, utom- eller inomhus, som är upplåten för allmänheten och där människor brukar uppehålla sig.

APU:s förslag om förtäringförbud omfattade således allmänna platser i såväl AOst:s mening som BrB:s mening. Även platser som i lokala ordningsstadgor likställts med allmän plats torde ha omfattats av det föreslagna förbudet. Förslaget gick härigenom betydligt längre än gällande lokala föreskrifter och avvek också från vad som förordats i tidigare sammanhang.

Förslaget om förtäringförbud avstyrktes vid remissbehandlingen av RÅ, RPS, länsnykterhetsnämnden i Malmöhus län, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Blekinge och Västmanlands län samt Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Sveriges socionomförbund och TCO. Som skäl härför återopades den ringa effekt som förslaget kunde få om det genomfördes. Några remissinstanser tillstyrkte emellertid det föreslagna förbudet och krävde dessutom att även öl skulle innefattas i detta.

APU:s förslag till alkoholpolitisk reform utsattes även i övrigt för stark kritik vid remissbehandlingen. Med anledning härav tillsattes år 1976 be-

redningsgruppen för frågor avseende alkoholpolitiken. Beredningsgruppen fick i uppdrag att på grundval av APU:s förslag och remissyttrandena häröver utarbeta ett samlat underlag för regeringens ställningstagande till de alkoholpolitiska frågorna. Beredningsgruppen redovisade sina överväganden i en rapport (DsS 1977:1), vilken lades till grund för 1977 års alkohollagstiftning. Förslaget om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats återkom inte i beredningsgruppens betänkande.

4.4.3 Departementspromemoria år 1979

I en inom socialdepartementet den 4 september 1979 upprättad promemoria, PM om åtgärder mot missbruk av alkohol och narkotika, redovisas ett åtgärdsprogram i 13 punkter mot alkohol- och narkotikamissbruk. I promemorian anförs bl.a. följande.

Missbruket av alkohol och narkotika har länge varit vårt allvarligaste sociala problem. På grundval av riksdagens beslut 1977 om alkoholpolitiken och 1978 om narkotikapolitiken pågår ett brett arbete mot missbruksproblemen. Mot bakgrund av nya alarmerande uppgifter om alkoholförsäljningen redovisas i denna PM regeringens syn på missbruksproblemen och aktuella och planerade åtgärder. - - -

5. Kommunerna har möjlighet att förbjuda förtäring av rusdrycker på allmän plats. I vissa kommuner finns en sådan bestämmelse i den lokala ordningsstadgan, men inte i alla kommuner. Regeringen förutsätter att de lagliga möjligheterna att stoppa alkoholdrickandet i allmänna parker och på gator och torg utnyttjas.

4.4.4 Motioner vid 1979/80 års riksdag

Som inledningsvis nämnts väcktes vid 1979/80 års riksdag två motioner i frågan.

I motionen 1979/80:1020 av Rune Gustavsson m.fl. yrkade motionärerna under hänvisning till vad som anfördes i motionen 1979/80:1018 att riksdagen skulle begära förslag till lagstiftning innebärande förbud mot alkoholförtäring på allmän plats och möjlighet till förverkande av alkohol hos den som bryter mot ett sådant förbud.

Motionärerna anförde bl.a. att straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende på senare år visat sig otillräcklig då det gällt att komma till rätta med offentlig alkoholförtäring. En förklaring till den ökande alkoholkonsumtionen är att söka i den alltmer accepterade attityden från samhällets sida till alkoholbruket. Det vore enligt motionärerna därför värdefullt om man även lagstiftningsvägen skärpte samhällets attityd mot alkohol. Detta skulle även ha ett viktigt normbildande värde, inte minst för barn och ungdom. Den grundläggande regleringen borde därvid ske i brottsbalken. Avsaknaden av möjligheter till förverkande begränsade polisens möjligheter att ingripa mot störande beteende.

I motionen 1979/80:1112 av Bertil Danielsson m.fl. yrkades att riksdagen skulle begära förslag till lagstiftning som gjorde det möjligt att ta i beslag och förverka alkohol hos den som i strid mot förbud i en lokal ordningsstadga förtär alkohol på allmän plats. I motionen framhölls att problemen med ordningshållningen alltmer hade accentuerats framför allt i de centrala tätorterna. Samtidigt hade spritmissbruket ökat. Inte minst unga människor drabbades socialt av denna utveckling. Motionärerna ansåg det angeläget att kommunerna utnyttjade sina möjligheter att i lokala ordningsstadgor förbjuda spritförtäring

på särskilt utsatta platser. Den omständigheten att spriten inte kunde beslagtas och förverkas medförde emellertid att förbuden ofta blev verkningslösa. Enligt motionärerna borde därför förverkandelagen ändras så att möjlighet infördes till förverkande av sprit, vin eller starköl vid överträdelse av förtäringförbud i lokal ordningsstadga.

Justitiekommittén inhämtade yttranden över motionerna från riksåklagaren (som hörde överåklagarna i Stockholm, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarmyndigheterna i Hallands, Kopparbergs och Norrbottens län), rikspolisstyrelsen, Göta hovrätt, socialstyrelsen, länsstyrelserna i Kronobergs, Göteborgs- och Bohus län (som hörde kommunstyrelserna i Göteborgs, Mölndals och Uddevalla kommuner), länsstyrelserna i Kopparbergs och Norrbottens län, ordningsstadgeutredningen, Linköpings och Gotlands kommuner, Svenska kommunförbundet och Sveriges advokatsamfund. Flertalet remissinstanser var negativa till förslaget om en allmän straffbestämmelse med förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län, Linköpings kommun och Gotlands kommun tillstyrkte emellertid förslaget. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslagen om lagstiftning om beslag och förverkande.

Riksåklagaren (RÅ) uppgav att den liberalisering i rättspraxis som inträtt under senare år när det gäller att bedöma offentlig alkoholförtäring som allmänt förargelseväckande fått till följd att polisen i minskande omfattning rapporterade alkoholförtäring på allmän plats. Vad som beivrades i sådan ordning torde enligt RÅ endast vara påtagligt störande eller provocerande former av alkoholförtäring. RÅ ställde sig dock tveksam till om ett generellt förbud i BrB var det lämpligaste sättet

att begränsa alkoholförtäringen på allmänna platser. RÅ ansåg att möjligheten att i lokal ordningsstadga meddela förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker var ett lämpligare sätt att komma till rätta med en del av de problem som motionen 1979/80:1020 behandlade. Ett sådant förbud kan visserligen inte meddelas av nykterhetspolitiska skäl utan ifrågakomma endast om det är påkallat ur ordningssynpunkt. Ett på denna grund tillkommet förbud torde emellertid enligt RÅ innebära att den nykterhetspolitiska aspekten blir tillgodosedd. Ordningen med lokala förbud innebär vidare fördelen att sådana kan meddelas beträffande särskilt utsatta platser inom kommunerna. RÅ erinrade om att de personer som rapporterades för att ha brutit mot förtäringförbud inte sällan torde vara immuna mot ett bötesstraff. Möjlighet till beslag och förverkande skulle därför enligt RÅ förhöja effekten av ett ingripande.

Göta hovrätt ansåg det inte antagligt att införandet av ett generellt förbud med straffsanktion i och för sig skulle medföra att alkoholmissbruket minskade. Förbudet skulle dessutom svårligen kunna upprätthållas med de resurser som stod till buds. Hovrätten menade att förslaget om beslag och förverkande var ägnat att inge betänkligheter, även om effekten av ett ingripande säkerligen skulle bli större med möjligheter till beslag och förverkande av alkohol. Den särskilda rättsverkan skulle nämligen inte inträda överallt utan vara beroende av den bedömning som vederbörande kommun hade gjort. Eftersom förverkande innebar ett inte obetydligt ingrepp mot den enskilde, kunde det framstå som orättvist att ett visst handlande skulle få förverkande till följd på en plats men inte på en annan.

Länsstyrelsen i Kronobergs län pekade på de avgränsningsproblem som med nödvändighet skulle uppkomma vid ett generellt förbud mot alkoholförtäring. De kontrollåtgärder som skulle kunna bli nödvändiga för att övervaka efterlevnaden av förbudet skulle kunna upplevas som ett intrång i den personliga integriteten.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län tillstyrkte förslaget och menade att straffbestämmelsen borde tas in i BrB. Gärningsbeskrivningen borde dessutom utformas så att brottet täckte inte endast förtäring utan även sådant innehav av rusdryck, t.ex. öppnad ölburk eller butelj, som visade att förtäring på-

gick. Länsstyrelsen framhöll att ett ingripande mot alkoholförtäring på allmän plats inte endast kunde betraktas som en ordningsfråga. Den föreslagna lagstiftningen skulle nämligen helt rikta sig mot personer med allvarliga alkoholproblem och ungdomar med alkoholvanor som gjorde dem till alkoholmissbrukare. Särskilda stödjande åtgärder borde därför samtidigt sättas in.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län fann att ett allmänt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats inte var förenligt med de tankegångar som låg bakom fylleri- straffets avskaffande. Det torde vara tillräckligt att tillgripa straffrättsliga sanktioner mot ordningsstörande beteende på allmän plats. Att kriminalisera redan förtäringen var däremot varken nödvändigt eller lämpligt.

Kommunförbundet ansåg att varje enskild kommun borde få ta ställning till om ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats behövdes i den kommunen.

Sveriges advokatsamfund anförde att möjligheten för kommunerna att i lokala ordningsstadgor förbjuda alkoholförtäring på särskilt utsatta platser torde vara tillfyllest. Samfundet avstyrkte därför förslaget.

Utskottet anförde följande (JuU 1980/81:6 s. 12).

Vid ställningstagande till motionsönskemålet om införande av ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats vill utskottet till en början erinra om de bedömningar som låg till grund för avskaffandet av straffansvaret för fylleri år 1976. Bestrafningen av akut berusade personer ansågs sålunda representera ett förlegat betraktelsesätt. Den akuta berusningen ansågs höra betraktas som ett sjukdomstillstånd, och ett omhändertagande borde ta sikte på att bereda de berusade adekvat vård och behandling.

Dessa bedömningar äger enligt utskottets mening alltjämt sin giltighet, och de talar mot att man nu återigen tillgriper generella straffrättsliga medel i kampen mot alkoholmissbruket. Mot ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats talar också

de lagtekniska svårigheter som reser sig när det gäller att bestämma omfattningen av förbudet och, såsom framhållits under remissbehandlingen, de svårigheter som uppstår när det gäller att i praktiken upprätthålla förbudet.

En annan sak är att det från ordningssynpunkt kan finnas starka skäl att ingripa mot alkoholförtäring på allmän plats. En sådan möjlighet finns också genom straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende och genom möjligheten för kommunerna att förbjuda alkoholförtäring på allmän plats i lokala ordningsstadgor.

Sammantaget finner utskottet att yrkandet i motion 1020 om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats inte bör vinna riksdagens bifall.

När det gäller önskemålet att införa en generell möjlighet till beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker hos den som förtär sådana drycker på allmän plats finner utskottet i likhet med de flesta remissinstanserna att ett genomförande av en sådan reglering skulle underlätta övervakningen och efterlevnaden av sådana förbud mot alkoholförtäring som upptagits i lokala ordningsstadgor.

Införandet av den ifrågasatta beslags- och förverkandemöjligheten kräver överväganden från grundlagssynpunkt. Sådana överväganden görs f.n. av ordningsstadgeutredningen, och först när resultatet av dem har presenterats är det möjligt att ta ställning till hur önskemålen bakom motionsyrkandena i denna del kan tillgodoses. Överväganden av betydelse för frågan kan också komma att göras av det av chefen för socialdepartementet i maj 1980 tillkallade samordningsorganet för alkoholfrågor.

I avvaktan på resultatet av pågående utredningsarbete bör det enligt utskottets mening inte vidtas någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandena i denna del.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionerna 1979/80:1020 och 1112. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

4.4.5 Motion vid 1980/81 års riksdag

I motionen 1980/81:1913 av Rune Gustavsson m.fl. yrkades bl.a. att riksdagen skulle begära förslag till lagstiftning om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Motionärerna framhöll - i motionen 1980/81:1912 - att samhället bör skärpa sin attityd mot alkoholförtäring på allmän plats, och att ett generellt förbud mot sådan förtäring därvid skulle ha ett stort normbildande värde.

Justitieutskottet vidhöll i betänkande (Ju U 1981/82:2) sin bedömning från år 1980 och framhöll att det är i hög grad tveksamt om en kriminalisering av det slag som förordas i motionen är en från alkoholpolitisk synpunkt lämplig åtgärd. Enligt utskottet är en generell straffrättslig reglering inte heller påkallad från ordningssynpunkt. Behovet av att av ordningsskäl kunna ingripa mot alkoholförtäring på allmän plats torde tillgodoses genom straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende och genom den möjlighet som kommunerna har att i lokala ordningsstadgor förbjuda sådan förtäring.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen 1980/81:1913 i angiven del. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

4.4.6 Samordningsorganet för alkoholfrågor

Samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO), tillsattes den 14 maj 1980. I SAMO:s uppdrag ingår dels att lägga fram förslag på kort sikt dels vissa mera långsiktiga uppgifter på alkoholpolitikens område. SAMO har avlämnat delbetänkandet (Ds S 1980:10) Om alkoholpolitiken.

Företrädare för SAMO har vid kontakter med ordningsstadgeutredningen förklarat att SAMO i avvaktan på resultatet av utredningens överväganden angående alkoholförtäring på allmän plats m.m. inte har för avsikt att själv lägga fram något förslag i frågan.

4.5 Utredningen

4.5.1 Allmänna synpunkter

Under senare år har växande kritik riktats mot ordningsläget på vissa allmänna platser. Klagomål har från olika håll förts fram mot en tilltagande oordning och "nedbusning" som av allmänheten upplevs som störande och ibland till och med som skrämmande.

Bl.a. från polishåll har för utredningen framhållits att ordningsproblemen i många fall har ett direkt samband med alkoholförtäring på allmän plats. Det är en allmän erfarenhet att störningar av det slag det här är fråga om främst uppkommer inom vissa centrumområden i större tätorter. Grupper av ungdomar eller äldre, ofta med alkoholproblem och andra sociala problem, söker sig till centrala torg, parker, köpcentra osv. där de öppet dricker alkohol. Ordningsstörningar i form av mer eller mindre handgripligt tiggeri, bråk och slagsmål är en vanlig följd av alkoholförtäringen. De kringboende störs, och ofta blir det förenat med åtminstone ett avsevärt obehag för allmänheten att vistas på platser som frekventeras av sådana grupper. Inte sällan förekommer det att vissa platser i så hög grad domineras av personer av detta slag att allmänheten i stor utsträckning nödgas avstå från att vistas där.

De ordningsproblem som har sin grund i offentlig alkoholförtäring torde till stor del bero på att polisen inte har rättsliga möjligheter att ingripa på ett tillräckligt tidigt stadium och på att de sanktionsmedel som står till buds inte är tillräckligt effektiva. I skilda författningar ges visserligen möjlighet till polisingripande vid ordningsstörande beteende på allmän plats. Berusade personer kan således omhändertas med stöd av 1 § LOB, om de till följd av berusningen är ur stånd att ta vård om sig själva eller annars utgör fara för sig själva eller andra. Även alkohol som påträffas hos den berusade kan då tas om hand. Den som stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara för denna kan omhändertas enligt 3 § LTO, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen. Ingripande med stöd av dessa bestämmelser torde emellertid inte kunna ske på ett så tidigt stadium som skulle behövas för att hindra att obehag och olägenheter av det slag som nyss har nämnts uppkommer. Ingripande synes med andra ord normalt kunna ske först när ordningen redan blivit påtagligt störd. Enligt 2 § polisinstruktionen har polisen ett allmänt åliggande att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt. Hur långt polisens befogenhet att ingripa med stöd av 2 § polisinstruktionen sträcker sig får dock anses oklart. Härtill kommer att bestämmelsen inte är förenad med några särskilda sanktionsmedel.

Alkoholförtäring på allmän plats kan under vissa förutsättningar beivras som förargelseväckande beteende. Beslag och förverkande av alkoholen kan då följa enligt reglerna i RB och BrB. Med hänsyn till utvecklingen av rättspraxis framstår dock möjligheterna

till ett ingripande med stöd av straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende som begränsade. Omständigheterna kring alkoholförtäringen kan ofta vara sådana att ordningen allvarligt störs utan att åklagaren förmår visa att något har förekommit som har varit ägnat att väcka allmän förargelse. Detta gäller särskilt som alkoholförtäringen eller den därav föranledda berusningen i och för sig inte torde kunna betraktas som förargelseväckande.

Mot bakgrund härav anser utredningen att det finns ett klart behov av en särskild reglering som möjliggör ett effektivt ingripande mot sådan alkoholförtäring på allmän plats som sker under störande eller provocerande former eller som leder till ordningsstörningar av annat slag.

Ett första led i en sådan reglering finns redan i de förbud mot alkoholförtäring på allmän plats som finns i de lokala ordningsstadgorna i ett drygt trettiotal av landets 279 kommuner. Förbuden har i vissa fall utformats så att de omfattar alla alkoholtäta drycker, medan andra kommuner nöjt sig med att förbjuda förtäring av spritdrycker och vin eller spritdrycker, vin och starköl. Stora variationer förekommer även beträffande förbudens omfattning lokalt inom kommunerna.

Som ett argument mot de lokala förtäringsförbuden har anförts att de är ineffektiva eller rent av verkningslösa, eftersom överträdelse av sådana förbud endast medför penningböter, en sanktion som har en ringa avskräckande verkan på de personer som det här gäller. Det har framhållits att respekten för förbuden skulle bli avsevärt större, om mera effek-

tiva sanktionsmedel fanns att tillgå. Utredningen, som delar denna uppfattning, återkommer till frågan om sanktionsmedlen i ett följande avsnitt.

4.5.2 Generella eller lokala förtäringförbud

Förslag till lagstiftning om generellt förbud mot alkoholförtäring på alla allmänna platser i landet har lagts fram vid skilda tillfällen. Önskemålen om en sådan reglering har än förestavats av hänsyn till allmän ordning och än haft sin grund i alkoholpolitiska synpunkter.

Utredningen betvivlar att införandet av ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats är en effektiv eller i övrigt lämplig åtgärd för att nedbringa alkoholkonsumtionen och för att komma till rätta med ett utbrett alkoholmissbruk. Frågan aktualiserades som tidigare nämnts vid riksdagsbehandlingen av motionerna 1979/80:1020 och 1980/81:1913. Riksdagen ställde sig då avvisande till tanken att man åter skulle tillgripa generella straffrättsliga medel i kampen mot alkoholmissbruket och framhöll att de bedömningar som låg till grund för fylleriets avkriminalisering alltjämt ägde giltighet.

Även från de synpunkter som utredningen har att företräda kan starka betänkligheter anföras mot ett generellt förbud mot alkoholförtäring på alla allmänna platser i riket. Som tidigare framhållits förekommer ordningsstörningar i samband med alkoholförtäring främst på vissa mera centralt belägna allmänna platser i tätorterna. Förhållandena i dessa hänseenden

varierar starkt från kommun till kommun. I vissa kommuner med omfattande stadsbebyggelse kan flertalet allmänna platser ha sådan karaktär att ett förbud mot alkoholförtäring framstår som välmotiverat från ordningssynpunkt. I andra kommuner med kanske vidsträcktta områden av ren landsbygdskaraktär kan förhållandena vara sådana att ett förbud inte behövs från ordningssynpunkt. Alkoholförtäring på allmän plats behövs nämligen inte alltid befaras leda till ordningsstörningar eller uppfattas som stötande av en bredare allmänhet. Som exempel kan nämnas förtäring av vin eller starköl vid måltider i samband med utflykter till olika rekreationsområden. Det kan enligt utredningens mening befaras att ett förbud som gäller även på platser där viss alkoholförtäring framstår som fullt godtagbar sannolikt skulle medföra att allmänhetens respekt för förbudet skulle komma att undergrävas också beträffande platser där ett förbud behövs av hänsyn till den allmänna ordningen. I förarbetena till AOst och i olika vägledande uttalanden därefter har också kraftigt understukits att sådana ordningsregler som går utöver behovet för varje enskilt samhälle lätt kan uppfattas som ett opåkallat intrång i den personliga friheten och därför riskera att bli ignorerade också i fall där det är angeläget att reglerna efterlevs.

Efterlevnaden av ett genrellt förbud skulle knappast kunna övervakas effektivt med de resurser som för närvarande står till buds. Även detta förhållande skulle sannolikt medverka till att urholka respekten för förbudet. Utredningen anser därför att det är önskvärt att ett förbud mot alkoholförtäring begränsas till att gälla endast på sådana allmänna platser där behovet från ordningssynpunkt gör sig särskilt

starkt gällande. Att i en författning som gäller för landet i dess helhet införa en sådan begränsning skulle stöta på mycket stora lagtekniska svårigheter. Någon form av kompletterande lokal reglering skulle sannolikt bli nödvändig. Utredningen anser alltså att allvarliga invändningar kan riktas mot tanken på en generell författningsbestämmelse om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats.

De synpunkter som utredningen nyss givit uttryck för gör sig i någon mån gällande även i fråga om lokala föreskrifter med förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Detta gäller särskilt i fråga om förbud som både omfattar alla allmänna platser i en kommun och som gäller såväl sprit, vin och starköl som öl. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att fastställelse i några fall har vägrats av lokala föreskrifter som omfattade förbud mot förtäring av öl på samtliga allmänna platser i kommunen. Kommuner-
na har självfallet redan genom sina egna organ en mycket god överblick över ordningsläget på olika allmänna platser inom kommunen. En kommun som överväger att införa ett förbud mot alkoholförtäring i den lokala ordningsstadgan har alltså goda förutsättningar att bedöma beträffande vilka allmänna platser i kommunen som det från ordningssynpunkt kan vara motiverat att införa ett sådant förbud och vilka alkoholdrycker som förbudet bör omfatta. Ytterligare underlag för bedömningen kan kommunen inhämta från polismyndigheten. Kommunen har också möjlighet att i samband med förbudet vidta åtgärder av t.ex. nykterhetsvårdande karaktär. Utredningen anser alltså att kommunerna har förutsättningar att utforma ett lokalt förbud på ett sådant sätt att de invändningar som utredningen har redovisat mot ett generellt förbud

mot alkoholförtäring på alla allmänna platser i landet inte träffar de lokala förbuden.

Föreskrifter om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats skall enligt RF i princip meddelas i lag men de faller inom ramen för det delegeringsbara området (8 kap. 3 § och 7 § första stycket 5 RF). Av övergångsbestämmelserna till RF följer att bemyndigandet i 23 § AOst för kommunerna att anta lokala ordningsstadgor fortfarande kan utnyttjas. Lokala föreskrifter i ämnet kommer därför inte i konflikt med RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. Med hänsyn till RF:s bestämmelser om subdelegation bör emellertid bemyndigandet för framtiden utformas så att riksdagen i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter och därvid medger att regeringen överlåter sin befogenhet åt kommunerna. Utredningen återkommer till denna fråga i det fortsatta arbetet.

Sammanfattningsvis anser således utredningen att skäl av betydande styrka talar mot införandet av ett generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om ett sådant förbud. För att kommunerna även i framtiden skall kunna besluta om lokala förbud behövs, som framgår av det föregående, f.n. inte några författningsändringar. Utredningen anser sig därför inte böra göra några egna uttalanden om utformningen av en lokal föreskrift om ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. På denna punkt vill utredningen endast hänvisa till de uttalanden i förarbetena till AOst samt av fastställelsemyndigheterna och JO som har redovisats i det föregående.

4.5.3 Beslag och förverkande

Beslags- och förverkandebestämmelser som anknyter till förtäringförbud i lokal ordningsstadga finns som tidigare nämnts inte i gällande lagstiftning. Särskilt polisen har framhållit detta som en brist. Även utredningen är av den bestämda uppfattningen att effekterna av ett polisgripande skulle bli avsevärt större, om alkoholen kunde tas i beslag och sedermera förverkas.

Föreskrifter om förverkande kan endast meddelas genom lag (8 kap. 7 § andra stycket RF). Något hinder från grundlagssynpunkt mot en förverkandebestämmelse i lag som påföljd för överträdelse av föreskrift i lokal ordningsstadga torde enligt utredningens mening inte finnas. Enligt RF kan riksdagen, när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, föreskriva annan rättsverkan än böter för överträdelse av de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Samma möjlighet torde - även om så inte uttryckligen anges i RF - stå riksdagen till buds i de fall då riksdagen medger att regeringen överlåter sina befogenheter åt kommunerna.

Angående omfattningen av en förverkanderegeln kan följande synpunkter anföras. Enligt 1 § andra stycket AOst kan kommun i lokal ordningsstadga föreskriva att andra till allmänt begagnande upplåtna områden än sådana som utgör allmän plats i AOst:s mening vid tillämpning av lokal ordningsföreskrift skall vara likställda med allmän plats. Så har också skett i viss utsträckning. De områden som oftast likställts med allmän plats är bl.a. badplatser, fritidsområden

och campingplatser. Utredningen har i sina överväganden om lämpligheten av en generell författningsbestämmelse om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats funnit att viss försiktighet kan vara påkallad när det gäller att förbjuda alkoholförtäring på de platser som det här är fråga om. Med hänsyn härtill kan det hävdas att en förverkanderegeln bör gälla bara i fråga om sådana allmänna platser som avses i 1 § första stycket AOst. Utredningen anser emellertid att det inte finns skäl att göra en sådan begränsning. En plats som enligt föreskrift i en lokal ordningsstadga skall vara likställd med allmän plats kan ha sådan karaktär att en möjlighet till ett effektivt ingripande mot alkoholförtäring där framstår som i hög grad önskvärd. Förverkande bör alltså kunna följa även vid överträdelser av förbud mot alkoholförtäring på sådana platser som avses i 1 § andra stycket AOst. Av det anförda följer att utredningen förutsätter att uttrycket allmän plats i 8 kap. 7 § första stycket 5 RF omfattar inte bara sådana allmänna platser som avses i 1 § första stycket AOst utan även sådana platser som avses i paragrafens andra stycke.

En förverkanderegeln bör enligt utredningens mening endast omfatta spritdrycker, vin och starköl. Enligt den praxis som har utbildats under senare år saknar kommunerna möjlighet att generellt förbjuda ölförtäring på allmän plats. Ett sådant förbud har ansetts oförenligt med 7 § andra stycket AOst. Däremot synes kommunerna kunna förbjuda ölförtäring på sådana allmänna platser i kommunen där särskilt starka skäl talar för en sådan åtgärd. Behovet av en möjlighet att ta i beslag och förverka öl som förtärs på sådana platser torde dock vara ringa. De ordningsstörningar

som kan tänkas uppkomma härrör i allmänhet från ungdomar, och beslag och förverkande kan då ofta ske med stöd av 79 § LHD. Genom att en förverkandebestämmelse endast omfattar spritdrycker, vin och starköl åstadkoms också överensstämmelse med förbudet i 16 § andra stycket A0st.

Beslag och förverkande bör kunna ske inte bara av den dryck eller de drycker som förtäringen har avsett utan överhuvudtaget av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som har överträtt förbudet. Detta torde vara nödvändigt för att en förverkandebestämmelse skall bli tillräckligt effektiv. I annat fall är risken uppenbar för att förtäringen efter ett ingripande fortsätter på någon annan allmän plats. Offentlig alkoholförtäring förekommer inte sällan i grupper av personer där spriten bjuds runt och där det således mera är en tillfällighet vem av de närvarande som ertappas med att dricka. Det är inte ovanligt att spritinköpen betalas med pengar som har samlats in från olika deltagare. Det kan givetvis inte komma i fråga att i dessa fall rikta en förverkandetalan mot varje enskild "delägare". Även i andra fall kan det vara svårt att fastställa äganderätten till alkoholdryckerna. Förverkande bör därför kunna ske, även om dryckerna tillhör någon annan än den som kan visas ha överträtt förbudet. Den omständigheten att dryckerna tillhör någon annan kan dock någon gång utgöra sådana särskilda skäl som talar mot ett förverkande.

Vad som har anförts i föregående stycke talar för en förverkandebestämmelse som sträcker sig något längre än vad som har förordats där. Utredningen erinrar om att alkoholhaltiga drycker vid bl.a. trafik-

nykterhetsbrott kan förverkas såväl om de påträffas hos den som har begått brottet som om de påträffas hos någon som har medföljt vid tillfället (1 § 2 st förverkandelagen). I sistnämnda fall fordras dock att dryckerna kan antas ha varit avsedda även för gärningsmannen. En liknande regel bör enligt utredningens mening gälla vid överträdelse av en föreskrift i lokal ordningsstadga om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Sprit, vin eller starköl som påträffas hos någon som inte själv kan visas ha överträtt förbudet men som vid tillfället har varit i sällskap med den som har överträtt förbudet bör dock kunna förverkas bara om det är uppenbart att dryckerna varit avsedda även för den ertappade. En så utformad bestämmelse bör avsevärt kunna minska de bevisproblem som polisen ställs inför, när flera personer dricker alkohol tillsammans på en allmän plats men bara någon eller några av dem kan överbevisas om förseelsen.

En fråga som bör beröras i detta sammanhang är i vad mån beslag och förverkande av alkohol kan ske från bilpassagerare som dricker sprit i en bil som framförs eller stannats på allmän plats. Avgörande för bedömningen blir om utrymmet inne i bilen bör betraktas som allmän eller enskild plats. Frågan har prövats av Svea hovrätt i två avgöranden rörande ansvar för fylleri på allmän plats i strafflagens - numera BrB:s - mening (SvJT 1924 rf s. 24 och 1936 rf s. 13). I det förra avgörandet ansågs en öppen mindre motorbåt utgöra allmän plats, medan hovrätten i det senare fallet förklarade att en täckt personbil inte kunde anses som allmän plats. JO har i ett uttalande från senare år - angående omhändertagande enligt LOB i en taxibil på allmän plats - förklarat

att "särskild avskildhet från omgivningen" nog enligt praxis ansetts råda åtminstone i en täckt bil (JO 1978/79 s. 72 ff). Det kan även tilläggas att en buss betraktas som allmän plats enligt BrB - under förutsättning att allmänheten har tillträde - men inte som allmän plats enligt AOst. Mot bakgrund av vad nu sagts torde spritförtäring i en täckt bil få anses äga rum på enskild plats, medan motsatt bedömning möjligen får anläggas för det fall att förtäringen sker i ett öppet fordon.

I förverkandelagen ges regler om beslag och förverkande av alkoholhaltiga drycker från den som gjort sig skyldig till vissa brott i samband med alkoholpåverkan. Förverkande kan också följa vid överträdelse av förtäring- och förvaringsförbudet i 16 § andra stycket AOst. Förverkandelagens regler bör enligt utredningens mening göras tillämpliga även vid förverkande på grund av överträdelse av förtäringförbud i lokal ordningsstadga. Härigenom blir det förenklade beslagsförfarande som föreskrivs i lagen tillämpligt, och åklagaren kan besluta om förverkande även i fall där åtal för förseelsen inte väcks och strafföreläggande inte utfärdas. Det kan övervägas att - som skett beträffande överträdelse av förbudet i 16 § andra stycket AOst - införa möjlighet att förelägga förverkande även i föreläggande av ordningsbot. Ändring torde då få göras i ordningsbotskungörelsen (1968:199). Utredningen anser det dock inte påkallat att lägga fram något sådan förslag.

Utredningen föreslår alltså att en bestämmelse införs enligt vilken förverkande skall ske av spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos den som i strid mot en bestämmelse i lokal ordningsstadga

förtär sådana drycker på allmän plats eller, under de förutsättningar som har angetts i det föregående, hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen. Beträffande förfarandet vid beslag och förverkande skall förverkandelagen gälla i tillämpliga delar. I bestämmelsen bör anges att förverkande inte skall ske, om särskilda skäl talar mot att dryckerna förverkas. Det är vidare uppenbart att förverkande med stöd av den föreslagna bestämmelsen inte skall ske, om dryckerna tas om hand enligt LOB.

Från systematisk synpunkt är det lämpligast att bestämmelsen införs i förverkandelagen. Eftersom det i 8 kap. 7 § andra stycket RF anges att riksdagen kan i den lag som innehåller bemyndigandet föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet, anser utredningen dock att förverkandebestämmelsen bör tas in i AOst. Bestämmelsen bör tas in i 30 §. I paragrafen bör också göras vissa redaktionella ändringar.

Med utgångspunkt i de överväganden som har redovisats i detta avsnitt har upprättats förslag till Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617). Förslaget har tagits in i bilaga 1 till betänkandet.

5 TILLSTÅNDSKRAV FÖR GATUMUSIK

5.1 Inledning

5.1.1 Gatumusik

Gatumusik, dvs. sång och musik som framförs på allmän plats, är inte någon enhetlig företeelse. Med gatu-

musik i traditionell mening avser man i allmänhet framträdanden av mera anspråkslös natur. Kännetecknande för denna form av musikutövning är att framträdandet är mer eller mindre improviserat och att det riktar sig till tillfälligt förbipasserande som stannar och lyssnar kortare eller längre stunder. Syftet är inte sällan att samla in pengar från åhörarna. Denna kategori musikutövare torde således stå äldre tiders gårdsmusikanter nära. Mera kvalificerade arrangemang, exempelvis särskilt anordnade friluftskonserter med ett stort antal deltagare och med särskilda anordningar såsom högtalare, avspärrningar eller stolar för publiken, brukar inte betecknas som gatumusik. Den rättsliga reglering som gäller för sådana arrangemang är emellertid av betydelse också för gatumusiken.

Gatumusik har tidigare ofta ansetts utgöra tillståndspflichtig offentlig tillställning eller - efter lagändring den 1 januari 1977 - allmän sammankomst. I en dom från år 1976 fann Svea hovrätt dock att gatumusik i dess mest typiska form vanligtvis var en alltför anspråkslös företeelse för att kunna betraktas som offentlig tillställning. Rättsläget är således oklart.

Vid skilda tillfällen har krav förts fram på att den egentliga gatumusiken skall befrias från det tillståndstvång som gäller för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på allmän plats.

5.1.2 AOst och LAS

Offentliga tillställningar regleras i AOst, medan bestämmelser om allmänna sammankomster finns i lagen om allmänna sammankomster (1956:618) (LAS). LAS är

tillämplig på allmänna sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. LAS skall också efter lagändring den 1 januari 1977 tillämpas på allmänna teaterföreställningar, konserter, biograf föreställningar eller andra allmänna sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Som allmän anses en sammankomst om den anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde till sammankomsten eller om denna med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas är att jämföras med allmän sammankomst. Bestämmelserna i lagen skall tillämpas, även om det vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk (1 § LAS).

Offentlig tillställning är enligt 9 § 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 LAS. Om tillträde till en tillställning är beroende av medlemskap i förening eller av inbjudan, skall tillställningen ändå anses som offentlig, om den ingår i rörelse som drivs uteslutande eller väsentligen för anordnande av sådana tillställningar. Är en tillställning med hänsyn till omfattningen av den krets som har tillträde eller till de villkor under vilka tillträde lämnas att jämföras med tillställning till vilken allmänheten har tillträde, skall den likaså anses som offentlig.

Tillstånd av polismyndigheten fordras enligt 12 § AOst resp. 3 § LAS för offentlig tillställning och allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd krävs alltid - oavsett var tillställningen hålls - för offentlig danstillställning, pornografisk föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och därmed jämförlig nöjeställning samt för tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottniing (12 § AOst). Om en icke tillståndspliktig offentlig tillställning anordnas inom stads- eller byggnadsplanlagt område, skall anmälan göras till polismyndigheten (13 § AOst). Motsvarande anmälningsskyldighet gäller i fråga om sammankomster, dock bara om de anordnas utomhus (4 § LAS). Länsstyrelsen kan i vissa fall utvidga anmälningsskyldigheten för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster till att gälla även för andra områden och - med vissa undantag - för allmänna sammankomster som hålls inomhus (13 § AOst och 4 § LAS). I den mån det kan ske utan fara för ordning och säkerhet kan polismyndigheten befria sammanslutning eller annan anordnare från att söka tillstånd till eller anmäla tillställningar av visst slag (12 § och 13 § AOst). Befrielse från anmälningsskyldighet kan i motsvarande fall ges för allmän sammankomst (4 § LAS).

Tillstånd till allmän sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt av hänsyn till trafik eller allmän ordning (3 § LAS).

Ansökan om tillstånd till offentlig tillställning eller allmän sammankomst skall vara skriftlig och skall innehålla uppgifter om bl.a. tid och plats för tillställningen eller sammankomsten samt om dennas art och huvudsakliga utformning. Ansökan skall om

möjligt inges senast sjunde dagen före tillställningen eller sammankomsten (14 § AOst och 5 § LAS). Polismyndigheten kan förelägga anordnaren att lämna kompletterande upplysningar eller själv skaffa sådana. Anordnaren får dock - med visst undantag för offentlig tillställning - inte föreläggas att tillhandahålla eller lämna uppgifter om innehållet i muntlig framställning som skall förekomma vid tillställningen eller sammankomsten (14 § AOst och 5 § LAS).

Anmälan skall innehålla samma slags uppgifter som ansökan och skall om möjligt göras senast på femte dagen före tillställningen eller sammankomsten. Anmälan kan även göras muntligen (15 § AOst och 6 § LAS).

Polismyndigheten får meddela ordnings- och säkerhetsföreskrifter för tillställningen eller sammankomsten (16 § AOst och 7 § LAS).

Om det är påkallat av hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot kan regeringen förordna att offentlig tillställning eller allmän sammankomst inte får hållas inom visst län eller del av länet. Regeringen kan överlåta sin befogenhet till länsstyrelsen (11 § AOst och 2 § LAS).

Polismyndigheten kan inställa eller upplösa en offentlig tillställning, som hålls i strid mot ett generellt förbud enligt 11 § AOst eller mot ett beslut att den inte får äga rum. Rätt att upplösa en tillställning föreligger även om det vid denna förekommer något som strider mot lag eller om tillställningen föranleder oordning eller fara för de närvarande och andra åtgärder visat sig otillräckliga (19 § AOst). Polismyndig-

heten kan vidare förbjuda förnyande av en tillställning som åsyftar eller innebär något som strider mot lag eller som visat sig föranleda oordning eller fara som inte kan förebyggas med ordningsföreskrifter eller andra åtgärder (20 § AOst). Möjligheterna att inställa eller upplösa en allmän sammankomst är mera begränsade dels genom att sådana åtgärder inte får vidtas på den grunden att något som strider mot lag förekommer, dels genom att sammankomsten skall föranleda svårare oordning eller avsevärd fara för de närvarande (10 § och 11 § LAS). Den omständigheten att tillstånd inte har sökts för en tillståndspliktig tillställning eller sammankomst ger inte polismyndigheten rätt att upplösa eller inställa tillställningen eller sammankomsten.

Befogenhet att upplösa en tillställning eller sammankomst bör i allmänhet endast anförtros polisman i befälsställning (19 § AOst och 10 § LAS).

Den som anordnar en offentlig tillställning utan erforderligt tillstånd, försummar sin anmälningsplikt, låter tillställningen fortsätta trots att beslut om upplösning har meddelats eller inte efterkommer polismyndighetens föreskrifter kan enligt 29 § AOst dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I 15 § LAS föreskrivs bötesstraff i motsvarande fall. Försummelse i fråga om anmälningssskyldighet skall emellertid inte föranleda ansvar, om försummelsen är ursäktlig och inte vållat olägenheter och inte heller om tillställningen eller sammankomsten inte har kommit till stånd.

Polismyndighetens beslut i tillståndsärendet överklagas hos länsstyrelsen. Mot länsstyrelsens beslut förs talan hos regeringen (27 § AOst och 13 § LAS).

5.1.3 Lokala ordningsstadgor

I Svenska kommunförbundets normalförslag till lokal ordningsstadga förekommer två bestämmelser som har nära anknytning till frågan om tillståndstvång för gatumusicerande. Föreskrifterna, som inte närmare kommenterats av förbundet, har följande lydelse.

7 §

Penninginsamling i bössor eller dylikt må ej äga rum å allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

14 §

Sång eller musik må ej utan tillstånd av polismyndigheten yrkesmässigt eller mot betalning utföras å allmän plats eller å till sådan plats gränsande öppet område såsom portgång, förgård eller dylikt.

Vid ordningsstadgeutredningens genomgång av de lokala ordningsstadgorna under hösten 1979 saknades föreskriften om tillståndstvång för penninginsamling i 27 lokala stadgor. I tre stadgor föreskrevs att särskilt tillstånd inte behövdes, om insamlingen utgjorde en del av en redan tillståndspliktig tillställning eller sammankomst. Föreskriften om sång och musik på allmän plats m.m. saknades i 19 lokala ordningsstadgor. I en stadga gällde tillståndstvånget endast för allmän plats och inte för angränsande områden.

5.2 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar - allmänt om bakgrunden

Församlingsfrihet, dvs. rätten för svenska medborgare att hålla sammankomster för överläggning om allmänna eller enskilda angelägenheter, har sedan länge ansetts gälla i vårt land som en i princip erkänd medborgerlig rättighet. Församlingsfriheten var, trots

att under 1900-talets första hälft ett flertal förslag till författningar i ämnet lades fram, i huvudsak oreglerad före tillkomsten av LAS år 1956. Uttryckligt grundlagsstöd för församlingsfriheten infördes först genom RF år 1975.

I 1868 års ordningsstadga för rikets städer gjordes inte någon grundläggande åtskillnad mellan sammankomster och tillställningar. Sammankomster hänfördes sålunda under tillställningsbegreppet. I 1944 års betänkande framhölls att skäl kunde anföras för att reglera församlingsrätten i lag. Utredningen menade dock att det, eftersom några väsentliga förändringar i de materiella reglerna om offentliga tillställningar inte kunde komma i fråga i den föreslagna nya ordningsstadgan, inte heller var påkallat att ändra bestämmelsernas formella karaktär. Det var vidare fördelaktigt att föreskrifterna om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster var sammanförda i en författning. Ordningsstadgan borde därför enligt utredningen omfatta även de bestämmelser som avsåg församlingsrätten.

I direktiven för den nya utredningen framhöll departementschefen att församlingsrätten syntes utgöra ett så väsentligt element i en demokratisk samhällsordning att dess huvudgrunder borde fastslås i lag. Han anslöt sig därför till de myndigheter och organisationer som vid remissbehandlingen av 1944 års betänkande förordat en fastare reglering i frågan.

I 1954 års betänkande ansåg utredningen att församlingsfriheten borde omgärdas med det skydd som följde av reglering i allmän lag. Utredningen föreslog därför att utförliga bestämmelser för sammankomster skulle meddelas i en särskild lag, medan andra tillställning-

är liksom tidigare skulle regleras i en ordningsstadga.

I prop. 1956:143 följdes förslaget. Som allmänna sammankomster borde enligt departementschefen betecknas vad som med hänsyn till församlingsfrihetens grundsatser krävde reglering i lag, medan begreppet tillställning skulle användas i de fall då erforderliga föreskrifter i ordningens och säkerhetens intresse togs upp i den föreslagna ordningsstadgan. Det gällde att från dessa utgångspunkter bestämma vad som avsågs med "sammankomst" och "tillställning" och att dra upp gränserna mellan dessa båda begrepp. Vidare måste man avgränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar mot enskilda sådana. Enskilda sammankomster och tillställningar skulle nämligen, liksom tidigare, lämnas utanför lagstiftningen. Tillräckligt rättsskydd för dessa fall fanns att tillgå genom olika stadganden i straff- och straffprocesslagstiftningen (prop. s. 152 och s. 155).

Enligt departementschefen skulle för församlingsfriheten råda största möjliga frihet. Andra inskränkningar i denna frihet fick inte göras än sådana som framstod som nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället eller för att förhindra att enskild medborgares fri- och rättigheter kränktes. Frågan om införande av grundlagsskydd för församlingsfriheten borde emellertid inte tas upp till prövning i samband med den reglering från ordnings- och säkerhetssynpunkt som det då var fråga om (prop. s. 142).

5.3 Opinionsfriheterna enligt RF

5.3.1 Gällande rätt

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten har traditionellt behandlats tillsammans som de grundläggande elementen i församlingsfriheten. När grundlagsskydd för församlingsfriheten infördes genom RF, valde man emellertid att behandla de båda rättigheterna var för sig. Anledningen härtill var främst, förutom vissa skillnader i det typiska funktionssättet, att en demonstration kan genomföras av en enda person, medan begreppet "möte" förutsätter deltagande av flera.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,
3. mötesfrihet: frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Dessa s.k. opinionsfriheter fick sin nuvarande grundlagsreglering genom lagstiftning år 1976 (prop.

1975/76:209, KU 1975/76:56, rskr. 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2, SFS 1976:871). Lagstiftningen innebar en viss utvidgning av det grundlagsskyddade området, främst genom att konstnärliga uttrycksformer uttryckligen tillerkändes grundlagsskydd. Samtidigt infördes bestämmelser som begränsade möjligheterna att göra ingrepp i opinionsfriheterna. Sådana ingrepp får således numera inte göras i vilken omfattning eller i vilket syfte som helst.

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

Begränsningar av de olika opinionsfriheterna får vidare ske endast för att tillgodose skilda för varje frihet särskilt angivna syften. Enligt 2 kap. 13 § RF får således yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller för förebyggande och beivrande av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får också begränsas. I övrigt får begränsningar i yttrande- och

informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter skall alltid beaktas. Föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar sättet att sprida eller motta yttranden skall dock inte anses som en begränsning av yttrande- eller informationsfriheten.

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

Utländska medborgare är i allmänhet likställda med svenska medborgare i fråga om grundlagsskydd för opinionsfriheterna (2 kap. 20 § RF).

En ytterligare förstärkning av grundlagsskyddet för opinionsfriheterna infördes genom lagstiftning år 1979 (prop. 1978/79:195; KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, SFS 1979:933). I 2 kap. 12 § föreskrivs sålunda numera att förslag till lag som angår begränsning av de icke absoluta fri- och rättigheterna skall på yrkande av lägst tio riksdagsledamöter vila i minst tolv månader. Om förslaget vid omröstningen får stöd av minst fem sjättedelar av de röstande, är det dock omedelbart antaget. Uppskavsreglerna gäller inte för bl.a. förslag till lag om frihetsstraff för vissa gärningar.

5.3.2 Allmän bakgrund till bestämmelserna i
2 kap. RF

Enligt den ursprungliga regleringen i RF skulle varje medborgare gentemot det allmänna vara tillförsäkrad yttrande- och tryckfrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och religionsfrihet. Dessa fri- och rättigheter kunde begränsas genom lag, beslutad av riksdagen i vanlig ordning. Grundlagsskyddet var således närmast utformat som en reglering av riksdagens och regeringens normgivningskompetens, där fri- och rättigheterna inte hade ett starkare skydd än det som gällde för andra rättsområden där normgivningskompetensen tillkom riksdagen ensam.

RF:s regler om medborgerliga fri- och rättigheter betecknades redan vid sin tillkomst som ett provisorium. Riksdagen föreslog vid sin behandling av prop. 1973:90 att en ny utredning skulle få i uppdrag att överväga frågan om grundlagsskydd för enskildas fri- och rättigheter (KU 1973:26 s. 51). Så skedde också genom tillsättandet av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Utredningen avlämnade år 1975 betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter.

Fri- och rättighetsutredningens förslag följdes i huvudsak i prop. 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag. Genom riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag förstärktes grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna, som tidigare nämnts, i skilda hänseenden. Det kan anmärkas att skyddet avser även enskilda möten (prop. s. 143). I prop. 1975/76:209 framhölls (s. 110) att utgångspunkten vid avgränsandet av det område som skulle skyddas genom bestämmel-

serna om mötesfrihet var att denna frihet i största möjliga utsträckning skulle korrespondera med yttrande- och informationsfriheten. Principen borde vara att sammankomster som avsåg sådant framförande eller mottagande av yttranden som skyddades av reglerna om yttrande- och informationsfrihet skulle omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten. Detta innebar bl.a. att sammankomster för framförande av konstnärliga verk borde beredas samma skydd som t.ex. politiska eller religiösa möten. Grundlagsskyddet borde utformas så att det i princip omfattade alla former av scenisk framställning. Även sådana konserter och sammankomster för högläsning ur litterära verk som inte kunde betraktas som medier för opinionsyttring borde omfattas av grundlagsskyddet.

Angående tolkningen av begreppet konstnärligt verk anförde departementschefen följande (s. 143).

Bestämningen "konstnärlig" bör i detta sammanhang uppfattas som beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav. Om ändamålet med en sammankomst är framförande av ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform - t.ex. film, musik eller ett verk avsett för scenisk framställning - bör sammankomsten normalt anses omfattad av RF:s skydd för mötesfriheten, även om det framförda verkets konstnärliga värde i ett visst fall inte skulle vara särskilt framträdande. Grundlagsskydd föreligger däremot inte om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att i något hänseende tala om framförande av konstnärligt verk.

Departementschefen framhöll vidare att en omfattande frihet för den enskilde medborgaren att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen var en nödvändig förutsättning för ett demokratiskt styrelseskick. Detta förhållande hindrade emellertid inte

att det kunde föreligga legitima behov av begränsningar i opinionsfriheterna av mångskiftande slag. Yttrandefriheten kunde med fog betraktas som den viktigaste fri- och rättigheten. Det var därför naturligt att kräva att lagstiftaren iakttog största möjliga restriktivitet när det gällde att begränsa denna frihet (prop. s. 108). Yttrandefriheten skulle bl.a. kunna begränsas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Omfattningen av detta inskränkingsändamål framgick i någon mån genom att uttrycket redan förekom på skilda håll i lagstiftningen och därmed i viss mån var avgränsat till sitt betydelseinnehåll (prop. s. 155).

Mötes- och demonstrationsfriheten borde få begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller för att motverka farsot. Med uttrycken "ordning och säkerhet" och "trafiken" avsågs att täcka regleringen i LAS. Bestämmelsen i 3 § LAS om att tillstånd till sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafiken eller till allmän ordning måste därvid, framhöll departementschefen, tolkas så att dess tillämpning kom att hålla sig inom ramen för grundlagens inskränkingsändamål. Detsamma gällde för reglerna om förhandsanmälan i 4 § LAS (prop. s. 155).

Departementschefen påpekade vidare att vissa svårigheter kunde uppkomma genom att man införde olika begränsningsregler för skilda opinionsfriheter. Det blev då av stor vikt att dra gränser mellan de olika reglernas tillämpningsområden. Han underströk dock att en yttrandefrihetsbegränsning som utformats så att den enbart gällde yttranden vid sammankomster skulle betraktas också som en begränsning av mötes-

friheten. Endast om de i RF angivna förutsättningarna för begränsningar i de båda berörda rättigheterna förelåg samtidigt kunde således ingrepp göras (prop. s. 105).

Skyddet för mötesfriheten skulle som nämnts omfatta även enskilda möten. I prop. framhölls att detta förhållande inte påverkade möjligheterna att göra husrannsakan o.d. Sådana ingrepp skulle således inte ses som ingrepp i mötesfriheten utan som en begränsning i den enskildes hemfrid m.m. (prop. s. 143).

5.3.3 Avgränsningen av det grundlagsskyddade området

Alla slags yttranden kan inte åtnjuta grundlagsskydd. Inte heller torde grundlagsskyddet för mötesfriheten medföra rätt för mötesdeltagare att i denna egenskap begå handlingar som i annat sammanhang är förbjudna. Det blir därför av vikt att slå fast vilka åtgärder och ingripanden från det allmännas sida som inte bör betraktas som ingrepp i de grundlagsskyddade rättigheterna. Frågan berörs kortfattat i förarbetena.

I prop. 1975/76:209 anförde departementschefen sålunda att RF:s yttrandefrihetsbegrepp i princip överensstämmer med motsvarande begrepp i tryckfrihetsförordningen. Härav följde att åtskilliga yttranden definitionsmässigt föll utanför grundlagsskyddet och därmed kunde bli föremål för ingripande utan särskilt grundlagsstöd. Han erinrade bl.a. om att skilda yttranden i tal eller skrift ofta ingår som ett led i ett brottsligt förfarande och att kriminaliseringen uppenbarligen inte kan ses som en begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening. Som exempel anförde han

bl.a. olika bestämmelser i BrB såsom bedrägeri (9 kap. 1 §), olaga hot (4 kap. 5 §), ofredande (4 kap. 7 §) och förargelseväckande beteende (16 kap. 16 §). Straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende fick inte tolkas så att den kom att fungera som en begränsning av yttrandefriheten. Bestämmelsen var således inte tillämplig på yttranden enbart på grund av deras innehåll (prop. s. 141).

Vidare skulle - i likhet med vad som gäller för tryckfriheten - vissa ordningsföreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll uppställer krav på tillstånd för visst sätt att sprida eller mottaga meddelanden inte anses som ett intrång i yttrandefriheten. Hit hörde exempelvis föreskrifter om skyltar i byggnads-, naturvårds- och vägförfattningar och om affischering o.d. i lokala ordningsstadgor. Även 2 § AOst kunde nämnas i detta sammanhang. En särskild bestämmelse härom borde enligt departementschefen tas in i 2 kap. 13 § RF (prop. 1975/76:209 s. 141 och s. 156).

Svårigheter kan föreligga när det gäller att avgöra om vissa polisingripanden vid möten eller demonstrationer skall anses utgöra en begränsning av mötesfriheten eller anses vara riktade endast mot en enskild mötesdeltagare. Frågan får särskild betydelse i de fall då ett möte eller en demonstration samlar endast ett fåtal deltagare. I prop. 1975/76:209 framhölls att den grundläggande regeln borde vara att ett ingripande mot en person föranlett enbart av att denne deltar i mötet skall betraktas som ett ingrepp i mötesfriheten. Samma synsätt fick anläggas då det gällde demonstrationer. Med denna utgångspunkt borde man inte betrakta LTO som en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten. Inte heller BrB:s bestämmelser

om upplopp (16 kap. 1 §) och ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 §) kunde anses som en begränsning i dessa friheter (prop. s. 144).

JO har beträffande ett fall där en flermansdemonstration inte ansågs som allmän sammankomst - och LAS alltså inte var tillämplig - uttalat att de deltagare som störde allmän ordning kunde omhändertas med stöd av 3 § LTO, även om härigenom demonstrationen kom att upplösas. Paragrafen skulle således enligt JO kunna användas för ingrepp i bl.a. demonstrationsrätten (JO 1975 s. 92).

5.4 Gränsdragningen mellan sammankomster och tillställningar

I prop. 1956:143 följde departementschefen helt de riktlinjer för bestämningen av begreppen sammankomst och tillställning som hade dragits upp i 1954 års betänkande. Den föreslagna lagen skulle således tillämpas på allmänna sammankomster 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. Lagen blev härigenom bl.a. tillämplig på politiska möten, vilka var att betrakta som sammankomster för bibringande av information, och på demonstrationer. Föreläsningar och föredrag i bildningssyfte var enligt departementschefen också typiska sammankomster som föll under lagens bestämmelser (prop. s. 153).

Innebörden av begreppet offentlig tillställning kunde enligt departementschefen inte anges genom en generell definition. I stället fick man - som utredningen före-

slagit - tillgripa den metoden att de vanligaste slagen av offentliga tillställningar räknades upp. Hit hörde främst vissa allmänna folknöjen såsom teaterföreställningar, konserter, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställningar, biograf- och cirkusföreställningar, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg och tillställningar av annat slag som inte avsågs i LAS. Som ytterligare exempel anförde departementschefen revy-, kabaret- och varitéföreställningar, musikunderhållning, dans- och gymnastikuppvisning (prop. s. 154).

Särskilda svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna rörande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar gör sig gällande beträffande de s.k. blandade tillställningarna, dvs. tillställningar där det förekommer dels inslag som kan hänföras till sammankomst, dels inslag som får betraktas som offentlig tillställning. Huvudregeln är att skilda regler blir tillämpliga på olika delar av arrangemanget. Under förarbetena till AOST och LAS framhölls att detta många gånger kunde te sig osmidigt och opraktiskt. I LAS infördes därför en undantagsregel (1 § tredje stycket). Enligt denna skall, om det vid en sammankomst förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse bestämmelserna om sammankomster ändå gälla. Departementschefen nämnde att om t.ex. ett politiskt möte följdes av ett par sångnummer av en berömd sångare torde - även om publik kunde antas ha samlats i stor utsträckning för sångens skull - sammankomsten likväl få inbegripas under LAS. I de fall där tvekan uppstod om en tillställning skulle hänföras till den ena eller andra slaget borde i regel den författning anses tillämplig som gav den största friheten, nämligen LAS.

Utvidgningen i RF år 1976 av det skyddade området för mötesfriheten till att omfatta även sammankomster för framförande av konstnärliga verk såsom konserter, teater- och biografföreställningar 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). Angående innebörden av begreppet konstnärligt verk hänvisade departementschefen till vad som anförts i prop. 1975/76:209 s. 143 (se ovan s. 73).

Han anförde vidare följande.

I enlighet med nuvarande principer för gränsdragningen mellan lagens och stadgans tillämpningsområden bör i de fall, där det råder tvekan huruvida ett möte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, lagen i regel anses tillämplig. Man bör utgå från en helhetsbedömning. Ett trollerinumner som ingår i en revy eller kabaré får sålunda anses vara en del av framförandet av det konstnärliga verk som den samlade sceniska framställningen utgör. En offentlig filmförevisning som ingår som ett moment i en pornografisk föreställning bör å andra sidan inte betraktas som en biografföreställning, utan stadgan bör vara tillämplig också på sådan förevisning.

5.5 Gränsdragningen mot enskild sammankomst eller tillställning m.m.

AOst och LAS är inte tillämpliga på enskilda möten. Detta uttrycks i 9 § första stycket AOst så att en tillställning är offentlig, om den anordnas för allmänheten, dvs. om allmänheten har tillträde till tillställningen. Även annan tillställning kan emellertid bli att anse som offentlig, nämligen om villkoren för tillträde är sådana att tillställningen blir att jämställa med en tillställning till vilken allmänheten har tillträde. Med allmänhet avses med-

borgare i gemen till skillnad från en särskild kategori eller en särskild personkrets. En tillställning som anordnas för medlemmarna i en förening är således inte offentlig (jfr dock 9 § andra stycket AOst).

Enligt förarbetena till AOst hör till begreppet offentlig tillställning en avsikt att samla publik. Sedan departementschefen gett vissa exempel på offentliga tillställningar, framhöll han att processioner och liknande - t.ex. begravningståg - vars syfte enbart var förflyttning och som inte innebar demonstration eller på samma sätt som exempelvis festtåg avsåg att samla publik inte borde betraktas som offentliga tillställningar (prop. s. 154). Även andra processioner än festtåg kunde dock bli att betrakta som offentliga tillställningar. Detta fick i varje särskilt fall bli beroende av processionens art. I vissa andra fall då syftet visserligen var att samla publik, såsom vid sedvanlig affärsskyltning, förevisning på museum o.d., var det emellertid uppenbart att tillställning inte förelåg. Bedömningen blev inte annorlunda, om skyltningen bestod av filmförevisning eller uppträdande av människor och djur i skyltfönster. För dessa fall var, menade departementschefen, polisens allmänna befogenheter att vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning tillräckliga. Även i övrigt föll reklam normalt utanför tillställningsbegreppet. Endast när det var fråga om mera omfattande eller publikdragande evenemang som varumässor, utställningar eller mannekänguppvisningar torde man kunna tala om tillställningar (prop. s. 154). Underhållning i samband med servering på restaurang eller café borde falla under bestämmelserna om offentliga tillställningar, så snart inslaget kunde betraktas som en självständig tillställning (konsert, kabaret, varité), vilket regel-

mässigt var fallet. Om underhållningen endast bestod av radio- eller grammofoonmusik eller av TV var det dock i allmänhet svårt att tala om tillställning (prop. s. 155). Erfarenheten hade dock visat, konstaterade departementschefen, att det knappast var möjligt att på ett fullständigt sätt definiera begreppet offentlig tillställning utan att man var tvungen att överlämna åt rättstillämpningen att i sista hand fastslå var gränsen skulle gå (prop. s. 152).

I detta sammanhang bör nämnas att enligt 1944 års förslag utförande utomhus av sång och musik skulle likställas med offentlig tillställning, om det inte var uppenbart att utomstående inte stördes av framförandet. I 1954 års betänkande avvisades tanken på att föreskriva tillståndsskyldighet för gatumusik som inte var att anse som offentlig tillställning. Utredningen framhöll att polisens allmänna befogenhet att ingripa mot ordningsstörande tilltag var tillräcklig i dessa fall (bet. s. 70).

Frågan om även arrangemang av mycket blygsam natur eller framträdanden som samlat endast ett fåtal åhörare uppfyller kraven på en offentlig tillställning berörs inte närmare i förarbetena. Svea hovrätt uttalade i en dom år 1976 (se närmare under kap. 5.8.1) att uppträdanden av mera anspråkslös natur inte kunde anses syfta till att samla publik och därför inte utgjorde offentlig tillställning. Om publiktillströmningen blev omfattande, måste man dock enligt hovrätten beteckna även mera anspråkslösa framträdanden - t.ex. gatumusik - som offentliga tillställningar.

JO har i ämbetsberättelsen 1957 s. 342 uttalat att reklam genom s.k. sandwichman eller skyltanordningar

på bilar kunde anses som offentlig tillställning endast i fall där reklamen skett i form av särskilt organiserade reklamtåg eller i övrigt under särskilt uppseendeväckande former. Någon erinran kunde dock inte göras mot att sång och musik på gårdar ansetts som offentlig tillställning i den mån framförandet skett under sådana omständigheter att allmänheten haft tillträde, t.ex. genom att gården varit öppen mot gatan.

En sammankomst är allmän, om den anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde (1 § andra stycket LAS). Även andra sammankomster kan, beroende på de villkor under vilka tillträde lämnas, bli att betrakta som allmänna. Vid tillkomsten av LAS övervägdes att även låta deltagarantalet få inverka på bedömningen på så sätt att en betydande publiktillströmning skulle kunna medföra att en sammankomst som annars vore att anse som enskild kom att falla under LAS. Departementschefen stannade dock för att inte låta deltagarantalet få självständig betydelse. Anledningen härtill var främst att - som lagrådet påpekat - svårigheter skulle kunna uppkomma vid gränsdragningen mellan allmänna och enskilda möten. De skönmässiga bedömningar som skulle bli följden av att fasta normer saknades skulle enligt departementschefen kunna leda till obefogade inskränkningar i församlingsfriheten (prop. 1956:143 s. 301). Någon definition av begreppet sammankomst, exempelvis genom angivande av det minsta antal deltagare som krävs för att en sammankomst skall anses föreligga, förekommer inte i förarbetena till LAS. Bedömningen av denna fråga har således helt överlämnats till rättstillämpningen. JO har dock vid ett par tillfällen uttalat sig om begreppen sammankomst och allmän sammankomst.

I ett fall uttalade JO (JO 1975 s. 92) att vid bedömandet av om en sammankomst var att anse som allmän hade deltagarantalet inte någon självständig betydelse. Det fick dock anses klart att ett litet antal deltagare, exempelvis fem - tio personer, var en omständighet som vid en samlad bedömning - där också andra faktorer inverkar på ställningstagandet - kunde ha avgörande betydelse och föranleda att sammankomsten inte ansågs som allmän. I det aktuella fallet ansågs en demonstration bestående av fem personer vara av så ringa omfattning att den inte kunde anses vara anordnad för allmänheten.

JO har vidare uttalat sig i frågan i ett beslut den 11 mars 1981 (se under kap. 5.8.2).

5.6 Tillståndsprovningen enligt AOST och LAS

Polismyndighetens tillstånd fordras, som förut har nämnts, för offentlig tillställning och allmän sammankomst på allmän plats. Tillstånd behövs vidare generellt för vissa tillställningar av utpräglad nöjeskaraktär. Departementschefen anförde i prop. 1956:143 att en tämligen fri provningsrätt skulle gälla beträffande rena nöjestillställningar. Hänsyn borde således tas till bl.a. tillställningens art, anordnarens kvalifikationer och platsens eller lokals lämplighet. Vidare borde ordnings-, trafik- och säkerhetsförhållandena beaktas. När det gällde tillställningar och sammankomster på allmän plats avsåg provningen i första hand platsens lämplighet från trafik- och ordningssynpunkt. Om hinder inte mötte i dessa hänseenden, borde tillstånd regelmässigt beviljas. Det var särskilt angeläget, framhöll departementschefen, att föreskrifterna om tillståndstvang inte kom att medföra ett obefogat intrång i församlingsfriheten. I 3 § andra stycket LAS intogs därför en bestämmelse om att vid tillståndsprovningen skulle beaktas vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthölls.

Lagrummet fick sin nuvarande lydelse genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1974:35 om följdlagstiftning på grund av införandet av RF (KU 1974:21, rskr. 1974:160, SFS 1974:580). Efter förslag av grundlagberedningen förordades i propositionen (s. 114) att i LAS närmare skulle anges under vilka förutsättningar tillstånd till allmän sammankomst fick vägras. Grundlagsskyddet för demonstrationsfriheten innebar att begränsningar i rättigheten endast fick göras genom lagbeslut. Det var då otillfredsställande att det i LAS ställdes upp krav på tillstånd utan att avgörandet av tillståndsfrågorna närmare bands upp.

För att inskräpa vikten av att demonstrationsfriheten respekterades förordade departementschefen att tillstånd skulle få vägras endast om det var nödvändigt med hänsyn till trafiken eller allmän ordning. Det bör anmärkas att regeln i 3 § LAS gäller för alla allmänna sammankomster och inte - som motivuttalandena synes ge vid handen - enbart för demonstrationer.

Särskilt tillstånd enligt 2 § AOst torde behövas endast om platsen genom särskilda anordningar tas i anspråk på ett mera varaktigt sätt (prop. 1956: 143 s. 175). JO har uttalat att tillstånd till allmän sammankomst torde innefatta medgivande att sätta upp bokbord och banderoller på allmän plats (JO 1975 s. 86).

5.7 Upplösning av tillställningar och sammankomster

I 1868 års ordningsstadga för rikets städer fanns föreskrifter som gav polismyndigheten rätt att upplösa och förbjuda förnyande av offentliga tillställningar. Departementschefen fann i prop. 1956:143 att bestäm-

melser som på detta sätt inskränkte församlingsfriheten inte kunde undvaras. Myndigheterna måste ha befogenhet att vid behov ingripa för att upprätthålla ordning och säkerhet. Starka skäl skulle dock föreligga, innan en så långtgående åtgärd som upplösning tillgreps. Detta gällde särskilt i fråga om allmänna sammankomster. Upplösning av en sammankomst till följd av oordning eller fara för de närvarande borde därför bara få ske, om svårare oordning eller avsevärd fara hade uppkommit. För att ytterligare understryka vikten av att upplösning inte beordrades annat än i allvarliga situationer föreslog departementschefen att i respektive författning skulle tas in uttryckliga föreskrifter om att upplösning fick ske först sedan andra åtgärder visat sig otillräckliga. Åtgärden borde i allmänhet endast anförtros polisman i befälsställning (prop. s. 222).

Bestämmelsen i 10 § LAS reglerar endast möjligheterna att upplösa sammankomsten som sådan. Polisens möjligheter att ingripa mot enskild mötesdeltagare som stör ordningen eller som begått brott berörs inte härav (se prop. 1970:125 s. 61 samt s. 76 ovan).

I prop. 1956:143 (s. 236) förklarade departementschefen att bestämmelsen i då gällande 12 § polisinstruktionen (numera 3 § LTO) torde kunna användas mot mötesdeltagare som vägrade att rätta sig efter ett beslut om upplösning av mötet (se även SOU 1975:75 s. 308).

5.8 Tillämpningen

5.8.1 Svea hovrätts dom

Frågan om gatumusicerande är att betrakta som offentlig tillställning har bedömts av Svea hovrätt i en uppmärksammas dom från år 1976 (dom den 16 januari 1976, DB 6). Två utländska medborgare, Donald Partridge och William Cox, åtalades vid Stockholms tingsrätt för brott mot 12 § 1 st AOst bestående i att de under år 1974 i Stockholm utan polismyndighetens tillstånd anordnat offentlig musiktillställning vid ett tiotal tillfällen. Partridge och Cox bestred ansvar under påstående att deras framträdanden inte utgjort offentliga tillställningar i AOst:s mening. Musicerandet hade inte vid något tillfälle varat längre än 15 - 30 minuter. Det var inte fråga om arrangerade konserter utan om ett spontant spelande. De trakterade olika instrument och försökte ge sina åhörare en "hel show". Några särskilda anordningar förekom inte. Tingsrätten fann att Partridge och Cox anordnat offentlig tillställning och biföll åtalet. Svea hovrätt ogillade dock åklagarens talan med bl.a. följande motivering.

Vid tillkomsten av ordningsstadgan lämnades icke några anvisningar under vilka förhållanden uppträdanden varom nu är fråga skall hänföras under begreppet offentlig tillställning. Det blir följaktligen en uppgift för rättstillämpningen att söka ange gränserna därför. Vid denna gränsdragning är att beakta, att det under förarbetena till ordningsstadgan framhölls att till begreppet offentlig tillställning hör en avsikt att samla publik. Från den utgångspunkten kan uppträdanden av mera anspråkslös natur icke vara att betrakta som offentlig tillställning. Först när det gäller uppträdanden, som har tilldragit sig sådan uppmärksamhet att ett mera betydande antal åhörare har samlats, kan det bli fråga om en sådan tillställning. Något primärt syfte att samla publik föreligger

i allmänhet ej. Beroende på uppträdandets karaktär samt tidpunkten och platsen för detta kan det självfallet inträffa, att tillströmningen av åhörare blir så omfattande att det kan vara befogat att betrakta uppträdandet som en offentlig tillställning.

Vad angår omständigheterna i förevarande fall är icke visat, att Cox' och Partridges uppträdanden i nämnvärd grad skiljt sig från vad som är vanligt vid utförande av sång och musik på allmänna platser. Enbart den omständigheten att Cox och Partridge vid sina framträdanden försökt att "skapa komedi" och ge sina åhörare "en hel show" kan icke tagas till intäkt för att bedöma deras uppträdanden som offentlig tillställning. Tillfredsställande utredning har ej förbragts om det antal personer som samlats vid de med åtalet avsedda tillfällena. Hovrätten finner på grund av det anförda, att Cox och Partridge icke kan fällas till ansvar i målet.

5.8.2 JO:s prövning

JO har i ett beslut den 11 mars 1981 uttalat sig angående möjligheterna för polisen att ingripa mot störande gatumusik. JO konstaterade inledningsvis att sammankomster för framförande av konstnärligt verk åtnjöt grundlagsskydd och anförde därefter följande.

Begreppet sammankomst förutsätter att flera personer deltar. En enda person, t.ex. en gatumusikant, kan således inte utgöra en sammankomst. Hur många personer som minst skall vara närvarande för att det skall vara en sammankomst, kan inte anges exakt, utan beror i viss mån på omständigheterna. Förekommer t.ex. särskilda arrangemang, kan det räcka med färre deltagare än om det är fråga om en spontant bildad folksamling. Det är alltså inte möjligt att här, med utgångspunkt i begreppet sammankomst, ange någon tydlig gräns mellan uppträdanden som omfattas av RF:s regler om mötesfrihet och sådana som faller utanför det grundlagsskyddade området. Frågan om var denna gräns går får lösas av de rättstillämpande myndigheterna i det enskilda fallet.

Efter att ha redogjort för gällande bestämmelser i ämnet fortsatta JO.

Av den nu lämnade redogörelsen torde framgå att gatumusikanten och hans publik kan utgöra en sådan sammankomst för framförande av konstnärligt verk som omnämns i RF och LAS. Sammankomsten skyddas i så fall av RF men är också såsom allmän underkastad LAS regler om tillståndsplikt. För närvarande torde det emellertid höra till undantagen att gatumusikanterna söker sådant tillstånd. Polisens möjligheter enligt LAS att ingripa mot musikanter som uppträder utan tillstånd är dock begränsade till de fall då verksamheten medför svårare ordning eller avsevärd fara för de närvarande, något som mer sällan torde förekomma. Polisen kan sålunda i regel inte upplösa sammankomsten utan dess insatser i detta läge kan endast avse rapportering av musikanten för eventuellt åtal.

Enligt LTO skulle således i och för sig en gatumusikant som stör allmän ordning kunna omhändertras. LTO får emellertid inte användas för att kringgå LAS' strängare regler angående skydd mot upplösning av sammankomst. LTO:s regler om ingripande vid ordningsstörningar kan alltså inte tillämpas i det syftet att ett möte skall upplösas eller att musicerande skall upphöra. Däremot kan bestämmelserna ge stöd för ingripande mot enskilda mötesdeltagare av annan orsak än att de deltar i sammankomsten. Särskild försiktighet måste enligt min mening iakttas när det gäller ingripande mot t.ex. en gatumusikant som har samlat en publik så att en allmän sammankomst föreligger. Ett omhändertagande får ju då i regel den effekten att sammankomsten faktiskt blir upplöst.

Ingripande enligt LTO kan emellertid också ske när det behövs för att avvärja straffbelagd gärning. Även i dessa fall kan en sammankomst upplösas om man omhändertar en gatumusikant och även här måste avgörande vikt läggas vid syftet med åtgärden. Denna får ske för att förhindra brott men inte för att upplösa sammankomsten. Åtgärden skall därmed rikta sig, inte mot själva mötet utan mot en enskild mötesdeltagare. Mötesfriheten innebär således inte att t.ex. gatumusikanterna är "immuna" mot brottsbalkens stadganden och andra straffrättsliga regler.

De brott som i första hand kan tänkas bli aktuella är ofredande och förargelseväckande beteende. --- Dessa straffbestämmelser anses inte innefatta någon begränsning av grundlagsskyddad yttrandefrihet eller mötesfrihet. Själva innehållet i vad som spelas eller sjungs - budskapet - får inte föranleda ingripande; däremot kan sättet för framförandet vara brottsligt.

Det kan som framgått vara vanskligt att avgöra när en störning har fått en sådan omfattning att den kan anses motivera ingripande enligt LTO. Det som av en person betraktas som störande ljud kanske inte alls stör en annan. Det finns således anledning att förmoda att flertalet boende i Gamla Stan tidvis uppfattar gatumusiken som allvarligt störande, medan andra - bland dem tillfälliga besökare - tvärtom tycker att den utgör ett naturligt och trevligt inslag i gatulivet. Platsen och tidpunkten för ett musikframträdande har, som man förstår, stor betydelse i detta sammanhang. Ett musicerande i Gamla Stans gränder med dess säregna akustikförhållanden uppfattas naturligt nog som mer störande än motsvarande aktivitet på t.ex. Sergels torg. Att ljudligt spela och sjunga nattetid får anses vara mer hänsynslöst om det sker inom bostadskvarter än inom kvarter som saknar bostadsbebyggelse.

Vad som i det enskilda fallet skall anses utgöra en så allvarlig störning att ingripande enligt LTO kan ske är således en bedömningsfråga. Det är i första hand polisens sak att göra dessa bedömningar, när ingripanden direkt begärs eller eljest kommer i fråga. Jag har med de ovan framförda synpunkterna velat betona vikten av att dessa bedömningar blir nyanserade. I detta sammanhang vill jag framhålla att jag finner det ofrånkomligt att de boende i Gamla Stan med hänsyn till stadsdelens karaktär av turistattraktion i allmänhet får räkna med att finna sig i mer störande aktiviteter än man behöver tåla inom andra bostadsområden. Detta gäller kanske framför allt under sommarhalvåret men även då torde väl bullrande nattlig musik inne mellan husväggarna överskrida en rimlig toleransgräns: När ett helt band spelar upp klockan tre på natten - något som påstås ha hänt - kan det inte råda någon tvekan om att polisen har grund för ingripande.

Jämte mötesfriheten - och egentligen som en av de väsentliga grundvalarna för denna - skyddar RF även yttrandefriheten i allmänhet. Denna innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Även om sammankomst i RF:s mening inte föreligger, finns alltså ett grundlagsskydd som måste beaktas när det ifrågasätts ingripande mot en gatumusikant. Bedömningen av vad som kan vidtagas för den allmänna ordningens upprätthållande erbjuder emellertid inte fullt så stora svårigheter i ett sådant fall som när det gäller en allmän sammankomst; främst beror detta på att här inte föreligger de komplikationer som den särskilda regleringen i LAS medför. ---

I det föregående har talats om omhändertagande av person som den intressanta formen av ingripande mot störande gatamusik. Givetvis är regeln här som i andra liknande situationer att polisen skall eftersträva att nå resultatet genom tillsägelser eller andra lindrigare medel. Det förtjänar då att påpekas att inte heller ingripanden i dessa former får ske så att grundlagsskyddad rättighet trädes för nära.

Den lagstiftning som finns ger således enligt min mening möjligheter för polisen att ingripa mot sådan gatamusik som av olika, ovan berörda skäl inte bör accepteras.

5.9 Frågans tidigare behandling

5.9.1 Motion vid 1974 års riksdag

I motionen 1974:1179 av herr Hermansson m.fl. hemställdes att tillståndsprövningen vid anordnande av allmän sammankomst på allmän plats helt slopades. I stället skulle anmälningsskyldighet gälla.

Utskottet (KU 1974:21 s. 22) anförde följande.

Utskottet vill starkt understryka angelägenheten av att inga onödiga hinder uppställs för utövandet av demonstrationsfriheten på allmän plats. Enligt utskottets mening är det emellertid inte möjligt att helt undvika reglering av hur denna frihet får utövas. Flera demonstrationer kan t.ex. inte samtidigt hållas på samma plats. Hänsyn måste också tas till intresset av att trafiken om möjligt inte lamslås genom en demonstration. Med hänsyn härtill är det enligt utskottets mening oundvikligt att bibehålla kravet på att polismyndighet skall ge tillstånd för anordnande av demonstration på allmän plats. Utskottet kan därför inte tillstyrka förslaget i motionen 1974:1179 om övergång till ett system med enbart anmälan till polismyndighet.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

5.9.2 Motion vid 1975 års riksdag.

I en motion vid 1975 års riksdag (mot. 1975:1102) av fröken Eliasson m.fl. hemställde motionärerna att AOST ändrades så att tillstånd generellt inte skulle krävas för sång och musik på allmän plats. I motionen anfördes följande. Gatumusicerande var enligt AOST att betrakta som offentlig tillställning, vilket innebär att musik på gator och torg inte fick förekomma utan tillstånd från polismyndigheten. Spontana ytt-ringar i sång och musik förhindrades därigenom i en utsträckning som inte var motiverat av ordningsskäl. Medan den statliga kulturpolitiken tog sikte på att stimulera amatörism och kulturaktiviteter av olika slag, hämmades sådana uttrycksformer onödigtvis av gällande bestämmelser. I många andra länder fanns ingen motsvarighet till den restriktivitet som rådde i vårt land utan sång och musik ansågs vara naturliga inslag i en levande stadsmiljö.

Civilutskottet (CU 1975:11) anslöt sig till motionärernas allmänna synpunkter i ämnet och uttalade att inskränkningar av den påtalade typen endast borde göras i den mån de motiverades av särskilda ordningsskäl m.m. Regelområdet var emellertid komplicerat och anknöt även till andra regelsystem. Utskottet kunde därför inte tillstyrka motionärernas förslag men föreslog att riksdagen mot angiven bakgrund begärde en översyn av bestämmelserna i ämnet. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1975:98).

Motionären har därefter vid två tillfällen vid frågor i riksdagen (F 1975/76:209 och 1980/81:243) krävt slopande av det generella tillståndstvånget för gatumusik.

5.9.3 Yttrandefrihetsutredningens förslag

Yttrandefrihetsutredningen föreslår i sitt "debattbetänkande" (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet införande av en yttrandefrihetsgrundlag med detaljerat grundlagsskydd för andra uttrycksformer än tryckta skrifter. Enligt förslaget bör i grundlag införas förbud mot krav på tillstånd för sammankomster och demonstrationer. Enligt utredningen bör man dock inte gå så långt att man i grundlag förbjuder regler om anmälningsskyldighet och om rätt för myndigheterna att meddela ordningsföreskrifter om hur demonstrationer och sammankomster skall genomföras. Vidare föreslås bl.a. att möjligheterna att upplösa en sammankomst skall göras beroende av att oordning som innebär antingen fara för person eller egendom eller allvarlig störning av trafiken redan uppkommit. Sammankomst skall också kunna upplösas för att motverka farsot.

Över förslaget har inhämtats yttranden från ett stort antal myndigheter, föreningar och intresseorganisationer (se Ds Ju 1980:5). Remissinstanserna var överlag positiva till införandet av en grundlag som omfattade även andra uttrycksformer än tryckt skrift. Utredningens förslag om starkare skydd för sammankomster och demonstrationer mottogs dock inte odelat positivt.

Rikspolisstyrelsen hade inte någon erinran mot förslaget rörande upplösning av sammankomster.

Överåklagaren i Stockholm godtog i princip förslaget men ifrågasatte om det inte finns behov av att kunna upplösa i vart fall en demonstration för att förebygga en påtaglig fara för oordning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anförde liknande synpunkter och menade att 10 § LAS inte borde ändras på annat sätt än som följde av att tillståndskravet togs bort.

Svenska kommunförbundet hade inte något att erinra mot att grundlagsskyddet för mötes- och demonstrationsfriheten förstärktes i enlighet med förslaget.

Sveriges domareförbund ansåg att vissa hinder förelåg mot ett ovillkorligt grundlagsförbud mot tillståndskrav. I vissa fall kunde man nämligen förutse störning av ordningen genom att de politiska partierna under senare tid i ökad omfattning satsat på s.k. torgmöten för att förmedla sina budskap. Vissa platser och tider är därvid särskilt attraktiva. Polismyndighetens tillståndsgivning fyllde här den viktiga funktionen att förhindra att partierna uppträdde samtidigt, något som snarast skulle motverka yttrandefriheten.

Landsorganisationen (LO) instämde i förslaget om begränsningar i rätten att upplösa möten och ansåg att grunderna för upplösningsrätten borde regleras i grundlag.

Svenska arbetsgivareföreningen ansåg att tillståndskravet i fråga om sammankomster och demonstrationer fyller en viktig funktion. Genom ett sådant krav ges möjlighet att föregripa störningar av den allmänna ordningen och att avvärja risk för skada på person eller egendom. Det var inte tillräckligt att i vissa situationer kunna ingripa mot en pågående sammankomst eller demonstration. Skadeverkningar kunde då redan ha uppkommit. Inte heller fanns det enligt föreningen något som tydde på att kravet på tillstånd skulle innebära ett osakligt ingrepp i rätten till sammankomster och demonstrationer. Tillståndskravet borde därför finnas kvar.

Länsåklagaren i Kopparbergs län menade att upplösning av sammankomst eller demonstration skulle kunna få tillgripas redan innan oordning uppkommit. I annat fall skulle i vissa situationer människors liv och hälsa kunna sättas i allvarlig fara. Förslaget kunde möjligen godtas i dagens lugna samhällsatmosfär men knappast i ett oroligare läge.

Föreningen Sveriges polischefer avstyrkte förslaget om förbud mot tillståndskrav. Föreningen ansåg att förslaget snarare utgjorde en fara för yttrandefriheten. Uppenbara risker är förbundna med en sammankomst som hålls under sådana former att överhängande

fara för skada för de närvarande föreligger. Komplicerade tolkningsproblem skulle enligt föreningen uppstå i frågan om vilka aktiviteter som skulle vara undantagna från tillståndskrav. Föreningen anförde vidare följande. En författningsändring av förslaget innehåll torde leda till att syftet med den föreslagna ändringen motarbetas. Utredningen synes helt ha bortsett från den funktion den nuvarande regleringen kommit att få. Tillstånds- resp. anmälningskravet har gjort det möjligt för polismyndigheterna att i samråd med ansvariga anordnare så planera omständigheterna kring demonstrationer/sammankomster att dessa kunnat genomföras på avsett sätt. Avslag på detta slag av ansökningar är ytterst sällsynt förekommande. I sammanhanget bör understrykas att det varken i betänkandet eller i den allmänna debatten anförts att polisstyrelsens handläggning av dessa ärenden medfört eller inneburit fara för inskränkningar i yttrandefriheten. Med nuvarande tillståndskrav ges polisen tillfälle att tillse att allmänna sammankomster inte "kolliderar" utan att en var sammankomst på allmän plats kan genomföras utan störningar från bl.a. andra tillståndskrävande aktiviteter. Vidare kan sådana omständigheter som gatuarbeten och övrig trafik vägas in i bilden. Härigenom kan sökanden i samråd med polisen och ev. i övrigt berörda myndigheter lägga upp sammankomsten så att den kan genomföras utan hinder. Utan en dylik samordning föreligger uppenbar fara för att antydde hinder kan försvåra eller i värsta fall helt omöjliggöra den planerade sammankomsten. Polisens tillståndsprövning när det gäller politiska s.k. apellmöten spelar vidare en avgörande roll. Antalet attraktiva platser och tider är nämligen starkt begränsade även i de absolut största orterna. Skulle denna samordning försvinna tillskapas ett otal potentiella konfliktsituationer. Utredningen går inte in på frågan om vilka typer av sammankomster etc. som skulle fritas från tillståndsplikt. Föreningen ville dock peka på de mycket stora svårigheter som i vissa fall föreligger att bedöma huruvida en aktivitet skall regleras enligt LAS eller AOst. Föreningen syftade här inte främst på s.k. blandade tillställningar utan exempelvis på musikgruppers framträdande på allmän plats. Sådana framträdanden kan vara reglerade inom ramen för såväl LAS som AOst och eventuellt lokal ordningsstadga. I dag fordras tillstånd oavsett vilken av de tre författningarna som anses vara tillämplig. För tillståndshavaren saknar det därför praktisk betydelse vilken av författningarna som används. Om tillståndsplikten enligt LAS bortfaller kommer frågan emellertid i ett annat läge.

Yttrandefrihetsutredningen har för avsikt att i sitt slutbetänkande återkomma till dessa frågor.

5.10 Utredningen

5.10.1 Allmänna synpunkter

Utförande av sång och musik på allmän plats har i regel ansetts kräva tillstånd av polismyndigheten enligt AOst eller LAS eller enligt föreskrifter i lokala ordningsstadgor. Detta förhållande har kritiserats i olika sammanhang. Bl.a. framhölls, som redovisats i det föregående, i motionen 1975:1102 att det generella tillståndstvånget enligt AOst för gatumusik hämmade amatörism och spontana yttringar i sång och musik på ett sätt som inte var motiverat från ordningssynpunkt. Civilutskottet (CU 1975:11) anslöt sig till motionärernas allmänna synpunkter och förklarade att tillståndstvång borde gälla för gatumusik endast i den mån detta motiverades av särskilda ordningsskäl. Även i pressen har kritik riktats mot polisinspandem mot gatumusikanter som saknat föreskrivet tillstånd. Från polishåll har framhållits att sådana inspandem i regel upplevs som mycket olustiga av den enskilde polismannen, eftersom allmänheten oftast uppskattar musikframträdandet och därför ifrågasätter det befogade i att musicerandet avbryts.

Gatumusik upplevs sannolikt av en bredare allmänhet som ett trevligt och lättsamt eller i vart fall oförargligt inslag i stadsmiljön. Detta torde framför allt gälla människor som mera tillfälligt uppehåller sig på de gator och torg eller andra allmänna platser där gatumusik förekommer och som därför fritt kan avgöra om de vill lyssna på musikanten eller inte. Av

de återkommande klagomålen till polismyndigheterna främst i storstadsområdena framgår emellertid att gatamusik också kan upplevas som synnerligen störande. Särskilt människor som bor eller arbetar invid de allmänna platser som framför allt sommartid flitigt utnyttjas av gatamusikanter anser sig ofta störda av musicerandet och av åhörarnas bifallsyttringar. Även affärsinnehavare klagat inte sällan över att deras kundkrets minskar till följd av att butiksingången eller skyltfönster blockeras av gatamusikanter och deras publik. Företrädare för polisen i Stockholm, Göteborg och Malmö har för utredningen framhållit att gatumusicerandet i regel inte utgör något större problem från ordningssynpunkt, men att det ofta nog kan vara mycket störande för kringboende och andra.

Då det gäller att avgöra om gatamusik kan betraktas som störande har självfallet platsen och tidpunkten för framträdandet stor betydelse. Ett musicerande som äger rum nattetid eller i ett utpräglat bostadsområde är naturligtvis mera störande än ett framträdande under dagtid inom områden som saknar bostadsbebyggelse.

Allmänheten uppfattar i regel gatamusiken som ett naturligt och trevligt inslag i gatulivet. Utredningen anser därför att framförande av gatamusik inte bör försvåras eller hindras av bestämmelser som inte framstår som sakligt välmotiverade. Å andra sidan är det enligt utredningens mening angeläget att polisen kan ingripa mot gatumusicerande som är alltför störande.

Som inledningsvis framhållits är rättsläget oklart i frågan om gatamusik är offentlig tillställning eller

allmän sammankomst eller om den eventuellt är en så anspråkslös företeelse att den inte kan inbegripas under något av dessa begrepp. Denna fråga är givetvis av avgörande betydelse för regleringen av gatamusiken och för möjligheterna att ingripa mot störande musicerande.

Sång och musik på allmän plats betraktades tidigare i allmänhet som tillståndspliktig offentlig tillställning. Sedan Svea hovrätt i sin dom den 16 januari 1976 funnit att gatamusik vanligen inte kunde anses som offentlig tillställning, uppkom emellertid stor osäkerhet hos de rättstillämpande myndigheterna angående möjligheterna att ingripa mot gatamusikanter som saknade tillstånd. Hovrätten grundade sin bedömning på ett motivuttalande enligt vilket begreppet offentlig tillställning förutsätter en avsikt att samla publik. Något primärt syfte att samla publik fanns i allmänhet inte då det gällde gatamusik, menade hovrätten. Däremot kunde den faktiska publiktillströmningen bli så omfattande att en offentlig tillställning måste anses ha kommit till stånd. Hovrätten fäste således avgörande vikt vid det faktiska antalet åhörare.

Utvidgningen av grundlagsskyddet för yttrande- och mötesfriheten till att omfatta också konstnärliga uttrycksformer fick som tidigare nämnts till följd att konserter, teater- och biografföreställningar och andra sammankomster för framförande av konstnärliga verk blev att betrakta som sammankomster och inte som tillställningar. Vid bedömningen av om en konstnärlig framställning föll inom det grundlagsskyddade området skulle enligt lagstiftaren någon prövning av verkets konstnärliga värde i allmänhet inte göras. Avgörande

skulle i stället vara om verket till sin typ kunde hänföras till någon konstnärlig uttrycksform såsom film, musik eller ett verk avsett för scenisk framställning. Endast om det framstod som helt främmande för vanligt språkbruk att tala om framförande av konstnärligt verk borde uppträdandet inte betecknas som en sammankomst för framförande av konstnärligt verk (prop. 1975/76:209 s. 143). Mot bakgrund av dessa uttalanden måste enligt utredningens mening gatamusik - bortsett från rena undantagsfall - betraktas som framförande av konstnärligt verk. Gatamusiken omfattas således av RF:s bestämmelser om skydd för yttrandefriheten och, om den framförs under sådana omständigheter att en sammankomst föreligger, även av grundlagsskyddet för mötesfriheten. Stor försiktighet måste således iakttas från polisens sida när man - som emellanåt lär vara fallet - bedömer gatamusik inte som en grundlagsskyddad uttrycksform utan som rent bettleri.

I frågan om gatamusik kan anses utgöra en allmän sammankomst enligt LAS kan följande anföras. Begreppet sammankomst för framförande av konstnärligt verk har samma innebörd i LAS som i RF (prop. 1976/77:39 s. 7). Vad som avses med "sammankomst" berörs emellertid inte närmare i förarbetena till RF eller LAS. Liksom mötesbegreppet i RF torde dock termen sammankomst förutsätta att flera personer deltar. En ensam gatamusikant utan publik kan således inte utgöra en sammankomst. Enligt utredningens mening måste en gatamusikant som uppträder på allmän plats regelmässigt antas ha en avsikt att samla publik. Vanligen är ju det primära syftet att samla in pengar från åhörarna. Härvid torde gatamusikanterna inte skilja sig från anordnare av andra tillställningar eller sammankomster

i vinningssyfte. Redan en avsikt att samla publik kan emellertid enligt utredningens uppfattning inte medföra att musikanten kan anses som anordnare av en allmän sammankomst. Endast om ett visst antal människor faktiskt har samlats torde man ha anledning att tala om en sammankomst. Hur många personer som minst måste delta för att en sammankomst skall anses föreligga kan emellertid inte exakt anges. Det får dock anses klart att en allmän sammankomst har kommit till stånd när en eller flera gatumusikanter samlat ett relativt betydande antal åhörare. Som JO anförde i sitt beslut den 11 mars 1981 torde emellertid även andra faktorer än antalet deltagare kunna bli av betydelse. Bl.a. torde förekomsten av särskilda anordningar, t.ex. högtalare, stolar för åhörare och avspärrningar, kunna medföra att en allmän sammankomst får anses föreligga redan vid ett mindre deltagarantal. Sådana anordningar förekommer dock mycket sällan, om ens någonsin, när det gäller gatumusik.

En sammankomst är enligt 1 § LAS allmän, om den anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde. Sammankomster för framförande av sång och musik på allmän plats blir således regelmässigt att anse som allmänna. Från enskilda sammankomster bortses därför i det följande.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att gatumusik i allmänhet är en allmän sammankomst enligt LAS och därigenom omfattas av RF:s regler om mötesfrihet. Gatumusik kan emellertid också vara av så blygsam omfattning att den faller utanför mötesbegreppet i RF och LAS. Någon skarp gräns kan inte dras mellan dessa båda fall utan frågan torde få lösas av de rättstillämpande myndigheterna från fall till fall.

5.10.2 Tillståndskravet enligt LAS

Utredningen har i föregående avsnitt funnit att gatumusikanten och hans publik i allmänhet utgör en allmän sammankomst. Enligt 3 § LAS föreligger då skyldighet att söka tillstånd till sammankomsten, om denna äger rum på allmän plats. Om musikframträdandet är av så ringa omfattning att en allmän sammankomst inte kan anses ha kommit till stånd och LAS således inte är tillämplig, kan emellertid skyldighet att utverka tillstånd av polismyndigheten vara föreskriven i lokal ordningsstadga. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 5.10.3.

Bestämmelser som i onödan försvårar eller hindrar utövandet av gatumusik bör, som utredningen tidigare uttalat, om möjligt ändras eller upphävas. Utredningen ifrågasätter dock om tillståndskravet enligt 3 § LAS i och för sig är så särskilt betungande. Utredningen erinrar om att tillstånd får vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafiken eller den allmänna ordningen. I en ansökan om tillstånd behöver bara anges tiden och platsen för sammankomsten samt sammankomstens art och utformning i stort. En nackdel med den nuvarande regleringen är onekligen att ansökan måste inges i så god tid att den hinner prövas före sammankomsten och helst sju dagar i förväg. Härigenom förhindras i stor utsträckning mera spontana och oplanerade framträdanden. I det följande diskuteras därför om det är möjligt och lämpligt att åstadkomma lättnader i tillståndstvånget för gatumusik.

Yttrandefrihetsutredningen har som tidigare redovisats avgivit förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag med bl.a. förbud mot krav på tillstånd för sam-

mankomster och demonstrationer på allmän plats. Enligt förslaget skall i stället införas en generell anmälningsplikt. Förslaget har i denna del kritiserats av flera remissinstanser. Även ordningsstadsutredningen anser att starka betänkligheter kan riktas mot ett slopande av kravet på tillstånd för allmänna sammankomster på allmän plats. Under alla förhållanden faller det utanför ramen för utredningens uppdrag att ta upp denna fråga. Utredningen ifrågasätter också om yttrandefrihetsutredningens förslag skulle medföra några mera påtagliga lättnader för gatumusikanterna. En anmälan om en planerad allmän sammankomst kan visserligen göras muntligt. Den skall emellertid enligt gällande lagstiftning innehålla samma uppgifter som en ansökan om tillstånd, och den skall om möjligt inges fem dagar i förväg. Den omständigheten att en anmälan till skillnad från en ansökan är avgiftsfri - vid meddelande av tillstånd till allmän sammankomst uttas en avgift om f.n. 30 kr - är enligt utredningens mening inte heller så väsentlig att en övergång till anmälningsplikt för gatumusik av denna anledning kan anses som meningsfull. Härtill kommer att det kan befaras att gatumusikanterna i regel skulle underlåta att fullgöra en anmälningsplikt likaväl som de hittills har åsidosatt bestämmelserna om tillståndskrav.

Utredningen har övervägt om det är möjligt att slopa kravet på tillstånd för allmänna sammankomster i form av gatumusik eller för alla former av sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Utredningen har dock funnit att så starka invändningar kan riktas mot en sådan lösning att den inte bör komma i fråga. Det måste nämligen anses som stötande att vissa typer av sammankomster befrias från kravet

på tillstånd, medan kravet alltså skall gälla för andra former av sammankomster, t.ex. för den som vill föra fram ett religiöst eller ett politiskt budskap. Några som helst sakliga skäl för en sådan skillnad i regleringen av olika typer av sammankomster kan enligt utredningens mening inte anföras.

En tänkbar möjlighet är att i stället slopa kravet på tillstånd för sammankomster som är av så ringa omfattning att några problem från ordningssynpunkt inte kan väntas uppkomma. Undantaget bör i så fall gälla för alla typer av "små" sammankomster, medan "stora" sammankomster, dvs. mera kvalificerade arrangemang där en omfattande publiktillströmning är att vänta, alltså bör vara tillståndspliktiga. En sådan bestämmelse skulle kunna tas in i 3 § LAS och utformas på så sätt att tillstånd inte behövs för en allmän sammankomst som med hänsyn till det väntade deltagarantalet, de särskilda anordningar som avses förekomma och övriga omständigheter inte kan antas föranleda fara för ordning och säkerhet. Vid avgörandet av om en sammankomst är fri från krav på tillstånd får man således med denna lösning utgå från en helhetsbedömning, där framför allt det väntade åhörarantalet får betydelse. Det kan inte förnekas att en lösning som den här skisserade har påtagliga nackdelar. Inte minst leder den till svåra gränsdragningsproblem. Betydande svårigheter uppkommer för den enskilde anordnaren (gatumusikanten) när det gäller att på förhand bedöma om en sammankomst kommer att tilldra sig så ringa intresse från allmänhetens sida att den håller sig inom det "tillståndsfria" området. Om publiktillströmningen blir större än väntat, kan detta medföra oförutsedda ordningsproblem och - under förutsättning att en be-

stämme härmed införs - skyldighet att avbryta sammankomsten.

En mera tilltalande lösning är enligt utredningens mening att polismyndigheten ges möjlighet att generellt föreskriva att vissa typer av sammankomster, som inte kan antas vålla ordningsproblem, utan tillstånd skall få äga rum på vissa särskilt angivna platser. Härigenom åstadkommer man att tillståndskravet slopas för de allmänna sammankomster som erfarenhetsmässigt inte vållar problem för den allmänna ordningen samtidigt som polismyndigheten vid valet av de allmänna platser för vilka undantaget skall gälla har möjlighet att styra gatumusicerandet och de sammankomster i övrigt på vilka den nya regeln blir tillämplig till särskilt lämpliga platser. Polismyndighetens befogenhet att föreskriva generella undantag från tillståndskravet bör dock enligt utredningens mening begränsas till sammankomster av mindre omfattning. För de större och mera resurskrävande evenemangen, såsom framträdanden av orkestrar eller teatergrupper eller större politiska möten, bör således kravet på tillstånd för varje särskilt fall finnas kvar. Vid denna lösning skulle i ett tredje stycke i 3 § LAS kunna föreskrivas att polismyndigheten får beträffande allmän plats eller annat område som avses i 3 § första stycket föreskriva att tillstånd under viss tid inte behövs för sådana sammankomster av mindre omfattning som med hänsyn till det väntade deltagarantalet, de särskilda anordningar som avses förekomma och omständigheterna i övrigt inte kan antas föranleda fara för ordning och säkerhet. Det kan även vara lämpligt att föreskriva att polismyndigheten, innan den meddelar beslut i frågan, skall samråda med den kommunala nämnd som kommunen

har bestämt. Mot polismyndighetens beslut bör talan få föras enligt 13 § LAS genom besvär hos länsstyrelsen.

Även mot denna lösning kan riktas den invändningen att den leder till gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Problemen kan dock i någon mån undvikas genom att polismyndigheten i beslutet noga anger de platser som omfattas av beslutet och de tider under vilka tillstånd inte behövs. Av skäl som framgår av det följande följer att polismyndigheten inte bör ges någon befogenhet att närmare ange för vilka slag av sammankomster som undantaget skall gälla.

Polismyndighetens föreskrift riktar sig till en i allmänna termer bestämd personkrets och är därför att anse som normgivning (prop. 1973:90 s. 204). Begränsningar i mötesfriheten såsom en av de grundläggande fri- och rättigheterna får emellertid endast göras av riksdagen genom lag (2 kap. 12 § RF).

En förutsättning för att den här skisserade lösningen skall kunna genomföras är således att polismyndighetens föreskrift inte kan anses som en begränsning av mötesfriheten. Enligt utredningens mening torde dock med fog kunna hävdas att polismyndighetens föreskrift snarare får uppfattas som en utvidgning av mötesfriheten, eftersom det generella tillståndskrav som ställs upp i LAS tas bort för vissa fall och eftersom polismyndigheten inte får någon befogenhet att närmare ange för vilka slag av sammankomster undantaget skall gälla. Något hinder från grundlagssynpunkt mot den diskuterade lösningen bör därför inte möta.

Enligt 7 § LAS får polismyndigheten meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en viss sammankomst. Det är dock ytterst tveksamt om polismyndigheten kan ges befogenhet att meddela generella ordningsföreskrifter för de olika typer av sammankomster som kan komma att undantas från tillståndstvånget. Sådana föreskrifter får sannolikt anses medföra inskränkningar i mötesfriheten och de skulle därför råka i konflikt med RF:s regler om normgivningsmakten. Det är enligt utredningens mening en brist att generella föreskrifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inte torde kunna meddelas.

Utredningen har i det föregående diskuterat olika möjligheter att slopa det generella kravet på tillstånd för gatumusicerande på allmän plats. Utredningen har därvid dragit upp linjerna för två alternativa lösningar. Enligt den förra lösningen skulle kravet på tillstånd generellt upphävas för mindre omfattande sammankomster på allmän plats. Det senare förslaget går ut på att polismyndigheten ges möjlighet att beträffande vissa allmänna platser upphäva tillståndskravet för "små" sammankomster. Enligt utredningens mening är i synnerhet den första lösningen förenad med avsevärda nackdelar jämfört med gällande lagstiftning. Som utredningen konstaterat kan den nuvarande regleringen inte heller anses som särskilt betungande för den enskilde gatumusikanten. Trots detta och trots att utredningen är medveten om att inte heller den andra av de diskuterade lösningarna är invändningsfri, har utredningen ansett det motiverat att lägga fram ett förslag som är utformat i enlighet med den andra lösningen. Vid denna bedömning har utredningen fäst avgörande vikt vid den nu-

varande oklarheten i rättsläget. Den osäkerhet som råder i frågan om framförande av gatumusik är att anse som allmän sammankomst medför svårigheter särskilt för polisen. Eftersom rättsläget är oklart och eftersom polisen i regel inte har något stöd från allmänheten vid ett ingripande mot en gatumusikant som saknar tillstånd att anordna allmän sammankomst, tenderar det tillståndskrav som i dag finns i fråga om framföranden som är allmänna sammankomster att bli en formalitet. Utredningen har alltså utarbetat ett förslag till ändring i 3 § LAS. Förslaget redovisas i bilaga 2 till betänkandet.

Utredningens författningsförslag är så utformat att inte heller någon anmälningsskyldighet kommer att gälla för de sammankomster beträffande vilka polismyndigheten föreskriver undantag från tillståndskravet. I fråga om polisens möjligheter att ingripa, om en sammankomst som omfattas av polismyndighetens föreskrift om undantag från tillståndskravet föranleder ordningsproblem, kommer samma regler att gälla som för andra allmänna sammankomster på allmän plats. Utredningen hänvisar på denna punkt till 10 och 11 §§ LAS samt till framställningen i avsnitt 5.3.3, 5.7 och 5.8.2. Om en allmän sammankomst har visat sig föranleda oordning eller fara för de närvarande, följer därav att förutsättningar för undantag från tillståndskravet inte längre föreligger.

5.10.3 Tillståndskrav enligt lokala ordningsstadgor

Föreskrifter om tillståndskrav för sång och musik som utförs yrkesmässigt eller mot betalning på allmän plats förekommer i ett stort antal lokala ord-

ningsstadgor. Föreskriften finns också med i kommunförbundets normalförslag till lokal ordningsstadga.

Begreppen "yrkesmässigt" och "mot betalning" definieras inte i förbundets kommentar till normalförslaget. Viss tvekan kan enligt utredningens mening råda i frågan om gatumusik normalt utförs "mot betalning". Penningbidrag från åhörarna lämnas nämligen helt frivilligt och utgör inte någon förutsättning för tillträde till musikframträdandet. Föreskriften torde dock, oavsett den något missvisande avfattningen, syfta till att reglera gatumusicerande i allmänhet.

Enligt 7 § AOst får lokala ordningsföreskrifter inte angå förhållanden som är reglerade i annan ordning. I de fall då gatumusik är att anse som allmän sammankomst, vilket oftast torde vara fallet, regleras skyldigheten att söka tillstånd till verksamheten uttömmande i LAS. Lokala bestämmelser i ämnet kommer således att stå i strid mot 7 § AOst. Härtill kommer att allmänna sammankomster omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten och att begränsningar i denna frihet endast kan göras genom lag. Lokala bestämmelser med krav på tillstånd för gatumusik som utgör allmän sammankomst strider således mot såväl RF som AOst.

Emellertid förekommer det att gatumusik framförs under sådana förhållanden att framträdandet inte kan anses som en sammankomst. För dessa fall utgör inte 7 § AOst något hinder mot lokal reglering i frågan. Inte heller torde de lokala föreskrifterna strida mot RF:s bestämmelser om normgivningsmakten. Framförande av gatumusik omfattas visserligen av RF:s skydd för yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 13 § RF skall dock föreskrifter som utan avseende på innehållet i ett

yttrande närmare reglerar sättet att sprida eller mot- taga detta inte anses som en begränsning av yttrande- friheten. I motiven till lagrummet anfördes som exem- pel på sådana föreskrifter bl.a. bestämmelser i lokala ordningsstadgor om affischering samt tillståndskravet i 2 § AOst. En föreskrift om krav på tillstånd för gatumusik på allmän plats torde mot bakgrund av vad nu sagts inte kunna anses som en begränsning av ytt- randefriheten. Något hinder mot lokala föreskrifter om gatumusik som inte är sammankomst torde därför en- ligt utredningens mening inte i och för sig föreligga. Sådana föreskrifter bör emellertid kompletteras med en erinran om att gatumusik som utgör allmän samman- komst är reglerad i annan ordning.

Kommunala ordningsföreskrifter får endast reglera ordningen på allmän plats (8 kap. 7 § första stycket 5 och 11 § RF). Bestämmelser med krav på tillstånd för sång och musik i portgångar, förgårdar o.d. tor- de därför inte vara förenliga med grundlagen.

I lokala ordningsstadgor förekommer även bestämmelser om att tillstånd skall inhämtas till penninginsamling i bössor o.d. på allmän plats. Om en gatumusikant går runt bland publiken och samlar in pengar, blir förfa- randet således regelmässigt att anse som penningins- samling. Att, som oftast sker, musikanten endast ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penning- bidrag kan knappast betraktas som tillståndspliktig penninginsamling.

Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas om det finns något behov av lokala föreskrifter om gatu- musik. De musikframträdanden på allmän plats som

faller utanför regleringen i LAS är nämligen av så blygsam omfattning att de knappast kan tänkas vålla några ordningsproblem. Härtill kommer att, som framgår av det föregående, någon klar gräns inte kan dras mellan gatumusik som utgör allmän sammankomst och annan gatumusik. Tillämpningsområdet för en lokal föreskrift om tillståndskrav blir alltså oklart. Det framstår vidare som stötande att en sådan lokal reglering skulle kunna medföra att i viss mån strängare regler blir tillämpliga på mera anspråkslösa framträdanden än på gatumusik som utgör allmän sammankomst. De bestämmelser i LAS som avser att skydda mötesfriheten gäller ju bara för gatumusik som utgör allmän sammankomst.

Förslag tillLag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs att 30 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse¹

Vapen som använts i strid med 6 § första eller andra stycket och för vapnet avsedd ammunition må, efter ty prövas skäligt, förklaras förverkade till kronan.

Har anordnare av offentlig tillställning begått överträdelse som i 29 § avses, må, efter ty prövas skäligt, förklaras förverkat till kronan vad som uppburits i avgifter eller eljest i ersättning för bevisande av tillställningen. Har vederlaget utgått i annat än penningar och finnes det ej i behåll, må i stället värdet förklaras förverkat.

Föreslagen lydelse

Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och ammunition som är avsedd för vapnet skall förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det.

Om en anordnare av offentlig tillställning har begått en överträdelse som avses i 29 §, får vad som har uppburits i avgifter eller i annan ersättning för bevisande av tillställningen förklaras förverkat till den del det kan anses skäligt. Om vederlaget har utgått i annat än pengar och om vederlaget inte finns i behåll, får i stället värdet förklaras förverkat.

¹ Senaste lydelse 1973:1178

Nuvarande lydelse

Angående beslag av egen-
dom, som kan antagas vara
förverkad enligt denna
paragraf, gälla bestäm-
melserna om beslag i
rättegångsbalken med den
avvikelsen att bestäm-
melsen att åtal skall
väckas inom viss tid ej
gäller i annat fall än
då rätten utsatt sådan

Föreslagen lydelse

Spritdrycker, vin eller
starköl, som påträffas
hos den som i strid med
bestämmelse i lokal ord-
ningsstadga förtär såda-
na drycker på allmän
plats, skall, oavsett
vem dryckerna tillhör,
förklaras förverkade, om
inte särskilda skäl ta-
lar mot det. Vad som har
sagts nu gäller också i
fråga om spritdrycker,
vin och starköl som på-
träffas hos någon som
vid tillfället var i
sällskap med den som
bröt mot bestämmelsen,
om det är uppenbart att
dryckerna var avsedda
även för den senare.

Angående beslag av egen-
dom, som kan antagas vara
förverkad enligt första
eller andra stycket,
gäller bestämmelserna om
beslag i rättegångsbalk-
ken med den avvikelsen
att bestämmelsen att
åtal skall väckas inom
viss tid inte gäller i
annat fall än då rätten

Nuvarande lydelse

tid.

Föreslagen lydelse

utsatt sådan tid. I fråga om drycker som kan antagas vara förverkade enligt tredje stycket gäller lagen (1958:205) om förverkande av alkoholtiga drycker m.m. i tillämpliga delar.

Bilaga 2 s. 1 (2)Förslag tillLag om ändring i lagen (1956:618) om allmännasammankomster

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen om allmänna sammankomster (1956:618) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse3 §¹

Utan tillstånd av polismyndigheten må allmän sammankomst ej hållas å gata, torg, park eller annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, å sådan del av hamnområde som är tillgänglig för allmänheten eller å allmän väg eller annat område som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel.

Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

Polismyndigheten får föreskriva att sådana allmänna sammankomster av mindre omfattning som med hänsyn till det väntade deltagarantalet, de särskilda anordningar som avses förekomma och omständigheterna i övrigt inte kan antas föranlåda fara för ordning

¹ Senaste lydelse 1974:580

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

och säkerhet får hållas utan tillstånd. En sådan föreskrift skall innehålla uppgift om på vilka platser och under vilka tider sådana sammankomster får hållas utan tillstånd.

Innan föreskriften meddelas, skall polismyndigheten samråda med den kommunala nämnd som kommunen har bestämt.

Sammanställning av remissyttranden över ordningsstadgeutredningens betänkande (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m.

1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Föreningen Sveriges länspolischefer samt Föreningen Sveriges polischefer.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har utan eget ställningstagande överlämnat ett yttrande från Svenska polisförbundet.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagaren i Malmö åklagardistrikt och länsåklagarna i Uppsala och Örebro län. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från polisstyrelserna i Huddinge, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Kalmar, Västerviks, Helsingborgs, Landskrona, Göteborgs, Mölndals, Kungälv, Uddevalla, Strömstads, Hallsbergs, Karlskoga, Lindesbergs, Örebro, Borlänge, Mora och Luleå polisdistrikt. De har vidare överlämnat yttranden från Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Nybro, Oskarshamns, Västerviks, Malmö, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Lindesbergs, Nora, Örebro, Rättviks och Borlänge kommuner.

Ett yttrande har dessutom kommit in från fältutskottet för Olofströms kommuns samrådsorgan.

2 Alkoholförtäring på allmän plats

2.1 Behovet av åtgärder

Några remissinstanser delar uttryckligen utredningens uppfattning att det finns ett behov av en reglering som gör det möjligt att ingripa mot sådan alkoholförtäring på allmän plats som sker under störande eller provocerande former eller som leder till ordningsstörningar av annat slag. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *JK, hovrätten för Västra Sverige* och *Svenska kommunförbundet*. *Socialstyrelsen* delar i huvudsak de synpunkter som utredningen har framfört. Styrelsen understryker vikten av att förtäring av de drycker etc. som det här är fråga om, endast förbjuds på sådana platser där

behovet från ordningssynpunkt gör sig särskilt starkt gällande. Det är enligt styrelsen även viktigt att socialnämnderna beaktar de möjligheter som finns att enligt socialtjänstlagen förebygga och motverka missbruk.

Ett flertal remissinstanser ger stöd åt utredningens uppfattning om behovet av åtgärder genom att redovisa sina egna erfarenheter på området. *Polisstyrelsen i Landskrona polisdistrikt* upplyser att det nyligen har införts ett förbud mot alkoholförtäring inom ett centralt beläget område i Landskrona. Anledningen härtill var att försöka komma till rätta med det tilltagande alkoholmissbruk, som enligt polisstyrelsen numera sker öppet och ogenerat på allmänna platser och som utgör ordningsstörande inslag och avsevärt obehag för allmänheten. Erfarenheterna under den relativt korta tid som har förflutit sedan förbudet infördes visar på att en förbättring har skett ur ordningssynpunkt. *Polisstyrelsen i Mora polisdistrikt* anför att missbruket av alkoholhaltiga drycker tenderar att öka. Vetskapen hos missbrukarna om myndigheternas begränsade möjligheter att ingripa har enligt polisstyrelsens mening inneburit att missbrukarna mer och mer ohämmat tar allmänna platser i anspråk med ökad otrivsel för allmänheten som följd. Även *polisstyrelserna i Täby, Södertälje, Helsingborgs, Hallsbergs och Luleå polisdistrikt* framhåller de tilltagande ordningsproblemen i samband med alkoholförtäring på allmän plats.

Malmö kommun åberopar ett utlåtande i frågan från sociala centralnämnden i Malmö. Enligt nämnden förorsakar alkoholförtäring på allmän plats i många fall betydande ordningsproblem. För att ge polisen möjlighet att ingripa i förebyggande syfte är, enligt nämnden, en bestämmelse om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats mest verkningsfull. *Göteborgs kommun* framhåller det angelägna i att införa regler som möjliggör effektiva åtgärder mot alkoholförtäring på allmän plats. *Lindesbergs kommun* vitsordar att det har blivit mer och mer vanligt att alkoholhaltiga drycker förtärs på allmän plats till stort förtret för allmänheten. Någon möjlighet att komma till rätta med dessa störningar finns f. n. inte enligt kommunens mening. Kommunen anser inte att polisens tillrättavisningar till berörda personer har någon effekt. Enligt *Rättviks kommun* har under senare år en allt mer växande kritik riktats mot ordningsläget på vissa allmänna platser. Det torde enligt kommunen vara ostridigt att ordningsproblemen i många fall har ett direkt samband med alkoholförtäring. Kommunen instämmer helt i utredningens slutsats att det föreligger ett klart behov av en reglering som gör det möjligt att ingripa mot alkoholförtäring på allmän plats.

Länsstyrelsen i Kalmar län ställer sig tveksam till värdet av att förbjuda alkoholförtäring på allmän plats. Inom Kalmar län har föreskrifter innefattande förbud mot förtäring av alkoholdrycker på allmän plats hittills fastställts i tre kommuner, medan förslag till sådana föreskrifter har lagts fram i ytterligare två kommuner. I flertalet kommuner torde enligt länsstyrelsen förbud av denna typ ingå som en del i kommunernas alkoholpolitiska program. Vid genomförandet har dock i flera fall stor

tveksamhet uppstått om värdet ur alkoholpolitisk synpunkt av sådana förbud. Man har avstått från att anta några föreskrifter eftersom dessa föreskrifter inte har ansetts vara något effektivt medel att komma till rätta med alkoholmissbruket. I den mån betydande ordningsproblem har uppkommit i samband med förekomsten av alkoholförtäring på vissa platser torde dock enligt länsstyrelsen befogenheten för en kommun att anta ett förbud i lokal ordningsstadga kunna vara av visst värde. Länsstyrelsen framhåller att effekten i yttersta hand blir beroende av huruvida polismyndigheten har tillräckliga resurser för att övervaka och i förekommande fall beivra överträdelse av förbudet. Länsstyrelsen ifrågasätter om det inte skulle kunna vara tillräckligt med tillsägelser från polisens sida eller bötesförelägganden grundade på förhørsanteckningar.

2.2 Generella eller lokala förtäringsförbud

Så gott som alla remissinstanser instämmer med utredningen i att ett generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats inte bör införas. I likhet med utredningen anser de att det är lämpligare att sådana förbud meddelas i lokala ordningsstadgor. En sådan inställning redovisar *JK, RÅ, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, polisstyrelserna i Huddinge, Solna, Södertälje, Täby, Kalmar, Västerviks, Landskrona, Mölndals, Kungälv, Strömstads, Hallsbergs, Örebro, Mora och Luleå polisdistrikt, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Nybro, Oskarshamns, Västerviks, Malmö, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Nora, Örebro, Rättviks och Borlänge kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska polisförbundet, centralorganisationen SACO/SR, LO samt Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer.*

RÅ framhåller att behovet av en förbudsbestämmelse varierar från kommun till kommun och att behovet av ett förbud inom en kommun ofta är angeläget endast beträffande någon eller några allmänna platser. Utredningens förslag medför enligt RÅ den fördelen att lokala förbud kan meddelas beträffande särskilt utsatta platser inom kommunerna. RÅ finner även i likhet med utredningen att efterlevnaden av ett generellt förbud knappast skulle kunna övervakas effektivt med de resurser som står till buds. *Hovrätten för Nedre Norrland*, som betonar frågans karaktär av ordningsföreskrift, instämmer i utredningens ställningstagande att ej föreslå införande av ett generellt förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Den nuvarande ordningen med möjlighet för kommunerna att med stöd av allmänna ordningsstadgan i lokal ordningsföreskrift föreskriva dylikt förtäringsförbud synes hovrätten fullt tillfredsställande, förutsatt att förbudet får

en lämplig begränsning till mera utsatta platser och endast omfattar sprit, vin och starköl. *Kammarrätten i Jönköping* delar utredningens uppfattning att ett generellt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker på allmän plats inte bör införas, men att kommunerna även i framtiden skall kunna besluta om lokala förbud. Förtäringförbud i lokala ordningsstadgor bör emellertid enligt kammarrättens mening inte utformas så generellt som nu tycks vara fallet. Det behov som finns av att kunna ingripa på ett tidigt stadium, innan ingrepp kan ske enligt de regler som gäller vid ordningsstörningar, är enligt kammarrättens uppfattning inte lika starkt beträffande alla allmänna platser i en kommun. Kammarrätten anser att möjligheten att utfärda lokala förbud borde begränsas till att gälla mera centralt belägna allmänna platser i tätorterna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner det riktigt att man lämnar åt kommunerna att efter lokala behov besluta om införande av förtäringförbud. Länsstyrelsen framhåller vikten av att förbuden blir lokala, dvs. avser platser inom kommunen, där verkliga problem föreligger och kan styrkas. *Landstingsförbundet* anser att möjligheterna för kommuner att i lokal ordningsstadga införa regler om alkoholförtäring på allmän plats bör finnas kvar. Genom samråd och beredning i den kommunala beslutsprocessen kan enligt Landstingsförbundet sådana regler förväntas bli på ett meningsfullt sätt anpassade till lokala behov och förutsättningar samt samordnade med eventuella andra insatser med motsvarande syfte.

Enligt *polisstyrelsen i Hallsbergs polisdistrikt* föreligger inte något behov av ett generellt förbud. Allmänheten skulle enligt polisstyrelsens förmodan uppfatta ett sådant förbud som ett alltför stort intrång i den personliga friheten och förbudet får därför inte någon förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Polisstyrelsen hävdar den uppfattningen, att länsstyrelsen i egenskap av fastställelsemyndighet spelar en väsentlig roll vid utformningen av lokala förtäringförbud, särskilt som många kommuner saknar juridisk kompetens. Vad angår förtäringförbudens utformning anser polisstyrelsen att ölförtäringförbud bör meddelas med mycket stor restriktivitet, eftersom denna typ av föreskrifter i särskilt hög grad kommer att uppfattas som ett intrång i den personliga friheten. Polisstyrelsen delar i och för sig utredningens uppfattning att förtäringförbuden bör begränsas enbart till de enstaka mindre områden i en tätort, där man har uttalade ordningsstörningar. Polisstyrelsen påpekar att avsevärda problem är förenade med denna metod. Dels kan man befara, att förtäring kan komma att äga rum omedelbart utanför det område, som omfattas av förbudet medan de ordningsstörande momenten fortfarande sker i området och dels kan den situationen tänkas uppstå, att såväl förtäring som ordningsstörningarna flyttas till angränsande områden. Liknande synpunkter framförs av *Nora kommun*. *Polisstyrelsen i Luleå polisdistrikt* anser däremot att det ur ordningssynpunkt torde vara tillräckligt att begränsa eventuella förbud till sådana platser där ordningen hotas bl. a. på grund av alkoholförtäring. Ett generellt förbud skulle enligt *polisstyrelsen i Strömstads polisdistrikt* inte

kunna övervakas effektivt och skulle knappast möta förståelse från allmänhetens sida. Enligt *polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt* möjliggör den nuvarande ordningen med en kommunal självbestämmanderätt en lokal behovsanpassning och ordningen fungerar enligt polisstyrelsens mening bra.

Oskarshamns kommun instämmer i utredningens uppfattning att införande av ett generellt förbud mot alkoholförtäring på alla allmänna platser i landet är helt omotiverat. Bärande skäl för ett så omfattande generellt förbud kan inte enligt kommunens uppfattning anses föreligga ur ordningssynpunkt och inte heller på alkoholpolitiska grunder. I lokala ordningsstadgan för Oskarshamns kommun har införts förbud mot förtäring av alkoholdrycker inom två från varandra skilda områden i centrala delarna av Oskarshamn. Dessa områden omfattar endast mindre delar av de allmänna platserna i tätorten. En utökning av alkoholförtäringförbudet till alla allmänna platser inom en ort som Oskarshamn är enligt kommunen en överdrift. Insatserna för övervakning av efterlevnad av bestämmelsen måste enligt kommunen bli betydande. *Göteborgs kommun* anser att det skulle vara av stort värde att få en enhetlig reglering för hela riket. Kommunen är samtidigt medveten om att det vid behandling av riksdagsmotioner i ämnet inte har funnits gehör för tanken att skriva in ett generellt förbud i lag. Eftersom utredningens förslag enligt kommunens uppfattning innebär avsevärda förbättringar i jämförelse med nuvarande möjligheter, tillstyrker kommunen utredningens förslag. Ett generellt förbud skulle enligt *Örebro kommun* lägga ett onödigt tvång på allmänheten.

Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer* anför i ett gemensamt yttrande att behovet av förbud varierar starkt från kommun till kommun. Prövningen bör därför enligt föreningarnas mening göras på lokal nivå.

Ett par remissinstanser förordar ett generellt förbud. *Polisstyrelsen i Uddevalla polisdistrikt* förordar att ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats regleras i brottsbalken. Enligt polisstyrelsen kan det inte vara lämpligt att låta varje kommun själv avgöra om förtäringen av alkoholdrycker på allmän plats skall vara straffbar eller inte. Det främsta skälet härtill är enligt polisstyrelsen att begreppet "allmän plats" då definieras enligt ordningslagstiftningen och alltså får en annan omfattning än när man hänför sig till den straffrättsliga innebörden av begreppet. Som ett alternativ till den av polisstyrelsen förordade allmänstraffrättsliga regleringen, bör enligt polisstyrelsens mening ett generellt stadgande i allmänna ordningsstadgan gå före lokala regleringar. Behov av enhetliga regler, alkoholens stora skadeverkningar och hänsyn till rättssäkerheten talar enligt *polisstyrelsen i Karlskoga polisdistrikt* för att ett generellt förbud införas. *Svårigheten för allmänheten att känna till var lokala förbud mot spritförtäring finns och på vilka platser de gäller* talar enligt polisstyrelsen inte för en sådan reglering som föreslås. Enligt polisstyrelsen är därför ett generellt förbud att föredra.

Polisstyrelsen anser att man genom ändring av gärningsbeskrivningen för föargelseväckande beteende skulle vinna att det blir enhetliga regler över hela landet. *Polisstyrelsen i Lindesbergs polisdistrikt* framhåller att ett polisdistrikt vanligtvis omfattar ett flertal kommuner. Olika utformning av förbudet kan enligt polisstyrelsen skapa osäkerhet om gällande bestämmelser hos såväl allmänhet som polis. Polisstyrelsen anser därför att ett generellt förbud vore att föredra. Ett sådant förbud kan enligt polisstyrelsen förväntas få förankring i det allmänna rättsmedvetandet och medföra stabilitet i rättstillämpningen.

JK riktar viss kritik mot utredningens ställningstaganden från grundlagssynpunkt. *JK* anför:

På s. 54 i betänkandet anför utredningen att det av övergångsbestämmelserna till regeringsformen (RF) följer att bemyndigandet i 23 § allmänna ordningsstadgan (AOst) för kommunerna att anta lokala ordningsstadgor fortfarande kan utnyttjas och att det alltså f.n. inte behövs några författningsändringar för att kommunerna även i framtiden skall kunna besluta om lokala förbud. Lokala föreskrifter i ämnet kommer alltså enligt utredningen inte i konflikt med RF:s normgivningsmakt. Jag ställer mig dock tveksam till om den punkt i övergångsbestämmelserna till RF som kommer ifråga, nämligen punkten 6, medger att kommunerna antar nya lokala ordningsstadgor. AOst är nämligen inte en sådan författning som avses i punkten 6 andra meningen, eftersom den inte beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam. Däremot kan diskuteras om inte 23 § AOst genom lagen (1976:1003) om ändring i allmänna ordningsstadgan innefattar ett bemyndigande som kommunerna kan utnyttja även i framtiden. Mot detta talar emellertid det förhållandet att ändringen genom SFS 1976:1003 enbart avsåg att ordet "Konungen" i olika böjningsformer skulle bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form. Det är därför tveksamt om bestämmelsen kan sägas ha fått sitt huvudsakliga innehåll genom lag. Vidare kan jag inte finna att 23 § AOst fått en sådan utformning som förutsätts i 8 kap. 11 § RF för att delegation skall vara möjlig. Om man vid 1976 års lagändring avsett att lagstifta om delegation till kommunerna borde man alltså enligt min mening ha utformat 23 § AOst på ett sådant sätt att detta framgick. Då detta inte har skett anser jag det säkrast att kommunernas normgivningsmakt redan nu ges stöd i lag i enlighet med RF:s bestämmelser.

Hovrätten för Nedre Norrland finner inte mot bakgrund av regeringsformens övergångsbestämmelser, att det föreligger någon konflikt mellan regeringsformens regler om normgivningsmakten och lokala ordningsstadgor.

2.3 Beslag och förverkande

Utredningens förslag om en bestämmelse, enligt vilken beslag och förverkande skall kunna ske av spritdrycker, vin och starköl får ett positivt bemötande av remissinstanserna. Några instanser har dock en från utredningen avvikande uppfattning i några delfrågor. Endast en instans har en

mera allmänt kritisk inställning till förslaget.

Förslaget om att införa en bestämmelse om beslag och förverkande tillstyrks av JK, RÅ, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, polisstyrelserna i Huddinge, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Kalmar, Västerviks, Helsingborgs, Landskrona, Göteborgs, Mölndals, Kungälv, Uddevalla, Strömstads, Hallsbergs, Karlskoga, Lindesbergs, Örebro, Borlänge, Mora och Luleå polisdistrikt, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Nybro, Oskarshamns, Västerviks, Malmö, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Nora, Örebro, Rättviks och Borlänge kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska polisförbundet, centralorganisationen SACO/SR, LO samt Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer.

RÅ biträder utredningens uppfattning att beslags- och förverkandebestämmelser som anknyter till förtäringförbud i lokal ordningsstadga bör införas. Det bötesstraff som enligt 28 § första stycket allmänna ordningsstadgan kan drabba de personer som rapporteras för att ha brutit mot i lokal ordningsstadga meddelat förtäringförbud torde enligt RÅ knappast ha någon preventiv verkan. Däremot kan RÅ på goda grunder anta att ett beslagtagande av förekommande alkoholhaltiga drycker med efterföljande förverkande avsevärt skulle höja effekten av ett ingripande. RÅ har inte något att erinra mot utformningen av de i betänkandet föreslagna beslags- och förverkanderegler. Anpassningen till de förverkanderegler som gäller vid trafiknykterhetsbrott synes RÅ välgrundad. RÅ anför vidare:

I regeringens proposition 1980/81:38 om ändring i brottsbalken, m. m. (bötesstraffen) föreslogs bl. a. höjning av maximum för penningböter i brottsbalken. Propositionen ledde till lagstiftning. Departementschefen uttalade därvid att även straffskalorna avseende penningböter inom specialstraffrätten bör justeras till att omfatta högst 1 000 kronors böter samt att frågan får beaktas i samband med att ändringar av andra skäl görs i de aktuella författningarna. Mot bakgrund härav bör således utredningens förslag till ny lydelse av 30 § allmänna ordningsstadgan kompletteras med en justering av stadgans 28 §.

I likhet med utredningen anser hovrätten för Västra Sverige att en beslags- och förverkanderegler bör införas, vilken anknyter till förtäringförbud i lokal ordningsstadga, såvitt gäller spritdrycker, vin och starköl, som påträffas hos någon som bryter mot förbudet. Hovrätten biträder också förslaget om möjlighet till beslag och förverkande av sådana drycker som påträffas hos någon som var i sällskap med den som bröt mot förtäringförbudet. En sådan regel bör enligt hovrättens mening kunna få en avhållande effekt på dem som i grupper dricker alkohol på gator och torg. Hovrätten påtalar att utredningen inte har funnit det påkallat att lägga fram något förslag om

möjlighet att förelägga förverkande även i föreläggande om ordningsbot. Hovrätten förordar för sin del att en sådan möjlighet införs i överensstämmelse med vad som har skett i fråga om överträdelse av förbudet i 16 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Enligt *Svenska kommunförbundet* är ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats utan större effekt om inte förbudet kombineras med en bestämmelse om möjligheter till beslag och förverkande. Förbundet tillstyrker därför utredningens förslag om att det förfarande som föreskrivs i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker, m. m. skall gälla i tillämpliga delar i samband med förseelser mot bestämmelser i lokala ordningsstadgor.

Reglerna om beslag och förverkande är enligt *polisstyrelsen i Södertälje polisdistrikt* ett viktigt och nödvändigt instrument att förebygga ytterligare nedbusning på allmän plats. Det är enligt polisstyrelsen angeläget att reglerna utformas så att polisen bereds möjlighet att ingripa mot spritförtäring i bil som finns inom förbudsområdet oavsett om förtäringen sker i öppen eller täckt bil. Enligt *polisstyrelsen i Landskrona polisdistrikt* är det till stor nackdel ur effektivitetssynpunkt att det f. n. saknas möjlighet till beslag och förverkande av de alkoholhaltiga drycker som används vid överträdelse av förbud mot alkoholförtäring. För att få effektivitet i ordningshänseende är det enligt polisstyrelsen nödvändigt att kunna ta dryckerna i beslag. *Polisstyrelsen i Karlskoga polisdistrikt* ifrågasätter vilka "särskilda skäl" som skulle tala mot ett förverkande av drycker som påträffas hos någon som förtär drycker på allmän plats där förbud finns. *Polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt* hälsar den föreslagna förverkandebestämmelsen med tillfredsställelse inte minst därför att den förbättrar polisens arbetssituation och medger effektivare polisingripanden. I detta instämmer *polisstyrelserna i Borlänge och Mora polisdistrikt*. *Oskarshamns kommun* anser att möjligheterna att beslagta och förverka drycker verksamt kan bidra till ökad respekt för förbudsbestämmelserna.

Örebro kommun är kritisk till utredningens förslag i denna del. Kommunen anser således inte att förslaget om beslag och förverkande tillgodoser något upplevt behov. Kommunen drar slutsatsen att, om förslaget genomförs, den mycket destruktiva langningen av alkoholdrycker till ungdom inte kommer att nämnvärt påverkas. Istället är det enligt kommunen risk för att åtgärderna riktar sig enbart mot de sämst ställda i samhället. Behovet att göra effekterna större av ett polisingripande vid överträdelse av förbud mot alkoholdrycksförtäring på allmän plats är enligt kommunens mening ringa eller obefintligt. Genom förverkandelagens möjlighet till beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som i strid mot gällande bestämmelser har medfört sådana vid offentlig tillställning, är enligt kommunens mening en viktig del av behovet av beslag täckt. Enligt kommunen tar utredningen parti för den allmänhet som väljer att undvika att vistas på platser där grupper öppet dricker alkohol. Det kan, som kommunen ser det, få negativa konsekvenser. Det är enligt kommunen önskvärt att allmänheten

stimuleras att med alla medel motverka utstötningen av de avvikande ur samhällsgemenskapen. Den nya roll som socialtjänsten har fått genom socialtjänstlagen ger kommunen ökade möjligheter att arbeta med samhällsstrukturer. En utveckling av dessa metoder är enligt kommunens mening att föredra framför en utvidgning av de polisiära inslagen.

Några remissinstanser kommenterar förverkanderegeln s omfattning.

Socialstyrelsen anser att även tekniska alkoholprodukter bör kunna omfattas av ett förbud. Det förekommer nämligen enligt styrelsen ett visst missbruk av sådana produkter, såsom förgasar- och brännvätskor, framförallt hos äldre, alkoholskadade män. Dessa personer söker sig ofta, enligt vad styrelsen uppger, till centrala torg, parker och köpcentra och dricker olika vätskor som innehåller etylalkohol. Genom att lokal ordningsstadga skall fastställas av länsstyrelse får det enligt styrelsen anses föreligga tillräckliga garantier att inte onödigt tvång läggs på allmänheten. Styrelsen anser att eftersom såväl öl som tekniska alkoholprodukter bör kunna omfattas av förtäringförbud dessa också bör kunna förverkas. Vid utformningen av förverkandebestämmelsen kan, enligt styrelsen, jämförelse ske med 1 § första och andra styckena förverkandelagen. Där sägs att "alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel" kan förverkas hos den som gör sig skyldig till där uppräknade brott. Styrelsen uppger att både öl och tekniska alkoholprodukter innefattas i det ifrågavarande uttrycket.

Rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, polisstyrelserna i Örebro och Luleå polisdistrikt, Nora kommun samt Svenska polisförbundet anser att beslag och förverkande bör kunna ske av annat öl än starköl, om förbud mot förtäring av sådant öl har införts i en lokal ordningsstadga. *Polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt* kritiserar utredningen för att den med hänvisning till att förverkande av öl ofta kan ske med stöd av 79 § lagen om handel med drycker har nöjt sig med att låta förverkandebestämmelsen omfatta spritdrycker, vin och starköl. Polisstyrelsen vill fästa uppmärksamheten på att det angivna lagrummet är otillräckligt i det fall gärningsmannen har uppnått arton års ålder. Sådana platser där förbud mot ölförtäring skulle kunna komma ifråga, torde enligt polisstyrelsen regelmässigt vara sådana platser där, framför allt kvällstid, mycket ungdomar samlas och problem ur såväl trafik-, ordnings- som nykterhetssynpunkt föreligger. Många av dessa ungdomar är körkortsinnehavare och har fyllt arton år. Vidare nämner polisstyrelsen att det vid polisiära ingripanden är besvärligt att på avstånd avgöra, huruvida flaskan eller burken innehåller starköl eller annan maltdryck på grund av etiketternas likformiga utseende. Polisstyrelsen föreslår därför att förverkandebestämmelsen utökas till att omfatta även öl på sådana allmänna platser i kommunen där särskilt starka skäl talar för förbud mot förtäring.

Flera remissinstanser har särskilt uppmärksammat förslaget om att drycker som påträffas hos någon som vid tillfället var i

sällskap med den som bröt mot förbudsbestämmelsen också skall kunna förverkas, om det är uppenbart att dryckerna har varit avsedda även för den ertappade.

Stockholms tingsrätt påpekar att motsvarande bestämmelse i förverkandelagen ger möjlighet till förverkande om dryckerna kan antas ha varit avsedda även för gärningsmannen. Tingsrätten har inte funnit något skäl för att ställa högre krav på bevisningen, när förverkande skall ske enligt allmänna ordningsstadgan. Tingsrätten anser därför att lokutionen i förverkandelagen är att föredra. Beträffande lydelsen i övrigt av 30 § allmänna ordningsstadgan konstaterar tingsrätten att den föreslagna ändringen i första stycket inte enbart är redaktionell. Orden "efter ty prövas skäligt" i den gamla lydelsen motsvaras enligt tingsrätten inte till sitt sakliga innehåll av den nya formuleringen "skall förklaras förverkade om inte särskilda skäl talar mot det". Även *polisstyrelserna i Helsingborgs och Landskrona polisdistrikt* anser att det är tillräckligt att man kan anta att dryckerna har varit avsedda även för den som har överträtt förbudet. Enligt polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt torde kravet att det skall vara uppenbart kunna medföra att den enskilde polismannen i vissa fall kan komma att ställas inför vanskliga bevisproblem. *Rikspolisstyrelsen* föreslår att ordet "uppenbart" i det föreslagna nya stycket av 30 § AOst ersätts av ordet "sannolikt".

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att bestämmelsen är långtgående och ställer stora krav på en omdömesgill användning. Bestämmelsen torde dock enligt länsstyrelsen inte kunna undvaras. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att bestämmelsen möjligen kan anses vara väl långtgående. Kravet på uppenbarhet måste dock enligt länsstyrelsen anses vara en tillräcklig garanti för att gränserna för det tillbörliga inte överskrids. Enligt länsstyrelsens uppfattning är bestämmelsen helt nödvändig för att polisen skall kunna göra effektiva ingripanden när flera personer dricker alkohol tillsammans på allmän plats, men endast någon eller några av dem kan överbevisas om förseelsen. *Oskarshamns kommun* understryker att den föreslagna bestämmelsen kan leda till svårbedömda situationer för de polismän och myndigheter som har att fatta de avgörande besluten. Det bör därför enligt kommunen anges att förverkande inte får ske om särskilda skäl talar mot att dryckerna förverkas. Även *polisstyrelsen i Solna polisdistrikt* och *Mölnåls kommun* förutser vissa problem vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen. Enligt *Mölnåls kommun* bör bestämmelsen formuleras så att dryckerna kan tas i beslag även "hos någon som var i sällskap med den som bröt mot förbudet, om inte särskilda skäl talar däremot". *Polisstyrelsen i Solna polisdistrikt* tror att polismännen kommer att hamna i utomordentligt svåra avvägningssituationer om förslaget genomförs. Trots denna betänklighet anser polisstyrelsen att förslaget bör genomföras. En annorlunda lösning skulle enligt polisstyrelsen innebära att beslagsinstitutet blir mer eller mindre illusoriskt. *LO* anser att utvidgade möjligheter till förverkande av drycker från personer som tillfälligt bryter mot förbud i lokala ordningsstadgor till att

gälla även andra är av ringa alkoholpolitiskt värde. LO anser dock att åtgärden kan få stor betydelse för att upprätthålla ordningen, eftersom polispersonalen kan se sin uppgift mer meningsfull. LO tillstyrker därför utredningens förslag till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan i detta avseende.

Kammarrätten i Jönköping anser att det är tillräckligt att kunna förverka otillåten dryck hos den som förtär drycken. Att förverka dryck som påträffas hos annan i sällskapet synes inte kammarrätten nödvändigt för att uppnå den avsedda effekten. Enligt kammarrätten skulle tillämpningen av en sådan bestämmelse säkert medföra svårigheter. Kammarrätten anser därför att andra meningen i det föreslagna nya stycket i 30 § allmänna ordningsstadgan bör utgå. *Statskontoret* avstyrker förslaget i denna del. Statskontoret anser att det finns risk för bevis- och rättssäkerhetsproblem, som enligt statskontoret förefaller omotiverade med tanke på de jämförelsevis lindriga förseelser som det är fråga om.

Några remissinstanser har synpunkter på den lagtekniska lösningen.

JK anför:

Enligt vad jag förut har anfört är AOst inte en bemyndigandelag i RF:s mening utan en författning som gäller med stöd av punkten 6 första meningen i övergångsbestämmelserna till RF. Om 23 § AOst ges en sådan utformning att den överensstämmer med 8 kap. 11 § RF är det möjligt att som utredningen har föreslagit ta in förverkandebestämmelsen i AOst. Med hänvisning till 16 § AOst kan det dock enligt min mening ifrågasättas om inte också den nya aktuella förverkandebestämmelsen bör tas in i 1958 års förverkandelag. Som utredningen har framhållit är en sådan lösning dessutom lämpligast från systematisk synpunkt.

Hovrätten för Västra Sverige anför:

En förverkandebestämmelse som den föreslagna – innefattande annan rättsverkan än böter – äger riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § andra stycket RF föreskriva i lag, genom vilken till regeringen delegeras rätt att meddela föreskrifter i visst angivet ämne. Enligt RF:s ordalydelse kan en sådan bestämmelse avse enbart "överträdelse av föreskrift som *regeringen* meddelar med stöd av bemyndigandet". RF lämnar däremot inte något uttryckligt svar på frågan huruvida riksdagen kan i lag antaga en bestämmelse om förverkande (eller t. ex. ett straffbud innefattande fängelse) vars närmare materiella innehåll kommer att fyllas ut inte av regeringen utan av en kommun, till vilken regeringen delegerar sin förordningsmakt.

Frågan synes inte ha berörts i förarbetena till RF. När det gäller förvaltningsmyndighet har det emellertid i praxis förekommit att riksdagen i lag, som innehåller bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i visst ämne, föreskrivit även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet. Därvid har skillnad inte gjorts mellan fall då föreskriften meddelas av regeringen och fall då den meddelas av myndighet som regeringen bestämmer (se t. ex. 8 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen 16 § första stycket 1. lagen om transport av farligt gods).

När det gäller kommun föreligger såvitt hovrätten har sig bekant inte någon motsvarande praxis. Skäl synes emellertid föreligga för ståndpunkten att vad i angivet hänseende i rättstillämpningen godtagits beträffande förvaltningsmyndighet bör kunna godtagas i fråga om kommun. Hovrätten har på anförda skäl inte någon erinran från grundlagssynpunkt mot den föreslagna bestämmelsen.

Hovrätten för Nedre Norrland framhåller att utredningen i betänkandet har slagit fast att allmänna ordningsstadgan inte står i överensstämmelse med delegationsbestämmelserna i 8 kap. 7 § regeringsformen. Med hänsyn till ordalydelsen av 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ifrågasätter hovrätten om det inom ramen för nu befintlig ordningsstadga finns möjlighet att införa den föreslagna förverkanderegeln eftersom stadgan inte innehåller något bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen. Hovrätten är vidare inte övertygad om riktigheten av utredningens uppfattning att uttrycket allmän plats i 8 kap. 7 § första stycket 5 regeringsformen omfattar även sådana platser som avses i 1 § andra stycket allmänna ordningsstadgan.

Socialstyrelsen instämmer med utredningen i att det från systematisk synpunkt torde vara lämpligast om förverkandebestämmelsen kunde införas i förverkandelagen. Eftersom det i 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen anges att riksdagen i den lag som innehåller bemyndigandet kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet, anser dock socialstyrelsen att förverkandebestämmelsen bör tas in i allmänna ordningsstadgan. *Polisstyrelsen i Uddevalla polisdistrikt* anser däremot att bestämmelserna bör tas in i förverkandelagen.

3 Tillståndskrav för gatumusik

En majoritet av remissinstanserna är positivt inställda till det förslag till ändring i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS), enligt vilket polismyndigheten skall få föreskriva att tillstånd inte behövs för sådana allmänna sammankomster på allmän plats som är av mindre omfattning och som inte kan förväntas medföra fara för ordning och säkerhet. Elva remissinstanser är kritiska mot eller tveksamma till förslaget.

Förslaget tillstyrks av *JK, RÅ, Stockholms tingsrätt, rikspolisstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län, polisstyrelserna i Huddinge, Solna, Södertälje, Täby, Kalmar, Västerviks, Helsingborgs, Landskrona, Mölndals, Kungälv, Uddevalla, Hallsbergs, Lindesbergs och Borlänge polisdistrikt, Solna, Stockholms, Södertälje, Täby, Oskarshamns, Västerviks, Malmö, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Nora, Örebro, Rättviks och Borlänge kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska polisförbundet, centralorganisationen SACO/SR, LO* samt

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer.

RÅ delar utredningens uppfattning att övervägande skäl talar mot en lösning som innebär att tillståndskravet skulle upphävas för mindre omfattande sammankomster. RÅ anser i och för sig att den av utredningen föreslagna lösningen inte heller är invändningsfri. RÅ förmodar således att gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter kan uppstå. Enligt RÅ:s mening kan polismyndigheten ställas inför avsevärda svårigheter när det gäller att uppskatta det väntade deltagarantalet utan att äga närmare kännedom om sammankomstens art. På av i betänkandet anförda skäl synes nämligen polismyndigheten enligt RÅ:s mening inte kunna ges någon befogenhet att närmare ange för vilka slag av sammankomster som undantaget skall gälla. Med hänsyn bl. a. härtill är det enligt RÅ angeläget att polismyndigheten ges möjlighet att noga ange vilka allmänna platser och tider som omfattas av beslutet. Även med de nackdelar som sålunda enligt RÅ:s mening är förenade med utredningens förslag biträder RÅ förslaget. RÅ framhåller vidare att bestämmelserna i LAS endast avser gatumusik som utgör allmän sammankomst. Enligt RÅ kan det uppstå svårigheter att avgöra när ett musikframträdande är av sådan natur att det faller utanför regleringen i LAS. Denna oklara gräns mellan gatumusik som utgör allmän sammankomst och annan gatumusik kan, som RÅ ser det, medföra att ett musikframträdande av så blygsam natur att inte bestämmelserna i LAS blir gällande ändå kräver tillstånd enligt lokal ordningsstadga. Mot bakgrund härav ifrågasätter RÅ i likhet med utredningen om det finns något behov av lokala föreskrifter om gatumusik.

Stockholms tingsrätt pekar på att vissa svårigheter kan uppstå för den enskilde anordnaren av en allmän sammankomst om utredningens förslag genomförs. Tingsrätten konstaterar därvid att den som ämnar framträda på "tillståndsfri" plats på förhand måste bedöma inte bara om sammankomsten kommer att bli av mindre omfattning utan även om allmänhetens intresse kommer att bli så pass stort att man kan tala om en sammankomst. I annat fall kan framförandet vara förbjudet i lokal ordningsstadga. Tveksamhet kan vidare enligt tingsrätten råda om vilka konsekvenser det skall få för anordnaren – och eventuellt sammankomsten – att publiktillströmningen blir större än väntat och sammankomsten således inte längre kan anses vara av mindre omfattning. Enligt tingsrättens mening torde gränsdragningsproblem i viss mån kunna undvikas genom ett noggrant angivande av platser och tider då tillstånd inte erfordras. Det är enligt tingsrättens mening sannolikt att den föreslagna ordningen avsevärt skulle kunna underlätta polisens arbete i hithörande frågor. Detta förhållande och den omständigheten att det finns anledning förmoda att den nya lagstiftningen i praktiken leder till att nu för enskilda personer störande musik torde komma att minska gör, att tingsrätten tillstyrker förslaget till ändring i 3 § lagen om allmänna sammankomster. Även *statskontoret* framhåller vissa gränsdragningsproblem som kan uppkomma enligt den föreslagna ordningen. Statskontoret

anser det angeläget att undantagsföreskrifterna, inom ramen för vad som är godtagbart med hänsyn till risken för konflikt med normgivningsmakten, görs så tydliga som möjligt.

En stor del av den gatamusik som allmänt förekommer i storstadsmiljön torde enligt rikspolisstyrelsen vara hänförlig till LAS. När det övervägs att medge lättnader i tillståndskravet för sådan verksamhet måste enligt styrelsen beaktas att många anordnare av allmänna sammankomster på allmän plats upplever tillståndsplikten som ett stöd. Styrelsen framhåller därvid att innehav av tillstånd garanterar att anordnare ostört får utnyttja platsen för sin verksamhet. Vid konkurrens om populära platser fungerar polismyndigheterna som en opartisk fördelare av tillgängliga tider. Denna verksamhet torde enligt styrelsens mening i viss utsträckning behövas även i framtiden. Befrielse från tillståndsplikt kan enligt styrelsen framför allt tänkas beträffande mindre efterfrågade platser och tider. Styrelsen anser därför att betydelsen av den föreslagna möjligheten till inskränkning i tillståndsplikten blir relativt liten.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att gatamusiken inom det egna länet främst torde vara ett ordningsproblem för Stockholm. Länsstyrelsen förväntar sig inte att förslaget kommer att medföra någon förbättring av problemen i Stockholms centrala delar. Länsstyrelsen finner emellertid att förslaget för andra orter kan innebära ett förenklat förfarande och att det i varje fall inte innebär någon nackdel för Stockholms del. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget. Länsstyrelsen i Kalmar län tillstyrker förslaget att polismyndighet skall få föreskriva undantag från tillståndskravet för vissa allmänna sammankomster. Länsstyrelsen anser i likhet med utredningen att sådana föreskrifter bör föregås av samråd med vederbörande kommun. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om det är lämpligt att i lagtexten peka ut "den kommunala nämnd som kommunen har bestämt" som samrådsorgan. Enligt länsstyrelsen förutsätter en sådan föreskrift att delegationsbeslut fattas i landets samtliga kommuner. Länsstyrelsen anser att samråd i första hand lämpligen kan ske med kommunstyrelsen och i andra hand med den nämnd till vilken samrådet har delegerats. Länsstyrelsen i Malmöhus län delar utredningens farhågor för att den valda lösningen kan leda till gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Eftersom någon annan lösning av frågan inte synes möjlig vill länsstyrelsen, med hänsyn till vikten av att lättnader för gatamusiken kommer till stånd, inte motsätta sig att förslaget kommer till utförande.

Svenska kommunförbundet delar utredningens uppfattning att bestämmelser som i onödan försvårar eller hindrar sång och musik på allmän plats bör ändras eller upphävas. I och för sig hade det enligt kommunförbundets mening varit av värde om reglerna hade kunnat förenklas på så sätt att krav på tillstånd för mindre omfattande sammankomster på allmän plats helt hade kunnat tas bort. Kommunförbundet biträder dock det förslag som nu läggs fram med hänsyn till de skäl som utredningen åberopar mot en mera

genomgripande förändring. Det samrådsförfarande med kommunen som föreslås i förslaget är enligt kommunförbundet betydelsefullt och garanterar ett kommunalt medinflytande i denna typ av frågor. Kommunförbundet konstaterar att polismyndigheten enligt förslaget tilläggs en exklusiv initiativrätt i frågan huruvida allmänna sammankomster av mindre omfattning skall få hållas utan särskilt tillstånd. I den mån polismyndigheten inte vidtar någon som helst åtgärd för att underlätta utövandet av sång och musik på allmän plats inom en kommun saknas alltså möjligheter för vederbörligt kommunalt organ att direkt påverka detta förhållande. Enligt kommunförbundets mening kan i vissa fall det kommunala intresset komma att stå i motsatsställning till polismyndighetens. Kommunförbundet utgår dock från att polismyndigheten låter de kommunala synpunkterna väga tungt i bedömningen, om en kommun framför önskemål om att polismyndigheten skall föreskriva att allmänna sammankomster av mindre omfattning skall få hållas utan tillstånd på vissa platser under vissa tider. Enligt kommunförbundet får tillämpningen av de nu föreslagna reglerna visa om det på sikt finns anledning att öka det kommunala inflytandet inom detta område.

Enligt *polisstyrelsen i Huddinge polisdistrikt* bör tillståndstvång för allmänna sammankomster och liknande inte gälla i större utsträckning än vad som kan anses nödvändigt för att trygga allmän ordning och säkerhet. Utredningens förslag torde enligt *polisstyrelsen* innebära en möjlighet att anpassa tillståndskravet till det lokala behovet. Polisstyrelsen ser detta som en klar fördel för såväl polisen som anordnaren. Då det gäller musikframträdanden på allmän plats som faller utanför regleringen i LAS finns enligt *polisstyrelsens* mening inget behov av lokala föreskrifter om tillståndstvång. Enligt *polisstyrelsen* bör på lämpligt sätt förhindras att sådana lokala föreskrifter utfärdas. *Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt* finner förslaget i denna del välmotiverat. Polisstyrelsen upplyser att prövningen av ansökan om tillstånd till allmän sammankomst i flertalet fall endast innefattar en undersökning av tid, plats, eventuellt tidigare för platsen meddelade tillstånd samt huruvida trafik- eller ordningsstörningar kan tänkas uppkomma. Enligt *polisstyrelsen* sker denna prövning tämligen omgående och utan alltför omfattande remissförfarande. För att i viss mån tillgodose att gatumusicerandet inte onödigtvis hindras eller försvåras, ifrågasätter *polisstyrelsen* därför om inte den tid, inom vilken ansökan om tillstånd till gatumusik skall inlämnas, kan inskränkas till endast några dagar. *Polisstyrelsen i Mölndals polisdistrikt* har inte någon principiell invändning mot utredningens förslag. Gatumusik av mera anspråklös natur kan *polisstyrelsen* acceptera som ett trevligt och ofta harmlöst inslag i gatubilden. Men så snart det blir fråga om ett mera vidlyftigt arrangemang med högtalare, förstärkare e. d. kommer frågan i ett annat läge. *Polisstyrelsen* framhåller att en polismyndighet bör kunna vägra tillstånd om det visar sig nödvändigt med hänsyn till att den allmänna sammankomsten kan förväntas få sådana proportioner, att den stör trafik eller allmän ordning. I detta sammanhang är

enligt polisstyrelsens mening förslaget om samråd med kommunen om principerna för sammankomster utan tillståndsvång av utomordentligt bra stöd för polisen. Polisstyrelsen befarar dock stora olikheter i skilda kommuner i fråga om de normer och föreskrifter i övrigt som kan komma att gälla för "sammankomster av mindre omfattning". *Polisstyrelsen i Borlänge polisdistrikt* anser det rimligt att det ges möjlighet att undanta enstaka musikanter framträdanden på allmän plats från tillståndsplikt. De svårigheter som den föreslagna lagregleringen kan förväntas medföra torde enligt polisstyrelsen främst hänföra sig till problemet att avgränsa sammankomster av mindre omfattning. Polisstyrelsen pekar också på att olika regler kan komma att gälla i kommunerna, vilket enligt polisstyrelsen kan komma att skapa osäkerhet hos musikutövarna. Dessa problem har dock inte en sådan styrka att polisstyrelsen vill motsätta sig en lagändring i enlighet med utredningens förslag.

Oskarshamns kommun, som inte har något att erinra mot införande av lättnader i kraven på tillstånd för gatamusik, föreslår att kommunstyrelsen skall vara det kommunala organ som polismyndigheten skall samråda med i denna fråga. *Göteborgs kommun* finner att den föreslagna bestämmelsen om lättnad i tillståndskravet är väl avvägd och att den ger kommunen tillfälle till det medinflytande på detta slag av upplåtelse av allmän plats som kan anses påkallat. Kommunen förutsätter emellertid att den föreslagna lagändringen inte medför en utvidgning av tillämpningsområdet för LAS. Det mest anspråkslösa gatamusicerandet måste enligt kommunens uppfattning rimligtvis också efter lagändringar kunna bedrivas utan att polismyndigheten utfärdar föreskrifter av det slag som föreslås av utredningen. Enligt *Mölnåls kommun* är lagförslaget välmotiverat. Kommunen förutsätter att polismyndighetens normgivning på denna punkt kan anpassas på ett smidigt sätt till rådande lokala förhållanden. Även *Örebro kommun* finner lagförslaget välmotiverat. Det är emellertid kommunens uppfattning att en kommuns mening i fråga om vilka platser och på vilka tider gatamusik får ske utan tillstånd, skall vara den gällande. Eftersom kommunfullmäktige får utfärda lokala ordningsstadgor, borde enligt kommunens mening inga formella hinder föreligga mot att kommunfullmäktige eller den kommunala nämnd fullmäktige bestämmer också utfärdar bestämmelser som reglerar gatamusiken. Kommunen framhåller därvid att en kommun kan ha motiv för att medge gatamusik utifrån andra utgångspunkter än polisen.

Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer* tillstyrker gemensamt förslaget till ändring av 3 § LAS. Föreningarna anser att utredningen möjligen skulle ha utvecklat hur den praktiska frågan skall lösas, när anordnare av tillståndsfria sammankomster av mindre omfattning konkurrerar med anordnare av tillståndspliktiga sammankomster om attraktiva platser och tider.

Hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län samt polisstyrelserna i

Stockholms, Göteborgs, Strömstads, Karlskoga, Örebro, Mora och Luleå polisdistrikt är kritiska mot eller tveksamma till förslaget.

Den gatumusik som förekommer på allmän plats torde enligt *hovrätten för Västra Sverige* ofta vara av sådan anspråkslös natur att den – med en tolerant syn – inte behöver betraktas som sammankomst enligt LAS och alltså inte är tillståndspliktig enligt denna lag. Det ligger vidare enligt hovrätten i sakens natur att det vanligen först under ett framträdande kan konstateras att fråga är om en allmän sammankomst, utan att fördenskull någon fara för ordning och säkerhet uppkommit. Genom en bestämmelse, som befriar anordnare av mindre sammankomster från tillståndsplikt, skulle enligt hovrättens mening gränsdragningsproblemen i skiktet mellan gatumusik som inte är tillståndspliktig enligt LAS och de mindre, nu tillståndspliktiga sammankomsterna kunna finna sin lösning. Hovrätten ifrågasätter om utredningen inte har överskattat de svårigheter för den enskilde gatumusikanten som tillämpningen av en sådan bestämmelse skulle medföra. En anordnare som har orsakat oförutsedda ordningsproblem torde enligt hovrätten i de flesta fall kunna acceptera en skyldighet att avbryta sammankomsten. Mot utredningens lösning om möjlighet för polismyndighet att föreskriva särskilda "tillståndsfria" platser invänder hovrätten att det skulle leda till stora praktiska svårigheter för den enskilde att få reda på var och när gatumusik får utövas och att med all sannolikhet gatumusik trots en sådan bestämmelse skulle förekomma i vidare omfattning än som har tillåtits. Hovrätten vill bestämt förorda att en generell bestämmelse införs om tillståndsfrihet när det gäller mindre sammankomster i överensstämmelse med utredningens skisserade alternativ på sid. 102 i betänkandet. Till denna kategori bör då regelmässigt hänföras gatumusik. Av denna lösning följer enligt hovrättens mening att några lokala föreskrifter om gatumusik normalt inte torde behövas.

Hovrätten för Nedre Norrland påpekar att utredningens förslag inte avses omfatta bara gatumusicerande utan även andra allmänna sammankomster av mindre omfattning. Med hänsyn till att ev. följdverkningar härav är outredda och då enligt hovrättens mening förslaget inte kan anses bringa någon större klarhet i ifrågavarande hänseende avstyrker hovrätten utredningens förslag i denna del. *Kammarrätten i Jönköping* anser liksom utredningen att tillståndskravet för gatumusik kan modifieras. *Kammarrätten* ifrågasätter emellertid om inte den föreslagna bestämmelsen skulle kunna utformas på det sättet att de sammankomster som där avses generellt får äga rum på vissa tider. *Polisen* skulle dock enligt *kammarrätten* genom särskild föreskrift kunna förbjuda sådana sammankomster på vissa platser där undantag från huvudregeln behövs. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att gatumusik inte är vare sig allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan att bestämmelser om gatumusik hör hemma i en lokal ordningsstadga. *Länsstyrelsen* upplyser att det i den lokala ordningsstadgan för Göteborgs kommun tidigare fanns ett sådant förbud som emellertid upphävdes år 1982. Under handläggningen av ändringsärendet sattes aldrig i fråga att gatumu-

siken, trots att den gjordes tillåtlig enligt den lokala ordningsstadgan, ändå kunde vara underkastad tillståndstvång såsom offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Länsstyrelsen avser härvidlag den mera anspråkslösa gatamusiken, som inte avser att samla publik och inte heller ger upphov till trafikstörningar. I den mån gatamusik anses utgöra offentlig tillställning eller allmän sammankomst, bör den enligt länsstyrelsens mening uttryckligen undantas från de bestämmelser som gäller för sådana tillställningar och sammankomster.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt påpekar att det huvudsakliga problemet med den nuvarande ordningen är att musikanterna inte söker tillstånd och att polisen bara i undantagsfall kan ingripa mot störande gatamusik. Utredningens förslag medför enligt polisstyrelsens uppfattning inga förbättringar av rättsläget. Polisstyrelsen tror inte heller att det genom de föreslagna åtgärderna är möjligt att styra gatamusiken till särskilt angivna platser. Polisstyrelsen avstyrker därför förslaget. *Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt* anser att gatamusik i allmänhet inte kan hänföras till vare sig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Till allmänna sammankomster av mindre omfattning hänför polisstyrelsen politiska apellmöten, framföranden av fria teatergrupper, vissa seriösa musikinslag m. m. De allmänna platser som är eftertraktade i detta sammanhang är i huvudsak belägna i centrala delar av staden och är ianspråktagna för gångtrafik. Ett generellt medgivande att disponera platserna för apellmöten m. m. skulle enligt polisstyrelsen skapa ordnings- och trafikproblem av oacceptabelt slag. Andra centralt belägna platser som kan godtas ur ordnings- och trafiksynpunkt för det ändamål som utredningen föreslår, uppfattas, enligt polisstyrelsen, allmänt som alltför avsides belägna för att framstå som attraktiva för arrangörer av det slags framträdanden som nu diskuteras. Polisstyrelsen anser att den lösning som utredningen föreslår inte är invändningsfri. *Polisstyrelsen i Strömstads polisdistrikt* ställer sig synnerligen tveksam till utredningens förslag att s. k. "små" sammankomster skulle vara tillståndsfria på av polismyndighet föreskrivna platser. Bortsett från de problem som redan finns när det bl. a. gäller att avgöra om ett arrangemang är en sammankomst eller tillställning skulle enligt polisstyrelsen – om utredningens förslag till lagändring godtogs – ytterligare tolknings- och bedömningsproblem uppstå. Polisstyrelsen frågar sig var gränsen går mellan en liten och stor allmän sammankomst och vem som skall bedöma om en allmän sammankomst kommer att bli av mindre omfattning eller ej. Vidare undrar polisstyrelsen vilka krav som måste uppfyllas för att en plats skall kunna "utropas" till tillståndsfritt område. Det skulle enligt polisstyrelsens mening föreligga risk för att bedömningarna blev klart olika hos olika polismyndigheter, vilket skulle skapa osäkerhet både hos anordnare och myndigheter. Att ändra nuvarande lagbestämmelser, till synes huvudsakligen för att "undvika bråk med några envisa gatamusikanter i ett par av våra större städer", ter sig för polisstyrelsen som tämligen

obefogat. Polisstyrelsen förordar de gällande bestämmelserna framför nya regler, som enligt polisstyrelsens mening sannolikt inte kommer att innebära förenklingar för någon part.

I likhet med utredningen anser *polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt* att det inte är genomförbart att slopa kravet på tillstånd för sammankomster i form av gatumusik eller för alla former av sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Inte heller torde det enligt polisstyrelsen vara lämpligt att ta bort tillståndskravet för sammankomster som är av så ringa omfattning att några problem från ordningssynpunkt inte kan väntas uppkomma. Utredningens förslag att polisen skall kunna föreskriva generella undantag från tillståndskravet för sammankomster av mindre omfattning på vissa särskilt angivna platser och under vissa tider innebär enligt polisstyrelsens uppfattning ingen större förenkling av tillståndsmyndighetens arbete. Eftersom sammankomstens syfte i de flesta fall är att samla publik, torde enligt polisstyrelsens uppfattning endast centralt belägna platser vara av intresse. Dessa platser är i dag ofta upptagna av torghandel eller större aktiviteter som kräver tillstånd enl. allmänna ordningsstadgan eller LAS. Skulle sådana platser undantas föreligger enligt polisstyrelsen risk för intressekollisioner. Polisstyrelsen ställer sig således tveksam till värdet av den föreslagna lättningen. *Polisstyrelsen i Mora polisdistrikt* är tveksam till om utredningen har avsett att generella föreskrifter i förhand skall meddelas av polismyndigheten för vissa platser. Om så är fallet torde enligt polisstyrelsens mening besvär jämlikt 13 § LAS inte kunna föras av tillfälliga musikutövare. Polisstyrelsen anser att betänkandet är vacklande och oklart. Enligt polisstyrelsens bedömning torde tillägget till 3 § LAS komma att bli utan praktisk betydelse. *Polisstyrelsen i Luleå polisdistrikt* instämmer i utredningens uppfattning att bestämmelser som i onödan försvårar eller hindrar utövandet av gatumusik om möjligt bör ändras eller upphävas. Förslaget att låta polismyndighet föreskriva tillståndsfrihet på vissa platser för vissa sammankomster löser enligt polisstyrelsen inte ett enda av de gränsdragningsproblem som finns. Det enda som klart kan utsägas till en presumtiv arrangör är enligt polisstyrelsen var och när dessa "små" sammankomster får hållas utan tillstånd. Arrangören har sedan själv att bedöma sådana kriterier som "mindre omfattning", "inte kan antas föranleda fara för ordning", "väntade deltagarantalet", "särskilda anordningar", "omständigheterna i övrigt". Polisstyrelsen ser också ett problem i att den som vill anordna en större sammankomst på platser som är upplåtna för tillståndsfria sammankomster inte kan garanteras plats härför, trots att tillstånd har meddelats av polismyndigheten. Följden blir enligt polisstyrelsen att de platser som upplåts för tillståndsfria sammankomster måste vara exklusiva just för denna typ av arrangemang. Trots detta kvarstår problemen med vilken arrangör av flera som skall ha rätt att hålla sin sammankomst. Även om en viss lättnad i tillståndsbyråkratin vore önskvärd, anser polisstyrelsen att förslaget är ägnat att skapa större problem på sammankomstområdet än vad som nu är för

handen med de s. k. gatumusikanterna. Polisstyrelsen avstyrker därför utredningens förslag i denna del under åberopande av att gatumusikanterna även inom ramen för gällande lagstiftning torde ha en rörelsefrihet som är helt tillfredsställande.

Bilaga 3
De remitterade förslagen

1 Förslag till**Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)**

Härigenom föreskrivs att 7, 28 och 30 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Förslagen lydelse*

7 §

De ytterligare föreskrifter i avseende å den allmänna ordningen, som för kommun eller del därav finnas erforderliga och ej angå förhållanden, om vilka annorledes är bestämt, meddelas *i lokal ordningsstadga*.

De ytterligare föreskrifter i avseende å den allmänna ordningen, som för kommun eller del därav finnas erforderliga och ej angå förhållanden, om vilka annorledes är bestämt, meddelas *av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, i lokal ordningsstadga av kommun eller länsstyrelse i den ordning som föreskrivs i 23 §*.

Vid meddelande av sådan föreskrift skall tillses att därigenom icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

28 §¹

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.

Den som bryter mot 2–6 §§ eller mot en *föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § första stycket* 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 straffas enligt första eller andra stycket denna paragraf. Detta gäller inte, om vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom för att förhindra förseelsen.

30 §²

Vapen som använts i strid med 6 § första eller andra stycket och för vapnet avsedd *ammunition m å, efter*

Vapen som *har* använts i strid med 6 § första eller andra stycket och *ammunition som är avsedd* för vap-

¹ Senaste lydelse 1979:970.

² Senaste lydelse 1973:1178.

Nuvarande lydelse

ty prövas skäligt, förklaras förverkade till kronan.

Har anordnare av offentlig tillställning begått överträdelse som i 29 § avses, må efter ty prövas skäligt, förklaras förverkat till kronan vad som uppburits i avgifter eller eljest i ersättning för beivrande av tillställningen. Har vederlaget utgått i annat än penningar och finnes det ej i behåll, må i stället värdet förklaras förverkat.

Angående beslag av egendom, som kan antagas vara förverkad enligt denna paragraf, gälla bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med den avvikelserna att bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid ej gäller i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

Föreslagen lydelse

net får förklaras förverkade, efter vad som kan anses skäligt.

Om en anordnare av offentlig tillställning har begått en överträdelse som avses i 29 §, får vad som har uppburits i avgifter eller i annan ersättning för beivrande av tillställningen förklaras förverkat efter vad som kan anses skäligt. Om vederlaget har utgått i annat än pengar och om vederlaget inte finns i behåll, får i stället värdet förklaras förverkat.

Spritdrycker, vin eller starköl, som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid med bestämmelse som har meddelats med stöd av 7 § första stycket skall, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Vad som har sagts nu gäller också i fråga om spritdrycker, vin och starköl som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen om allmänna sammankomster (1956:618) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Utan tillstånd av polismyndigheten må allmän sammankomst ej hållas å gata, torg eller annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, å sådan del av hamnområde som är tillgänglig för allmänheten eller å allmän väg eller annat område som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel.

Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

En allmän sammankomst får hållas utan tillstånd enligt första stycket om den, med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de särskilda anordningar som avses förekomma, kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Senaste lydelse 1974:580.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1982-06-16

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 1982 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för kommundepartementet Boo 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.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Ingvar Paulsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

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

Förslaget lämnas utan erinran.

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

Enligt det föreslagna nya tredje stycket i 3 § skall tillståndsvånget för allmänna sammankomster inte gälla, om sammankomsten med hänsyn till vissa angivna förhållanden kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning. Bestämmelsen har tillkommit med tanke på gatumusiken, men det har ansetts uteslutet att införa regler i lagen som enbart avser sammankomster av sådant slag. Den närmare innebörden av detta generella undantag från lagens tillståndsregel och de konsekvenser undantaget kan få har inte utretts; det kan erinras om att det remitterade förslaget här – på goda grunder – avviker från ordningsstadgutredningens förslag, enligt vilket polismyndigheten skulle bemyndigas att ge mera preciserade föreskrifter om undantagets räckvidd. Den nu föreslagna lagregeln leder till att den enskilde får på egen risk bedöma, när ett tillstånd behövs till en planerad sammankomst; misstar han sig riskerar han böter och i vissa fall förverkande samt upplösning av sammankomsten. Även om han ibland under hand kan inhämta polismyndighetens synpunkter på frågan, måste den allmänt hållna

lagtexten medföra en betydande osäkerhet om tillståndsregelns räckvidd. Det kan vara svårt för den enskilde att bedöma exempelvis hur mycket publik som kan strömma till eller om en opinionsyttring med hänsyn till sin form eller sitt innehåll kan framkalla sådan indignation hos omgivningen, att tillstånd varit erforderligt med tanke på faran för allmän ordning. Vidare medför oklarheten hos den föreslagna regeln svårigheter för polismyndigheten att i en akut situation avgöra om ett ingripande mot en sammankomst som saknar tillstånd är befogat med hänsyn till risken för trafik- eller ordningsstörningar.

En bestämmelse, som på detta sätt medför ovisshet om räckvidden av en så viktig princip som rätten att hålla allmän sammankomst, är ägnad att väcka betänkligheter. Den oklara gränsdragningen bl. a. för straffansvaret ter sig otillfredsställande både med hänsyn till rättssäkerheten och från praktisk synpunkt. Visserligen kan det särskilt med tanke på värdet av yttrande- och informationsfriheten vara önskvärt att man mera generellt utvidgar möjligheten till allmänna sammankomster, men problemet hur detta närmare skall ske kräver betydligt mera ingående överväganden än som – i brist på utredning – är möjliga i detta lagstiftningsärende. Här kan erinras om det uppdrag yttrandefrihetsutredningen (JU 1977:10) har att utreda frågor just av detta slag.

Vägande skäl talar för att man i detta sammanhang inskränker undantaget från tillståndsvånget till att gälla enbart det fall som riksdagen haft i sikte (jfr särskilt CU 1975:11), nämligen gatumusiken. Några principiella skäl synes inte kunna åberopas mot att man speciellt reglerar denna företeelse, som enligt en utbredd uppfattning torde – åtminstone typiskt sett - innebära mindre risker för trafik- och ordningsproblem än andra slag av allmänna sammankomster på allmän plats. Också med en sådan begränsning av undantaget kan naturligtvis gränsdragningsfrågor uppstå, men de får betydligt mindre räckvidd än enligt det remitterade förslaget.

Beträffande utformningen av regeln i övrigt kan anmärkas, att uttrycket ”de särskilda anordningar som avses förekomma” i sitt sammanhang kan synas avse sådana anordningar som minskar faran för trafik- och ordningsstörningar. Enligt motiven syftar emellertid uttrycket i stället närmast på speciella arrangemang som kan välla problem från ordningssynpunkt. För att förebygga missförstånd på denna punkt torde det vara tillräckligt att ordet ”särskilda” utgår ur lagtexten.

På grund av det sagda förordar lagrådet följande avfattning av det nya tredje stycket:

”En allmän sammankomst för framförande av musikaliskt verk får hållas utan tillstånd enligt första stycket, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för trafik eller allmän ordning.”

KOMMUNDEPARTEMENTET

PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1982-07-22

Närvarande: statsrådet Wikström, ordförande, och statsråden Dahlgren, Boo, Petri, Elmstedt, Ahrland

Föredragande: statsrådet Boo.

Proposition om åtgärder mot alkoholförtäring på allmän plats och om lättnader i tillståndskravet för gatumusik

Anmälan av lagrådsyttrande

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.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför följande beträffande förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna sammankomster.

Lagrådet förordar att undantaget från tillståndstvånget för allmänna sammankomster inskränks till att gälla gatumusik. För egen del vidhåller jag den principiella uppfattning som jag har givit uttryck åt i lagrådsremissen, nämligen att det i fråga om tillståndstvånget inte bör göras någon skillnad mellan olika typer av allmänna sammankomster. Jag hävdar alltså fortfarande den uppfattningen att ett undantag från tillståndskravet i princip bör kunna göras för alla former av sammankomster som typiskt sett inte vållar några problem från trafik- eller ordningssynpunkt. Å andra sidan har som lagrådet påpekat riksdagens uttalanden i ärendet inte gällt annat än gatumusiken. Det kan därför med visst fog hävdas att undantaget från tillståndskravet f. n. inte bör göras så omfattande som förordas i det

¹Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 10 juni 1982.

remitterade förslaget. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet är jag beredd att i det nu aktuella ärendet låta undantaget få en mera begränsad räckvidd. Jag vill dock betona att jag ser detta som en temporär lösning i avvaktan på en mera samlad bedömning i frågan om tillståndsvånget för allmänna sammankomster.

Till skillnad från lagrådet anser jag inte att undantaget bör inskränkas till att gälla enbart allmänna sammankomster för framförande av musikaliskt verk. Även om riksdagen till ordalagen endast har uttalat sig om framförande av sång och musik uppfattar jag det inte som en avsikt att utesluta andra konstnärliga uttrycksformer som ibland förekommer på allmän plats. Jag förordar i stället att undantaget från tillståndskravet skall gälla allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk, ett begrepp som används både i regeringsformen och i lagen om allmänna sammankomster.

Jag biträder lagrådets synpunkt att ordet "särskilda" bör utgå ur det föreslagna nya tredje stycket i 3 § lagen om allmänna sammankomster.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen 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

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 1982 ..	5
1 Inledning	5
2 Föredraganden	5
2.1 Översynsarbetet	5
2.2 Alkoholförtäring på allmän plats	7
2.2.1 Bakgrund	7
2.2.2 Behovet av åtgärder	9
2.2.3 Generella eller lokala förbud	10
2.2.4 Beslag och förverkande	12
2.2.5 Den lagtekniska lösningen	15
2.3 Tillståndskrav för gatumusik	18
2.3.1 Bakgrund	18
2.3.2 Allmänna synpunkter	20
2.3.3 Lättnader i tillståndskravet	22
2.3.4 Tillståndskrav enligt lokala ordningsstadgor ...	26
3 Upprättade lagförslag	27
4 Hemställan	27
5 Beslut	27
<i>Bilaga 1</i> Ordningsstadgeutredningens betänkande	28
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttranden	143
<i>Bilaga 3</i> De remitterade lagförslagen	163
Utdrag av lagrådets protokoll den 16 juni 1982	166
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 juli 1982 ...	168