

Handläggare
Monica Fredriksson
08-508 26 218
Zerina Gigovic
08-508 26 253

Till
Trafiknämnden
2022-08-25

Reviderad ordningslag. Svar på uppdrag från kommunfullmäktige

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på uppdraget från kommunfullmäktige.
2. Trafiknämnden godkänner utredningens förslag om kommunen som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats, i enlighet med bilaga 1.
3. Trafiknämnden ger trafikkontoret i uppdrag att inhämta synpunkter på utredningens förslag från övriga kommuner i landet, i lämplig mängd och spridning över landet, och Polismyndigheten, samt återkomma till trafiknämnden med en redovisning av inkomna synpunkter och förslag till vidare behandling.

Gunilla Glantz
Förvaltningschef

Ulrika Falk
Avdelningschef

Sammanfattning

I budget för 2022 fick trafikkontoret uppdraget att verka för en ändring av ordningslagen i syfte att ge kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd. Kontoret har låtit göra en utredning, som utmynnat i ett förslag om en ändring av ordningslagen, i vilken kommunen ges rätt att besluta om ianspråktagande av offentlig plats när kommunen äger eller förvaltar den offentliga platsen.

I dagsläget är det Polismyndigheten som enligt gällande ordningslag är tillståndsgivare för användande av offentlig plats. Polismyndigheten är också tillsynsmyndighet och har befogenheter enligt

ordningslagen att ingripa i fall där tillståndshavaren misskött sig eller då tillstånd inte finns. Kommunen har inga rättsliga möjligheter att vidta några åtgärder enligt gällande rätt trots att kommunen är markägare och har betydande intressen att ta hänsyn till när det gäller användande av offentlig plats. Inte sällan är detta allmänhetens förväntningar på kommunen.

Kontoret ser positivt på den föreslagna lagändringen.

Bakgrund

Den 8 nov 2021 beslutade kommunfullmäktige att trafiknämnden ska samarbeta med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i syfte att hemställa hos regeringen om en ändring av ordningslagen (1993:1617) som ger kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd. I dagsläget är det Polismyndigheten som enligt ordningslagen har befogenhet att meddela tillstånd och möjlighet att agera i frågor om användande av offentlig plats.

Uppdraget förtydligades i budget för 2022 då trafiknämnden fick uppdraget att verka för en ändring av ordningslagen i syfte att ge kommunen möjligheter att agera när offentlig plats tas i anspråk utan tillstånd eller i strid med villkoren för givet tillstånd. Kontoret har nu utrett frågan. Utredningen presenteras i form av en promemoria som bifogas ärendet i sin helhet, bilaga 1.

Ärendets beredning

För arbetet med att utreda en omvänd ordningslag har kontoret anlitat Kazimir Åberg, före detta hovrättsråd och vice ordförande i Svea hovrätt. Kazimir Åberg har deltagit i framtagandet av den nu gällande ordningslagen, och är författare till boken Ordningslagen – kommentarer och praxis. Boken ger en heltäckande kommentar till ordningslagen (1993:1617). Åberg har även mångårig erfarenhet av frågor som rör allmän ordning och säkerhet från arbete med lagstiftning i Justitiedepartementet, liksom från arbete vid Riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten. Åberg har under arbetets gång haft löpande avstämningar med en referensgrupp inom kontoret. Avstämning har även skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Under arbetets gång har dialog förts med Göteborg, Malmö och Uppsala kommun. Kontoret har också föredragit ärendet för SKRs gatu chefsnätverk inför ett 30-tal kommuner landet över.

Sammanfattning av utredningen

I promemorian föreslås att kommunen ges rätt att besluta om ianspråktagande av offentlig plats för annat ändamål än det upplåtna, när kommunen äger eller förvaltar den offentliga platsen. I de fall där den offentliga platsen ägs och förvaltas av annan än kommunen behåller Polismyndigheten beslutanderätten. I de fall där beslutanderätten ligger hos kommunen ska Polismyndigheten beredas tillfälle att yttra sig över ansökan. När kommunen prövar ansökan ska den fästa särskild vikt vid de synpunkter som Polismyndigheten lämnar.

Kommunen får förena sitt beslut med de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka. Beslutet får även förenas med de villkor som kan vara påkallade av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Villkoren får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. På samma sätt som i dag ska kommunen kunna ta ut en avgift för ianspråktagandet av den offentliga platsen.

Kommunen kan återkalla ett tillstånd som den har meddelat. Återkallelsegrunderna anges uttömmande i lagförslaget. Exempel på när återkallelse kan användas är om det är av särskild vikt för kommunen att tillståndet återkallas eller om tillståndshavaren inte uppfyllt sin skyldighet att betala avgift för upplåtelsen av den offentliga platsen.

Den som inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att utföra enligt 3 kap. ordningslagen, lokala föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av vissa bestämmelser i nämnda kapitel kan föreläggas av kommunen att vidta åtgärden, om det ankommer på kommunen att fatta beslutet om ianspråktagande av den offentliga platsen. I ett föreläggande får vite sättas ut eller, om föreläggandet inte följs, anges att rättelse kan komma att vidtas på den försumliges bekostnad genom kommunens försorg.

Beslut som kommunen har fattat enligt 3 kap. ordningslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av nämnda kapitel får överklagas genom förvaltningsbesvär hos allmän förvaltningsdomstol.

Analys och konsekvenser

Frågan om en omvänd ordningslag har diskuterats under lång tid. De senaste åren har frågan blivit än mer aktuell, då anspråken på

stadens offentliga platser har ökat. Företeelser som friflytande mobilitetstjänster, klädcontainrar och byggsäckar som placeras olovligt på stadens mark har tydliggjort att staden saknar tillräckliga verktyg för att hantera dessa frågor. Samtidigt har staden som förvaltare av den offentliga platsen förväntningar från allmänheten att kunna hantera frågorna.

Nuvarande lagstiftning

Enligt den nu gällande ordningslagen är det Polismyndigheten som ger tillstånd för användande av offentlig plats för annat ändamål än vad platsen är upplåten för, detta framgår av 3 kap. 1 § ordningslagen.

Innan Polismyndigheten beslutar om tillstånd ska myndigheten inhämta yttrande från kommunen om marken förvaltas av kommunen, se 3 kap. 2 § ordningslagen. Kommunen kan antingen tillstyrka eller avstyrka ansökan. Om kommunen avstyrker ansökan får Polismyndigheten inte meddela tillstånd, men om kommunen tillstyrker ansökan kan tillståndet förenas med de villkor som kommunen ställer upp. Här upphör kommunens möjlighet att påverka ianspråktagandet av offentlig plats trots att kommunen som markägare, väghållare och förvaltare har beaktansvärda intressen att bevaka i fråga om offentlig plats, inte minst vid de situationer där offentlig plats används på ett sådant sätt som inte är förenligt med de bestämda villkoren eller då platsen nyttjas utan tillstånd, så kallat olovligt ianspråktagande.

Kommunen kan alltså inte tillvarata sina intressen under tiden ett tillstånd fortlöper och inte heller i de fall där platsen används olovligen utan ett tillstånd. Polismyndigheten däremot har befogenheter enligt ordningslagen. Exempelvis kan Polismyndigheten under vissa omständigheter återkalla ett tillstånd, se 3 kap. 18 § ordningslagen. Polismyndigheten kan också förelägga en person som har tillstånd enligt ordningslagen att vidta en viss åtgärd men också ålägga en person som olovligen placerat ut föremål på offentlig plats att ta bort detsamma, se 3 kap. 19 § ordningslagen. Förelägganden som Polismyndigheten utfärdar får förenas med vite och Polismyndigheten kan också, under vissa omständigheter vidta åtgärd på den försumliges bekostnad enligt vad som framgår av 3 kap. 20-21 §§ ordningslagen.

Polismyndighetens faktiska hantering

Som nämnts i stycket ovan är det Polismyndigheten som har de lagstadgade befogenheterna, men också skyldigheterna, att hantera

frågan om användande av offentlig plats enligt ordningslagen. I dagsläget är frågan inte prioriterad av Polismyndigheten som saknar de resurser som krävs för att hantera frågan. Med anledning av att Polismyndigheten saknar resurser att hantera frågan är det svårt för myndigheten att ha adekvat kunskap om de befogenheter och skyldigheter som åligger myndigheten enligt ordningslagen. Dessa omständigheter tillsammans innebär att frågan om olovligt ianspråktagande av offentlig plats och hantering av redan utfärdade tillstånd och villkor inte hanteras av Polismyndigheten i den utsträckning som följer av gällande lagstiftning.

Polismyndighetens faktiska hantering av användande av offentlig plats leder till betydande olägenheter dels avseende ordningen på den aktuella platsen, dels för kommunen i egenskap av markägare och förvaltare till de offentliga platserna. Bland annat har det negativ påverkan på framkomligheten, trafiksäkerheten, allmänhetens och kommunens eget användande av den offentliga platsen samt den upplevda tryggheten. Inte sällan förväntar sig allmänheten att kommunen, som markägare, väghållare och förvaltare av de offentliga platserna, ska svara för dessa frågor, något som alltså inte är möjligt då lagstöd saknas.

Aktuellt exempel på konsekvenser av nuvarande ordningslag
Frågan om användande av offentlig plats har på senare år blivit ytterst aktuell i Stockholm i och med att elsparkcyklar för ett par år sedan började ställas ut på stadens mark i stor omfattning. Trots att verksamheten är tillståndspliktig enligt den nu gällande ordningslagen saknar staden befogenhet att agera i de fall företag ställer ut elsparkcyklar utan tillstånd, eller i strid med villkoren för givet tillstånd. Stadens enda verktyg är i dessa fall att göra en polisanmälan, och Polismyndigheten har som tidigare nämnts oftast inte resurser att prioritera denna typ av frågor. Det får som följd att den eller de verksamheter som inte efterföljer tillståndskravet enligt ordningslagen i princip obehindrat kan ställa ut sina elsparkcyklar på offentlig plats utan att staden kan vidta åtgärder.

Ekonomi

Slutsatsen i utredningen är att kommunerna kan antas behöva avsätta något mera tid för beslutsfattandet än enligt nuvarande regelverk. Emellertid behöver kommunerna redan idag yttra sig över Polismyndighetens remiss i tillståndsärendet. Merarbetet antas inte bli särskilt betydande. Kommunen kommer dessutom slippa förse Polismyndigheten med underlag, vilket ofta sker i dag.

Enligt dagens regler kan kommunens yttrande till Polismyndigheten angripas endast genom laglighetsprövning. En ordning med kommunen som beslutande myndighet innebär att kommunens beslut kan angripas genom förvaltningsbesvär. Att hantera sådana besvär kan antas komma att innebära ett merarbete. Hur omfattande detta merarbete kommer att bli är inte lätt att beräkna. Detta merarbete måste emellertid vägas mot att kommunen ges helt andra verktyg att agera mot dem som på olika sätt missbrukar ianspråktagande av den offentliga platsen än de som står till buds i dag.

Till exempel kommer kommunen inte att vara beroende av Polismyndighetens bedömning när återkallande av tillstånd aktualiseras. Detsamma gäller när det kommer till att utfärda förelägganden eller vidta åtgärder på den försumliges bekostnad. Vad gäller bortforsling av egendom lyfter utredningen fram följande. I dagsläget använder Polismyndigheten möjligheten att forsla bort egendom – exempelvis när tiden för tillståndet gått ut – endast i mycket ringa omfattning. Om kommunen ges denna möjlighet kan det antas att en sådan åtgärd kommer att vidtas i större utsträckning än nu. Detta för med sig ökade kostnader för kommunerna i form av transporter men också förvaring av det bortforslade godset. Det kan befaras att sådant som byggsäckar med avfall kommer att bli kvar på den offentliga platsen och inte forslas bort av den som ställt upp byggsäcken på platsen. Vederbörande kan kalkylera med att kommunen kommer att frakta bort säcken. Att kräva ersättning i dessa fall kan bli svårt när den som ställt ut byggsäcken inte har ansökt om tillstånd för ianspråktagandet. Dock kan det antas att kommunerna i högre grad än Polismyndigheten kommer att avsätta resurser för att lokalisera de aktörer som missköter användandet av offentlig plats.

Trafikkontorets synpunkter

Kontoret anser att kommunen i fråga om användande av offentlig plats bör ha de lagstadgade befogenheter som krävs för att kunna hantera frågan likt de befogenheter kommunen har i frågor inom kommunens andra verksamhetsområden, som tillstånds- och tillsynsmyndighet vid exempelvis plan- och bygglagsfrågor och frågor med bäring på miljöbalken. Det bör alltså inte anses som främmande att kommunen även i fråga om användande av offentlig plats är tillstånds- och tillsynsmyndighet och på så vis kan tillgodose samtliga av de uppgifter som åligger kommunen som markägare. Detta är också i praktiken allmänhetens förväntningar på kommunen redan idag.

Om kommunen skulle ha möjlighet att både ge tillstånd för användande av offentlig plats och utöva tillsyn, enligt det aktuella förslaget som framgår av bifogad promemoria, skulle kommunens skyldigheter och rättigheter som markägare, förvaltare och väghållare kunna tillvaratas på ett bättre sätt. Stadens gator skulle troligen bli mer framkomliga och säkra för samtliga trafikanter samtidigt som de offentliga platserna skulle kunna nyttjas mer optimalt utifrån platsernas förutsättningar. De svårigheter som hitintills förekommit avseende användandet av offentlig plats skulle minska. Denna slutsats vilar på antagandet att kommunen anses ha bättre möjlighet att hantera frågan om olovligt ianspråktagande av offentlig plats samt att följa upp beviljade tillstånd på sina gator och torg. Kommunen har andra perspektiv sett till frågan och många situationer kommer till stadens kännedom genom allmänheten, men också genom stadens entreprenörer som utför drift och underhåll av dessa offentliga platser, samt kontorets egna inspektörer.

Frågan om användande av offentlig plats är ständigt aktuell och stadens offentliga platser är attraktiva platser för exempelvis uthyrning av elsparkcyklar, försäljning och uteserveringar. Kontoret ser därför positivt på den föreslagna lagändringen och anser att den är ytterst behövlig för framtida frågor om nyttjande av offentlig plats.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår trafikkontoret att trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande, och att nämnden ställer sig bakom utredningens förslag till ändring av ordningslagen, enligt bilaga 1. Trafikkontoret föreslår vidare att nämnden ger kontoret i uppdrag att inhämta synpunkter på utredningens förslag från övriga kommuner i landet, i lämplig mängd och spridning över landet, och Polismyndigheten, samt återkomma till trafiknämnden med en redovisning av inkomna synpunkter och förslag till vidare behandling.

Slut

Bilaga

1. Kommunen som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats