

Kommunen som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Kommunen som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats	4
1.1 Frågans tidigare behandling	4
2 Offentlig plats på kvartersmark som inte är avsedd för hamnverksamhet – en särskild problematik	8
3 Skäl för en omvänd beslutsordning	10
3.1 Tänkbara lösningar för en ändrad beslutsordning	10
3.1.1 Kommunen blir beslutsfattare för samtliga offentliga platser	11
3.1.2 Kommunen ges möjlighet att själv avgöra om den ska vara beslutsfattare när den offentliga platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning	11
3.1.3 Kommunen som beslutsfattare för ianspråktagande av offentliga platser som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning	12
3.1.4 Ett klagande avseende offentlig plats på kvartersmark i Stockholms stad	14
4 Konsekvenser av en omvänd beslutsordning	16
4.1 Konsekvenser för kommunerna	16
4.2 Konsekvenser för Polismyndigheten	17
4.3 Konsekvenser för de som ansöker om tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats och för allmänheten	17
5 Författningskommentar	18
5.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	18
5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.	29

Sammanfattning

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. Likaså får beslutet 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 tillgripas är om det är av särskild vikt för kommunen att tillståndet återkallas eller om tillståndshavaren åsidosatt 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. Kommunens beslut gäller omedelbart, om inte annat har beslutats.

1 Kommunen som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats

Frågan vem av Polismyndigheten eller kommunen som ska besluta om tillstånd till att ta i anspråk offentlig plats har diskuterats från tid till annan. Enkelt uttryckt handlar frågeställningen om tillståndsfrågan främst är att anse som en fråga om allmän ordning och säkerhet – och då i första hand en fråga för polisen – eller om det är kommunens intresse av att bestämma över den mark som utgör offentlig plats och då i första hand mark som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning som tillståndsregleringen i första hand bör ta sikte på.

1.1 Frågans tidigare behandling

I 1944 års betänkande med förslag till Allmän ordningsstadga m.m. (SOU 1944:48) föreskrevs beträffande saluhållande av varor att ingen utan magistratens tillstånd fick hålla varor till salu (6 §) eller uppföra kiosk eller automat för försäljning av varor på eller invid allmän plats (7 §). De föreslagna regleringarna återfanns sedan tidigare i lokala ordningsföreskrifter. I motiven till 7 § uttalades bland annat följande. "Tillståndsbeviljande myndighet har i stad magistraten respektive kommunalborgmästaren ansetts böra vara. Härigenom har de sociala synpunkter, som otvivelaktigt spela en icke obetydlig roll vid hithörande tillståndsgivning, ansetts ha större möjlighet att göra sig gällande vid sidan av ordningssynpunkterna." (Se a. betänkande s. 138.) Beträffande försäljningsverksamhet ansågs således kommunala synpunkter ha företräde framför ordningsaspekterna. Förslagen i betänkandet ledde inte till lagstiftning.

År 1954 avlämnades ett nytt betänkande med förslag till Allmän ordningsstadga m.m. (SOU 1954:37). I direktiven till den nya utredningen uttalade departementschefen bland annat följande. "Storstädernas ordningsproblem påkallar på många punkter en annan och mera ingående reglering än motsvarande fråga i de små samhällena. Överhuvud får kravet på enhetlighet icke föranleda att i riksstadgan från lokala stadgor upptagas föreskrifter som icke kunna anses omfattade av en allmän folkmening. Sådana bestämmelser skulle innebära ett obefogat tvång på befolkningen i de orter, där de icke ansetts nödvändiga. Härtill kommer att då regleringen av detaljfrågor på detta område av ålder ansetts tillhöra kommunernas verksamhetsfär så böra kommunerna icke utan särskilda skäl berövas beslutanderätten i dessa frågor." (Se a. betänkande s. 25.) I betänkandet föreslogs att allmän plats inte fick användas för upplag, avstjälpling eller försäljningsstånd och dylikt, om inte tillstånd lämnats av en myndighet som har att pröva frågan eller, om sådan myndighet saknas, av polismyndigheten. Inte heller annars fick allmän plats användas för annat ändamål än det avsedda utan vederbörligt tillstånd. (Se 1 § i utredningens förslag.) Förslaget innebar således att polismyndigheten gavs en betydande roll som beslutande myndighet när det gällde att få ta i anspråk allmän plats för annat ändamål än det avsedda. I motiven till bestämmelsen uttalades att de särskilda

ordningsangelägenheter som de föreslagna föreskrifterna avsåg i allmänhet är av sådan beskaffenhet att tillämpningen bör ankomma på polismyndighet. För att säkra upprätthållandet av den allmänna ordningen ansågs det också nödvändigt att polismyndigheten fick befogenhet att ingripa i särskilda fall. (Se a. betänkande s. 53.) Förslagen i betänkandet låg till grund för utformningen av allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Beträffande tillståndsprocessen föreskrevs i 2 § allmänna ordningsstadgan att denna skulle handhas av polismyndigheten utom när det gällde upplåtelse för försäljningsändamål i Stockholm. I dessa fall var överståthållarämbetet tillståndsgivande myndighet. Under remissförfarandet hade ett stort antal synpunkter lämnats. Vissa remissinstanser förespråkade kommunen som tillståndsgivande myndighet medan andra förespråkade polismyndigheten. I denna fråga uttalade departementschefen bland annat att aktuella gator och andra allmänna platser ägs i regel av kommunen eller står under dess förvaltning. Det kan därför anses fullt befogat att kommunen får ett avgörande inflytande på frågan vem som ska nyttja marken. Departementschefen menade dock att bärande skäl talade för att polismyndigheten skulle få beslutanderätten eftersom aktuellt ianspråktagande måste främst ses från ordningssynpunkt och framför allt måste trafikförhållandena beaktas. Vidare ville man undvika att allmänheten behövde ansöka om olika tillstånd vid olika myndigheter. Departementschefens slutliga ställningstagande blev att polismyndigheten skulle vara beslutande myndighet men att vederbörande kommunala myndighet skulle tillerkännas vetorätt. En sådan ordning ansågs tillgodose såväl de polisiära aspekterna som den kommunala självbestämmanderätten. I Stockholm infördes dock en särskild lösning. Där skulle ärenden angående upplåtelser för försäljningsändamål handläggas av överståthållarämbetet och övriga ärenden av poliskammaren. Dock gavs kommunen möjlighet att i lokal ordningsstadga föreskriva en annan reglering för tillståndsprovningen såvitt avsåg ansökan om ianspråktagande av allmän plats för sådana åtgärder som inte var reglerade i 2 § allmänna ordningsstadgan. (Se prop. 1956 nr 143 s. 81 ff.)

År 1977 tillkallade chefen för kommundepartementet efter regeringens bemyndigande en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan. Utredningen avlämnade sitt slutbetänkande i april 1985 (SOU 1985:24). Enligt den gällande regleringen skulle ansökan om tillstånd att få ta i anspråk allmän plats göras hos polismyndigheten medan kommunens intressen tillgodosågs genom en vetorätt. Utredningen konstaterade att den valda ordningen hade kritiserats. Det hade också hävdats att förfarandet med två olika myndighetsbeslut var byråkratiskt och krångligt för den enskilde och att handläggningen av ärenden om markdispositioner ofta tog lång tid. Ibland var tidsutdräkten så lång att ändamålet med ansökan hade förfallit när tillstånd beviljades. Utredningen förkastade ett system med kommunen som tillståndsmyndighet endast i ärenden

rörande kommunal mark och polismyndigheten som tillståndsmyndighet i övrigt. En sådan ordning skulle inte bli så enkel och smidig som eftersträvades. Sammanfattningsvis stannade utredningen för att behålla den då gällande ordningen med polismyndigheten som beslutande myndighet för samtliga allmänna platser och en vetorätt för kommunen för allmänna platser som stod under kommunens förvaltning.

Under beredningen av en ny ordningslag konstaterade föredragande statsrådet att den gällande ordningen med polismyndigheten som tillståndsgivande myndighet och inhämtande av yttrande från kommunen borde behållas (prop. 1992/93:210 s. 107). Dock bör noteras att bland andra dåvarande Rikspolisstyrelsen i sitt remissyttrande ansåg att tillståndsförfarandet borde kastas om så att kommunerna blir tillståndsmyndigheter och polisen får yttra sig i ärendet (a. prop. s. 98).

Efter det att ordningslagen trätt i kraft den 1 april 1994 har frågan om vilken myndighet som bör anförtros uppgiften att meddela tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats behandlats i betänkandet Trygghet mot brott Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146). I den aktuella frågan uttalades bland annat följande. ”Erfarenhetsmässigt finns det dock i synnerhet i de större kommunerna återkommande ärenden och ärendegrupper i vilka ordnings- och säkerhetsynpunkter sällan eller aldrig har någon betydelse. Exempel erbjuder de vid remissbehandlingen nämnda ärendena angående byggnadsställningar och skyltar samt åtminstone flertalet fall avseende uppställning av containrar. Vi anser inte att de principiella skäl som åberopades vid tillkomsten av ordningslagen utgör något hinder mot ett system enligt vilket sådana ärendegrupper överförs till kommunerna för beslut. Detta skulle medföra minskad belastning för polisen och från sökandenas synpunkt ägnat att förenkla proceduren.

Vi tänker oss att systemet skulle kunna gestalta sig så att länsstyrelsen, på framställning av den eller de polismyndigheter och kommuner som är berörda, preciserar de ärendegrupper beträffande vilka polisen inte skulle behöva kopplas in utan prövningen skulle stanna hos kommunen. Detta blir uppenbarligen en form av normgivning och länsstyrelsens beslut får enligt vanliga principer tas in i länets författningssamling. Naturligtvis kan det likväl tänkas förekomma att sökanden vänder sig till fel myndighet, men sökanden skall då hänvisas till behörig myndighet i enlighet med reglerna om myndigheternas serviceskyldighet.

Men vi vill betona att detta system uppenbarligen inte passar i alla kommuner och inte bör vara något obligatorium. Bl.a. torde det få krävas att kommunen förfogar över jurister som kan biträda vid ärendenas prövning. Det är också klart att ett beslut om att överföra vissa ärendegrupper till kommunal prövning inte bör vara oåterkalleligt utan att det kan behöva omprövas beroende på de praktiska erfarenheterna. [...]

Den nu skisserade lösningen är som redan sagts i främsta rummet avsedd för fall då ordnings- och säkerhetssynpunkter normalt inte gör sig gällande och polisen alltså över huvud taget inte skulle behöva kopplas in på frågorna. Självfallet går det emellertid inte att bortse från att sådana synpunkter kan komma in i bilden i en del sådana fall som skulle komma omfattas av en överflyttning till kommunen. Ett exempel kan vara de förut berörda fallen avseende uppställning av containrar, som visserligen oftast torde vara problemfria men som många gånger erfarenhetsmässigt har visat sig kunna inrymma svårbedömda ordningsfrågor. Vi föreslår därför att kommunen skall inhämta yttrande från polismyndigheten, om det inte är uppenbart att frågan ej behöver bedömas från ordnings- eller säkerhetssynpunkter. Avstyrker polismyndigheten ansökan, bör tillstånd inte få meddelas. Om polismyndigheten för tillstyrkan uppställer villkor, bör tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.” (Se a. bet. s. 89 f.)

Förslagen i betänkandet har inte lett till lagstiftning.

2 Offentlig plats på kvartersmark som inte är avsedd för hamnverksamhet – en särskild problematik

I 3 kap. 2 § andra stycket 2 ordningslagen föreskrivs att Polismyndigheten inte ska höra kommunen i ett tillståndsärende, om ärendet avser områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet och dessa har upplåtits för ändamålet hamnverksamhet och är tillgängliga för allmänheten. I förarbetena till bestämmelsen motiverade föredragande statsrådet bestämmelsen enligt följande.

I de fall då kvartersmark som förvaltas av kommunen blivit offentlig plats har detta skett endast genom att kommunen har tillåtit viss trafik på området eller platsen för exempelvis allmän parkering. Den situationen skiljer sig således inte från de fall där marken ägs av en enskild fastighetsägare. En sådan fastighetsägare kan fritt upplåta sin mark för skilda ändamål, även om marken utgör offentlig plats enligt ordningslagstiftningen. Då det gäller kvartersmark som står under kommunens förvaltning har kommunen inte heller en sådan begränsad förfoganderätt som anses gälla i fråga om gator och liknande offentliga platser. Detta synsätt är emellertid inte direkt tillämpligt på kvartersmark som kommunen upplåtit för hamnverksamhet. Kommunens möjlighet att fritt förfoga över sådana områden kan sägas vara begränsad på samma sätt som gäller för bl.a. gator.

Mot den bakgrunden anser jag att det inte bör finnas något hinder mot att en kommun – med undantag för kvartersmark som upplåtits för hamnverksamhet – med nyttjanderätt upplåter kvartersmark som står under dess förvaltning och är offentlig plats. Även i dessa fall bör emellertid en prövning göras från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Polismyndighetens prövning vid ianspråktagande av offentlig plats bör därför omfatta även kvartersmark som står under kommunens förvaltning och har upplåtits genom civilrättsligt nyttjanderättsavtal. Jag anser emellertid att det i sådana fall blir överflödigt att inhämta yttrande från kommunen. (Se prop. 1992/93:210 s. 108.)

Den gällande ordningen för med sig problem för Stockholms stad. I korthet kan problemet beskrivas enligt följande. Stockholms stads trafikkontor tar emot och besvarar Polismyndighetens remisser enligt delegation. Polisen genomför i praktiken ingen utredning om huruvida platsen som ansökan berör är en offentlig plats eller om kommunen äger eller förvaltar marken innan remissen skickas till trafikkontoret. Bedömningen av om ansökan berör en offentlig plats samt om sökt plats står under kommunal förvaltning genomförs i stället av trafikkontorets markupplåtare. Merparten av polisens remisser berör mark som trafikkontoret ska avge yttrande över. Men kontoret får också in tillståndsansökningar där staden inte ska höras.

Gör trafikkontoret bedömningen att ansökan avser en offentlig plats inom kvartersmark som ägs av staden kontaktas stadens exploateringskontor som informeras om att tillståndsansökan inkommit. Därefter skickas ansökan tillbaka till polisen utan stadens yttrande. Trafikkontoret bifogar kontaktuppgifter till exploateringskontorets tjänsteman i sitt svar till Polismyndigheten. På så vis kan polisen knyta markägaren och tillståndssökanden till varandra. Polisen utfärdar alltså ett tillstånd enligt ansökan med krav på markägarens godkännande för att tillståndet ska bli gällande. Exploateringskontorets tjänsteman får sedan komma överens med tillståndssökanden om

förutsättningarna för tecknandet av nyttjanderättsavtal. Den beskrivna turordningen medför en påtaglig risk för att tillståndssökanden startar den verksamhet som tillståndet avser innan ett nyttjanderättsavtal har ingåtts med markägaren (exploateringskontoret). Stockholms stad har upplevt flera sådana problem genom åren, inte minst vid nybyggnationer på områden öppna för allmän samfärdsel, där förvaltningen av marken ännu inte överlämnats till staden.

3 Skäl för en omvänd beslutsordning

Nuvarande ordning med Polismyndigheten som beslutande myndighet och yttrande från kommunen när fråga är om offentlig plats som förvaltas av kommunen med möjlighet för kommunen att utnyttja rätten till veto har varit gällande i drygt 60 år. Ordningslagen har varit i kraft i 25 år. Användningen av det offentliga rummet har förändrats drastiskt under denna tid. Användningen av offentlig plats för annat ändamål än den upplåtna har med tiden blivit avsevärt mer omfattande. Exempel på sådana användningsområden är byggetableringar, uteserveringar, inslag av reklam, försäljningsstånd, containrar, byggsäckar, m.m. Det är av stor betydelse för kommunerna att kunna ha ett betydande inflytande över hur de offentliga platserna utnyttjas för att på bästa sätt kunna svara för bland annat underhåll av platsen. Framför allt är det av vikt för kommunerna att kunna agera när platsen används utan tillstånd eller då tillståndshavaren inte följer givna villkor eller inte tar bort etableringen efter utgången tillstånd. Kommunernas utrymme att agera i dessa situationer är begränsat till att påtala förhållandena för Polismyndigheten, som i allmänhet saknar resurser att vidta de åtgärder som ordningslagen erbjuder. Exempel på sådana åtgärder är föreläggande att vidta rättelse eller ta bort en etablering på uppställarens bekostnad. Att kommunerna i princip saknar möjlighet att agera vid misskötsamhet när den offentliga platsen tas i anspråk försvårar påtagligt deras möjlighet att fullgöra sina skyldigheter som förvaltare av den offentliga platsen. Det är i första hand till kommunerna som allmänheten vänder sig med synpunkter på bland annat framkomlighet. Allmänheten har inte alltid lätt att ta till sig förhållandet att kommunen inte kan agera mot missförhållanden på mark som den själv äger eller förvaltar.

Polismyndighetens arbetsförhållanden har drastiskt förändrats under de senaste decennierna. Arbetsbelastningen är betydligt högre än vid ordningslagens tillkomst. Den 1 januari 2015 ersattes 21 lokala polismyndigheter med sju polisregioner och Polismyndigheten blev en myndighet. Polisens lokala förankring är således inte densamma som före reformen 2015. En förändrad beslutsordning avseende tillstånd för att få ta i anspråk offentlig plats skulle innebära att polisen i ökad utsträckning skulle kunna koncentrera sig på myndighetens centrala verksamhet. Det kan noteras att dåvarande Rikspolisstyrelsen i sitt remissyttrande i samband med beredningen av ordningslagen argumenterade för en annan beslutsordning än den genomförda. I remissvaret har myndigheten framhållit att flertalet av ansökningarna om att få utnyttja offentlig plats saknar anknytning till allmän ordning och säkerhet. Mot den bakgrunden ansåg myndigheten att kommunerna skulle kunna ta över ansvaret för att besluta i ansökningar om att få ta i anspråk offentlig plats.

3. 1 Tänkbara lösningar för en ändrad beslutsordning

Tre alternativ framstår som tänkbara om en förändring av beslutsordningen genomförs. Ett första alternativ skulle kunna vara att kommunen ges rätt att besluta om ianspråktagande av samtliga

offentliga platser inom kommunen. En sådan ordning skulle således innebära att kommunen fattar beslut om ianspråktagandet också när den offentliga platsen ägs och förvaltas av någon annan än kommunen, exempelvis av staten eller av ett privat subjekt. Ett annat alternativ kan vara att kommunen själv får välja om den önskar vara beslutsfattare rörande offentliga platser som ägs av kommunen eller som står under dess förvaltning. Tar kommunen inte på sig detta ansvar så behålls den ordning som nu gäller enligt ordningslagen. Slutligen kan man tänka sig att kommunen beslutar i ansökningar där den offentliga platsen ägs eller förvaltas av kommunen.

En förändrad beslutsordning med kommunen som beslutande myndighet förutsätter att Polismyndigheten ges möjlighet att yttra sig över ansökan med hänsyn till aspekterna allmän ordning och säkerhet.

3.1.1 Kommunen blir beslutsfattare för samtliga offentliga platser

En ordning där kommunen helt tar över ansvaret från Polismyndigheten när det gäller tillståndsprovningen för ianspråktagande av offentlig plats oavsett om platsen förvaltas av kommunen eller av någon annan har inte tidigare varit föremål för närmare diskussion. Kommunens intresse av ett ökat inflytande över användningen av offentlig plats är begränsat till sådana platser som ägs eller förvaltas av kommunen. Kommunen har inget eget intresse av hur offentliga platser som ägs och förvaltas av staten eller någon annan sköts. Därtill kommer att det måste anses vara alltför långtgående att kommunen skulle ges ett inflytande över hur den privata marken utnyttjas. Liksom i dag skulle vid ett beslutsförfarande som diskuteras här alltjämt innebära att – för utnyttjande av mark som ägs och förvaltas av någon annan än kommunen – markägarens tillstånd kommer att krävas. Ett förfarande där kommunen beslutar om användningen av också den privata marken skulle således involvera såväl kommunen som Polismyndigheten och den privata markägaren. En sådan beslutsordning skulle bli mer byråkratisk än den nuvarande och inte tillföra ett mervärde.

3.1.2 Kommunen ges möjlighet att själv avgöra om den ska vara beslutsfattare när den offentliga platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning

Frågan har behandlats i betänkandet Trygghet mot brott Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146). Den ordning som föreslogs i betänkandet innebar att länsstyrelsen, på framställning av den eller de polismyndigheter¹ och kommuner som är berörda, preciserar de ärendegrupper beträffande vilka polisen inte skulle behöva kopplas in utan provningen skulle stanna hos kommunen. Utredningen betonade att det för en sådan beslutsordning krävdes att kommunen förfogar över jurister som kan biträda vid ärendets prövning. Vidare noterade utredningen att det

¹ Vid denna tid hade den nuvarande ordningen med en Polismyndighet ännu inte genomförts.

kunde tänkas förekomma att sökanden vänder sig till fel myndighet men att sökanden då ska hänvisas till behörig myndighet i enlighet med reglerna om myndigheternas serviceskyldighet. Utredningen behandlade inte frågor som vilken myndighet skulle svara för att meddelade beslut efterlevdes genom förelägganden och återkallande av beslut.

Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

En förändrad beslutsordning i linje med den av utredningen föreslagna, det vill säga där kommunen och Polismyndigheten kommer överens om i vilka ärenden som kommunen ska fatta beslut synes innebära enbart nackdelar. Här ska nämnas några. Flera sökanden, exempelvis byggföretag, är verksamma inom flera kommuner. En övervägande risk är att olika beslutsordningar gäller i de kommuner där bolaget är verksamt med åtföljande merarbete för bolaget. Vidare är Polismyndigheten numera indelad i polisregioner och polisområden. Ett polisområde omfattar flera kommuner. Detta innebär i sin tur att för någon kommun inom polisområdet gäller att kommunen fattar beslut för ianspråktagande av offentlig plats som ägs av eller står under dess förvaltning medan för andra kommuner inom polisområdet gäller det omvända. En sådan lösning kan inte anses främja eller underlätta polisarbetet. Sammanfattningsvis kan konstateras att skäl saknas att vidare överväga en ordning som innebär valfrihet för kommunerna att bestämma om de vill överta ansvaret som beslutsfattare vid ianspråktagande av offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning från Polismyndigheten.

3.1.3 Kommunen som beslutsfattare för ianspråktagande av offentliga platser som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning

Sedan ordningslagens ikraftträdande har offentliga platser kommit att få flera och vitt skilda användningsområden. Vid flera användningsområden har ordnings- och säkerhetssynpunkter ingen eller mycket liten betydelse. Som exempel kan nämnas tillstånd för uppförande av byggnadsställningar, skyltar, försäljningsstånd och containrar. I dessa fall uppstår problem när sådana etableringar kommer till stånd utan att tillstånd söks, i tillståndet uppställda villkor inte följs eller etableringen inte tas bort när tiden för tillståndet har gått ut. Polismyndighetens resurser är inte tillräckliga för att vidta de åtgärder som ordningslagen ger utrymme för i nu nämnda situationer. Sagda överträdelser kan däremot ofta innebära att kommunen inte kan fullgöra sitt ansvar som ägare eller förvaltare av den offentliga platsen. Med en ordning där kommunen är beslutsfattare för ianspråktagande av offentliga platser bör således också följas att kommunen ges möjlighet att vidta de åtgärder som nu ankommer på Polismyndigheten. Som exempel kan nämnas att utfärda förelägganden och på bekostnad av den som utnyttjar den offentliga platsen utan tillstånd eller i strid med givet tillstånd bortforsla aktuell egendom.

Här kan också noteras att dåvarande Rikspolisstyrelsen under beredningen av ordningslagen i sitt remissyttrande ansåg att tillståndskravet borde kastas om så att kommunerna blir tillståndsmyndigheter och polisen får yttra sig i ärendet (se prop. 1992/93:210 s. 98).

Mot den här beskrivna beslutsordningen kan invändningar riktas. Att införa två parallella beslutsordningar – en med kommunen som beslutsfattare när den offentliga platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning och en med Polismyndigheten som beslutande myndighet i övriga fall – kan framstå som besvärande främst för sökanden. I sammanhanget ska hållas i minnet att en övervägande del av de offentliga platserna ägs av kommunen eller står under dess förvaltning och det är i allmänhet dit som sökanden först vänder sig i tillståndsärendet. Också den nuvarande ordningen innebär att kommunen har att hänvisa sökanden till Polismyndigheten. Med en ändrad beslutsordning skulle detta behöva göras i avsevärt färre situationer. Vidare innebär en ansökan om att få ta i anspråk offentlig plats att sökanden ofta måste inhämta andra tillstånd som kommunen ansvarar för. Exempelvis kan nämnas bygglov för bodetableringar i samband med byggnation eller uppförande av försäljningsstånd. Därtill kommer att Polismyndigheten i mycket stor utsträckning vänder sig till kommunen för att få tillgång till uppgifter om hur den offentliga platsen är markerad i detaljplan. Slutligen kan lyftas fram att allmänheten ofta vänder sig till kommunen när en offentlig plats anses otillåtet utnyttjad i tron att kommunen kan agera eftersom marken står under dess förvaltning. Att kommunen saknar nödvändiga verktyg i dessa situationer är inte alltid lätt att förmedla till allmänheten.

En annan invändning mot en förändrad beslutsordning som förts fram under årens lopp är att mindre kommuner kan sakna resurser för att hantera beslutsfattandet. I det sammanhanget ska noteras att kommunerna – enligt gällande ordning – ska yttra sig till Polismyndigheten under ansökningsförfarandet. Således kräver redan nuvarande ordning att kommunerna har en viss beredskap för att hantera ansökningarna. Kommuner som så önskar kan dessutom samverka kring beslutsfattandet genom avtalssamverkan (se 9 kap. 37 och 38 §§ kommunallagen [2017:725]). I förarbetena till kommunallagen uttalade regeringen att avtalssamverkan kan användas för att tillgodose en kommuns eller ett landstings behov av att anlita en annan kommun eller ett annat landsting för att utföra dess uppgifter på något specifikt område. Avtalssamverkan kan exempelvis avse utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstemän i den egna kommunen. (Se prop. 2017/18:151 s. 28 f.)

Sammanfattningsvis kan konstateras att en ordning där kommunen beslutar om ianspråktagande av offentliga platser som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning med åtföljande

verktyg för att kunna agera när platsen nyttjas i strid med meddelat beslut eller utan beslut skulle avsevärt underlätta kommunens uppgift som ägare eller förvaltare av den offentliga platsen. Samtidigt skulle polisens arbete renodlas och dess resurser skulle kunna användas till arbetsuppgifter som mer är inriktade på allmän ordning och säkerhet än hantering av ansökningar om att få ta i anspråk offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning.

3.1.4 Ett klagande avseende offentlig plats på kvartersmark i Stockholms stad

Stockholms stad vill med en ordning där staden är beslutande myndighet avseende flertalet offentliga platser alltså kunna upplåta offentlig plats inom stadens kvartersmark med nyttjanderätt. Den i promemorian föreslagna lydelsen täcker även fortsättningsvis in begreppet förvaltning, vilket fortsatt möjliggör för staden att svara för offentlig plats som ägs av annan än staden men som står under kommunal förvaltning. Men många landområden inom staden är kvartersmark enligt stads- eller detaljplan med ett oklart förvaltningsansvar. Exempelvis finns det många detaljplanelagda trafikområden som inte är upplåtna för sitt ändamål och dit allmänheten har tillträde. Dessa områden faller inte in under reglementen för de kommunala förvaltningar som har en delegerad driftorganisation. Vissa av dessa områden är att betrakta som mer eller mindre naturmark och andra kan vara hårdgjorda ytor som vuxit fram efter årtionden av diversifierad markanvändning på platsen. Ingen aktiv förvaltning såsom snöröjning, renhållning och reinvestering sker från staden på dessa platser men platserna används återkommande för allmän samfärdsl och utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 4 ordningslagen. Gemensamt för dessa områden är dock att de ägs av Stockholms stad.

Det finns också landområden inom stadens kvartersmark eller utom detaljplanelagt område som definieras som offentlig plats enligt sist nämnda lagrum eller har jämförts med offentlig plats i lokala ordningsföreskrifter och som redan är upplåtna med nyttjanderätt/tomträtt till andra kommunala bolag. Förvaltningsansvaret för dessa områden är inte helt enkla att reda ut. Vidare är det oklart om förvaltning utförd av entreprenörer upphandlade av kommunala aktiebolag går att jämföras med det förvaltningsansvar som åligger kommunen som huvudman för allmänna platser enligt plan- och bygglagen (2010:900).²

Det beskrivna problemet skulle inte uppkomma om lagtexten förtydligades på så sätt att kommunen blir beslutsfattare i tillståndsärendet om marken ägs av kommunen eller står under dess förvaltning. På så vis får kommunen kontroll över samtliga tillståndsfrågor som berör all offentlig plats på

² I 3 kap. 2 § andra stycket 1 ordningslagen föreskrivs att kommunen inte ska höras i tillståndsärendet om marken förvaltas av någon annan än kommunen.

kommunal mark, oavsett förvaltningsansvar, samt på annans mark som står under kommunal förvaltning.

4 Konsekvenser av en omvänd beslutsordning

Den föreslagna ordningen med kommunerna som beslutsfattare för ansökningar om ianspråktagande av offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning innebär konsekvenser för såväl kommunerna som Polismyndigheten samt för de som ansöker om tillstånd liksom för allmänheten.

4.1 Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna kan antas behöva avsätta något mera tid för beslutsfattandet än enligt nuvarande regelverk. Emellertid har kommunerna redan i dag att yttra sig över Polismyndighetens remiss i tillståndsärendet. Merarbetet kan på goda grunder antas inte bli särskilt betydande. Därtill kommer att kommunen inte behöver förse Polismyndigheten med underlag i form av sådant som detaljplaner, som 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 låter sig inte helt lätt 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. Exempelvis 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 kan följande lyftas fram. I dagsläget synes Polismyndigheten använda möjligheten att forsla bort egendom – exempelvis när tiden för tillståndet gått ut – användas i endast ringa omfattning. Ges kommunen denna möjlighet kan 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 befarias 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 antas att kommunerna kommer att i högre grad än Polismyndigheten avsätta resurser för att lokalisera de som missköter användandet av offentlig plats.

4.2 Konsekvenser för Polismyndigheten

För Polismyndighetens del kommer en förändrad beslutsordning innebära att resurser kan frigöras för annat polisiärt arbete. Polismyndighetens yttranden till kommunen i tillståndsförfarandet ska inte kunna överklagas. Polismyndigheten kommer således inte att fatta några överklagbara beslut när kommunen är beslutsfattare. En möjlighet att kunna överklaga Polismyndighetens yttrande till kommunen i tillståndprocessen synes inte vara påkallad eftersom kommunens beslut – som ska grundas också på Polismyndighetens yttrande – kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Kvarstår gör emellertid polisens ansvar att agera straffrättsligt när kriminaliserade överträdelser av ordningslagstiftningen förekommer. Detta ansvar förblir detsamma som i dag.

4.3 Konsekvenser för de som ansöker om tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats och för allmänheten

Sökandena torde i allt väsentligt ansöka om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning. Ansökningar som avser byggetableringar, försäljningsstånd och uteserveringar och som är vanligt förekommande är sällan knutna till offentliga platser som inte ägs eller förvaltas av en kommun.

Redan enligt den nuvarande ordningen vänder sig sökandena i stor omfattning först till kommunen i tron att det är kommunen som är den beslutande myndigheten. Kommunen har då att hänvisa sökanden till Polismyndigheten. En sådan omgång skulle bli överflödigt med kommunen som beslutsfattare i ärenden där den offentliga platsen ägs eller förvaltas av kommunen.

Vidare innebär en ansökan om att få ta i anspråk offentlig plats att sökanden ofta måste inhämta andra tillstånd som kommunen ansvarar för. Exempelvis kan nämnas bygglov för bodetableringar i samband med byggnation eller uppförande av försäljningsstånd. Med kommunen som tillståndsmyndighet behöver sökanden endast ha kontakt med kommunen och inte också med Polismyndigheten.

Allmänheten vänder sig ofta till kommunen med klagomål när allmänheten anser att den offentliga platsen används på ett sätt som strider mot det upplåtta ändamålet. Detta framstår som naturligt eftersom allmänheten utgår ifrån att kommunen har möjlighet att agera eftersom marken ägs eller förvaltas av kommunen. Att kommunen enligt den nuvarande ordningen inte har möjlighet att agera är inte alltid lätt att förklara för allmänheten på ett sätt som vinner allmänhetens acceptans. Införs en beslutsordning i enlighet med vad som föreslås i denna promemoria har kommunen tillgång till nödvändiga verktyg för att kunna möta allmänhetens synpunkter om hur den offentliga platsen utnyttjas.

5 Författningskommentar

5.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

3 kap. 1 §

En offentlig plats inom detaljplanelagt område *som inte ägs av en kommun eller står under dess förvaltning* får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för endast efter Polismyndighetens tillstånd. *En offentlig plats inom detaljplanelagt område som ägs av en kommun eller står under dess förvaltning får inte utan tillstånd av kommunen användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för.* Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på Polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948).

Vilka platser som utgör offentlig plats enligt ordningslagen följer av 1 kap. 2 §. I första stycket föreskrivs att med offentlig plats avses

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

I andra stycket uttalas att en kommun efter regeringens bemyndigande får föreskriva³ att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av vad som sägs under punkterna 1-4 ovan, ska jämföras med offentlig plats vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter. Det sagda gäller under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

I *första stycket* i förevarande paragraf regleras under vilka förutsättningar som tillstånd krävs för att få ta i anspråk en offentlig plats. Sålunda kan utläsas att tillstånd aldrig krävs för nyttjande av offentlig plats, om nyttjandet sker i enlighet med det ändamål som platsen har upplåtits för. Det innebär till exempel att har den offentliga platsen upplåtits för torghandel får sådan ske utan krav på tillstånd för att få ta platsen i anspråk för detta ändamål.

³ 1 § första stycket förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Rätten att meddela tillstånd för ianspråktagande av den offentliga platsen för annat ändamål än det upplåtna har delats upp mellan Polismyndigheten och kommunen. Polismyndigheten meddelar sådana tillstånd när fråga är om offentlig plats inom detaljplanelagt område som ägs av annan än kommunen och där förvaltningen sköts av någon annan än kommunen. Som exempel kan nämnas att den offentliga platsen ägs av ett privat subjekt och förvaltas av detsamma. Dock behöver ägandet och förvaltningen inte ligga i samma subjekts hand.

Noteras ska att Polismyndigheten meddelar andra tillstånd, till exempel för sprängning och skjutning med eldvapen inom område som omfattas av detaljplan och inte endast ianspråktagande av offentlig plats för andra ändamål än det upplåtna. Aktuellt förslag innebär ingen förändring i detta avseende.

Kommunen, på andra sidan, är den som meddelar tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats när platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning. Det rör sig främst om områden som är särskilt angivna under 1 kap. 2 § första stycket 2.

I första stycket *tredje meningen* i förevarande paragraf föreskrivs att tillstånd inte behövs, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Detta undantag gäller såväl för offentlig plats där Polismyndigheten meddelar tillstånd som när en kommun meddelar sådant tillstånd.

Polismyndigheten meddelar tillstånd rörande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt 2 kap. ordningslagen. Denna ordning är oförändrad. Här ska framhållas att enbart det förhållandet att offentlig plats tas i anspråk för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning medför inte att bestämmelserna om krav på tillstånd för att få använda offentlig plats blir tillämpliga. Bestämmelserna om krav på tillstånd för platsens ianspråktagande blir tillämplig först när där uppförs särskilda anordningar. I samband med att Polismyndigheten hanterar ett ärende om allmän sammankomst eller offentlig tillställning kan också fråga uppkomma om ianspråktagande av offentlig plats. Exempelvis kan arrangören av ett politiskt möte vilja ställa upp ett bokbord. Här kan undantagsregeln i första stycket tredje meningen i förevarande paragraf bli tillämplig. Särskilt tillstånd för ianspråktagandet krävs då inte. Sådant tillstånd får anses obehövt också i fall då undantagsregeln inte är tillämplig men ianspråktagandet av den offentliga platsen är begränsat. Polismyndighetens prövning av ansökan om att få anordna allmän sammankomst eller offentlig tillställning från ordningssynpunkt bör då anses som tillräcklig. Först när ianspråktagandet av den offentliga platsen blir mer omfattande, exempelvis då en scen ska uppföras, har sökanden att vända sig till kommunen med en ansökan om att få ta den offentliga platsen i anspråk för det ändamålet.

I förevarande paragraf har begreppet "allmänt vedertaget" utmönstrats. Begreppet fanns redan i allmänna ordningsstadgan (1956:617). Någon förklaring till begreppets innebörd har inte lämnats

vare sig i de utredningar som föregått stadgan eller i förarbetena till stadgan. Begreppet har sedan förts över till ordningslagen utan någon motivering. Begreppet har inte heller behandlats i doktrinen. Inte heller har det varit föremål för prövning i högsta instans. Mot bakgrund av förändringarna i planbestämmelser liksom hur offentlig plats nyttjas i dag får begreppet allmänt vedertaget anses ha spelat ut sin roll.

3 kap. 2 §

Innan tillstånd ges att ta i anspråk offentlig plats som ägs av en kommun eller står under dess förvaltning ska kommunen bereda Polismyndigheten tillfälle att yttra sig.

Där kommunen fattar beslut om användning av den offentliga platsen ska kommunen bereda Polismyndigheten tillfälle att yttra sig. Polismyndighetens yttrande ska behandla sådant som rör den allmänna ordningen och säkerheten liksom det som är av betydelse för trafiken. Polismyndigheten bör således på lämpligt sätt inhämta synpunkter från sådana aktörer som räddningstjänst och verksamhetsutövare för kollektivtrafiken. Begreppet allmän ordning och säkerhet inbegriper bland annat sökandens lämplighet för det sökta tillståndet. Om sökanden inte är lämpad att bedriva den tilltänkta verksamheten kan det på goda grunder antas att kravet på allmän ordning och säkerhet inte kommer att uppfyllas.

Det är inte ett åliggande för Polismyndigheten att yttra sig i tillståndsärendet, men det får förutsättas att så sker regelmässigt.

Finner kommunen att Polismyndigheten inte inhämtat synpunkter från aktörer för vilka tillgängligheten till den offentliga platsen är av avgörande betydelse står det kommunen fritt att själv höra dessa aktörer.

3 kap. 14 §

Vid en prövning av en ansökan om tillstånd som avses i detta kapitel eller i en lokal föreskrift och som Polismyndigheten har att besluta om ska myndigheten beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Om ansökan avser tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål, ska särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse.

Ett beslut av Polismyndigheten om tillstånd får förenas med de villkor som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Villkoren får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Paragrafens tillämpningsområde är begränsat till de ianspråktaganden av offentlig plats och andra tillstånd enligt 3 kap. ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift där Polismyndigheten är tillståndsgivande myndighet. I övrigt är innehållet i paragrafen oförändrat och någon förändring av tillämpningen av densamma är inte avsedd.

3 kap. 15 §

När en kommun prövar en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål, ska kommunen beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Kommunen ska fästa särskild vikt vid de synpunkter som Polismyndigheten lämnar.

Kommunen får i sitt beslut ange de villkor 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 samt de villkor som är påkallade av hänsyn till allmän ordning och säkerhet som kan vara föranledda av de synpunkter som Polismyndigheten lämnar. Villkoren får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

I fråga om ersättning för användningen av en offentlig plats gäller särskilda bestämmelser.

Paragrafen behandlar den situationen där en kommun har att pröva en ansökan om att få ta i anspråk en offentlig plats för ett annat ändamål än det som platsen är upplåten för.

Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet liksom trafikförhållandena är av central betydelse vid tillståndsgivningen. Det är därför av särskild vikt att kommunen vid sin prövning av ansökan beaktar de synpunkter som Polismyndigheten har lämnat i sitt yttrande. Detta följer av *första stycket*. Kan inte kravet på allmän ordning eller säkerhet upprätthållas genom villkor, ska ansökan avslås. Likaså ska ansökan avslås om Polismyndigheten i sitt yttrande pekar på att sökandens vandel är sådan att vederbörande inte bör ges sökt tillstånd med hänsyn till att ordningen och säkerheten riskerar att inte kunna upprätthållas.

I *andra stycket* föreskrivs att kommunen får förena sitt beslut med villkor. Ett villkor kan vara föranlett av de synpunkter som Polismyndigheten har lämnat. Det kan till exempel vara ett villkor enligt vilket en sökt företeelse (exempelvis förevisning eller försäljning av en produkt som är av stort publikt intresse) får förekomma endast under en begränsad tid för att undvika ordningsstörning.

Flertalet av de villkor som kan vara aktuella torde vara av betydelse för de intressen som kommunen har att bevaka. Beträffande dessa villkor kan sägas att deras utformning får vara beroende av lokala förhållanden och den politiska målsättningen inom kommunen. De villkor som kommunen kan ställa upp från kommunal utgångspunkt är sådant som rör skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (vilket inkluderar gångtrafiken vars intressen särskilt bör beaktas).

Villkoren ska främst ta sikte på sådant 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 bland annat att underlätta renhållning, ledningsdragnings och gatuarbeten. Kommunen får emellertid 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 otillåtna villkor är skyldighet att betala avgift för upplåtelsen eller att inhämta ytterligare tillstånd som kan krävas för den sökta verksamheten på platsen. Däremot kan beslutet förenas med villkor om att platsen ska återställas efter tillståndstidens slut, krav på skötsel av område som till följd av tillståndet inte är tillgängligt för kommunens ordinarie driftorganisation och krav på att funktioner som brunnslock, brandposter och belysning inte får blockeras eller förändras utan medgivande från kommunen. (Se också På rätt plats, SKR:s handbok om upplåtelser av offentlig plats, s. 54 ff.)

Ett villkor får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Det ska således vara fråga om villkor som verkligen behövs. I vilka fall ett villkor ska anses innebära onödigt tvång eller obefogad inskränkning har överlämnats åt rättstillämpningen (se Åberg, Ordningslagen Kommentarer och rättspraxis, 4:e uppl., s. 223).

I *tredje stycket* har tagits in en bestämmelse om att det gäller särskilda regler för ersättning för användningen av en offentlig plats. Dessa regler återfinns i 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

3 kap. 16 §

Beslut enligt 14 och 15 §§ gäller för viss tid eller tills vidare. Beslutet ska innehålla de villkor som Polismyndigheten har meddelat enligt 14 § andra stycket eller de villkor som kommunen har meddelat enligt 15 § andra stycket. Beslut i fråga om mark som inte ägs av en kommun eller står under dess förvaltning ska också innehålla en upplysning om att medgivande av markägare eller nyttjanderättshavare kan behövas.

Ändringarna i paragrafen är föranledda av att kommunen ges rätt att besluta om tillstånd att använda offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning.

3 kap. 18 §

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd som myndigheten har meddelat,

1. om villkor som enligt 14 § andra stycket gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning,

2. om tillståndet gäller tills vidare och återkallelse är påkallad av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet, eller
3. om tillståndet gäller för bestämd tid och det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet att det återkallas.

Paragrafen reglerar återkallelse av beslut i de fall där Polismyndigheten är den myndighet som meddelat tillståndet.

Paragrafen har anpassats till förutsättningen att kommunen ges rätt att meddela tillstånd till användning av offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning.

3 kap. 18 a §

Kommunen får återkalla ett tillstånd som den har meddelat,

1. om villkor som enligt 15 § andra stycket gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning,
2. om tillstånd har meddelats enligt 1 § och det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas,
3. om tillståndet gäller tills vidare och återkallelse är påkallad av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet,
4. om tillståndet gäller för bestämd tid och det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet att det återkallas, eller
5. om tillstånd har meddelats enligt 1 § och tillståndshavaren åsidosatt sin skyldighet att betala avgift enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. och han eller hon inte betalar genast efter uppmaning.

Paragrafen är ny och reglerar återkallelse av tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats i de situationer där det är kommunen som har meddelat tillståndet. Bestämmelserna anger uttömmande de fall då återkallelse är möjlig. Noteras bör att kommunen inte är skyldig att återkalla tillståndet även om förutsättningarna för det är uppfyllda. Regleringen ger endast kommunen den möjligheten.

Enligt *punkt 1* får ett tillstånd återkallas, om villkor som kommunen har meddelat för tillståndet åsidosatts och rättelse inte sker genast efter tillsägelse. Det är väsentligt att tillståndshavaren följer de villkor som har ställts upp. Mera bagatellartade avvikelser från vad som har föreskrivits ska dock inte föranleda återkallelse. I bestämmelsen anges sålunda att meddelade villkor ska ha åsidosatts i inte ringa mån för att återkallelse ska komma i fråga. Beslut där villkor som är nödvändiga för att den allmänna ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas eller villkor som är förknippade med att kommunen ska kunna fullgöra sina åligganden som ägare eller förvaltare av den offentliga platsen överträds ska alltid kunna återkallas.

Vidare följer av bestämmelsen att tillståndshavaren ska ges möjlighet att vidta rättelse innan återkallelse beslutas. Om rättelse sker genast, får tillståndet inte återkallas. I de fall då tillståndshavaren håller sig undan eller av andra skäl inte kan anträffas efter rimlig efterforskning kan enligt bestämmelsen tillståndet ändå återkallas (se vidare författningskommentaren till 19 §).

Punkt 2 behandlar återkallelse i den situationen då det är av särskild vikt för kommunen att tillståndet återkallas så att denna kan återta den direkta dispositionen av marken. Exempel på sådana situationer där kommunen kan ha ett sådant intresse är när platsen behöver tas i anspråk för utförande av arbeten för vatten och avlopp, värmeförsörjning, gatuarbeten och liknande. Det krävs för återkallelse att det är av särskild vikt för kommunen att tillståndshavarens ianspråktagande av marken upphör. Vid bedömningen av återkallelsefrågan har kommunen att göra en noggrann avvägning mellan kommunens intresse av att ianspråktagandet av marken upphör och tillståndshavarens intresse av att få fortsätta med sin verksamhet. Vid den avvägningen är det av betydelse bland annat för vilket ändamål som tillstånd har getts liksom grunden för kommunens behov av att få återta dispositionen av marken. Ett exempel där återkallelse av tillstånd med stöd av förevarande punkt kan komma i fråga är när tillståndshavarens verksamhet eller åligganden har upphört.

I *punkterna 3 och 4* regleras möjligheterna till återkallelse av ett tillstånd av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet. Ett tillstånd måste alltid kunna återkallas, om den verksamhet eller liknande som tillståndet avser inte längre kan förekomma utan fara för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet. Det kan till exempel efter tillståndsbeslutet ha tillkommit omständigheter som gör verksamheten klart olämplig från ordningssynpunkt. Som exempel kan nämnas att en nyuppförd trafikanläggning har medfört en sådan ökning av trafiken på en viss offentlig plats att ett ianspråktagande av platsen för andra ändamål än allmän trafik inte längre kan tillåtas. I återkallelsefallen enligt punkterna 3 och 4 måste en avvägning göras mellan å ena sidan den allmänna ordningens och säkerhetens intressen och å andra sidan tillståndshavarens intresse av att få fortsätta med sin verksamhet.

Ett påpekande från Polismyndigheten om att risk föreligger för att ordningen och säkerheten äventyras bör regelmässigt leda till återkallelse av tillståndet.

Olika regler gäller för återkallelse av tillsvidare tillstånd och för visstidstillstånd. Skillnaden innebär att det måste föreligga risk för en mera allvarlig störning av ordningen och säkerheten för att ett visstidstillstånd ska kunna återkallas. Den som har beviljats ett sådant tillstånd bör i allmänhet kunna förlita sig på att denne också får bedriva den aktuella verksamheten under den angivna tiden. Den som har fått ett tillsvidare tillstånd har däremot anledning att utgå från att tillståndet någon gång kan

komma att återkallas på grund av ändrade förhållanden. Ett tillsvidare tillstånd får således enligt punkt 3 återkallas, om det är påkallat av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet medan det för att ett tillstånd som gäller för bestämd tid ska få återkallas enligt punkt 4 krävs att det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för den allmänna ordningen och säkerheten att återkallelse sker.

För återkallelse enligt punkterna 3 och 4 krävs det inte att tillståndshavaren har varit försumlig i något hänseende. Det är tillräckligt att de faktiska förhållandena som tillståndet avser av yttre omständigheter har kommit att utgöra en störning av eller en fara för allmän ordning och säkerhet. Återkallelse bör givetvis inte komma i fråga, om mindre ingripande åtgärder som till exempel nya eller ändrade villkor är tillräckliga för att undanröja de störningar som har aktualiserat återkallelsen.

Enligt *punkt 5* kan ett tillstånd som meddelats av kommunen återkallas, om tillståndshavaren försummar att betala avgift enligt avgiftslagen. Att återkallelse ska kunna ske vid sådan försummelse är motiverat från konkurrenssynpunkt. Om en rörelseidkare tillåts att använda en offentlig plats för sin verksamhet utan att betala avgift för verksamheten, kommer denne i ett alltför gynnsamt läge i förhållande till en butiksägare som måste betala hyra för sin lokal.

Återkallelse av tillstånd vid försummelse med att erlägga avgift får inte ske utan föregående betalningsanmaning. Av anmaningen ska framgå inom vilken tid som tillståndshavaren måste betala för att undvika återkallelse. Betalning som sker efter den uppställda tidsfristen påverkar i och för sig inte möjligheten att återkalla tillståndet. I ett sådant fall bör kommunen emellertid pröva, om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är skäligt att tillståndet återkallas.

3 kap. 19 §

Om någon inte vidtar en åtgärd som han eller hon är skyldig att utföra enligt detta kapitel, lokala föreskrifter eller beslut eller villkor som har meddelats med stöd av 5 §, 14 § andra stycket eller 15 § *andra stycket*, får Polismyndigheten *eller kommunen när denna har att fatta beslutet* förelägga honom eller henne att inom viss tid vidta åtgärden. Detta gäller endast om han eller hon inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning.

Även om det inte följer av första stycket får föreläggande, utan föregående tillsägelse, avse skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har placerats på en offentlig plats utan nödvändigt tillstånd enligt 1 § eller i strid med villkor som gäller för tillståndet. Detsamma gäller i fråga om anordningar som inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet.

Ett föreläggande enligt andra stycket får, om det avser en container eller något annat skrymmande föremål som ställts upp på offentlig plats, riktas också mot föremålets ägare eller den som är i ägarens ställe, även om föremålet ställts upp för någon annans räkning. Det sagda gäller inte om det är uppenbart att någon annan än föremålets ägare eller den som är i hans eller hennes ställe har bestämt platsen för uppställningen.

Paragrafen har modifierats med hänsyn till att också kommunen har rätt att meddela tillstånd om att ta i anspråk offentlig plats för annat ändamål än det upplåttna, om platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning.

I *första stycket* anges att Polismyndigheten får förelägga den som underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom eller henne enligt detta kapitel, lokala ordningsföreskrifter eller enligt beslut eller villkor som meddelats av myndigheten med stöd av ordningslagen att vidta åtgärden inom viss tid. I de fall där kommunen har att fatta beslut om ianspråktagande av offentlig plats får kommunen förelägga den felande att fullgöra sina åligganden inom viss tid.

Såväl när Polismyndigheten som kommunen har meddelat tillståndet får föreläggande 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 åtgå för den felande att själv vidta rättelsen. Den tiden får bedömas från fall till fall och blir beroende av vilken åtgärd som avses i det enskilda fallet.

Förelägganden enligt paragrafen ska vara skriftliga. Däremot gäller inte några formkrav för en tillsägelse enligt *första stycket andra meningen*. En tillsägelse att vidta rättelse kan sålunda ske muntligen, exempelvis per telefon. Avsikten är inte att onormalt stora ansträngningar ska göras för att nå en svåränträffbar person med en tillsägelse. Hur omfattande åtgärder som bör vidtas för att kunna nå den felande med en tillsägelse får avgöras från fall till fall och måste göras beroende av bland annat hur brådskande det är att åtgärden vidtas.

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

I *första meningen i tredje stycket* föreskrivs att ett föreläggande enligt *andra stycket* att ta bort en container, byggsäck, ställning eller något annat skrymmande föremål som har ställts upp på offentlig plats får riktas även mot föremålets ägare eller den som på grund av avtal om nyttjanderätt eller liknande är i ägarens ställe. Ett föreläggande får enligt *andra meningen* inte riktas mot föremålets ägare eller den som är i hans eller hennes ställe, om det är uppenbart att någon annan – vanligtvis beställaren – har bestämt platsen för uppställningen.

Ett påpekande från Polismyndigheten att en åtgärd enligt förevarande paragraf är påkallad bör regelmässigt föranleda kommunen att vidta åtgärden.

3 kap. 20 §

I ett föreläggande får vite sättas ut eller, som påföljd om föreläggandet inte följs, anges att rättelse kan komma att vidtas på den försumliges bekostnad genom Polismyndighetens försorg. *Detsamma gäller när kommunen har att fatta beslutet om få ta i anspråk offentlig plats.*

I 19 § föreskrivs att Polismyndigheten eller kommunen – då denna är beslutsfattare – får meddela föreläggande om att vidta rättelse. I förevarande paragraf har – i linje med det sagda – kommunen getts rätt att i föreläggandet ange att kommunen i aktuella fall kan komma att vidta rättelse på den försumliges bekostnad, om föreläggandet inte följs.

3 kap. 21 §

Polismyndigheten får vidta en åtgärd som avses i 19 § på den försumliges bekostnad,

1. om den försumlige inte följer ett föreläggande i vilket sådan påföljd har satts ut,
2. om han *eller hon* inte kan anträffas med ett föreläggande efter rimlig efterforskning, eller
3. om det av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet är nödvändigt att åtgärden vidtas omedelbart.

Det som föreskrivs i första stycket gäller också för en kommun när denna har att fatta beslut om att få ta i anspråk offentlig plats.

I *första stycket* regleras under vilka förutsättningar som Polismyndigheten får vidta en åtgärd som avses i 19 § på den försumliges bekostnad. I *andra stycket* föreskrivs att kommunen har rätt att vidta en åtgärd på den försumliges bekostnad under samma förutsättningar som gäller för Polismyndigheten, om det är kommunen som har att meddela tillståndet till ianspråktagandet av den offentliga platsen.

3 kap. 22 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1, 3, 4 eller 6 § eller mot villkor enligt 14 § *andra stycket* eller 15 § *andra stycket* eller mot förbud enligt 17 § första stycket.

Till penningböter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § eller mot föreskrifter enligt någon av 8-11 §§.

I paragrafen finns bestämmelser om straff. I 15 § andra stycket föreskrivs att kommunen – när denna meddelar tillstånd till ianspråktagande av offentlig plats som ägs av kommunen eller står under dess förvaltning – får förena tillståndet med villkor. Den som bryter mot ett sådant villkor kan ådömas straff enligt förevarande paragraf.

3 kap. 26 §

Polismyndighetens *eller kommunens* beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av kommunens beslut som avses i 1 kap. 2 § eller i någon av 8-10 §§ i detta kapitel gäller bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgan eller enskildas handlande (se RÅ 2007 ref. 7). Vilka förvaltningsbeslut som är överklagbara avgörs av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Således innehåller förvaltningslagen (2017:900) ingen uppräknning över överklagbara beslut. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan beslut som har en påvisbar effekt överklagas. Däremot kan beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning påverkar någons faktiska situation inte överklagas (se prop. 2016/17:180 s. 248). Det är överklagandeinstansen som exklusivt prövar frågan om överklagbarhet. Beslutsmyndigheten ska göra ett rimligt antagande om beslutets karaktär för parternas del. Varje tvekan bör leda till att information om överklagande lämnas. (Se a. prop. s. 324.)

I *första stycket* regleras i vilka fall ett beslut enligt 3 kap. ordningslagen får överklagas genom förvaltningsbesvär hos allmän förvaltningsdomstol. Där har det tillägget gjorts att också kommunens beslut att få ta i anspråk offentlig plats får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Endast den som beslutet rör har rätt att överklaga detsamma.

I *tredje stycket* föreskrivs att kommunens beslut att meddela lokala föreskrifter kan överklagas genom laglighetsprövning. Detta innebär ingen förändring i förhållande till nuvarande ordning.

3 kap. 28 §

Polismyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel *liksom kommunens beslut när denna har att fatta beslut om att få ta i anspråk offentlig plats* samt länsstyrelsens beslut enligt 11 § eller 13 § andra stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

I paragrafen har det tillägget gjorts att också kommunens beslut att få ta i anspråk offentlig plats gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Övergångsbestämmelser

Ansökningar om att få ta i anspråk offentlig plats som har kommit in till Polismyndigheten eller en kommun innan de nya reglerna har trätt i kraft ska hanteras enligt de regler som gällde när ansökan kom in till Polismyndigheten eller kommunen.

5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

1 §

Om kommunen har lämnat tillstånd till att få ta i anspråk offentlig plats, får kommunen ta ut ersättning för användningen. Rätt att ta ut ersättning föreligger också i fråga om användning, som avser salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats.

Ersättning utgår i form av en avgift med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Grunder för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige.

Första stycket har ändrats med hänsyn till att kommunen har att meddela tillstånd i de fall där den offentliga platsen ägs av kommunen eller står under dess förvaltning. I sak innebär det ingen förändring i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning. Kommunen ges således inte rätt att ta ut avgift när den offentliga platsen ägs och förvaltas av någon annan än kommunen.

Bestämmelserna om vilken ersättning som ska utgå liksom hur grunderna för beräkning av avgiften beslutas är desamma som i dag.

Övergångsbestämmelser

Paragrafen i dess tidigare lydelse ska tillämpas på beslut om att få ta i anspråk offentlig plats som fattats innan ikraftträdandet.