



På rätt plats

HANDBOK OM UPPLÅTELSE
AV OFFENTLIGA PLATSER



På rätt plats

HANDBOK OM UPPLÅTELSE AV OFFENTLIGA PLATSER



Upplysningar om innehållet:
Johan Larsson, johan.larsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020
ISBN: 978-91-7585-870-8
Text: Johan Larsson, Kazimir Åberg
Illustration: Christina Jonsson
Produktion: Advant
Tryck: LTAB, 2020

Förord

Kommunerna har ansvaret för förvaltningen av många offentliga platser i samhället till exempel gator, torg, gång- och cykelbanor och parker. Regelverket som styr användningen av sådana platser finns huvudsakligen i ordningslagen.

Under 1990-talet gav dåvarande Svenska Kommunförbundet ut en handbok om kommunernas hantering av upplåtelser av offentliga platser – *På Rätt Plats*. Sedan dess har både samhällsplanering, teknik och rättspraxis utvecklats betydligt. Det har medfört ett behov av att ge ut en reviderad upplaga av *På Rätt Plats*. Avsikten med revideringen är att skapa förutsättningar för en effektiv och rättssäker handläggning av ärenden gällande upplåtelser av offentlig plats.

Arbetet med revideringen har letts av en projektgrupp bestående av representanter för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Polismyndigheten och Stockholms stad. Referensgruppen har bestått av representanter för Göteborgs stad, Stockholms stad och Uppsala stad. Sammansättningen har valts för att kunna förmedla en gemensam bild av bestämmelser och handläggningsprocesser i syfte att teckna en för kommunerna och Polismyndigheten gemensam bild av systemet. Förhoppningen är att detta skapar bättre förutsättningar för ett gott samarbete mellan berörda aktörer.

Innehållet i skriften har huvudsakligen tagits fram av Kazimir Åberg, hovrättsråd och vice ordförande i Svea hovrätt, som deltagit i utarbetandet av propositionen Ny ordningslag m.m. och författat kommentaren till ordningslagen, samt Johan Larsson, förbundsjurist vid SKR. Underlag till texterna har lämnats av Polismyndigheten och av Stockholms stad. Projektledare har varit Selda Taner, strateg vid SKR.

Stockholm i februari 2020

Gunilla Glasare
Avdelningschef
Tillväxt och samhällsbyggnad

Germund Persson
Avdelningschef
Avdelningen för juridik

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 6 Sammanfattning

- 8 Kapitel 1. Allmänt om ordningslagen

- 9 Kapitel 2. Begreppet offentlig plats
 - 9 2.1 Allmänna utgångspunkter
 - 10 2.2 Närmare om begreppet offentlig plats
 - 12 2.3 I lokal föreskrift kan andra platser jämföras med offentlig plats

- 13 Kapitel 3. Regler om allmän plats i plan- och bygglagen

- 14 Kapitel 4. Kommunala föreskrifter med stöd av ordningslagen
 - 14 4.1 Allmänt om lokala föreskrifter
 - 15 4.2 Närmare om lokala föreskrifter för upprätthållande av allmän ordning på offentlig plats
 - 17 4.3 Utformning av lokal ordningsföreskrift
 - 21 4.4 Exempel på vad som kan regleras i lokala ordningsföreskrifter och vad som inte bör regleras i sådana föreskrifter
 - 26 4.5 Torghandelsföreskrifter
 - 27 4.6 Hamnföreskrifter

- 28 Kapitel 5. Användningen av offentlig plats
 - 28 5.1 Allmänna utgångspunkter för krav på tillstånd
 - 31 5.2 Tillstånd kan ges till en juridisk person
 - 31 5.3 Kommunens roll i tillståndsgivningen
 - 32 5.4 Kommunalrättsliga utgångspunkter för hanteringen av ansökningar
 - 35 5.5 Polismyndighetens roll i tillståndsgivningen

- 37 Kapitel 6. Tillståndskravets omfattning
 - 37 6.1 Tillstånd i samband med allmän sammankomst eller offentlig tillställning
 - 37 6.2 Krav på tillstånd enligt ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift

- 40 Kapitel 7. Tillståndskrav enligt OL och beslut enligt annan lagstiftning
 - 41 7.1 Tillstånd enligt PBL
 - 42 7.2 Grävtillstånd och markavtal

47	Kapitel 8. Handläggning av ansökan hos Polismyndigheten
47	8.1 Ansökan lämnas in
48	8.2 Den inledande granskningen
48	8.3 Kommunens yttrande - när det ska inhämtas
48	8.4 Handläggningen i sak
49	8.5 Kommunikering med sökanden och kommunikation med andra berörda
49	8.6 Beslutet och dess innehåll
50	8.7 Expediering
50	8.8 Överklagande av beslutet i tillståndsärendet och beslutets giltighet
50	8.9 Uppföljning av att tillståndet och villkoren i detta följs
51	Kapitel 9. Handläggningen hos kommunen
52	9.1 Den inledande granskningen
52	9.2 Handläggningen i sak
53	9.3 Kommunens yttrande - innehåll
58	9.4 Kommunens yttrande - beslut
58	9.5 Överklagande av kommunens beslut om yttrande i ett tillståndsärende
59	Kapitel 10. Kommunens rätt att ta ut avgift
59	10.1 Principer för utformning av taxa
60	10.2 Exempel från rättspraxis
63	10.3 Avgiften i det enskilda fallet
64	10.4 Markupplåtelser som faller utanför avgiftslagets tillämpningsområde
65	Kapitel 11. Händelser under upplåtelseiden
65	11.1 Tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter
66	11.2 Tillståndshavaren följer inte tillståndet eller villkoren i beslutet
67	11.3 Tillståndshavaren betalar inte avgiften
68	11.4 Tillståndshavaren upplåter sina rättigheter enligt tillståndsbeslutet till någon annan
68	11.5 Anslutande lagstiftning av betydelse vid upplåtelser av offentlig plats
69	Kapitel 12. Vite och tvångsutförande
70	Kapitel 13. Förverkande
71	Kapitel 14. Straff

Sammanfattning

Ordningslagen innehåller regler om vilka platser som utgör offentliga platser och grundläggande bestämmelser om ordningen och säkerheten på sådana platser. Genom lokala föreskrifter kan kommunen jämställa andra platser än de som anges i lagen med offentlig plats. I och med det kan vissa av ordningslagens bestämmelser utsträckas till att gälla även på sådana platser. Kommunen kan också, genom lokala ordningsföreskrifter, införa ytterligare bestämmelser exempelvis för hur offentliga platser får användas. Sådana föreskrifter måste bl.a. gå längre än lagens bestämmelser eller mera i detalj precisera lagens föreskrifter.

För att kunna avgöra om en viss plats utgör en offentlig plats enligt ordningslagen behöver handläggaren, utöver kunskaper om lagen i sig, även veta hur regleringen av allmänna platser i plan- och bygglagen fungerar. Lagstiftningen kring samhällsplanering har sitt ursprung i 1874 års byggnadsstadga och det finns fortfarande planer som upprättats med stöd av äldre regler som gäller som detaljplaner. Dessa planer har även i dag betydelse för var ordningslagen och, i förekommande fall, de lokala ordningsföreskrifterna gäller.

I takt med att utnyttjandet av offentliga platser och utrymmet under dessa för ledningsdragning etc. ökar har det också blivit allt viktigare från ett kommunalt perspektiv att hantera sådana förfoganden på ett systematiskt och långsiktigt hållbart sätt. Detta möjliggörs genom ordningslagens bestämmelser i kombination med civilrättsliga regler.

För användning av en offentlig plats på ett sätt som platsen inte är upplåten för krävs som huvudregel Polismyndighetens tillstånd. Kommunen har rätt att ställa upp villkor för användningen av offentlig plats som kommunen förvaltar. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte lämnas (s.k. kommunalt veto). Polismyndigheten är bunden av kommunens ställningstagande i tillstånds-ärendet. Utöver tillstånd enligt ordningslagen kan en viss verksamhet även kräva tillstånd enligt annan speciallagstiftning, exempelvis plan- och bygglagen och miljöbalken.

När Polismyndigheten har lämnat tillstånd till en viss upplåtelse har kommunen rätt att ta ut avgift för denna, under förutsättning att kommunfullmäktige har antagit en taxa med avgifter. Under upplåtelse tiden har både kommunen och Polismyndigheten intresse av att tillståndshavaren följer tillståndet och eventuella villkor i detta. Ordningslagen innehåller ett antal verktyg för att komma till rätta med överträdelser av tillståndet.

Allmänt om ordningslagen

Ordningslagen (1993:1617, OL) trädde i kraft den 1 april 1994. I samband med lagens ikraftträdande upphörde bl.a. lagen (1956:618) om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan (1956:617) att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till OL upphörde också lokala ordningsföreskrifter, hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för hamnar som hade utfärdats före OL:s ikraftträdande. Dessa föreskrifter var giltiga under en övergångsperiod och upphörde att gälla den 1 januari 1996.

Ordningslagen innehåller en mängd bestämmelser som i många avseenden är viktiga för den kommunala verksamheten. Av stor betydelse för lagens tillämpningsområde är begreppet offentlig plats, som ersatte det i allmänna ordningsstadgan använda begreppet allmän plats. Lagen innehåller också bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Dessa bestämmelser påverkar i mindre grad den kommunala verksamheten. Däremot är lagens tredje kapitel, som innehåller bestämmelser om allmän ordning och säkerhet, av större betydelse för den kommunala verksamheten. I lagen finns också bestämmelser om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik samt särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang intagna i lagen.

Viktiga bestämmelser utöver de som återfinns i OL utgör de som ger kommunerna rätt att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats. Dessa bestämmelser återfinns i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen).

Begreppet offentlig plats

2.1 Allmänna utgångspunkter

Många regler i plan- och bygglagstiftningen är av central betydelse för begreppet offentlig plats. Plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) trädde i kraft den 1 juli 1987. Där infördes begreppet detaljplaner. Genom detaljplanerna gavs kommunerna möjlighet att, på ett för den enskilde bindande sätt, reglera bl.a. markanvändning, placering och utformning av bebyggelsen inom planområdet.

I 17 kap. 4 § första stycket ÄPBL föreskrivs att stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142), sådana äldre planer och bestämmelser som anges i 79 och 83 §§ sist nämnda lag samt avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, *ska gälla som detaljplaner som antagits med stöd av denna lag*. Vidare föreskrivs i 17 kap. 27 § ÄPBL bl.a. att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan ska i stället avse detaljplan, inom vilken kommunen är huvudman för allmänna platser och att vad som föreskrivs om byggnadsplan ska avse detaljplan, inom vilken annan än kommunen är huvudman för allmänna platser.

Den 2 maj 2011 infördes den nuvarande plan- och bygglagen (2010:900, PBL). I punkt 5 i övergångsbestämmelserna till lagen anges bl.a. att stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i den upphävda plan- och bygglagen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen, *även i fortsättningen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen*.

Än i dag finns det många byggnads- respektive stadsplaner som fortfarande gäller. Av 4 kap. 38 § PBL följer nämligen att en detaljplan, eller en plan som gäller som detaljplan, gäller till dess den ändras eller upphävs. Genom införandet av PBL har inte gjorts några förändringar av vad som förordnats i 17 kap. 4 och 27 §§ ÄPBL. Bestämmelsen i punkt 5 till övergångsbestämmelserna till PBL

kan inte förstås på annat sätt än att stadsplan är att jämställa med detaljplan inom vilken kommunen är huvudman för allmänna platser och byggnadsplan är att jämställa med detaljplan där annan än kommunen är huvudman för allmänna platser. Inom avstyckningsplaner finns inga bestämmelser om huvudmannaskap.

2.2 Närmare om begreppet offentlig plats

I 1 kap. 2 § första stycket OL pekas i fyra punkter ut vad som avses med offentlig plats.

I **första punkten** anges att *allmänna vägar* är offentlig plats. Vad som är allmän väg regleras i väglagen (1971:948). Allmän väg är väg som anläggs enligt väglagen eller som enligt lagen förändras till allmän väg. Därutöver är allmän väg sådan för allmän samfärdsel upplåten väg som av ålder ansetts som allmän väg eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän och som vid väglagens ikraftträdande hålls av staten eller en kommun.

Om vägen dras in upphör den att vara allmän. Är en kommun väghållare, upphör vägen att vara allmän, när den enligt PBL upplåts eller ska vara upplåten till allmänt begagnande som gata. Om en väg har upplåtits till allmänt begagnande som gata medan staten är väghållare, upphör vägen att vara allmän, när kommunen övertar väghållningen. Staten är väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Det är således bara statliga vägar och – efter statliga beslut – vissa kommunala vägar som är allmänna vägar.

Till väg hör inte enbart vägbana utan också övriga väganordningar. Väganordning är anordning, som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne. Väganordning är också sådan till väg ansluten brygga eller färja med färjeläge som behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne.

En allmän väg ska i princip behövas för allmän samfärdsel. Vägar som är avsedda för vissa speciella färdsätt, t.ex. särskilda gång-, cykel- eller ridvägar är därför i allmänhet inte att anse som allmänna vägar. En gång- eller cykelbana som ligger i anslutning till allmän väg anses emellertid ingå i vägen. Detsamma gäller t.ex. rastplatser.

I **andra punkten** sägs att *gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål* utgör offentlig plats. Det är alltså fråga om områden som är allmänt tillgängliga och avsedda för gemensamt behov. Byggnads- och stadsplaner är att anse som detaljplaner vid tillämpningen av ordningslagen, se avsnitt 2.1. Allmänna platser inom sådana planer utgör därmed offentlig plats enligt denna punkt.

Med gata avses områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan i vilken det är föreskrivet kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser. Med väg avses områden för fordons- och gångtrafik i en detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser.

För att en plats eller område ska anses utgöra offentlig plats krävs att den är upplåten för sitt ändamål. En gata är upplåten för sitt ändamål när den har ställts i ordning och får användas för trafik. Parker och torg anses vara upplåtna när området har ställts i ordning i enlighet med planens bestämmelser. Marken kan också anses upplåten genom att den faktiskt har tagits i anspråk och nyttjas för det avsedda ändamålet.

Enligt **tredje punkten** är *område som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om det har upplåtits för detta ändamål och är tillgängligt för allmänheten*, offentlig plats. Att området ska vara tillgängligt för allmänheten innebär att frihamnsområden inte utgör offentlig plats enligt OL. Inte heller är ett hamnområde eller del av det offentlig plats, om allmänheten har tillträde till området endast under förutsättning att färdbiljett för t.ex. en båtresa har köpts. Byggnads- och stadsplaner är att anse som detaljplaner vid tillämpningen av ordningslagen, se avsnitt 2.1. Även kvartersmark för hamnverksamhet inom sådana planer kan därmed utgöra offentlig plats enligt denna punkt, förutsatt att marken har upplåtits för hamnverksamhet och är tillgängligt för allmänheten.

I **punkt fyra** sägs att med offentlig plats avses också *andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik*. Här uppställs inte krav på att landområdet ska vara detaljplanelagt. Däremot krävs att landområdet stadigvarande ska användas för allmän trafik. En utfartsväg som nyttjas av endast ett fåtal fastigheter kan således inte bli offentlig plats. Däremot kan spontant uppkomna vägar över tomtmark som nyttjas med fastighetsägarens goda minne bli att anse som offentlig plats, om vägen frekventeras stadigvarande. Med utrymmen inomhus avses sådant som innerorg och parkeringsgarage. Ett parkeringsgarage med endast en in- och utfart kan inte anses användas för allmän trafik. Detsamma gäller för ett mindre köpcentrum under tak med endast en in- och utpassage. Dessa utrymmen utgör således inte offentlig plats. Ett större innerorg som är försett med flera in- och utpassager och därmed fungerar som genomgångspassage och samlingspunkt utgör däremot offentlig plats.

Det saknar således betydelse om området eller utrymmet är beläget i det fria eller under tak eller under jord. Det avgörande är att det stadigvarande används för allmän trafik. Värt att notera är att t.ex. ett inomhustorg som är tillgängligt för allmänheten endast viss del av dygnet är en offentlig plats under öppethållandet men inte övrig tid. Det sagda innebär att ett område under markytan aldrig kan vara en offentlig plats om inte området iordningställts för allmän samfärdsl. Hur högt över markytan som den offentliga platsen sträcker sig är inte lika enkelt att avgöra. Förenklat kan sägas att den offentliga platsen sträcker sig i höjddled så långt som den allmänna samfärdseln kan påverkas. Det innebär att olika typer av offentliga platser har olika utbredning i höjd beroende exempelvis på vilket/vilka trafikslag som platsen är avsedd för. Som exempel kan nämnas att banderoller som hängs över en gata på sådan höjd att fordon inte kan passera på gatan inkräktar på den offentliga platsen.

2.3 I lokal föreskrift kan andra platser jämföras med offentlig plats

I 1 kap. 2 § andra stycket OL har tagits in en bestämmelse som bemyndigar regeringen, och efter vidaredelegation kommunerna, att föreskriva att andra områden än de som anges i paragrafens första stycke och som är tillgängliga för allmänheten ska jämföras med offentlig plats vid tillämpning av 3 kap. OL och lokala föreskrifter. Regeringen har utnyttjat vidaredelegationen i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Genom bemyndigandet kan kommunen utvidga omfattningen av de områden som utgör offentlig plats. Uppräkningen i 1 kap. 2 § andra stycket omfattar anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden och begravningsplatser. Det är dock inte något som hindrar att även andra områden jämföras med offentliga platser eftersom uppräknningen inte är uttömmande. Det ska emellertid vara fråga om andra områden än sådana som omfattas av den generella regeln om offentliga platser i fjärde punkten i första stycket. Vidare uppställs inget krav på att området ska användas för samfärdsl. Däremot måste området vara tillgängligt för allmänheten. Bestämmelsen uppställer heller inte krav på att det aktuella området står under kommunens förvaltning.

Kommunen kan däremot inte inskränka omfattningen av de områden som utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § OL genom lokala föreskrifter.

Regler om allmän plats i plan- och bygglagen

Inom detaljplanelagt område med kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser har kommunen enligt PBL en skyldighet att färdigställa och upplåta allmänna platser för allmän användning så snart det område som platserna finns inom har bebyggts enligt planen eller, om genomförandetiden har löpt ut, efter hand som bebyggelsen färdigställs. Enligt 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning har kommunen också underhållsansvaret för sådana allmänna platser, inklusive gatuhållning, snöröjning, m.m.

En gata inom detaljplanelagt område anses upplåten för sitt ändamål i OL:s mening när den har ställts i ordning och upplåtits för trafik. På motsvarande sätt anses parker och torg vara upplåtna för sitt ändamål enligt OL när de har ställts i ordning i enlighet med detaljplanens bestämmelser. Det som utmärker en allmän plats inom detaljplanelagt område enligt både OL och PBL är alltså att den är upplåten till *allmän användning*. Uttrycket *allmän plats i PBL* avgränsar allmänna platser från mark inom detaljplan som i huvudsak är avsedd för enskilt byggande, s.k. kvartersmark. Enligt PBL gäller vissa äldre planer som detaljplaner (se avsnitt 2.1).

En kommun ska i en detaljplan bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för samt bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Vad som är värt att uppmärksamma avseende äldre planer i nuvarande sammanhang är att för stadsplaner gäller kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser, däremot inte för allmänna platser inom byggnadsplaner. Vid tillämpningen av OL bör sådana äldre planer anses utgöra detaljplaner, se avsnitt 2.1. Inom avstyckningsplaner finns det inga bestämmelser om huvudmannaskap.

Kommunala föreskrifter med stöd av ordningslagen

4.1 Allmänt om lokala föreskrifter

Lokala föreskrifter måste – innan de fastställs av kommunfullmäktige – föregås av ett grundligt förberedelsearbete. Ett naturligt och viktigt inslag i det arbetet är att synpunkter inhämtas från myndigheter och organ vilkas verksamhetsområden berörs av de tilltänkta föreskrifterna.

I förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) ges kommunen rätt att meddela lokala föreskrifter. Kommunen kan i lokala föreskrifter föreskriva att vissa andra områden som inte utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket OL ska jämföras med offentlig plats, meddela föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats, meddela föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor och meddela hamnföreskrifter i fråga om hamnar som ägs eller förvaltas av kommunen eller av ett av kommunen helägt företag.

TABELL 1. Lokala föreskrifter som kan meddelas med stöd av ordningslagen

Sakfråga	Möjlig geografisk räckvidd	Bemyndigande
Jämställande av område med offentlig plats vid tillämpningen av OL	Platser inom hela kommunen som uppfyller kriterierna i 1 kap. 2 § andra stycket OL	1 kap. 2 § andra stycket OL, 1 § F (1993:1632)
Ordningen på offentlig plats	Offentlig plats och plats som har jämförts med sådan i lokal föreskrift	3 kap. 8 § OL, 1 § F (1993:1632)
Användning av pyrotekniska varor	Hela eller del av kommunen	3 kap. 9 § OL, 1 § F (1993:1632)
Ordningen och säkerheten i en hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen	Kommunalt ägd eller förvaltd hamn	3 kap. 10 § OL, 1 § F (1993:1632)

Kommunerna får inte genom lokala föreskrifter enligt OL meddela sådana föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk. Det finns däremot vissa möjligheter att reglera detta genom lokala föreskrifter med stöd av miljöbalken (se 40 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

I denna framställning kommer främst att behandlas sådana lokala föreskrifter som tar sikte på att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats inom hela eller del av en kommun.

4.2 Närmare om lokala föreskrifter för upprätthållande av allmän ordning på offentlig plats

4.2.1 Allmänna utgångspunkter

Av regleringen i 3 kap. 8 § OL följer att regeringen kan delegera till kommunen att meddela lokala ordningsföreskrifter. I rättsfallet HFD 2013 ref. 80 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en kommuns rätt att meddela lokala föreskrifter inte kan delegeras till ett kommunalförbund. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade bl.a. följande.

”Reglerna i 8 kap. regeringsformen (RF) möjliggör att viss angiven föreskriftsrätt kan delegeras till kommun. Däremot kan föreskriftsrätt inte delegeras till kommunalförbund. Ett organ som med stöd av grundlag har getts en viss normgivningskompetens kan inte överlåta denna utan uttryckligt stöd i grundlag (prop. 1973:90 s. 209). En kommun kan alltså inte utan grundlagsstöd överlämna föreskriftsrätt enligt 8 kap. RF till ett annat organ. Inte heller kan regleringen i 3 kap. 22 § kommunallagen medföra att det som sägs om kommun i 8 kap. RF också ska gälla kommunalförbund.”

Utdrag från HFD:s domskäl

Vidare ska noteras att bemyndigandet i 3 kap. 8 § OL är begränsat till att gälla för ”ytterligare föreskrifter”. Därav följer att det i lokala föreskrifter inte får göras någon inskränkning i OL:s bestämmelser. De lokala föreskrifterna får endast gå längre än lagens bestämmelser eller mera i detalj precisera lagens föreskrifter. Ytterligare begränsningar av vad som får föreskrivas i lokala föreskrifter finns i 3 kap. 12 § OL. Där föreskrivs att lokala föreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning eller som enligt lag eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Inte heller får de lokala föreskrifterna lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Detta innebär att reglering inte ska ske utöver vad som är nödvändigt vare sig till sitt slag eller sin omfattning.

I sammanhanget är det värt att notera att Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att det vid prövningen av om en föreskrift har ett sådant syfte att den utgör en ordningsföreskrift inte krävs att kommunen visar att något har kommit att utgöra en störning av viss omfattning eller grad för att den aktuella företeelsen ska få regleras. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade vidare att kommunerna är oförhindrade att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar, t.ex. lastning av varor, schaktning och grävning, högtalarutsändningar och förtäring av alkohol. (Se HFD 2018 ref. 75.) Kommunerna är således oförhindrade att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar.

4.3 Utformning av lokal ordningsföreskrift

Införande av en lokal ordningsföreskrift bör föregås av noggranna överväganden.

De överväganden som behöver göras är av två skilda slag:

1. Kan företeelsen regleras genom lokal ordningsföreskrift?
2. Är föreskriften i sig för långtgående eller olämplig?

I det nedanstående behandlas de frågor som kommunen bör ta ställning till inför ett beslut om införande av en viss lokal ordningsföreskrift.

4.3.1 Kan företeelsen regleras genom lokal ordningsföreskrift?

Föreskriften måste syfta till att upprätthålla den allmänna ordningen

Lokala ordningsföreskrifter måste avse ”den allmänna ordningen” (3 kap. 8 § OL). Både själva begreppet och kommunernas rätt att meddela lokala föreskrifter i ämnet har en lång historia. Av tradition har lokala ordningsföreskrifter kunnat avse vitt skilda ämnen som inte alltid enligt vanligt språkbruk behöver förknippas med ordningsfrågor. Avgörande är emellertid att regeln ska ha till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet.

När det gäller föreskrifter om användning av pyrotekniska varor som meddelas med stöd av 3 kap. 9 § OL ska syftet vara att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas (3 kap. 9 § OL).

Kommunen behöver inte visa att något har kommit att utgöra en störning av viss omfattning eller grad för att en viss företeelse ska få regleras. Kommunerna är oförhindrade att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar. Av detta följer att kommunen inte heller behöver presentera någon utredning till stöd för att föreskriften behövs (HFD 2018 ref. 75).

Innebär föreskriften ytterligare bestämmelser eller en högre detaljeringsgrad i förhållande till vad som redan gäller enligt OL?

En lokal ordningsföreskrift får bara innehålla ytterligare bestämmelser utöver vad som redan regleras i ordningslagen (3 kap. 8 § OL). Detta betyder att kommunen endast kan meddela föreskrifter som går längre än de allmänna bestämmelserna i OL. Däremot kan de lokala ordningsföreskrifterna mer i detalj reglera sådana frågor som behandlas i OL.

Lokala ordningsföreskrifter får aldrig innebära en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk (1 § förordningen [1993:1632] med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen [1993:1617]).

Regleras företeelsen i annan författning eller kan den regleras med stöd av annan författning?

Lokala ordningsföreskrifter är subsidiära inte bara till de allmänna ordningsreglerna i OL utan också till andra författningar (3 kap. 12 § OL). Det innebär att kommunerna inte genom en lokal ordningsföreskrift kan reglera frågor som:

- › Är reglerade i någon annan författning.
- › Som kan regleras med stöd av en sådan författning.

Av detta följer t.ex. att renhållningsfrågor, gångbanerenhållning etc. inte kan regleras i de lokala ordningsföreskrifterna, då dessa frågor regleras i miljöbalken respektive 3 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning och de föreskrifter som kommunen kan utfärda med stöd av dessa lagar och anslutande föreskrifter.

Exempel på frågor som inte kan regleras genom lokala ordningsföreskrifter på grund av att de redan är reglerade i annan författning eller kan regleras genom sådan är:

- › Bruk av narkotika på offentlig plats (1 § narkotikastrafflagen).
- › Motorbåtstrafik, vattenskotertrafik, vattenskidåkning etc. (2 kap. sjötrafikförordningen [1986:300] och förordningen [1993:1053] om användning av vattenskoter).
- › Nedskräpning på offentlig plats (15 kap. 26 § miljöbalken).
- › Klotter (12 kap. 1, 2 och 3 §§ brottsbalken).
- › Terrängkörning (1 § terrängkörningslagen).
- › Hållande av livräddningsutrustning vid badplatser och hamnanläggningar (2 kap. 2 § lagen [2203:778] om skydd mot olyckor, 42 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2001:9] om hamnarbete samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna).
- › Tobaksrökning (6 kap. lagen [2018:2088] om tobak och liknande produkter).
- › Djurhållning inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser (39 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).
- › Uppfödning och förvaring av sällskapsdjur, hästar och pälsdjur (6 kap. 4 § djurskyddslagen [1998:534]).

En lokal ordningsföreskrift får inte heller begränsa någon av de fri- och rättigheter som anges i grundlag. Exempel på lokala föreskrifter som kan komma i konflikt med den grundlagsstadgade rätten till yttrandefrihet är sådana som kontrollerar och begränsar rätten till affischering eller högtalarutsändning på offentlig plats. Lokala föreskrifter om sådana företeelser kan endast meddelas under förutsättning att de innebär en begränsning i syfte att förebygga oordning vid spridningen av meddelanden genom t.ex. affischering och inte tar hänsyn till meddelandenas innehåll utan behandlar alla åsiktsriktningar lika.

Avser föreskriften sådana geografiska platser som omfattas av kommunens bemyndigande att meddela lokala ordningsföreskrifter?

Genom lokala ordningsföreskrifter kan kommunen bara reglera vad som ska gälla på offentliga platser och platser som genom lokal föreskrift har jämställts med sådana platser. Av det följer att det inte är möjligt att reglera vad som ska gälla exempelvis inne på enskilda tomter eller ute i rena naturområden som inte omfattas av en detaljplan. Sedan lång tid tillbaka anses dock lokala föreskrifter om affischering m.m. kunna omfatta husväggar m.m. som vetter mot offentlig plats liksom högtalarutsändning som sker på enskilt område, t.ex. i en affär, men riktar sig mot personer som uppehåller sig på offentlig plats. Syftet med föreskrifterna får enbart vara att förebygga ordningsstörningar på offentlig plats. Om syftet i första hand är att komma till rätta med återkommande störningar på enskilt område får ingripande i stället ske med stöd av miljölagstiftningen.

4.3.2 Är föreskriften i sig för långtgående eller olämplig?

I förarbetena framhålls att kommunerna bör avhålla sig från att besluta föreskrifter som är onödiga och att det därför är angeläget att kommunerna noga prövar om de verkligen behövs liksom bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde (prop. 1992/93:210 s. 142).

En lokal ordningsföreskrift får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars innebära obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 § OL). Om så är fallet anses den vara alltför långtgående. Av domstolarnas praxis följer att bedömningen av om en lokal ordningsföreskrift anses vara för långtgående bör göras utifrån kriterierna:

- › Geografiskt tillämpningsområde.
- › Tidsmässig giltighet.
- › Sakligt innehåll.

Utöver detta måste de lokala ordningsföreskrifterna utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att tillämpa dem. I detta krav ligger dels att de ska formuleras på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå vad som gäller och dels att Polismyndigheten kan avgöra när föreskrifterna följs respektive överträds.

Geografiskt tillämpningsområde - där företeelsen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem

Lokala ordningsföreskrifter bör inte omfatta ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är nödvändigt. Tillämpningsområdet bör därför begränsas till sådana områden där störningen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem (RÅ 1974 B 1010, RÅ 1977 Bb 101, RÅ 1982 Ab 106 och RÅ 1980 2:55). Exempelvis har ett förbud mot förtäring av spritdrycker, vin eller starköl på samtliga offentliga platser i en kommun ansetts för långtgående (RÅ 1997 ref. 41).

Tidsmässig giltighet

Kommunen ska endast meddela sådana lokala ordningsföreskrifter som verkligen behövs. I detta ligger att bestämmelserna inte bör gälla på tider under dygnet eller året när det inte är motiverat från ordningssynpunkt. Exempelvis bör ett förbud mot ridning på badplatser inte omfatta andra delar av dygnet eller året än de när badning i nämnvärd omfattning äger rum vid badplatserna (RÅ 1965 I 11).

Sakligt innehåll

Det är kommunen själv som gör bedömningen av om en viss företeelse bör regleras genom ordningsföreskrifter, och vilken typ av regel som i så fall är påkallad (förbud, tillståndskrav, villkor för utförande av störande arbeten etc.). Kommunerna är de som bäst känner till de lokala förhållandena och det är den ordning som bäst tillgodoser principen om den kommunala självstyrelsen (prop. 1992/93:210 s. 140).

Allmänt sett gäller således att ju mer avgränsat en ordningsföreskrifts tillämpningsområde är, desto mer ingripande kan föreskriften tillåtas vara. Som exempel har dåvarande Regeringsrätten ansett ett förbud mot att dricka ”öl klass II” (s.k. folköl) på allmän (offentlig) plats vara alltför långtgående (RÅ 1980 Bb 26). En sådan föreskrift kan visserligen sägas syfta till att upprätthålla ordningen, men den träffar beteenden som kan anses allmänt accepterade, såsom att förtära relativt sett alkoholsvag öl vid en picknick, och kommer dessutom att gälla inom områden där ett förbud inte är befogat.

Exempel på föreskrifter som får anses vara alltför detaljerade och som är olämpliga i de lokala ordningsföreskrifterna är förbud mot beträdande av gräsmatta, kortspel på offentlig plats, mattpiskning på eller intill offentlig plats, nedsläppande av flygblad på offentlig plats, föreskrifter om billarm som stör omkringboende, skällande hundar som förorsakar oljud samt föreskrifter om skidliftar, skidbackar, vattenrutschbanor och liknande anläggningar som i vissa hänseenden är reglerade i författning.

Går föreskrifterna att tillämpa?

I rättsfallet HFD 2018 ref. 75 framhöll Högsta förvaltningsdomstolen att de lokala föreskrifterna måste ges sådan utformning att allmänheten kan förstå deras innebörd och de som övervakar efterlevnaden kan avgöra när föreskrifterna följs respektive överträds. (Se också RÅ 1992 ref. 75, jfr även RÅ 1980 Bb 26 och SOU 1985:24 s. 185 ff.).

För att man ska kunna straffbelägga någon för överträdelse av en lokal föreskrift krävs t.ex. att föreskriften exakt anger var den gäller. Det räcker t.ex. inte att skriva att det är förbjudet att använda pyrotekniska varor "vid sjukhem". I stället ska dessa sjukhem namnges. För att undvika oklarheter i fråga om vilket område kring sjukhemmet som avses bör området markeras i en kartbilaga till föreskriften.

I den mån föreskriften ställer krav på att ett visst förfarings sätt, t.ex. vidtagande av åtgärder för minimering av olägenheter vid lastning/lossning, ankommer det på den som är ansvarig för åtgärden att föreskriften följs.

I en lokal föreskrift kan införas ett förbud mot viss verksamhet på offentlig eller därmed jämställd plats, t.ex. förbud att förtära alkohol på vissa platser. En lokal föreskrift kan även införa ett krav på tillstånd av Polismyndigheten för visst ianspråktagande av offentlig eller därmed jämställd plats i fall där tillstånd inte krävs enligt 3 kap. 1 § OL, t.ex. krav på tillstånd för viss tillfällig försäljning eller uthyrningsverksamhet, t.ex. avseende elsparkcyklar.

4.4 Exempel på vad som kan regleras i lokala ordningsföreskrifter och vad som inte bör regleras i sådana föreskrifter

Penninginsamling

Det kan finnas ett behov av lokala föreskrifter om penninginsamling på offentlig plats. Den lokala föreskriften kan antingen utformas som ett krav på Polismyndighetens tillstånd eller att förbud gäller inom vissa områden. En sådan reglering kan avse såväl aktiv som passiv penninginsamling. Med aktiv penninginsamling avses att den som samlar in pengar söker upp personer på platsen och ber om ett bidrag. Med passiv penninginsamling avses att den som samlar in pengar sitter eller står på platsen och passivt inväntar att passerande lämnar ett bidrag. Beträffande passiv penninginsamling; se rättsfallet HFD 2018 ref. 75.

Undantag från kravet på tillstånd för penninginsamling bör regelmässigt göras då penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som i sig kräver tillstånd. I dessa fall anses att det inte behövs någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen.

Lokala ordningsföreskrifter får inte innebära en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk. Det är därför uteslutet att reglera gatamusik genom lokala ordningsföreskrifter. Stöd för sådan reglering får i stället hämtas i miljöbalken.

Lotterier

Beträffande reglering av lotterier i lokala ordningsföreskrifter bör samma överväganden göras som beträffande penninginsamling.

Fyrverkeri och pyroteknik

I 3 kap. 9 § OL föreskrivs att en kommun kan meddela lokala föreskrifter, om det behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Sådana föreskrifter har ett så nära samband med de typiska ordningsföreskrifterna att det inte finns något som hindrar att de tas in i de lokala ordningsföreskrifterna för kommunen. Sådana lokala föreskrifter måste sträcka sig längre eller vara mera preciserade än vad som följer av 3 kap. 7 § OL. Värt att notera är att föreskriften inte kräver att användningen sker på offentlig plats eller plats som kommunen med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket OL har föreskrivit ska vara att jämställa med offentlig plats.

Föreskriften ska således ta sikte på risken att människors hälsa eller egendom (till vilket husdjur räknas) kan komma att skadas p.g.a. användningen av pyrotekniska varor. Med hälsa avses hälsa i såväl somatiskt som psykiskt hänseende.

Tar den lokala föreskriften sikte på upprätthållande av den allmänna ordningen på offentlig plats kan föreskriften utfärdas med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 8 § OL.

Exempel på platser där det kan vara befogat med föreskrifter som förbjuder användning av pyrotekniska varor är inomhustorg och områden kring äldreboenden och sjukhus.

Markiser, flaggor, banderoller, skyltar, reklamanordningar o.d.

Lokala ordningsföreskrifter som reglerar dylika anordningar kan behövas. Reglerna ska utformas så att de förhindrar att den allmänna samfärdseln på den offentliga platsen hindras. Utformningen av bestämmelserna blir således olika beroende på om den offentliga platsen trafikeras av gångtrafikanter eller av godstransporter.

Banderoller, flaggor, m.m. som sätts upp i samband med en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och endast utgör ett mindre inslag i sammankomsten eller tillställningen bör behandlas på samma sätt som beskrivits beträffande penninginsamlingar och lotterier.

Affischering och högtalarutsändning

Lokala föreskrifter som kontrollerar och begränsar rätten till affischering och högtalarutsändning på offentlig plats kan meddelas under förutsättning att begränsningen inte kommer i konflikt med regleringen i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Begränsningen får således inte innebära att det därigenom införs någon form av åsiktsregistrering. Alla åsikter måste behandlas lika. Föreskriften får endast avse att förebygga oordning vid spridningen av meddelanden. Samma förutsättningar gäller beträffande behovet av föreskrifter om affischering m.m. på husväggar och liknande som vetter mot offentlig plats. Detsamma gäller t.ex. högtalarutsändningar som sker på enskilt område, t.ex. i en affär, men riktar sig till personer som uppehåller sig på offentlig plats.

EXEMPEL Yttrandefrihet och valaffischering

Genom ett beslut motsatte sig kommunfullmäktige valaffischering på allmän plats och annan plats som stod under kommunens förvaltning. Beslutet ansågs innefatta en otillåten inskränkning av yttrandefriheten. (Se RÅ 1991 ref. 21.)

I den mån syftet är att komma till rätta med återkommande störningar på enskilt område får ingripande i stället ske med stöd av miljölagstiftningens regler för motverkande av olägenheter för människors hälsa.

Tas en offentlig plats i anspråk mera varaktigt för uppställande av t.ex. affischtavlor kan tillstånd krävas enligt 3 kap. 1 § OL.

Högtalarutsändningar eller spridning av reklam från fordon som trafikerar gator torde också kunna angripas med stöd av trafiklagstiftningen (se 4 kap. 7 § trafikförordningen [1998:1276]). Störande musik från fordon kan utgöra ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken) eller förgelseväckande beteende (16 kap. 16 § brottsbalken).

I en dom den 24 april 2019 (mål nr 5873-18 och 5907-18) fann Kammarrätten i Göteborg att böneutrop från en moské – med uppställda villkor – inte stred mot vare sig regeringsformen, konventionen om de mänskliga rättigheterna eller ordningslagen.

Alkoholförtäring

Ett förbud mot alkoholförtäring bör meddelas endast för sådana platser i en kommun där det finns starka skäl för det. Förbudet ska således vara särskilt motiverat från ordningssynpunkt. Det kan gälla området kring ett torg eller någon annan offentlig plats som är livligt trafikerad.

Mot bakgrund av att lokala föreskrifter inte bör lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet bör en lokal föreskrift om alkoholförtäring på offentlig plats begränsas till att gälla förtäring av spritdrycker, vin och starköl. Förtäring av andra alkoholhaltiga produkter som t.ex. alkoglass kan i allmänhet inte anses utgöra ett sådant ordningsstörande beteende som motiverar förbud i lokal ordningsföreskrift.

Lastning, lossning och uppläggning av varor eller gods samt schaktning och grävning

Föreskrifter om lastning och lossning m.m. kan meddelas i lokala föreskrifter i den mån frågan inte faller under trafiklagstiftningen.

Hantering av sådant som förorsakar damm, spill eller dålig lukt

Sådan hantering kan regleras i lokala föreskrifter i den mån störningen inte är av sådan omfattning att den utgör en olägenhet för människors hälsa. I sådant fall blir miljöskyddslagstiftningen tillämplig.

Störande buller

Föreskrifter om störande buller bör komma i fråga endast i de fall då störningar som föreskriften avser att förebygga mera direkt riktar sig mot eller skulle drabba trafikanter på en offentlig plats. I den mån kringboendes nattro störs av bullret får detta lösas med stöd av miljölagstiftningen.

Containrar och återvinningsbehållare

I ordningslagen ges möjlighet att ingripa mot uppställning av containrar. I en lokal ordningsföreskrift kan därför tas in regler om märkning av containrar med ägarens namn, adress, telefonnummer m.m. Detsamma gäller för kärl som ställs upp för återvinnings- eller insamlingsändamål. För sådana anläggningar kan samtidigt krävas tillstånd enligt PBL.

Hållande av hund och katt

Regler om hållande av hund och katt finns i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen). Lagen föreskriver bl.a. att en hundägare ska låta märka sin hund med en bestående märkning så att den kan identifieras. Jordbruksverket ansvarar för att ajourhålla ett nationellt register över hundägare.

Hundägare är skyldiga att registrera sitt ägarskap i registret. Hundregistret får användas för att fastställa vem som äger en hund. Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelser, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska ha direktåtkomst till registret. Eftersom frågan regleras i tillsynslagen bör det numera anses uteslutet att reglera märkning av hundar i lokala ordningsföreskrifter. SKR har tidigare gjort bedömningen att det inte är möjligt att föreskriva märkning av katter genom lokala ordningsföreskrifter. I en nyligen publicerad departementspromemoria (Ds 2019:21) föreslås att kravet på märkning och registrering av hundar från och med den 1 januari 2021 också ska omfatta katter som är födda efter den 31 december 2010.

Det kan däremot finnas behov av att i lokal ordningsföreskrift ta in bestämmelser om sådant som kopplingstvång eller upplockningstvång avseende hundar. Reglerna får inte ges ett vidare geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat. I princip finns inget hinder mot att införa motsvarande lokala föreskrifter om hållande av katt, t.ex. reglera skyldighet för ägare att ta bort kattspilling på offentlig plats, att hålla katt kopplad eller se till att katter inte vistas på t.ex. en lekplats som är offentlig plats. Med hänsyn till övervakningsproblem och de begränsade möjligheterna att ingripa mot överträdelser bör dock lokala föreskrifter om katter meddelas med stor försiktighet och endast om missförhållandena är påtagliga.

Tillfällig försäljning, uthyrningsverksamhet och kringföringshandel

I den mån det finns behov från ordningssynpunkt att reglera tillfällig försäljning på offentlig plats kan den regleras i lokala föreskrifter. Reglerna kan utformas antingen som ett generellt förbud avseende vissa livligt trafikerade platser eller som ett uppställande av krav på tillstånd för att få bedriva tillfällig försäljning på offentlig plats. Möjligheten att reglera tillfällig försäljning innefattar också möjligheten att reglera uthyrningsverksamhet. Ett exempel på sådant som kan regleras är uthyrning av elsparkcyklar på offentlig plats. En sådan föreskrift får inte ges sådan utformning att den inkräktar på den grundlagskyddade näringsfriheten, exempelvis genom att reglera vilken typ av varor/tjänster som får säljas utan att det är motiverat ur ett ordnings- eller säkerhetsperspektiv. Det måste också vara tydligt vilka typer av tillfällig försäljning eller uthyrningsverksamhet som föreskriften reglerar.

EXEMPEL Reglering av handel

Hinder ansågs inte finnas mot att i lokal ordningsstadga ta in bl.a. förbud mot kringföringshandel och varudemonstration på vissa gator och andra allmänna platser (numera offentlig plats) inom en stads centrala delar. (Se RÅ 1960 I 77.)

4.5 Torghandelsföreskrifter

Har kommunen upplåtit en plats till allmän försäljningsplats får kommunen besluta om sådana föreskrifter för platsen som är nödvändiga av ordnings- och säkerhetsskäl. Däremot är kommunen förhindrad att meddela föreskrifter som t.ex. innebär en större inskränkning än den reglering som gäller för handel av visst slag eller för vissa utövare. Regler som gäller för handel med livsmedel, vapen, sprängämne, alkoholdrycker, m.m. gäller således också vid torghandel.

Rätten för en kommun att upplåta område för torghandel anses följa av reglerna i 2 kap. 1 § KL om den kommunala kompetensen. Kommunen är således inte skyldig att upplåta platser för torghandel.

Kommunen har med stöd av bestämmelserna i avgiftslagen rätt att ta ut avgift för upplåtelse av plats på salutorg. Rätten för en kommun att ta ut avgift för olika markupplåtelser behandlas närmare nedan under avsnitt 10.

Torghandel som sker på ett av kommunen för sådan handel avsett område faller utanför kravet på tillstånd enligt OL eftersom platsen utnyttjas för avsett ändamål. Om kommunen inte upplåtit en plats till allmän försäljningsplats krävs tillstånd enligt 3 kap. 1 § OL, om någon vill bedriva handel på platsen. Kommunen kan då i tillståndsärendet utnyttja sin vetorätt och därmed förhindra att tillstånd meddelas.

Har kommunen upplåtit ett område för handel får kommunen meddela ordningsföreskrifter för området. Föreskrifterna kan ta sikte på sådant som tider för försäljningen, tilldelning av försäljningsplatser och renhållning. Föreskrifterna kan tas in i de lokala ordningsföreskrifterna eller i särskilda torghandelsföreskrifter.

För att undvika snedvridning av konkurrensen får inte föreskrifterna utformas så att varuutbudet regleras utöver vad som är påkallat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt.

4.6 Hamnföreskrifter

I 3 kap. 10 § OL har regeringen bemyndigats att meddela de föreskrifter rörande ordningen och säkerheten i en hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen. I de fall hamnen ägs eller förvaltas av en kommun eller ett helägt kommunalt företag får regeringen överlämna åt kommunen att meddela sådana föreskrifter. När det är fråga om hamnar med andra ägarförhållanden får regeringen överlämna åt länsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter. Aktuella bemyndiganden har tagits in i 1 § första stycket (avseende kommuner) respektive 4 § första stycket (avseende länsstyrelser) förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt OL.

I sammanhanget bör framhållas att hamnområde som inte är tillgängligt för allmänheten inte är offentlig plats. Därmed kan inte heller lokala föreskrifter utfärdas för ett sådant område med stöd av OL.

Begreppet hamnområde har inte getts någon enhetlig definition. Med hamnområde kan avses ett område enbart i vattnet eller enbart på land. Hamnområde kan också utgöra ett område som omfattar såväl land som vatten. I hamnföreskrift ska klart anges vilka områden som avses. Detta åstadkoms lämpligen genom en hänvisning till en karta.

Lokala föreskrifter kan utfärdas för såväl stora kommersiella hamnar som mindre småbåtshamnar. I föreskrifterna kan regleras sådant som förbud mot användning av vissa arbetsredskap så att trafiken hindras eller störs, förbud mot uppläggning av gods så att skada eller olägenhet uppstår, skyldighet att forsla bort avfall och att anmäla skada.

För att verksamheten i främst de allmänna hamnarna ska kunna bedrivas i god ordning, snabbt och säkert är det av vikt att innehavaren av hamnen kan ge anvisningar om sådant som lastning och lossning av fartyg, uppläggning av gods och användning av hamnens anordningar. Sådana regler anses inte utgöra ordningsföreskrifter utan villkor som hamninnehavaren ställer upp för att trafikanten ska få nyttja hamnen. Dessa anvisningar vilar på avtalsrättslig grund.

Användningen av offentlig plats

5.1 Allmänna utgångspunkter för krav på tillstånd

I 3 kap. 1 § OL regleras i vilka situationer det krävs Polismyndighetens tillstånd för att få använda offentlig plats. En sådan plats får alltid, utan tillstånd, användas för det ändamål som platsen har upplåtits för. En gata får således användas för allmän trafik så länge inte något annat föreskrivs i trafikföreskrifterna. Tillstånd krävs inte heller om den offentliga platsen används på något annat sätt än det den har upplåtits för men det andra användnings sättet är allmänt vedertaget, dvs. allmänt accepterat. Det är just den aktuella platsen som ska ha använts på ett allmänt vedertaget sätt. Begreppet allmänt vedertaget bör ges en restriktiv tolkning. Det är den som påstår att ett utnyttjande är allmänt vedertaget som har att visa att så är fallet. En sådan användning kan inte tas till intäkt för att en annan plats kan användas tillståndsfritt för motsvarande ändamål.



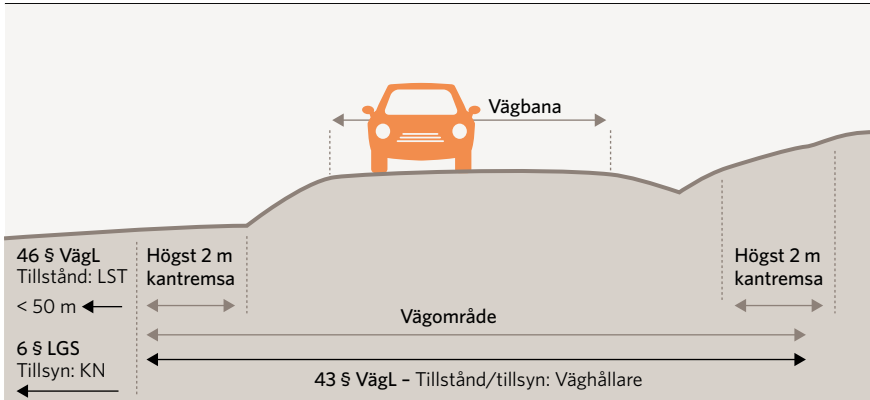
Tillstånd krävs inte heller om den offentliga platsen ska tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Alla dessa tre förutsättningar ska vara uppfyllda för att ianspråktagandet ska vara tillståndsfritt. Vad gäller utsträckningen i tiden kan ett ianspråktagande av platsen under mer än någon timme inte anses vara ett tillfälligt utnyttjande. Det tillfälliga ianspråktagandet kan inte kringgå genom att platsen lämnas under någon timme för att därefter åter utnyttjas. Om utnyttjandet kan anses vara i obetydlig omfattning blir beroende av hur just den aktuella platsen är utformad. Att använda sig av någon kvadratmeter på ett större torg bör anses som obetydlig omfattning. Samma utnyttjande i en trång gångpassage kan däremot inte anses vara ett obetydligt ianspråktagande. Kravet på tillstånd kan inte heller kringgå genom att flera personer som utnyttjar platsen i mindre omfattning byter platser med varandra. Vidare gäller för att krav på tillstånd inte ska föreligga att ianspråktagandet inte inkräktar på sådan användning av den offentliga platsen som sker med stöd av Polismyndighetens tillstånd.

Tillstånd för att ta i anspråk offentlig plats har ansetts i första hand bära krävas för platser som enligt ordningslagen alltid ska vara offentliga platser. Emellertid kan tillstånd krävas också för utnyttjande av andra områden som är tillgängliga för allmänheten och som genom lokala föreskrifter har jämförts med offentlig plats.

Ska den offentliga platsen eller plats som i lokal föreskrift har jämförts med sådan plats användas på ett sätt som kräver tillstånd får ansökan om utnyttjandet göras hos Polismyndigheten.

I 3 kap. 1 § andra stycket OL föreskrivs att krav på Polismyndighetens tillstånd endast gäller sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948). Bestämmelserna i väglagen gäller allmän väg. Till allmän väg räknas, förutom själva vägbanan, också vissa anordningar som hör till vägen. Ett vägområde utgörs av den mark eller det utrymme som tagits i anspråk för väganordning, se figur 1 och avsnitt 2.2.

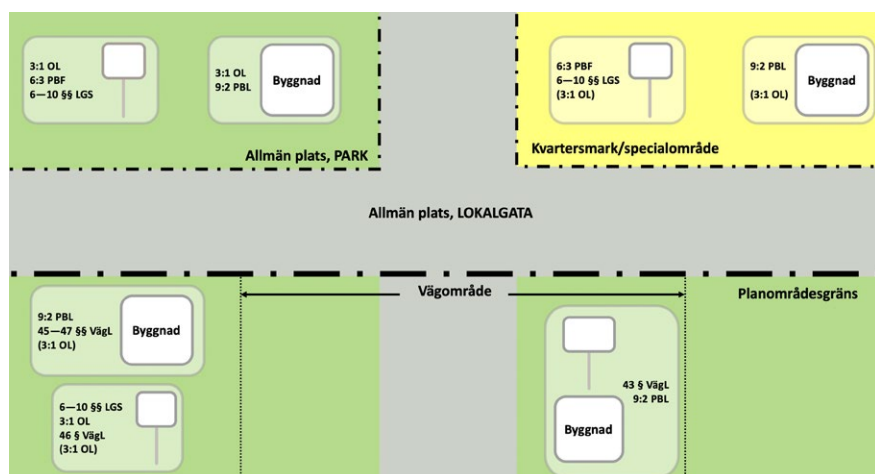
FIGUR 1. Typsektion av vägområde



Inom ett vägområde krävs väghållarens tillstånd bl.a. för att få uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller utföra andra anläggningar (43 och 44 § väg-lagen). Det är antingen Trafikverket eller kommunen som är väghållare för en allmän väg. Väg-lagen innehåller också tillståndskrav för olika åtgärder intill vägområde och inom olika avstånd från ett vägområde (45–47 §§ väg-lagen). Det är länsstyrelsen som prövar ansökningar om tillstånd till sådana åtgärder.

Tillståndskrav för skyltar kan också föreligga enligt lagen (1998:816) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (LGS). I lagen föreskrivs ett generellt tillståndskrav för uppsättning av skyltar varigenom allmänheten avisas från ett visst område som är av betydelse för friluftslivet (5 § LGS). Kommunen är tillståndsmyndighet. Vidare får inte heller tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam eller liknande ändamål finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd från länsstyrelsen (6 § LGS och 2 § förordningen [1998:929] om gatuhållning och skyltning). Sådana anordningar ska tas bort inom fyra veckor från uppsättandet av den som ansvarar för uppsättandet av anordningen, om inte något annat framgår av tillståndet.

Det är kommunen som utövar den omedelbara tillsynen över att bestämmelserna om tillståndskrav enligt LGS följs. Inom ramen för tillsynen får kommunen besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att LGS eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud får vite sättas ut. Bestämmelser om kommunens tillsyn finns i 12 § LGS.



Valreklam och valstugor. Inom/utom DP, offentlig plats resp. vägområde.

Det finns ett antal undantag från tillståndskraven enligt LGS. Undantagen omfattar anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Undantagen omfattar också åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte är lovpliktiga enligt beslut som har meddelats med stöd av PBL.

5.2 Tillstånd kan ges till en juridisk person

Tillståndssystemet är i första hand anpassat för att avse fysiska personer. Det finns emellertid inget som hindrar att en juridisk person meddelas tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats. Om så sker bör det klart framgå vilken fysisk person som företräder den juridiska personen i tillståndsärendet. Detta är avgörande t.ex. om det blir aktuellt att utkräva ansvar. Det finns ingen övre gräns för hur många tillstånd en fysisk eller juridisk person kan beviljas eller inneha samtidigt.

5.3 Kommunens roll i tillståndsgivningen

I 3 kap. 2 § första stycket OL föreskrivs att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Självfallet behöver sådant yttrande inte inhämtas om Polismyndigheten redan av ansökan finner att den ska avslås med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller med hänsyn till trafiken. Det finns två undantag från när Polismyndigheten ska inhämta kommunens yttrande:

1. Ansökan avser mark som förvaltas av någon annan än kommunen.
2. Ansökan avser:
 - a. Andra områden än sådana som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet.
 - b. Marken är avsedd att tas i anspråk enligt ett (civilrättsligt) nyttjandearrangsavtal med kommunen.

Polismyndigheten och kommunerna har olika intressen att bevaka vid tillståndsgivningen. Polismyndighetens huvudsakliga uppgift är att bevaka ordningssynpunkter vid användningen av offentlig plats. Kommunen å sin sida har mera övergripande samhällsintressen att bevaka i detta sammanhang. Kommunalpolitiska ställningstaganden måste också få tillåtas spela in vid användningen av offentlig plats. Sådana ställningstaganden får dock inte inskränka grundlagskyddade fri- och rättigheter. En grundläggande princip i vår rättsordning är näringsfriheten. Begränsningar i denna frihet måste kräva starka skäl. Ett sådant skäl kan vara att konkurrensen kan vara skadlig för konsumenterna. I allmänhet är konkurrens emellertid till fördel för konsumenterna. Riskerar den fasta handeln att slås ut p.g.a. att tillstånd ges till tillfällig handel – som i allmänhet har lägre omkostnader – kan skäl finnas att vägra tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats. Däremot framstår det som tveksamt att vägra en tillfällig försäljare tillstånd med motiveringen att denne riskerar att ”slå ut” en annan tillfällig försäljare som saluför samma sorts eller liknande produkter.

Regleringen innebär att Polismyndigheten är förhindrad att meddela tillstånd till upplåtelsen, om kommunen inte samtycker. Kommunen har således en vetorätt. I detta sammanhang bör påpekas att det vid utfärdande av lokala ordningsföreskrifter kan finnas anledning att överväga om en viss företeelse ska förbjudas inom vissa områden eller om krav på tillstånd ska införas för företeelsen. Ett förbud är generellt inom det område som förbudet gäller. Några undantag kan således inte göras. Krävs tillstånd så är kravet inte nödvändigtvis begränsat till ett visst område och ger därmed kommunen en större frihet att i olika situationer tillstyrka eller avstyrka att tillstånd meddelas.

5.4 Kommunalrättsliga utgångspunkter för hanteringen av ansökningar

Kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige, beslutar om vilka nämnder som ska finnas i kommunen, deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden, om inte något annat anges i lag eller annan författning (5 kap. 1 § första stycket 3 och 6 kap. 2 § första stycket KL). Vissa typer av beslut, exempelvis grunder för taxa och beslut om lokala ordningsföreskrifter måste dock fullmäktige själv fatta (5 kap. 1 § och 2 § andra meningen KL).

Den uppgiftsfördelning mellan nämnderna som fullmäktige beslutar konkretiseras genom att fullmäktige antar reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer (6 kap. 44 § KL).

Inom ramen för sina respektive verksamhetsområden beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen, i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om och i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (5 kap. 3 § KL).

Eftersom en nämnd enbart kan delegera beslut i ärenden/ärendegrupper inom ramen för sitt eget ansvarsområde är det viktigt att ta reda på hur ansvarsfördelningen mellan nämnderna ser ut innan nämnden befattar sig med en viss fråga. Detta kan göras genom att granska nämndernas reglementen och undersöka om det finns några beslut från fullmäktige som kompletterar reglementena avseende nämndernas verksamhetsområden.

5.4.1 Beslutfattande och delegation av ärenden inom kommunala nämnder

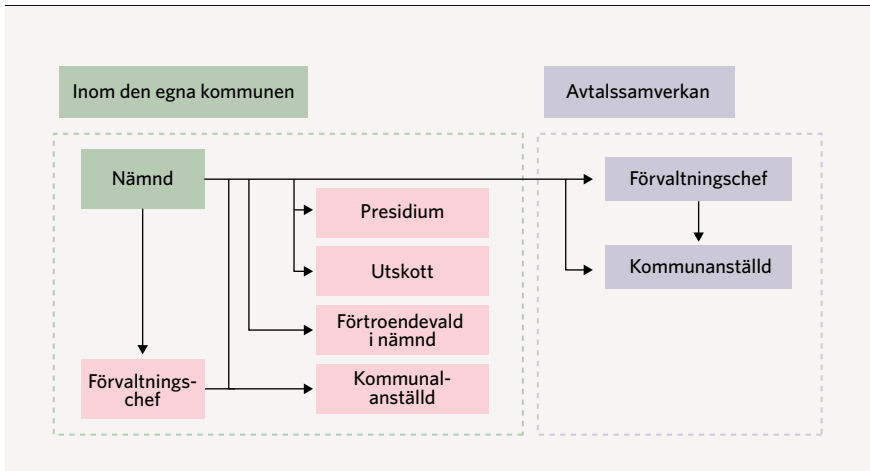
Utgångspunkten för utövande av beslutanderätt i kommunal verksamhet är att beslutanderätten tillkommer nämnden som sådan. Viss speciallagstiftning innehåller dock bestämmelser om beslutanderätt som tillkommer en tjänsteman i egenskap av innehavare av en viss befattning.

I KL ges de kommunala nämnderna möjlighet att delegera beslutanderätten i vissa ärenden/ärendegrupper till nämndens presidium, utskott, enskilda förtroendevalda och/eller anställda inom kommunen. Från och med den 1 juli 2018 går det också att delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner inom ramen för sådan kommunal avtalssamverkan som regleras i KL.

Genom delegering kan nämnden skapa en tydlig och ändamålsenlig uppgiftsfördelning mellan de förtroendevalda i nämnden och tjänstemännen inom förvaltningen. En sådan fördelning kan också främja effektiviteten i handläggningen av ärenden.

Beslut av rent verkställande art (exempelvis uttag av avgift enligt taxa som fastställts av kommunfullmäktige) sker däremot på grundval av den uppgiftsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän som måste finns för att den kommunala verksamheten ska fungera och varken kan eller behöver delegeras för att tjänstemännen ska kunna utföra uppgiften. Ett beslut om yttrande till Polismyndigheten i ett ärende om ansökan om upplåtelse av offentlig plats innehåller däremot ett så pass stort utrymme för självständiga bedömningar att det är fråga om utövande av s.k. verklig beslutanderätt som kräver delegering från nämnden för att en tjänsteman eller annan delegat ska få utföra uppgiften.

FIGUR 2. Delegering av beslutanderätt inom en nämnd



Ärenden och ärendegrupper som omfattas av delegationsförbud och undantaget för delegering av beslut i brådskande ärenden

Kommunallagen innehåller ett förbud mot delegering av vissa typer av ärenden. Dessa delegeringsförbud är tillämpliga i den kommunala handläggningen av ärenden om tillstånd till att ta i anspråk offentlig plats.

Vissa av de ärendegrupper som omfattas av delegationsförbud är relativt allmänt beskrivna i lagtexten. I praktiken innebär det att omfattningen av det tillåtna området för delegation är beroende bl.a. av vilka ärendetyper som är mest vanligt förekommande hos nämnden och kommunens storlek. Vilka ärendetyper som omfattas av delegationsförbud framgår av 6 kap. 38 § KL.

Krav på särskild protokollföring av ärenden som överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL

När beslutet i ett delegerat ärende kan överklagas genom laglighetsprövning ska beslutet protokollföras särskilt. Det är upp till varje kommun att bestämma hur protokollen ska utformas och vad de ska innehålla. Protokollen kan innehålla allt ifrån fullständiga beslut med motivering och andra uppgifter, till enbart en förteckning över att beslut har fattats i vissa ärenden. Eftersom protokollen ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan måste hänsyn tas till bl.a. bestämmelser i dataskyddslagstiftningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om personuppgifter respektive sekretess. Protokollens utformning kan därför komma att variera beroende på vad det är för typ av beslut som protokollet avser. Av rättssäkerhetsskäl måste besluten dock alltid kunna identifieras. Det kan till exempel göras genom att ärendets diarienummer och rubrik anges i det tillkännandegivande som anslås.

5.5 Polismyndighetens roll i tillståndsgivningen

Upplåtelse av offentliga platser med stöd av 3 kap. 1 § OL sker som en följd av Polismyndighetens ensidiga beslut, och inte p.g.a. ett avtal mellan en upplåtare och en nyttjanderättshavare. Beslutet om upplåtelse utgör således ett uttryck för samhällets maktbefogenheter som kommer till stånd och får rättsverknningar mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte genom ett civilrättsligt avtal. Upplåtelse av en offentlig plats enligt OL utgör därmed ett slags offentligrättslig upplåtelse. Det innebär i sin tur att de allmänna reglerna om nyttjanderätt i jordabalken inte är tillämpliga vid upplåtelse av offentlig plats genom Polismyndighetens tillstånd.

Av dåvarande Regeringsrättens praxis framgår det att kommunen inte har någon rättslig möjlighet att ingå civilrättsliga nyttjanderättsavtal avseende offentlig plats eller allmän hamn som står under kommunens förvaltning i de fall då ianspråktagandet kräver tillstånd enligt ordningslagen (RÅ 1949 ref. 10, RÅ 1980 Bb 247 samt RÅ 1992 ref. 87). Ett visst utrymme att avtala om andra frågor än själva upplåtelsen och avgiften torde dock finnas. Regeringsrätten redogjorde för detta på följande sätt: *Det sagda innebär naturligtvis inte, att det skulle vara generellt otillåtet för en kommun att som ett moment i en komplex uppgörelse med ett enskilt subjekt behandla frågor om nyttjande av allmän plats och att i en sådan uppgörelse ta in föreskrifter om ersättning för parternas åtaganden. Avtalet får dock inte innefatta en markupplåtelse eller innehålla föreskrifter, som i realiteten avser ersättning för sådant ianspråktagande av allmän platsmark för vilket polismyndigheten har att meddela tillstånd och avgift kan komma i fråga enligt avgiftslagen.*

Polismyndighetens prövning är begränsad till frågan om hinder mot bifall till ansökan finns med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till trafiken. Andra förhållanden, t.ex. om en viss verksamhet kan utgöra en olägenhet för människors hälsa som i sig inte innebär en säkerhetsrisk eller ordningsstörning, och som det ankommer på någon annan att pröva ligger i princip utanför Polismyndighetens prövning.

Begreppet allmän ordning och säkerhet rymmer en mängd olika faktorer som Polismyndigheten har att beakta vid tillståndsprövningen. Som exempel kan nämnas att myndigheten har att bedöma om en verksamhet kan medföra för omgivningen störande buller som kan anses utgöra en säkerhetsrisk eller ordningsstörning, t.ex. vid ansökan om tillstånd till skjutning, sprängning eller användande av pyrotekniska varor. Vid ansökan om att få sätta upp affischer på offentlig plats har Polismyndigheten att beakta om en affisch har en sådan utformning att den kan vara störande för trafikanterna på platsen. På senare tid har s.k. ljusstavlor utmed allmänna vägar blivit ett allt vanligare fenomen. Sådana tavlor hanteras som huvudregel inom ramen för prövning enligt väglagen

i stället för OL. Vidare ligger i begreppet allmän ordning och säkerhet att Polismyndigheten har att bedöma sökandens personliga lämplighet i de fall där denna har betydelse för prövningen i tillståndsärendet. Om sökanden inte är lämpad att bedriva den tilltänkta verksamheten, kan det nämligen befaras att kravet på allmän ordning och säkerhet inte kommer att bli tillgodosett.

Avser ansökan tillstånd att ta i anspråk offentlig plats för visst ändamål, ska särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse. Polismyndigheten kan förena ett tillstånd med villkor. Dessa ska ta sikte på den allmänna ordningen och säkerheten eller behövas av hänsyn till gångtrafiken.

Polismyndigheten har också möjlighet att meddela villkor rörande ordningsfrågor när tillstånd till ianspråktagandet av offentlig plats inte krävs enligt OL men sådant krav följer av lokala ordningsföreskrifter.

I de fall verksamheten på en offentlig plats inte kräver tillstånd, vare sig enligt OL eller lokal föreskrift, finns det inte någon möjlighet för Polismyndigheten att besluta om villkor. Om t.ex. en reglering av handeln på offentlig plats skulle visa sig nödvändig, bör detta sålunda ske genom lokala föreskrifter. Även i fråga om torghandeln kan de föreskrifter som behövs från ordningssynpunkt meddelas i form av lokala föreskrifter.

Polismyndighetens villkor får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Tillståndskravets omfattning

6.1 Tillstånd i samband med allmän sammankomst eller offentlig tillställning

Enbart det förhållandet att offentlig plats tas i anspråk för en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning medför inte att bestämmelserna i 3 kap. 1 § OL om krav på tillstånd för att få använda offentlig plats blir tillämpliga. Först i och med att platsen tas i anspråk genom särskilda anordningar, t.ex. uppförande av en scen eller annan anläggning eller skrymmande musik-anläggning eller uppställande av bokbord, stånd o.d., blir bestämmelserna om krav på tillstånd för ianspråktagandet tillämpliga. Det innebär också att föreskrifterna i 3 kap. OL om skyldighet för Polismyndigheten att inhämta yttrande från kommunen och om den kommunala vetorätten då blir tillämpliga.

Reglerna om krav på tillstånd för att ta i anspråk offentlig plats kan bli tillämpliga vid framförande av gatumusik om platsen tas i anspråk genom särskilda anordningar. Som exempel kan nämnas att bestämmelserna blir tillämpliga när gatumusikanter på den offentliga platsen placerar större instrument såsom orglar och trummor eller olika anordningar för instrumenten eller ljudförstärkande anläggningar.

6.2 Krav på tillstånd enligt ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift

På samma sätt som OL:s bestämmelser om när tillstånd krävs för att ta i anspråk offentlig plats inte är uttömmande krävs inte heller att en lokal ordningsföreskrift är uttömmande i denna del. Dock måste hållas i minnet att den lokala föreskriften ska fylla ut eller vara mer detaljerad än lagens bestämmelser på området. Om den lokala föreskriften ställer upp krav på tillstånd vid uppsättande av affischer och banderoller bör detta i tillståndsprocessen inte tolkas som en

uttömmande föreskrift. Att t.ex. ”klä in” eller på annat sätt utsmycka offentlig plats torde således regelmässigt kräva tillstånd. En annan företeelse som från tid till annan har förekommit, och som bör kräva tillstånd, är utsmyckning med s.k. rondellhundar när det inte är fråga om vägområde för allmän väg. Det krävs inte heller att sådana företeelser som nämnts här har markkontakt för att tillståndskrav ska föreligga. Det avgörande är om företeelsen kan anses vara ordningsstörande eller om tillstånd är befogat med hänsyn till trafiken.

Mot bakgrund av att överträdelser av lokala ordningsföreskrifter är belagda med straff i 3 kap. 22 § OL måste en extensiv tolkning av en lokal ordningsföreskrift tillämpas med försiktighet för att inte legalitetsprincipen ska åsidosättas.

I de situationer där tveksamhet kan uppkomma om en viss företeelse kräver tillstånd eller inte bör Polismyndigheten inhämta kommunens synpunkter. Anser Polismyndigheten ensidigt att tillstånd inte krävs för dispositionen av platsen bör kommunen kunna upprätta ett civilrättsligt avtal som reglerar nyttjandet av platsen och ersättningen för detta.

När en operatör ställer ut elsparkcyklar och liknande i grupp på offentlig plats krävs i allmänhet tillstånd redan enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § OL. Genom lokal föreskrift kan kommunen också föreskriva tillståndsplikt eller förbud för själva uthyrningen av elsparkcyklarna som sker på offentlig plats.



Om det görs en ansökan om tillstånd till ianspråktagande av en kommunalt förvaltd offentlig plats kan kommunen ställa upp villkor om var elsparkcyklarna ska återlämnas efter uthyrningen. Polismyndigheten har också möjlighet att på eget initiativ ta in sådana villkor i tillståndsbeslutet. Motivet till att ta in sådana villkor i tillståndsbeslutet är att elsparkcyklarna ofta lämnas på GC-vägar, trottoarer eller andra platser där de medför en risk för olyckor. Polismyndigheten ska vid tillståndsgivningen ta särskild hänsyn till gångtrafikens intresse. Om operatören inte följer villkoren i tillståndsbeslutet kan detta bl.a. återkallas.

De ovanstående möjligheterna kan tillämpas i förhållande till operatören/tillståndshavaren. När den enskilde hyrestagaren lämnar en elsparkcykel på en offentlig plats och detta skapar oordning eller olycksrisker får i stället ingripande ske med stöd av t.ex. trafiklagstiftningen.

Tillståndskrav enligt OL och beslut enligt annan lagstiftning

En fråga som aktualiserats på senare tid är om ett offentlighetsrättsligt beslut enligt annan lagstiftning än OL i sig ger beslutets adressat en rätt att ianspråka ett visst markområde utan hinder av bestämmelserna om tillståndskrav enligt 3 kap. OL. Huvudregeln är att tillståndskrav enligt olika lagstiftningskomplex gäller parallellt och oinskränkt i förhållande till varandra, om det inte finns ett uttryckligt undantag i någondera. Detta medför att det kan krävas flera olika typer av tillstånd för en och samma markdisposition. Bland annat finns i 44 § tredje stycket väglagen ett undantag från tillståndskraven enligt den lagen som bekräftar förekomsten av huvudregeln. (Se dessutom t.ex. p. 18 i NJA 2013 s. 795.)

EXEMPEL NJA 2013 s. 795

Sammanfattningsvis innebär det anförda att ledningsrätt kan upplåtas också inom allmän plats och att de särskilda intressen som är knutna till den allmänna platsen får föras in i bedömningen enligt ledningsrättslagen. Att tillstånd kan sökas enligt ordningslagen kan därför inte i sig leda till att en ansökan om ledningsrätt avslås. I den meningen har ordningslagen inte något företräde framför ledningsrättslagen. Frågan om det utöver ett ledningsbeslut krävs ett tillstånd enligt ordningslagen är en sak för sig och prövas inte i ett ärende enligt ledningsrättslagen.

En sådan ordning är inte unik i fråga om markdispositioner. Krav på olika tillstånd för en och samma åtgärd återfinns på flera olika områden. Som exempel kan nämnas mer permanent uppställning av matvagnar eller s.k. food trucks. En sådan åtgärd är som huvudregel bygglovspliktig och kräver tillstånd enligt 3 kap. 1 § OL om den sker på offentlig plats. Verksamheten förutsätter dessutom registrering enligt livsmedelslagstiftningen.

7.1 Tillstånd enligt PBL

Sedan mitten av 1950-talet är det genom domstolarnas praxis klarlagt att byggnadsnämnden inte har möjlighet att pröva om bygglovssökanden har äganderätt eller annan förfoganderätt till den mark som avses med ansökan. Motiveringen till detta anses vara att förfarandet hos nämnden inte är så anordnat att det lämpar sig för en civilrättslig prövning. Det sagda kan illustreras med två exempel från senare tids rättspraxis.

EXEMPEL Åtgärder på grannens mark var inget hinder för bygglov

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2013 i mål nr P 1017-13 prövades en ansökan om bygglov i efterhand för stödmurar som en fastighetsägare hade utfört på grannfastigheten utan föregående tillstånd av ägaren till den sistnämnda. MÖD uttalade att den omständigheten att stödmurarna var belägna på grannfastigheten inte i sig var skäl att neka bygglov, eftersom det enligt den nuvarande plan- och bygglagen inte finns något krav på att sökanden har rådighet över marken för att bygglov ska beviljas.

EXEMPEL Bygglövsprövningen behandlar inte frågor om markåtkomst

I RÅ 2006 not. 6 (rättsprövning) hade en byggnadsnämnd beslutat om bygglov (enligt 1987 års plan- och bygglag) för telemaster med tillhörande teknikbyggnader på ett antal olika fastigheter varav ingen tillhörde sökanden. Ägarna till vissa av fastigheterna där masterna skulle placeras överklagade beslutet och anförde bl.a. att byggandet av masterna och teknikbyggnaderna skulle innebära ett oacceptabelt intrång i klagandenas äganderätt. Regeringsrätten uttalade att ett bygglovsbeslut inte innebär ett ställningstagande till frågan om sökanden har uppfyllt alla de krav som kan finnas för att få bygga på en viss plats och att en fråga som inte prövas i ärenden om bygglov är om sökanden har rätt att förfoga över den mark som ansökningen avser.

När ett lov lämnas som avser en åtgärd på en offentlig plats inom detaljplanelagt område medför det dessutom att den allmänna användningen som platsen har upplåtits för får ge vika för den enskilda användningen som avses med bygglovet. Ett lovbeslut kan därmed typiskt sett inte anses innebära en upplåtelse som stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för enligt OL:s terminologi. Sedan den 1 juli 2017 krävs det inte bygglov för:

- › Vissa byggnader som placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till, placeras på platsen högst tre månader, inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter (9 kap. 3 a § PBL).
- › Vissa fristående väderskydd för kollektivtrafiken, om byggnaden inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter (9 kap. 3 a § PBL).

Sammanfattningsvis ger ett lovbeslut i sig inte sökanden rätt att ta den avsedda marken i anspråk. Frågan om äganderätt eller annan särskild rätt till marken som ansökan avser ska överhuvud taget inte behandlas i en bygglovsprövning. Det råder därmed parallella tillståndskrav enligt PBL och 3 kap. OL.

7.2 Gräv tillstånd och markavtal

Offentliga platser inom detaljplanelagt område karaktäriseras av att de är upplåtna för *allmän användning*. Sådan användning kan vara exempelvis gata, park, naturområde etc. En användning som innebär en störning av den offentliga platsens funktion på så sätt att den tas i anspråk för att tillgodose ett enskilt behov (t.ex. uppställning av en byggnadsställning som ska användas för renovering av en byggnad på kvartsmark) omfattas som huvudregel av tillståndskrav enligt 3 kap. 1 § första stycket OL. Självklart förutsatt att det inte är fråga om ett sådant tillfälligt ianspråktagande som är undantaget från tillståndskravet.



Kommunens egna användning av den offentliga platsen kan ibland vara befriat från krav på tillstånd. En förutsättning för att ett sådant ianspråktagande ska vara tillståndsfritt är att verksamheten är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet som förvaltare av den offentliga platsen. Även om det är en entreprenör som utför arbetena omfattas användningen inte av tillståndskravet.

I motiven till OL anges att ett ianspråktagande [av offentlig plats inom detaljplanelagt område] i enlighet med det ändamål för vilket den offentliga platsen har upplåtits genom beslut i detaljplan eller i någon annan ordning aldrig kräver tillstånd.

I förarbetena (prop. 1992/93:210 s. 274) görs följande uttalande avseende vilka arbeten som inte omfattas av tillståndskraven.

”Tillstånd krävs inte heller för gatuarbeten och ledningsarbeten. Nödvändiga arbeten på gatumark måste naturligtvis kunna utföras för att marken skall kunna nyttjas på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket marken har upplåtits. Gatuarbeten och ledningsarbeten är således inte en sådan för ändamålet med gatumarksupplåtelsen främmande verksamhet att tillstånd av polismyndigheten behövs.”

Av uttalandet följer att arbeten som är nödvändiga för att upprätthålla den tekniska standard som krävs för platsens funktion inte kommer att omfattas av tillståndskravet enligt 3 kap. 1 § OL. Uttalandet gäller särskilt gatu- och ledningsarbeten men bör även kunna tillämpas avseende arbeten på andra offentliga platser än gator. Tillståndsfria ianspråktaganden skulle exempelvis kunna handla om avspärrning av arbetsområden, uppställning av containrar eller anordnande av materialupplag inom sådana områden. Inte heller krävs tillstånd för kommunen att vidta övriga åtgärder som krävs för att fullgöra sina skyldigheter som förvaltare av den offentliga platsen i anledning av sådana arbeten som krävs för att upprätthålla dess funktion. Exempel på sådana åtgärder kan vara att ett schakt på en trottoar eller i en gata behöver spärras av under tiden som arbetena pågår. Exempel på kommunala verksamheter som däremot är tillståndspliktiga är större upplag av sand för vinterväghållning eller löv – förutsatt att upplaget ska användas för att tillgodose behov för flera olika platser.

Begreppet ”arbetsområde” används ofta inom entreprenadrätten och definieras ofta som *område som under entreprenadtiden står till entreprenörens disposition för entreprenadens utförande* (Terminologicentrum TNC: Plan- och byggtermer 1994, TNC 95). Vid tillämpningen av OL bör begreppet i stället bara anses omfatta *det område som behöver tas i anspråk för utförande av ett visst arbete på en viss offentlig plats när arbetet avser åtgärder för att underhålla platsen eller upprätthålla dess funktion*. Därmed omfattas byggbodar etc. som etableras utanför det egentliga arbetsområdet av tillståndskravet. Utanför det tillståndsfria området faller således sådant som inte har ett omedelbart samband med arbetena på den aktuella platsen eller genomförs utanför arbetsområdet.

Annorlunda förhåller det sig med sådana bygg- eller anläggningsarbeten som inte har ett samband med den offentliga platsens funktion. Denna kategori innefattar sådana arbeten som tar den offentliga platsen i anspråk för ett enskilt syfte. Som exempel kan nämnas att tillståndskravet gäller för anordnande av byggställningar på en trottoar vid renovering av en byggnad och avstängning av en hel eller en del av en offentlig plats för att ta upp ett schakt i samband med grundarbeten. Motsvarande gäller för uppställning av containrar eller anordnande av materialupplag i samband med arbetet. Alla arbeten som inte är föranledda av den offentliga platsens funktion omfattas därmed av tillståndskraven eftersom den offentliga platsen tas i anspråk för ett enskilt ändamål.

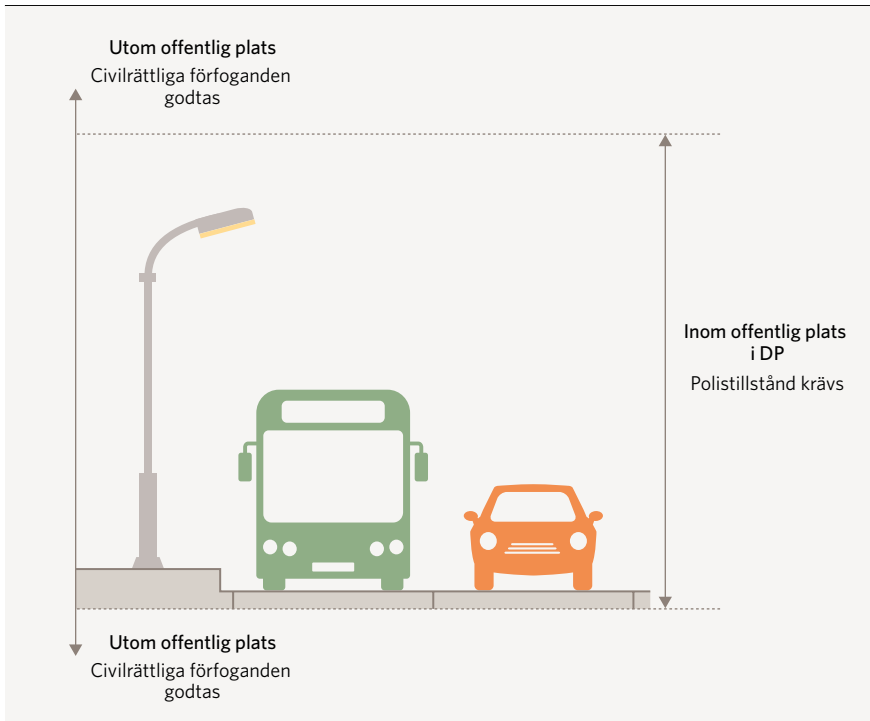
I sammanhanget ska nämnas att arbete som inte kräver tillstånd enligt OL ändå kan kräva tillstånd enligt annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juni 2015 i mål nr P 3850-15 där domstolen kom fram till att 22 s.k. byggbodar, uppställda i anslutning till en byggarbetsplats under en tidsperiod om ca 1,5 år utgjorde bygglovspliktiga byggnader.

En konsekvens av att t.ex. gatuarbeten inte omfattas av tillståndskravet är att de inte per automatik kommer till Polismyndighetens kännedom genom en tillståndsansökan. Avstängningar av gator och etableringar på offentlig plats påverkar dock ofta framkomligheten och får därmed betydelse både för polisens och andra blåljusmyndigheters verksamhet. Vid planeringen av arbetena behöver därför kommunen säkerställa att den samråder med nämnda myndigheter.

När allmännyttiga ledningar dras fram i tätorter sker det, sedan lång tid tillbaka, normalt i gatumark och annan allmän platsmark. Det är i de flesta fall önskvärt och ändamålsenligt att använda dessa utrymmen för ledningsändamål. Genom att ledningarna försörjer den omgivande bebyggelsen med el, VA, telefoni, internet etc. tjänar de ett allmänt ändamål vars tillgodoseende för kommunen själv utgör ett viktigt intresse.



FIGUR 3. Tillstånd till användning av offentlig plats och andra områden



Rätten att nyttja utrymmet under den offentliga platsen regleras normalt i ett nyttjanderättsavtal (markavtal). Det beror på att tillståndskravet i 3 kap. 1 § OL bara gäller offentliga platser. Utrymmet under en offentlig plats är inte offentlig plats, förutom i den mån det har tagits i anspråk för t.ex. en vägkropp som hör till en gata. Utrymmen under, eller över, en offentlig plats kan således upplåtas genom nyttjanderättsavtal.

Innan ledningsägaren utför grävarbeten eller andra arbeten som innebär ingrepp i kommunens mark eller i kommunaltekniska anläggningar behöver kommunens tillåtelse inhämtas (grävstillstånd). Genom ett sådant medgivande ger kommunen sin tillåtelse till att utföra arbeten som har en påverkan på kommunens egendom. Ett grävstillstånd är ett civilrättsligt medgivande. Något tillstånd enligt OL krävs inte för själva grävarbetet. Om den offentliga platsen utanför arbetsområdet behöver tas i anspråk t.ex. för uppställning av redskapsbodar krävs däremot Polismyndighetens tillstånd.

Handläggning av ansökan hos Polismyndigheten

8.1 Ansökan lämnas in

Polismyndigheten är tillståndsmyndighet för ansökningar om användning av offentlig plats. En ansökan ska därmed alltid ges in dit. Det gäller oavsett om det är kommunen eller någon annan som förvaltar den offentliga platsen. Samtidigt som ansökan ges in ska också en avgift för handläggningen betalas till Polismyndigheten. Även kommunerna är skyldiga att betala ansökningsavgift. Avgift ska betalas för varje upplåtelseärende. Avgift tas ut enligt vad som närmare föreskrivs i förordningen (1993:1631) om avgifter för vissa ärenden enligt ordningslagen (1993:1617). Ansökningsavgiften ska betalas oavsett om ansökan bifalls eller avslås. Polismyndigheten påbörjar inte handläggningen av ärendet innan avgiften har betalats. Om sökanden inte betalar avgiften föreläggs sökanden att betala avgiften inom en viss tid vid äventyr av att ansökan avvisas. Ett avvisningsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. (Se 11 § avgiftsförordningen [1992:191].)

8.2 Den inledande granskningen

Det första steget i handläggningen är att kontrollera om den sökta användningen kräver tillstånd. Normalt sett kan man utgå från att så är fallet men frågan bör ändå uppmärksammas. Om användningen inte kräver tillstånd ska Polismyndigheten avvisa ansökan.

Sökanden kontrolleras i belastningsregistret och misstankeregistret, om det behövs för att kunna bedöma om tillstånd ska vägras med hänsyn till risk för fara för allmän ordning och säkerhet eller trafiksäkerheten. Kontrollen görs inom ramen för prövningen av sökandens personliga lämplighet. Därefter kontrolleras om platsen som ansökan avser uppfyller förutsättningarna för det sökta ändamålet och att platsen inte omfattas av ett redan beviljat tillstånd. I vissa fall ska också Polismyndigheten inhämta yttrande från kommunen (3 kap. 2 § OL).

8.3 Kommunens yttrande - när det ska inhämtas

Oftast ska Polismyndigheten inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Kommunens yttrande ska emellertid inte inhämtas om den aktuella marken förvaltas av någon annan än kommunen, t.ex. en privatperson, eller om marken avser annan kvartersmark än områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om den har upplåtits för detta ändamål och är tillgänglig för allmänheten. Beträffande sist nämnda områden uppställs som ytterligare villkor för att kommunens yttrande inte ska inhämtas att marken är avsedd att tas i anspråk enligt nyttjandearräsavtal med kommunen (3 kap. 2 § andra stycket OL). Vad kommunens yttrande kan innehålla framgår av avsnitt 9.3.

8.4 Handläggningen i sak

För att avgöra om platsen är lämplig kan handläggaren behöva besöka platsen som ansökan avser. Handläggaren kan också kontakta den lokala operativa polisverksamheten för att få information om tidigare erfarenheter av användning av den offentliga platsen och om kommande förutsättningar för den rent polisoperativa planeringen. Denna information kan sedan användas för att bedöma om det finns behov av att förena tillståndet med villkor.

8.5 Kommunicering med sökanden och kommunikation med andra berörda

Det material som inhämtas i ärendet som är av betydelse för beslutet i ärendet kommuniceras därefter med sökanden som ges tillfälle att yttra sig över detta inom en bestämd tid (25 § FL). Vid behov sker även ytterligare dialog med sökanden. Vanligtvis sker kommunikationen mellan Polismyndigheten och kommunen eller andra berörda per e-post och ibland per telefon. Även muntliga uppgifter ska dokumenteras, om de kan ha betydelse för beslutet i ärendet (27 § FL).

Om kommunen har ställt upp villkor för tillstyrkan i sitt yttrande ska tillståndet förenas med dessa villkor. Polismyndigheten har således inte möjlighet att bortse från villkor som kommunen ställer upp. Har kommunen förenat sitt yttrande med ett villkor som kommunen saknar befogenhet att ställa upp bör Polismyndigheten avslå ansökan. Likaså måste Polismyndigheten avslå ansökan, om kommunen har ställt upp ett villkor som är olämpligt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller till trafiken. I en sådan situation bör Polismyndigheten begära in ett kompletterande yttrande från kommunen för att ge kommunen tillfälle att ta ställning till om medgivande kan ges utan det otillåtna eller olämpliga villkoret.

8.6 Beslutet och dess innehåll

Tillståndsärendet avslutas genom att beslut fattas i ärendet. Avstyrker kommunen ansökan får tillstånd inte lämnas.

Polismyndighetens beslut ska vara riktat till tillståndshavaren och vara utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att efterleva. Vidare måste det av beslutet framgå vad som utgör villkor respektive upplysningar. (Se JO:s beslut den 4 december 2018, dnr 5958-2017.)

I sådana ärenden där kommunen har yttrat sig ska beslutet innehålla en upplysning om möjligheten att också överklaga kommunens beslut om yttrande i ärendet genom laglighetsprövning (3 kap. 16 § andra stycket OL resp. 13 kap. KL). Polismyndighetens upplysningsskyldighet har tillkommit i syfte att minimera risken för att överklagandetiden hinner gå ut innan sökanden får vetskap om möjligheten att överklaga det kommunala beslutet. Det finns däremot ingen motsvarande skyldighet för kommunen att ta en sådan upplysning i sitt yttrande.

8.7 Expediering

Efter det att beslutet i ärendet har fattats ska sökanden underrättas om innehållet i beslutet och hur ett överklagande går till. Underrättelse om beslutet får ske genom delgivning. (Se 33 § FL.) Polismyndigheten expedierar som regel besluten till sökanden, kommunen och till berört lokalpolisområde.

8.8 Överklagande av beslutet i tillståndsärendet och beslutets giltighet

Sökanden kan överklaga Polismyndighetens beslut i tillståndsärendet till förvaltningsrätt. Om ansökan har avslagits med hänvisning till att kommunen har utnyttjat sin vetorätt får Polismyndighetens beslut dock inte överklagas. Kommunens beslut kan däremot överklagas genom laglighetsprövning av den som är kommunmedlem.

Har kommunen inte utnyttjat sin vetorätt i ärenden om markupplåtelser finns en möjlighet att överklaga såväl kommunens som Polismyndighetens beslut.

Ett beslut om tillstånd till upplåtelse av offentlig plats gäller omedelbart, om inte Polismyndigheten har beslutat något annat i tillståndsärendet (3 kap. 28 § OL).

8.9 Uppföljning av att tillståndet och villkoren i detta följs

Efter det att tillstånd har meddelats är det Polismyndigheten som ansvarar för tillsynen av att tillståndsbeslutet och uppställda villkor följs. Polismyndigheten har flera olika möjligheter att komma till rätta med överträdelser av tillstånd (se kapitel 12–14).

Handläggningen hos kommunen

Handläggningsprocessen för upplåtelser av offentlig plats innebär att kommunen, i teorin, får kännedom om en viss ansökan först när Polismyndigheten inhämtar kommunens yttrande över den. I praktiken är det dock vanligt förekommande att det sker direktkontakt mellan sökanden och kommunen både innan och under Polismyndighetens handläggning av ansökan. Sådana kontakter kan betydligt underlätta handläggningen av tillståndsärendet. Genom kommunens yttrande i tillståndsärendet tillkännager kommunen dock sin slutliga inställning till ansökan. Notera att kommunens veto inte behöver motiveras.

I kommunens kontakter med sökanden är det viktigt att betona att det är Polismyndigheten som är tillståndsmyndighet. Kommunen bör informera om avgifter och kommunens inställning till tidigare, liknande ansökningar. Det följer av reglerna om förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet (6 § FL).

Tidsåtgången för kommunens hantering varierar beroende på upplåtelsens komplexitet och vilken offentlig plats den avser. Det tar typiskt sett längre tid att handlägga ett ärende som avser en större åtgärd i ett centralt läge än en mindre åtgärd i ett glesbebyggt område. Tidsåtgången kan också vara beroende på kommunens storlek och antalet ärenden som måste hanteras samtidigt. I normalfallet kan man räkna med att handläggningstiden uppgår till några veckor. I mer komplicerade ärenden kan det handla om månader innan arbetet med yttrandet är klart. Det kan vara en bra service till de sökande att informera på kommunens hemsida om vilka handläggningstider som typiskt sett gäller för olika typer av upplåtelser.

9.1 Den inledande granskningen

När remissen från Polismyndigheten kommer in till kommunen sker en första genomgång av handlingarna. Denna genomgång syftar till att säkerställa att handlingarna innehåller alla uppgifter som kommunen behöver för att kunna ta ställning till ansökan. Om något saknas bör Polismyndigheten så snart det är möjligt ombes att komplettera remissen. För att kommunen ska kunna ta ställning till en ansökan behövs typiskt sett följande uppgifter:

- › Verksamhetens omfång i tid och rum.
- › Kartskiss över berört område.
- › Kontaktuppgifter till ansvarig anordnare.

Behöver kommunen längre tid än den av Polismyndigheten utsatta för att besvara remissen är det viktigt att kommunen kontaktar Polismyndigheten och ber om anstånd med att lämna yttrandet. Samtidigt bör också skälet till begäran och hur lång tid kommunen behöver för att ta fram yttrandet uppges. Denna hantering sker ofta digitalt. Vid denna kommunikation kan det vara lämpligt att bifoga även annan information kring ärendet som kan vara till nytta i Polismyndighetens handläggning. Om exempelvis sökanden kontaktats för justeringar av ansökan, som inte kräver Polismyndighetens godkännande kan informationen bifogas i samband med denna kommunikation. Polismyndigheten kan fortsätta handläggningen först när kommunens yttrande har kommit in till myndigheten.

Vid den inledande granskningen bör också kommunen kontrollera vem som förvaltar platsen, om den är belägen inom detaljplanelagt område och om det är allmän plats. Kommunen har som huvudregel bättre tillgång till kartunderlag som stöd för bedömningen än Polismyndigheten. Om ansökan avser mark som inte står under kommunens förvaltning bör Polismyndigheten få denna information så snart som det är möjligt för att handläggningen inte ska dra ut på tiden i onödan. Oklarheter kring definitioner hanteras i regel genom dialog mellan kommunen och Polismyndigheten. Polismyndigheten gör dock det slutliga ställningstagandet inom ramen för prövningen av tillståndsårendet.

9.2 Handläggningen i sak

När kommunen har fått in de nödvändiga uppgifterna så påbörjas arbetet med yttrandet. I detta skede utreds platsen och den sökta användningen utifrån kommunens riktlinjer och styrdokument om upplåtelser av offentlig plats. Vid behov remitteras ärendet till andra nämnder inom kommunen som berörs av ansökan. På så sätt kan den ansvariga nämnden lämna ett yttrande som är utarbetat med hänsyn till alla de intressen som kommunen bör bevaka i tillståndsårendet.

Under handläggningen kan nya frågor uppkomma som behöver besvaras av sökanden innan en samlad bedömning av ärendet kan göras. Denna kontakt och informationsinhämtning sker i praktiken mellan kommunen och sökanden. Om kommunen behöver längre tid på sig än vad som angetts i remissen för att yttra sig i ärendet ska kommunen begära anstånd med yttrandet hos Polismyndigheten.

När utredningen är komplett skrivs ett yttrande. Ofta upprättas yttrandet i en färdig mall som kan se olika ut beroende på om remissen tillstyrks eller avstyrks.

9.3 Kommunens yttrande - innehåll

Kommunens roll i tillståndsprocessen är att bedöma den remitterade ansökan utifrån de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (3 kap. 15 § OL). De lokala förhållandena, liksom den politiska målsättningen inom kommunen, måste kunna få ha avgörande betydelse för kommunens ställningstagande. Bedömningen mynnar ut i ett ställningstagande i form av ett yttrande till Polismyndigheten. Kommunens yttrande kan vara av tre olika slag:

- ✦ Avstyrkande – ansökan får inte bifallas.
- ✦ Tillstyrkande utan villkor – ansökan får bifallas, med de eventuella villkor som Polismyndigheten själv ställer upp.
- ✦ Tillstyrkande med villkor – ansökan får bifallas under förutsättning att de villkor som kommunen anger tas in som villkor i tillståndsbeslutet tillsammans med de eventuella villkor som Polismyndigheten själv ställer upp.

Förvaltningslagen innehåller regler för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Som huvudregel ska handläggningsreglerna tillämpas i handläggningen, om den aktuella ärendetypen inte omfattas av ett undantag. Förvaltningslagens bestämmelser är också subsidiära till bestämmelser i speciallagstiftning. Ett av undantagen i FL omfattar ärenden där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL. För sådana ärenden finns ett omfattande undantag från tillämpningen av FL:s handläggningsregler (2 § FL).

Kommunens beslut om yttrande till Polismyndigheten i ett ärende om tillstånd enligt OL kan, som framgått ovan, överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL och omfattas därmed av undantaget i 2 § FL. Det innebär i sin tur bl.a. ett undantag från kraven i FL på kommunikering och motivering av beslut (25 resp. 32 § FL). Kommunen behöver därför inte motivera när den utnyttjar sin möjlighet att lämna in veto mot en viss upplåtelse.

Kommunens yttrande ska utmynna i ett klart till- eller avstyrkande. I kommunens vetorätt ligger bl.a. att kommunen har att avgöra vem av flera sökanden som ska ges tillstånd; givetvis kan Polismyndigheten vid sin prövning komma fram till att den sökande som kommunen förordat i sitt yttrande inte ska ges tillstånd utifrån den prövning som Polismyndigheten har att göra. Kommunen ska inte överlåta till Polismyndigheten att ge tillstånd till den sökande som Polismyndigheten finner mest lämplig; detta urval ankommer på kommunen. Inte heller kan kommunen avstå från att yttra sig. Kommunen kan inte heller tillämpa vetorätten på sådant sätt att kommunen därigenom med tvingande verkan begär återkallelse av ett tidigare meddelat tillstånd. Återkallelsefrågan är något som Polismyndigheten har att självständigt ta ställning till (se JO 1966 s. 612).

9.3.1 Villkor

Om kommunen tillstyrker ansökan har kommunen rätt att ställa upp villkor för upplåtelsen under förutsättning att villkoren har ett direkt samband med nyttjandet. I 3 kap. 15 § OL regleras frågan för vilka syften en kommun får ställa upp villkor vid tillstånd att ta i anspråk offentlig plats. Villkoren får bara angå sådant som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. Det ska således i första hand vara fråga om villkor som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin uppgift som ägare eller förvaltare av marken. Det kan vara fråga om villkor som syftar till att underlätta renhållning, ledningsdragnin, gatuarbeten, m.m. Kommunen har således möjlighet att inom ett vitt område ställa upp villkor. Exempel på villkor kan vara:

- › Krav på att tillståndsinnehavaren kallar representant för kommunen till för- och efterbesiktning av sökt yta.
- › Krav på viss avgränsning och utformning av byggområden, uteserveringar eller liknande.
- › Krav på skötsel av område som till följd av tillståndet inte är tillgängligt för kommunens ordinarie driftorganisation.
- › Krav på att funktioner som brunnslock, brandposter och belysning inte får blockeras eller förändras utan medgivande från kommunen.
- › Krav på att platsen ska återställas efter tillståndstidens slut.
- › Krav på att verksamheter på angränsande till kör- eller cykelbana eller angränsande sådan är uppmärkta med reflexer i körriktning.

Kommunen får inte ställa upp villkor om sådant som redan följer av lag eller annan författning eller som kan regleras med stöd av annan författning. Exempel på villkor som inte får ställas upp:

- › Skyldighet att betala avgift för upplåtelsen.
- › Skyldighet att fullgöra krav enligt skatte- eller arbetsrättslagstiftningen.
- › Skyldighet att inhämta ytterligare tillstånd, till exempel sådana som krävs enligt byggnads-, miljö-, livsmedels- eller hälsoskyddslagstiftningen.
- › Skyldighet att följa villkoren som kommunen angett i yttrandet.
- › Skyldighet att betala skadestånd vid skador på den offentliga platsen.
- › Villkor som står i strid med grundlagsskyddade fri- och rättigheter såsom avslag på ansökan om att ställa upp bokbord med motiveringen att kommunen ogillar de åsikter som litteraturen förmedlar, uppsättande av affischer med innehåll som ogillas av kommunen eller inskränkningar i varuutbud vid ansökan om tillfällig försäljning.

I den sistnämnda situationen kan däremot Polismyndigheten i sin prövning avslå ansökan om tillstånd med motiveringen att försäljningen kan befaras medföra ordningsstörning. Kommunen är hänvisad till att utnyttja sin veto-rätt. I enlighet med vad som sagts tidigare behöver ett veto inte motiveras. Inte heller kan kommunen vägra tillfällig försäljning med motiveringen att en annan försäljare med tillstånd för tillfällig försäljning skulle konkurreras ut. Däremot kan man tänka sig att kommunen genom att utnyttja sitt veto hindrar tillfällig försäljning därför att den tillfälliga försäljningen riskerar att slå ut den fasta handeln. En annan företeelse som diskuteras är cirkusföreställningar och förekomsten av djur vid dessa. Cirkusföreställningar jämföras med en allmän sammankomst och har därmed ett särskilt skydd. I linje med vad som tidigare sagts kan kommunen inte genom villkor förbjuda vissa inslag i en cirkusföreställning. Vilka djur som får förevisas offentligt och under vilka förutsättningar regleras i djurskyddsförordningen (2019:66).

Kommunernas vittgående möjligheter att meddela villkor har motiverats med att kommunerna har mångskiftande uppgifter vilket medför att kommunen från flera olika synpunkter måste få bedöma om begärt ianspråktagande ska få komma till stånd. De lokala förhållandena liksom den politiska målsättningen inom kommunen måste kunna få ha avgörande betydelse för kommunens ställningstagande.

JO har uttalat att det är viktigt att kommunen utformar sina krav på villkor på ett sådant sätt att det inte kan råda någon tveksamhet om vad som är villkor. Vidare kan kommunens yttrande inte utformas på sådant sätt att det framstår som att kommunen har möjlighet att ändra det beslut som Polismyndigheten fattar. (Se JO:s beslut den 4 december 2018, dnr 5958-2017.)

Nedan ges exempel på hur kommunen utformat villkor på ett otillåtet sätt.

EXEMPEL Regeringsbeslut 1994-06-30

En polismyndighet lämnade i ett beslut i januari 1993 en person - H - tillstånd enligt 2 § i den då gällande AOst att begagna allmän plats som in- och utfartsväg till vissa närmare angivna fastigheter. I tillståndet togs in de villkor för användandet som kommunen hade ställt upp. Villkoren innebar att tillståndshavaren skulle ombesörja och bekosta allt underhåll, renhållning, snöröjning, sandning m.m. som uppstod genom området användning och att upplåtelsen kunde komma att upphöra om ifrågavarande område behövde tas i anspråk för något annat kommunalt eller allmänt intresse. Vidare erinrades i polismyndighetens beslut - i enlighet med vad kommunen hade föreskrivit - om att tillståndshavaren inte hade rätt till någon ersättning då upplåtelsen upphörde. H överklagade beslutet som slutligen kom under regeringens prövning. H yrkade bl.a. att de i polismyndighetens beslut intagna villkoren skulle tas bort. - Regeringen konstaterade bl.a. att den hade att pröva överklagandet enligt ordningslagen och att en kommun enligt 3 kap. 15 § ordningslagen fick ange villkor som behövdes för att tillgodose de intressen som kommunen hade att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. Regeringen upphävde beslutet och överlämnade ärendet till polismyndigheten för ny behandling. I sina skäl uttalade regeringen bl.a. följande. Ordningslagen - till skillnad från AOst - innehöll bestämmelser om polismyndighetens möjligheter och skyldigheter att återkalla givna tillstånd. Polismyndigheten skulle göra en självständig bedömning av om det förelåg skäl att återkalla ett tillstånd. Kommunen saknade således befogenhet att uppställa villkor om att upplåtelsen kunde komma att upphöra, om området behövde tas i anspråk för något annat kommunalt eller allmänt intresse.

EXEMPEL JO:s beslut 2018-12-04, dnr 5958-2017

En restaurang ansökte hos Polismyndigheten om tillstånd till en större uteservering än tidigare. Tekniska nämnden i Norrköpings kommun yttrade sig över ansökan och Polismyndigheten beviljade därefter tillstånd enligt ansökan. Nämnden beslutade sedan att ändra sitt tidigare yttrande. Polismyndigheten återkallade tillståndet med hänvisning till det ändrade yttrandet. JO uttalar i beslutet att ett villkor för ett tillstånd att använda offentlig mark ska vara riktat till tillståndshavaren och utformat så att det är möjligt att efterleva. Det är viktigt att det framgår av ett beslut om tillstånd vad som utgör ett villkor. I sitt yttrande till Polismyndigheten har tekniska nämnden gjort ett förbehåll som var avsett att vara ett sådant villkor men som snarare framstår som en upplysning om att man avsåg att agera om utformningen av uteserveringen visade sig vara olämplig. Nämnden kritiseras för att yttrandet var både otydligt och i vissa delar osakligt utformat. Vidare kritiseras nämnden för att den gett intryck av att nämnden skulle ha behörighet att ändra tillståndet för uteserveringen, trots att det är Polismyndigheten som är behörig att fatta beslut om tillstånd. JO uttalar också att en kommun som yttrar sig över en ansökan om tillstånd noggrant måste utreda förutsättningarna för att tillstyrka ansökan. En kommun kan inte komma ifrån ansvaret att utreda och ta ställning till förutsättningarna för att tillstyrka en ansökan genom att informera sökanden om att det råder osäkerhet kring tillståndets lämplighet. Tekniska nämnden kritiseras för bristfällig handläggning inför yttrandet till Polismyndigheten. Polismyndigheten kritiseras för bristande handläggning av tillståndsansökan och för att det beslut om tillstånd som myndigheten fattade inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet. Polismyndigheten kritiseras också för att dess handläggare i mejlväxling med tekniska kontoret gav en bild av att Polismyndigheten skulle följa kommunens önskemål om återkallelse av tillståndet utan att göra en självständig bedömning.

9.3.2 Upplysningar

För att det ska vara tydligt både för Polismyndigheten och sökanden vad som är villkor för tillstyrkande respektive upplysningar bör de sistnämnda tas in under en särskild rubrik i yttrandet. Sådana upplysningar kan t.ex. vara information om storleken på den avgift som kommer att tas ut för upplåtelsen.

9.4 Kommunens yttrande - beslut

Att lämna ett yttrande till Polismyndigheten i ett tillståndsärende utgör ett beslut i kommunalrättslig mening. Om någon annan än den ansvariga nämnden själv ska besluta om yttrandet, exempelvis en tjänsteperson, krävs det stöd i nämndens delegationsordning. Beslutet ska också protokollföras och anslås på kommunens anslagstavla.

9.5 Överklagande av kommunens beslut om yttrande i ett tillståndsärende

Kommunens beslut om yttrande i ett tillståndsärende kan överklagas genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 13 kap. KL. Själva yttrandet behöver inte innehålla någon överklagandehänvisning, däremot ska Polismyndighetens beslut innehålla en upplysning om möjligheten att överklaga kommunens beslut enligt 13 kap. KL om kommunen har lämnat ett yttrande i ärendet.

KAPITEL 10

Kommunens rätt att ta ut avgift

Kommunen kan bara ta ut avgift för en upplåtelse av offentlig plats om kommunfullmäktige har fattat beslut om en taxa som innehåller grunderna för beräkning av avgiften. Kommunens rätt att ta ut avgifter omfattar alltså två frågor:

- › Utformning och antagande av taxa.
- › Avgiftsskyldighet i det enskilda fallet.

Dessa frågor behandlas under separata rubriker nedan.

10.1 Principer för utformning av taxa

I de kommunala verksamheterna gäller som huvudregel självkostnadsprincipen. Den innebär att kommunerna inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls, 2 kap. 6 § KL. För avgifter som tas ut med stöd av avgiftslagen gäller i stället att avgiften får fastställas till ett belopp som kan anses skäligt med *hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter*. I avgiftslagen slås inte fast någon undre gräns för avgiftens storlek. Sålunda står det kommunen fritt att bestämma denna gräns. Den övre gränsen däremot är fastställd i lagen så till vida att avgiften ska vara skälig.

Enligt avgiftslagens förarbeten får hänsyn tas till bl.a. den beräknade vinsten av rörelsen. Därvid ska man utgå från en objektiv beräkning av vad som kan anses normalt för en rörelse av det aktuella slaget och inte från det verkliga utfallet av rörelsen. Avsikten är således att kommunen ska kunna ta hänsyn till den fördel som det innebär för en rörelseidkare att få ta en viss försäljningsplats i anspråk men däremot inte till den vinstökning som beror av dennes egna prestationer. Avgiften får därmed inte ställas i direkt relation till omsättningen

eller lönsamheten i det enskilda fallet. Avgiften är inte bunden till kommunens direkta kostnader i samband med upplåtelsen, exempelvis till följd av angrepp på gatubeläggning, särskild renhållning osv., men i den mån sådana kostnader förekommer får hänsyn givetvis tas till dem. Vid utformningen av taxan måste hänsyn tas också till sådant som hur stort markutrymme som upplåtelsen avser, platsens belägenhet och trafikintensiteten på platsen. Detta gäller framför allt upplåtelser för försäljningsändamål. I sammanhanget bör framhållas att det står kommunen fritt att anlägga sociala aspekter på frågan om avgiftens storlek. Sålunda kan hänsyn tas till om en rörelse ska drivas av en person som är endast partiellt arbetsför.

Exempel på olika företeelser som kan avgiftsbeläggas genom taxan:

- › Uteserveringar
- › Byggetableringar
- › Varuexponering
- › Brev-, bunt- och tidningslådor
- › Arbetsbodar
- › Material- och varuupplag
- › Skyltar, inkl. gatupratare
- › Försäljningsbyggnader
- › Julgransförsäljning
- › Försäljning från fordon
- › Uppställning av mobilkrantar, liftar och andra arbetsredskap
- › Byggställningar
- › Byggnader för tillfällig verksamhet, exempelvis evakuering eller bostäder
- › Ramper
- › Installationsskåp
- › Master och tillhörande teknikbodar
- › Bokbord o.d.
- › Uthyrning av cyklar eller elsparkcyklar

10.2 Exempel från rättspraxis

De rättsfall som finns från högre instans är av äldre datum men bedöms fortfarande vara relevanta.

EXEMPEL NJA 1963 s.84

En stad beslutade om avgifter enligt en taxa för begagnande av allmän plats för korvförsäljning. Taxan befanns vara bindande för de berörda försäljarna. Bland annat ansågs avgifternas storlek stå i rimligt förhållande till den del av vinsten som var oberoende av personliga förhållanden.

EXEMPEL RÅ 1959 I 65

I målet uttalade dåvarande Regeringsrätten bl.a. att enligt grunderna för avgiftslagen fick avgifter för upplåtelser på allmän plats inte bestämmas att utgå i förhållande till omsättningen eller lönsamheten i det enskilda fallet.

EXEMPEL RÅ 1992 ref. 87

Gatunämnden i en kommun beslutade att ingå ett avtal med ett företag. Avtalet innebar bl.a. att företaget skulle få placera ut ett stort antal väderskydd, informationstavlor, reklampelare, m.m. Dessutom skulle företaget tillhandahålla ett antal vägvisningsskyltar. Skyltarna skulle bli kommunens egendom och övriga anläggningar skulle kvarstå i företagets ägo. Avtalet skulle löpa på 20 år. Beslutet överklagades. De klagande anförde bl.a. att gatunämnden överskridit sin befogenhet enligt det reglemente som gällde för nämnden och som innebar att nämnden för en tid av högst tio år fick belasta allmän platsmark med upplåtelse. Dåvarande Regeringsrätten fann att avtalet inte kunde anses innefatta någon civilrättslig upplåtelse av allmän platsmark utan endast en utfästelse att framdeles ställa den allmänna platsmark som behövdes för de i avtalet angivna anordningarna till förfogande för företaget. Detta kunde inte ske på något annat sätt än genom utövande av yttrande- och vetorätten enligt 2 § i den då gällande AOst. Dåvarande Regeringsrätten fann också att kommunen genom avtalet reglerat villkoren och ersättningen för att företaget framdeles skulle få ta i anspråk allmän plats. Detta ansågs strida mot avgiftslagen som endast medger offentligt grundade avgiftsuttag. Dåvarande Regeringsrätten upphävde därför beslutet.

EXEMPEL Kammarrätten i Göteborgs dom 1995-12-29, mål nr 8022-1994

Kommunfullmäktige i Kristianstads kommun beslutade den 11 oktober 1994 – sedan Pölse-
mannen AB hade kommit in med en begäran om omprövning av storleken på avgifterna för
nyttjandet av offentliga platser – att anta ny taxa för upplåtelse av uppställningsplats för
försäljningsvagn inom Kristianstads centrum (platserna vid Stora torg, Lilla torg och Central-
stationen). Årsavgiften per plats skulle vara baserad på 1992 års avgift om 84 000 kr och
räknas upp med index. Indexuppräkningen gjordes så att 100 procent av förändringen av
konsumentprisindex för oktober föregående år påverkade avgiften. Basmånad för indexupp-
räkningen var oktober 1991. Beräknad på detta sätt sattes årsavgiften per plats för år 1994 till
89 544 kr. Kommunen fann att avgiftens nivå fick anses som skälig med hänsyn till i första
hand omgivningskonsekvenser beträffande städning inom en mycket stor areal. Nedsmutsning
med papper, fett, senap m.m. som en direkt följd av försäljningsverksamheten kunde konstateras.
Dessutom hade kommunen ett bortfall av parkeringsintäkter för två platser vid Stora torg med ca
22 000 kr/år. De upplåtelser som dithills hade skett var en följd av konkurrensupphandling, dvs.
där nyttjaren satte priset. Detta faktum torde enligt kommunen vara ett tillräckligt skäl för att
avgiften kunde anses vara skälig. – Kommunfullmäktiges beslut överklagades till kammarrätten.
Klaganden gjorde i första hand gällande att fullmäktiges beslut stred mot 1 § avgiftslagen,
eftersom avgiften inte var skälig. Som grund härför åberopades att ett anbudsförfarande helt
och hållet hade varit bestämmande för avgifternas storlek. Några andra förhållanden hade inte

beaktats. En anbudsgivares eventuella betalningsvilja vid ett anbudsförfarande var inte en sådan omständighet som fick beaktas vare sig vid fastställande av grunderna för eller vid bestämmande i enskilda fall av avgifterna. I andra hand hävdade klaganden att kommunfullmäktige hade överskridit sin kompetens genom att besluta i de enskilda fallen för användningen av de aktuella platserna. Beslut att bestämma avgifter i enskilda fall skulle göras av den kommunala nämnd som förvaltade marken. Vidare gjordes gällande att kommunfullmäktiges beslut stred mot 1 § avgiftslagen, eftersom det inte var något beslut om grunder för beräkningen utan ett beslut om avgifter i enskilda fall som inte var beräknade efter grunder som fullmäktige hade beslutat. Om kammarrätten skulle finna att en av fullmäktige den 11 december 1979 beslutad taxa skulle gälla i detta fall, gjordes slutligen gällande att det överklagade beslutet stred mot detta taxebeslut. Kommunfullmäktiges beslut den 11 oktober 1994 skulle då upphävas, eftersom det stred mot grunderna i taxan, som var en kommunal författning. – Kommunen ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. Fullmäktige hade i det överklagade beslutet både fastställt grunderna för avgiften och bestämt avgiftens exakta storlek för ifrågasvarande nyttjanderättshavare. Anledningen härtill var att inte fördröja ärendets handläggning. Det gemensamma beslutet kunde inte innebära överskridande av befogenhet, eftersom fullmäktige inte tidigare hade beslutat om delegation och sålunda var det enda organ som formellt ägde rätt att såväl bestämma som påföra avgiften.

I sina skäl anförde kammarrätten i huvudsak följande. Kommunens befogenheter beträffande ianspråktagande av offentlig platsmark som krävde tillstånd avsåg endast en rätt att hindra upplåtelse genom utnyttjande av vetorätten enligt 3 kap. 2 § ordningslagen och att – om tillstånd tillstyrktes av kommunen och meddelades av Polismyndigheten – debitera avgift enligt de av fullmäktige med stöd av avgiftslagen antagna normerna. Härav följde också att kommunerna som ägare eller förvaltare av mark som utgjorde offentlig plats inte hade rätt att ingå privaträttsliga upplåtelseavtal med enskilda och däri betinga sig ersättning i de fall kommunen enligt avgiftslagen ägde ta ut avgift. Det sagda innebar naturligtvis inte att det skulle vara generellt otillåtet för en kommun att som ett moment i en komplex uppgörelse med ett enskilt subjekt behandla frågor om nyttjande av allmän plats och att i en sådan uppgörelse ta in föreskrifter om ersättning för parternas åtaganden. Avtalet fick dock inte innefatta en markupplåtelse eller innehålla föreskrifter som i realiteten avsåg ersättning för sådant ianspråktagande av offentlig platsmark för vilket Polismyndigheten hade att meddela tillstånd och avgift kunde komma i fråga enligt avgiftslagen (se RÅ 1992 ref. 87). Kommunfullmäktige hade enligt det överklagade beslutets ordalydelse beslutat att anta en ny taxa för upplåtelse av uppställningsplats för försäljningsvagn inom Kristianstads centrum (platserna vid Stora torg, Lilla torg och Centralstationen). Samtidigt hade årsavgiften fastställts. Kommunens ståndpunkt var att fullmäktige därmed hade beslutat om de grunder varom stadgas i 1 § avgiftslagen. Kammarrätten ansåg sig därför i första hand böra pröva vad klaganden gjort gällande om att fullmäktiges beslut stred mot 1 § avgiftslagen, eftersom sådana grunder som avsågs med bestämmelsen inte hade fastställts genom beslutet. De offentliga platser som omfattades av kommunfullmäktiges beslut hade tidigare upplåtits av kommunen genom privaträttsliga avtal, vilket i sig stred mot de ovan angivna bestämmelserna i ordningslagen och avgiftslagen. Den avgift som hade fastställts i beslutet

motsvarade – efter indexuppräknig – den avgift som överenskomms i avtalen, vilken i sin tur baserades på den betalningsvilja som kom fram i samband med det anbudsförfarande som föregick ingåendet av avtalen. Det var först under beredningen av kommunfullmäktiges beslut som kommunen hade motiverat skäligheten av avgiften utifrån uppskattade kostnader för städning, bortfall av parkeringsavgifter m.m. Mot denna bakgrund ansåg kammarrätten att den beslutade taxan inte kunde anses innebära ett fastställande av normer med utgångspunkt i de i 1 § andra stycket avgiftslagen uppräknade omständigheterna. Den beslutade avgiften hade då inte beräknats efter sådana grunder som avsågs i lagen. Det överklagade beslutet stred därför mot 1 § avgiftslagen. Kammarrätten upphävde således kommunfullmäktiges beslut och fann att skäl saknades att pröva om också de i övrigt åberopade grunderna utgjorde skäl för att upphäva beslutet.

10.3 Avgiften i det enskilda fallet

För att kommunen ska ha möjlighet att ta ut avgift för en viss upplåtelse av offentlig plats som står under dess förvaltning är det två förutsättningar som måste vara uppfyllda. Till att börja med måste kommunfullmäktige ha beslutat om en taxa som innehåller grunderna för hur avgiften ska beräknas. Det krävs också att Polismyndigheten har lämnat tillstånd för upplåtelsen ifråga. Kommunen får också ta ut avgifter för upplåtelse av plats på salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats. Sådana upplåtelser omfattas inte av krav på Polismyndighetens tillstånd utan kommunen hanterar upplåtelseärendena på egen hand. (Se 1 § avgiftslagen.)

EXEMPEL JO:s beslut den 24 januari 2017, ärende nr 4709-2015

Polismyndigheten gav en organisation tillstånd att anordna en demonstration på offentlig plats. I samband med demonstrationen tog Tekniska nämnden ut en avgift på 330 kr. Av JO:s utredning framgick att Tekniska nämnden, med hänvisning till 1 § avgiftslagen tagit ut en avgift i samband med att Polismyndigheten gav organisationen tillstånd att anordna en allmän sammankomst i form av en demonstration på en offentlig plats i kommunen. JO konstaterade att frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Någon anledning för Polismyndigheten att besluta om ianspråktagande av offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen när det gällde den aktuella sammankomsten har inte kommit fram. Såvitt framgår av Polismyndighetens beslut och utredningen i övrigt fattades inte heller något sådant beslut av Polismyndigheten. Redan på den grunden saknades rättsligt stöd för kommunen att ta ut den aktuella avgiften.

10.4 Markupplåtelser som faller utanför avgiftslagens tillämpningsområde

Kommunen har full frihet att genom nyttjanderättsavtal upplåta delar av hamnområde för upplag och andra ändamål som hör till hamnverksamheten. Sådana delar som inte är tillgängliga för allmänheten berörs över huvud taget inte av regleringen av offentlig plats i OL. Allmänhetens tillträde till platsen är ju en förutsättning för att denna ska utgöra en offentlig plats.

En inskränkning i rätten att fritt disponera marken, som gäller bl.a. gator, kan inte anses föreligga i fråga om annan kvartersmark än den som redovisas i detaljplan för hamnverksamhet och står under kommunens förvaltning. Dessa områden har blivit offentlig plats enbart p.g.a. att kommunen upplåtit marken för allmän trafik. Beträffande sådana områden skiljer sig således kommunernas ställning inte från vad som gäller för en enskild fastighetsägare. Denne kan ju fritt upplåta sin mark för skilda ändamål, även om marken utgör offentlig plats.

Mot denna bakgrund finns det inte något hinder mot att en kommun med nyttjanderätt upplåter annan av kommunen förvaltd kvartersmark än sådan som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet och är offentlig plats. Dock krävs Polismyndighetens tillstånd även för att ta i anspråk ett sådant område, om det utgör offentlig plats. Tillståndsfrågan prövas emellertid utan kommunens hörande.

När en kommun med nyttjanderätt upplåter kvartersmark, som förvaltas av kommunen, får kommunen – i likhet med en enskild fastighetsägare – träffa överenskommelse med nyttjanderättshavaren om ersättningen. Upplåtelser av detta slag har därför undantagits från regleringen i avgiftslagen.

Händelser under upplåtelse tiden

Till skillnad från en nyttjanderätt till fast egendom som upplåts genom ett civilrättsligt avtal finns det inga motsvarande generellt tillämpliga regler avseende offentligrättsliga upplåtelser. En offentligrättslig upplåtelse styrs enbart av innehållet i de föreskrifter som reglerar upplåtelseformen och de eventuella villkor som upplåtelsebeslutet innehåller. Det framstår därför som mindre lämpligt att göra analogier mellan bestämmelserna i jordabalkens och OL:s bestämmelser om upplåtelse av offentlig plats. Ledning för en generell beskrivning av rättigheter och skyldigheter i rättsförhållandet får i stället sökas i OL, i allmänt tillämpliga straff- och skadeståndsrättsliga regler och i domstolspraxis.

11.1 Tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter

Tillståndshavaren har exklusiv rätt att nyttja den offentliga platsen under hela den tid som tillståndet avser. Tillståndshavaren kan meddelas föreläggande att vidta rättelse om denne inte följer de villkor som meddelats i tillståndsbeslutet eller annars inte följer de regler som gäller för nyttjandet av platsen, t.ex. vad gäller renhållning. Tillståndshavaren är också skyldig att betala avgift för hela den tid och hela den yta som tillståndet avser. Detta gäller även om platsen utnyttjas endast en kortare tid än vad tillståndet ger rätt till. Samma sak gäller om tillståndshavaren använder en mindre yta än vad tillståndet anger.

11.2 Tillståndshavaren följer inte tillståndet eller villkoren i beslutet

Polismyndigheten får förelägga den som underlåter att vidta en åtgärd, som han eller hon är skyldig att utföra enligt bl.a. lokala ordningsföreskrifter eller föreskrifter som rör ordningen och säkerheten i en hamn eller enligt beslut eller villkor som har meddelats av Polismyndigheten med stöd av 3 kap. OL eller villkor som har ställts upp av en kommun för tillstånd att använda offentlig plats, att vidta åtgärden inom viss tid. För att ett föreläggande ska kunna utformas på ett sätt som gör att det är möjligt att lägga till grund för verkställighet är det av avgörande betydelse att tillståndets villkor är utformade klart och tydligt så ingen oklarhet råder om vad som avses med villkoret. Föreläggande är avsett att utnyttjas som en sista utväg för att åstadkomma rättelse från den felandes sida. Polismyndigheten ska därför först söka åstadkomma rättelse genom tillsägelse. Föreläggande får därför utfärdas endast mot den som inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller som inte kan anträffas efter rimlig efterforskning. Med ”genast” avses den tid som kan krävas för den felande att själv vidta rättelsen. Tiden får alltså bedömas från fall till fall och blir beroende av vilken åtgärd som avses i det enskilda fallet.

Förelägganden ska vara skriftliga. Något krav på att ett föreläggande ska delges enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932) föreligger inte. Av 3 kap. 21 § 2 OL följer emellertid indirekt att den förelagde om möjligt ska få del av föreläggandet. Om föreläggandet har förenats med vite ska det också delges adressaten enligt 2 § lagen (1985:206) om viten.

Några formkrav gäller inte för en tillsägelse. En tillsägelse kan alltså ske muntligen, t.ex. per telefon. Onormalt stora ansträngningar behöver inte göras från Polismyndighetens sida för att nå en svåränträffbar person med en tillsägelse. Hur omfattande åtgärderna bör vara för att kunna nå den felande med en tillsägelse får avgöras från fall till fall och måste göras beroende av bl.a. hur brådskande det är att åtgärden vidtas.

I de fall den försumlige inte kan nås med en tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning kan Polismyndigheten genast utfärda föreläggande.

Ett föreläggande får också avse skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har ställts upp eller anbringats på en offentlig plats utan erforderligt tillstånd eller i strid med villkor som har meddelats för tillståndet. Detsamma gäller i fråga om anordningar som inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet.

Har den offentliga platsen tagits i anspråk utan att tillstånd först inhämtats eller i strid med givna villkor får föreläggande utfärdas utan att den felande beretts möjlighet att vidta rättelse efter tillsägelse.

Skyldigheten att ansöka om tillstånd till markupplåtelse åvilar den som tar marken i anspråk genom olika anordningar eller åtgärder. Detta gäller således även i de fall då anordningen ägs av någon annan. I fråga om skyldigheten att ansöka om tillstånd för uppställning av en container på offentlig plats har det inte ansetts finnas anledning att frångå regeln att tillstånd ska sökas av den i vars intresse som markdispositionen sker, dvs. i dessa fall i regel beställaren. Det blir således mot beställaren som eventuella förelägganden om tvångsflyttning o.d. ska riktas.

Beträffande containrar är det emellertid inte ovanligt att ägaren eller den som p.g.a. avtal om nyttjanderätt e.d. tillhandahållit containern råder över var containern placeras, när den ska hämtas m.m. Därtill kommer att beställaren oftast inte själv kan flytta eller avlägsna en container som har ställts upp i strid med meddelade villkor. Mot bakgrund av dessa omständigheter är det möjligt att utan föregående tillsägelse ålägga även containerägaren eller den som på grund av nyttjanderättsavtal e.d. tillhandahållit containern, en skyldighet att ta bort en container som har ställts upp i strid med lagens bestämmelser eller med ett villkor som har ställts upp för markdispositionen. Har beställaren anvisat en plats för uppställning av containern som inte omfattas av tillståndet ska föreläggande inte utfärdas mot den som har tillhandahållit containern. Detsamma gäller för t.ex. byggnadsställningar och arbetsbodars och andra skrymmande föremål.

11.3 Tillståndshavaren betalar inte avgiften

Om tillståndshavaren inte betalar avgiften för upplåtelsen kan kommunen ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att driva in avgiften. Dessutom får Polismyndigheten återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren åsidosatt sin skyldighet att betala avgift och inte betalar genast efter uppmaning (3 kap. 18 § första stycket 5 OL). Ett sådant beslut gäller som huvudregel omedelbart (3 kap. 28 § OL). Efter det att tillståndet återkallats kan Polismyndigheten ingripa mot företeelsen genom föreläggande, tvångsutförande eller genom att ta egendomen i beslag för kommande förverkande av egendomen.

Det kan också vara ett alternativ för kommunen att ansöka om särskild handräckning för att kunna avlägsna vad som ställts upp på den offentliga platsen. (Se lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning.)

11.4 Tillståndshavaren upplåter sina rättigheter enligt tillståndsbeslutet till någon annan

Tillståndet är personligt och kan inte överlåtas, vare sig av tillståndshavaren, Polismyndigheten eller av kommunen. Den sökandes personliga kvalifikationer kan vara av avgörande betydelse för om tillstånd ska meddelas eller inte. Den till vilken tillståndet överlåts och som inte själv har tillstånd använder alltså platsen i strid med reglerna i OL. Den som på detta sätt nyttjar platsen utan tillstånd kan föreläggas att vidta rättelse, dvs. att ta bort anordningen på den offentliga platsen. Ett föreläggande kan meddelas utan att den felande först får en tillsägelse om att vidta rättelse.

11.5 Anslutande lagstiftning av betydelse vid upplåtelser av offentlig plats

En upplåtelse av offentlig plats sker ofta för verksamheter eller etableringar som, utöver OL, även regleras i annan lagstiftning, exempelvis plan- och bygglagen, miljöbalken och livsmedelslagen. Kommunen har ansvar för att bedriva tillsyn enligt dessa lagar. Detta sker då separat från upplåtelseärendet. Klotter är skadegörelse och är kriminaliserat genom bestämmelser i 12 kap. brottsbalken. Nedskräpning på vissa platser är förbjudet enligt 15 kap. och straffbelagt enligt 29 kap. miljöbalken.

KAPITEL 12

Vite och tvångsutförande

För att ett föreläggande ska bli verkningsfullt är det nödvändigt att det finns olika påtryckningsmedel att tillgripa. Reglerna i OL gör det möjligt för Polismyndigheten att använda vitesförelägganden eller tvångsutförande på den försumliges bekostnad. För att vitesföreläggande eller tvångsutförande ska kunna tillgripas krävs att den tid inom vilken den försumlige haft att själv vidta rättelse har löpt ut. Den tiden ska anges i föreläggandet. Hur lång tid som den försumlige ska ges är beroende av vilken åtgärd denne har att vidta. Är åtgärden omfattande, t.ex. nedmontering av ställningar, ska längre tid anges än om åtgärden är av enklare slag, t.ex. ta bort en reklamskylt.

I de fall där ett vitesföreläggande kan antas bli verkningslöst eller det är angeläget att åtgärden vidtas skyndsamt kan föreläggande med erinran om tvångsutförande användas utan föregående vitesföreläggande.

Ett föreläggande med vite ska delges den förelagde.

Det är Polismyndigheten som utför åtgärden på den försumliges bekostnad, om denne inte följer föreläggandet. Polismyndigheten kan också vidta åtgärden på den försumliges bekostnad, om denne inte kan anträffas med ett föreläggande efter rimlig efterforskning. Vad som ska anses som ”rimlig efterforskning” får avgöras i det enskilda fallet. Hur omfattande åtgärder som ska vidtas för att nå den försumlige är beroende bl.a. av hur brådskande det är att åtgärden vidtas. Slutligen har Polismyndigheten möjlighet att vidta åtgärden på den försumliges bekostnad, om det av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet är nödvändigt att åtgärden vidtas omedelbart. Denna möjlighet bör Polismyndigheten tillgripa endast om det föreligger en verklig fara för allmän ordning och säkerhet eller för trafiken.

Polismyndighetens föreläggande att vidta en viss åtgärd gäller omedelbart, om inte annat sägs i beslutet.

Förverkande

Om en offentlig plats tas i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 3 kap. 1 § OL om krav på tillstånd, får Polismyndigheten ta egendomen i beslag för kommande förverkande av egendomen, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt.

För att förverkande ska kunna komma i fråga krävs att åtgärden är nödvändig för att hindra fortsatt otillåten försäljning eller något annat otillåtet ianspråktagande av platsen, t.ex. uthyrningsverksamhet. Som exempel på när förverkande kan vara en uppenbart nödvändig åtgärd för att hindra fortsatt otillåten verksamhet på platsen kan nämnas gatuförsäljning i stor omfattning utan att försäljarna först har ansökt om och fått tillstånd att ta platsen i anspråk. En försäljare som av Polismyndigheten rapporterats för otillåten försäljning och som återvänder till platsen redan kort efter det att försäljaren har rapporterats och återupptar den otillåtna försäljningsverksamheten, har genom sitt handlande vanligtvis visat att denne inte låter sig tillrättaföras genom åtgärden rapportering. I en sådan situation kan det därför vara behövt att förverka försäljarens varor och eventuell annan egendom – exempelvis bord och annan utrustning som har använts i försäljningsverksamheten – för att på så sätt förebygga fortsatt överträdelse av förbudet att ta platsen i anspråk.

För att förverkande ska få ske krävs vidare att åtgärden inte är oskälig. Ett fall då förverkande kan framstå som oskäligt är när varulagret betingar ett betydande värde. I allmänhet torde dock de varor, främst kläder, smycken, klockor m.m., som bjuds ut av gatuförsäljare inte ha ett så högt värde att förverkande är uteslutet av den anledningen.

Förverkande kan komma i fråga oavsett om varorna eller den övriga egendomen ägs av försäljaren eller av någon annan på vilkens uppdrag denne sköter försäljningsverksamheten.

KAPITEL 14

Straff

Till böter döms den som utan tillstånd använder offentlig plats för annat ändamål än platsen är avsedd för eller bryter mot villkor som Polismyndigheten eller kommunen har ställt upp för tillståndet. Penningböter kan dömas ut för den som bryter mot lokala ordningsföreskrifter eller föreskrifter angående ordningen och säkerheten i en hamn.

Den som inte har följt ett vitesföreläggande ska inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet. Detta gäller bara om en viss åtgärd eller underlåtenhet är straffbar enligt OL. Är gärningen straffbelagd i någon annan författning kan straff dömas ut också när vite dömts ut. Om straffansvar enligt någon annan författning döms ut, kan detta ge anledning till jämkning av vite som har försuttits.

Ett visst utrymme torde också finnas för att tillämpa reglerna om företagsbot när förutsättningarna för det är uppfyllda.

På rätt plats

HANDBOK OM UPPLÅTELSE AV OFFENTLIGA PLATSER

Kommunerna har ansvaret för förvaltningen av många offentliga platser i samhället till exempel gator, torg, gång- och cykelbanor och parker. Regelverket som styr användningen av sådana platser finns huvudsakligen i ordningslagen.

Under 1990-talet gav dåvarande Svenska Kommunförbundet ut en handbok om kommunernas hantering av upplåtelser av offentliga platser – *På Rätt Plats*. Sedan dess har både samhällsplanering, teknik och rättspraxis utvecklats betydligt. Det har medfört ett behov av att ge ut en reviderad upplaga av *På Rätt Plats*. Avsikten med revideringen är att skapa förutsättningar för en effektiv och rättssäker handläggning av ärenden gällande upplåtelser av offentlig plats.

ISBN 978-91-7585-870-8

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner