

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2149-18

meddelad i Stockholm den 17 december 2018

KLAGANDE

Vellinge kommun
235 81 Vellinge

MOTPART

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 mars 2018 i mål nr 754-18

SAKEN

Lokala ordningsföreskrifter

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom samt förvaltningsrättens och länsstyrelsens avgöranden i de delar de avser Vellinge kommuns beslut att anta tillägg till punkt 11 i lokala ordningsföreskrifter om förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) vid särskilt angivna områden och fastställer kommunens beslut i denna del (dnr KS 2017/264).

Dok.Id 197696

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

Ordninglagen (1993:1617) syftar bl.a. till att trygga ordningen och säkerheten på offentliga platser och vissa andra områden. Med offentlig plats avses bl.a. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

Lagen innehåller endast ett fåtal regler om allmän ordning. Behovet av ytterligare bestämmelser är avsett att tillgodoses genom lokala ordningsföreskrifter meddelade av kommunerna. Sådana föreskrifter kan avse vitt skilda frågor, men ett grundläggande krav är att de måste behövas för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. De får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. För att bl.a. säkerställa detta ska beslutade föreskrifter anmälas till länsstyrelsen, som ska upphäva föreskrifter som inte uppfyller dessa krav.

Kommunfullmäktige i Vellinge kommun beslutade vid en revidering av tidigare gällande lokala ordningsföreskrifter att bl.a. införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna och avgränsade offentliga platser inom kommunen. Förbudet skulle gälla på Stortorget och Lilla torg i Vellinge centrum, Bäckatorget och västra delen av Skanörs centrum, Skanörs hamn, ett område vid Höllvikens bibliotek samt Nyckelhålsparken i Höllviken.

Beslutet anmäldes till länsstyrelsen som, såvitt är aktuellt nu, upphävde förbudet med hänvisning till att det inte framkommit att själva insamlandet av pengar orsakat ordningsstörningar. Den aktuella föreskriften stred därmed mot en grundläggande förutsättning för kommunens rätt att meddela föreskrifter, nämligen att föreskriften ska behövas för att upprätthålla den allmänna ordningen.

Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten fann att kommunen inte visat att det förekommit olägenheter eller störningar av sådan omfattning och karaktär att det

Mål nr
2149-18

med hänsyn till den allmänna ordningen på angivna platser var motiverat att införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri).

Kammarrätten, som instämde i förvaltningsrättens bedömning, avslog kommunens överklagande dit.

YRKANDEN M.M.

Vellinge kommun yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och att kommunens beslut ska fastställas.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att överklagandet ska avslås.

Sveriges Kommuner och Landsting, som avgett yttrande i målet, anser sammanfattningsvis att lokala ordningsföreskrifter kan avse såväl aktiv som passiv penninginsamling och bör kunna införas på särskilda och tydligt avgränsade platser samt att det bör ankomma på kommunen att bedöma om det finns ett behov av sådana föreskrifter.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Frågan i målet är om en kommun får reglera s.k. passiv penninginsamling genom lokala ordningsföreskrifter.

Rättslig reglering

Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Regeringen har bemyndigat kommunerna att meddela ordningsföreskrifter genom 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för

kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

I 3 kap. 12 § ordningslagen anges bl.a. att ordningsföreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Av 3 kap. 13 § framgår att kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva sådana föreskrifter som avses i 8 § omedelbart ska anmälas till länsstyrelsen och att länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot lagen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den kommunala föreskrifträtten

Genom de i målet aktuella föreskrifterna har kommunen föreskrivit dels att det, med vissa angivna undantag, krävs tillstånd från Polismyndigheten för insamling av pengar i bössor eller liknade på offentlig plats, dels att passiv insamling av pengar (tiggeri) inte får ske på vissa avgränsade områden som framgår av till föreskrifterna bifogade kartor.

I förarbetena till ordningslagen diskuterades tämligen ingående hur bemyndigandet till kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter skulle utformas mot bakgrund av främst det förhållandet att sådana bestämmelser kan avse vitt skilda frågor och att behovet av föreskrifter varierar mellan olika orter, men även utifrån vad som var lämpligt med hänsyn till strävandena mot ett ökat kommunalt självbestämmande. I stället för att införa en katalog över sådana ämnen som får regleras lokalt – vilket övervägts tidigare – stannade man för ett bemyndigande enligt vilket kommunerna får meddela de ytterligare bestämmelser som behövs i ordningshänseende. Ett på så sätt utformat bemyndigande ansågs ge kommunerna nödvändig flexibilitet avseende såväl hänsyn till lokala förhållanden som möjlighet att anpassa reglerna utifrån samhällsutvecklingen. Bemyndigandet kom därmed i allt väsentligt att motsvara de tidigare reglerna i allmänna

ordningsstadgan (1956:617). I lagen togs dessutom in en bestämmelse – också med förebild i allmänna ordningsstadgan – om att de lokala ordningsföreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

De vittgående befogenheterna ansågs emellertid fordra en effektiv garanti för att de kommunala besluten var lagliga, lämpliga och ändamålsenliga. En statlig möjlighet att ingripa mot lokala föreskrifter med oriktigt eller olämpligt innehåll var därför en förutsättning för det vidsträckta bemyndigandet. Den statliga kontrollen skulle utövas genom att länsstyrelsen gavs befogenhet att upphäva sådana föreskrifter som strider mot lagen (prop. 1992/93:210 s. 138 ff. och 152 f.).

Kommunerna har således erhållit ett öppet bemyndigande som inte begränsar de lokala ordningsföreskrifterna till visst innehåll. Inte heller regleras vilken typ av föreskrifter – förbud, tillståndsplikt, anmälningsplikt osv. – som kan meddelas. Kommunernas föreskriftsrätt är emellertid inte utan begränsningar. Förutom generella inskränkningar, såsom att bestämmelserna inte får komma i konflikt med föreskrifter av högre valör eller gälla sådana ämnen som måste regleras genom lag, följer av ordningslagen att föreskrifterna måste ha ett visst syfte och dessutom inte får vara för långtgående. Härtill kommer att de måste ges en tillräckligt tydlig utformning. Några skarpa gränser mellan dessa begränsningar kan emellertid inte dras.

Föreskrifterna måste syfta till att upprätthålla "den allmänna ordningen"

Bemyndigandet finns i 3 kap. 8 § ordningslagen som stadgar att en kommun, efter regeringens bemyndigande, får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Bestämmelserna måste alltså ha till syfte att upprätthålla ordningen i kommunen eller delar av denna. Således kan en kommun inte genom lokala ordningsföreskrifter meddela bestämmelser som syftar till något annat, t.ex. att vid torghandel säkerställa god livsmedelshygien.

Mål nr
2149-18

Eftersom bestämmelserna måste ha detta syfte inställer sig frågan vad som avses med uttrycket ”den allmänna ordningen”. Kommunernas möjlighet att meddela ordningsföreskrifter har en lång historia och har av tradition avsett vitt skilda ämnen som inte alltid enligt vanligt språkbruk behöver associeras med ordningsfrågor. Avgörande är att regeln ska ha till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet.

I förarbetena anges som exempel på ordningsföreskrifter tillståndskrav för uppsättande av markiser, banderoller, juldekorationer och reklam, förbud mot förtäring av alkoholdrycker på offentlig plats, förbud mot eller krav på tillstånd för tillfällig handel, krav på märkning av containrar liksom allmänna bestämmelser för campingplatser (prop. 1992/93:210 s. 142 ff.). I förarbetena anges också att penninginsamling kan regleras genom ordningsföreskrifter (a. prop. s. 142). Tillståndsplikt för penninginsamling har mot denna bakgrund tagits in i Sveriges Kommuner och Landstings s.k. normalförslag för lokala ordningsföreskrifter (cirkulär 1995:41). Vidare har justitiekottet under senare tid uttalat att det under vissa omständigheter är möjligt att reglera penninginsamling i form av ”tiggeri” på offentlig plats genom lokala ordningsföreskrifter (2016/17:JuU18 s. 85).

Penninginsamling på offentlig plats utgör alltså en sådan företeelse som får regleras genom lokala ordningsföreskrifter.

Härvid måste framhållas 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. 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, förtäring av alkohol osv. Av det sagda följer att det inte heller kan krävas av en kommun att den presenterar någon utredning till stöd för att föreskriften behövs.

En ordningsföreskrift får inte vara för långtgående

När det konstaterats att en bestämmelse utgör en ordningsföreskrift – alltså att den syftar till att upprätthålla ordningen i kommunen eller delar av denna – inställer sig frågan om föreskriften är för långtgående för att kunna accepteras, dvs. om den lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars innebär obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 § ordningslagen). Någon närmare vägledning beträffande hur den bedömningen ska göras ges varken i förarbetena till ordningslagen eller till dess föregångare allmänna ordningsstadgan, utan den närmare avgränsningen har överlämnats till rättstillämpningen. Av praxis följer att lokala ordningsföreskrifter inte får vara för långtgående avseende geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll.

Lokala ordningsföreskrifter får således inte ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet.

Tillämpningsområdet måste alltså begränsas till de 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).

Vidare måste lokala bestämmelser, i den mån detta är relevant, begränsas till sådana tidpunkter då en reglering är påkallad (jfr RÅ 1965 I 11). Vissa föreskrifter kan exempelvis vara berättigade nattetid men framstå som obefogade under dagtid. Likaså kan vissa föreskrifter anses påkallade under viss årstid, men vara obehövlige under annan tid på året.

Slutligen får det sakliga innehållet i en ordningsföreskrift inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars innebära obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. 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). Det finns alltså en nära koppling

mellan en föreskrifts sakliga innehåll och dess geografiska tillämpningsområde. Allmänt sett gäller således att ju mer avgränsat en ordningsföreskrifts tillämpningsområde är, desto mer ingripande kan föreskriften tillåtas vara. Från praxis kan nämnas att det har ansetts vara fråga om en alltför långtgående bestämmelse när en kommun förbjudit förtäring av ”öl klass II” (s.k. folköl) på allmän plats (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.

Av betydelse i sammanhanget är att prövningen av om en viss företeelse bör regleras genom ordningsföreskrifter, och vilken typ av regel som i så fall är påkallad (förbud, tillståndspflicht osv.), främst måste ankomma på kommunerna själva. De 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). En följd av att det har överlämnats till kommunerna att meddela ordningsföreskrifter är att dessa inte bara kommer att spegla skiftande lokala förhållanden utan även de beslutande organens, dvs. kommunfullmäktiges, bedömning av behovet av en viss reglering. Mot denna bakgrund bör vid en överprövning en kommuns bedömning underkännas endast om det står klart att en ordningsföreskrift är för långtgående eller för ingripande på den aktuella platsen.

En ordningsföreskrift måste vara möjlig att tillämpa

Förutom att lokala ordningsföreskrifter till sitt innehåll måste avfattas med hänsyn till ovan angivna begränsningar måste de utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att tillämpa dem (RÅ 1992 ref. 75, jfr även RÅ 1980 Bb 26 och SOU 1985:24 s. 185 ff.). Föreskrifterna måste således formuleras så att allmänheten kan förstå deras innebörd och de som övervakar efterlevnaden kan avgöra när föreskrifterna följs respektive överträds.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i detta fall

Ett förbud mot penninginsamling på offentlig plats syftar till att komma till rätta med vad som kan uppfattas som en typ av störning och utgör därmed en ordningsföreskrift som i och för sig kan meddelas av kommunen. Som framgått ovan finns det inte stöd i ordningslagen för att uppställa ett krav på att kommunen måste visa att det förekommit sådana ordningsstörningar som motiverar att ett förbud införs. Förbudet kan således inte underkännas på den grunden.

Frågan är därmed om ett förbud mot penninginsamling är alltför långtgående i den meningen att det lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Härvid kan konstateras att kommunen har avgränsat tillämpningsområdet för föreskriften om passiv penninginsamling till vissa särskilt angivna platser där det enligt kommunens mening uppstått eller kan komma att uppstå ordningsproblem. Förbudet har således ett förhållandevis snävt avgränsat geografiskt tillämpningsområde och det saknas anledning att ifrågasätta kommunens bedömning av behovet såvitt avser de aktuella platserna. Förbudet kan mot den bakgrunden inte anses som onödigt eller obefogat långtgående. Det förhållandet att kommunen infört ett förbud och inte stannat för en tillståndsplikt föranleder inte annan bedömning.

En avslutande fråga är om kommunen gett bestämmelsen en tillräckligt tydlig utformning. Det är inte givet hur passiv insamling av pengar ska skiljas från annan penninginsamling – ”insamling av pengar i bössor eller liknande” – för vilken kommunen har föreskrivit tillståndsplikt. Emellertid anser Högsta förvaltningsdomstolen att det genom tillägget ”tiggeri” i föreskriften med tillräcklig tydlighet framgår vad som avses. Det är exempelvis möjligt att göra en gränsdragning gentemot sådan insamling som sker till förmån för en hjälporganisation. Bestämmelsen har således getts en sådan utformning att den är möjlig att tillämpa.

Vellinge kommun har alltså haft möjlighet att reglera sådan insamling av pengar som betecknats som passiv (tiggeri) för att upprätthålla den allmänna ordningen

Mål nr
2149-18

på offentlig plats. Förbudet är geografiskt begränsat och kan inte inom aktuella områden anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Vidare har föreskriften getts en sådan utformning att den är möjlig att tillämpa. Den aktuella föreskriften kan därmed inte anses strida mot ordningslagen. Vellinge kommuns överklagande ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Daniel Sandberg.

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 8 februari 2018 i mål nr 12327-17
Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 23 oktober 2017