

2018-08-27

Ert dnr:
2149-18

Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Högsta förvaltningsdomstolen
Box 2293
103 17 Stockholm

Mål nr 2149-18 om ordningslagen – Vellinge kommun ./. Länsstyrelsen i Skåne län

Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i rubricerade mål vad gäller frågan om en kommun kan reglera passiv penninginsamling genom lokala ordningsföreskrifter. Sveriges Kommuner och Landsting, som har beretts tillfälle att avge yttrande i målet, får anföra följande.

Författningsregleringen

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. Sådana föreskrifter får enligt 3 kap. 12 § ordningslagen inte angå förhållanden som redan är reglerade i ordningslagen eller i annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Sådana föreskrifter får heller inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Kommunerna har i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen bemyndigats att meddela sådana föreskrifter. I samma paragraf anges den inskränkningen att kommunerna inte får meddela sådana föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk.

Lokala föreskrifter om penninginsamling

Äldre underlag för lokala ordningsstadgor innehöll en bestämmelse om att penninginsamling i bössor eller dylikt inte fick äga rum på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten. 1985 års Ordningsstadgeutredning, som inom ramen för sin utredning gjorde en genomgång av samtliga kommuners ordningsstadgor, kunde konstatera att bestämmelser om penninginsamling, med vissa lokala variationer, förekom i flertalet lokala ordningsstadgor. Ordningsstadgeutredningen konstaterade vidare att bestämmelsen om penninginsamling uppenbarligen avsåg att i första hand reglera av samhället i och för sig accepterade former av penninginsamling, och att den inte tog direkt sikte på bettleri och liknande, även om mera kvalificerat sådant förfarande också kunde komma att falla under bestämmelsen. Utredningen ansåg att det även i framtiden kunde finnas behov av lokala bestämmelser som reglerar penninginsamling på allmänna platser, dock att undantag borde göras när insamlingen sker som led i en i

sig tillståndspliktig sammankomst eller tillställning. Utredningen berörde även frågan om penninginsamlingar i samband med gatumusik. Att musikanten endast ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplatt däråhörarna kan lämna sina penningbidrag, kunde enligt utredningen inte betraktas som en tillståndspliktig penninginsamling. Om gatumusikanten går runt bland publiken och samlar in pengar, torde förfarandet enligt utredningen däremot regelmässigt bli att betrakta som en penninginsamling i den mening som avses i normalförslaget (SOU 1985:24 s. 63 och 172-173).

I propositionen gjordes ingen annan bedömning. Departementschefen anförde (prop. 1992/93:210 s. 141-143).

I det av Svenska kommunförbundet upprättade normalförslaget till lokal ordningsstadga finns bl.a. en bestämmelse som rör penninginsamling. Behov av lokala bestämmelser som reglerar penninginsamling på offentlig plats kan tänkas finnas även i framtiden. Undantag från tillståndskrav för sådan verksamhet bör emellertid regelmässigt göras i de fall då penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som i sig är tillståndskrävande. Någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen behövs enligt min mening inte.

Penninginsamling i samband med framförande av gatumusik är något som är vanligt förekommande. Vanligt är att musikanten ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penningbidrag. Enligt min mening bör ett sådant förfarande inte betraktas som en penninginsamling som omfattas av kravet på tillstånd. Annorlunda förhåller det sig om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt torde regelmässigt vara att betrakta som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal ordningsföreskrift.

Enligt 1982 års förordning med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter får lokala föreskrifter inte innebära att den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt eller något annat konstnärligt verk begränsas. Motsvarande inskränkning i rätten att meddela lokala ordningsföreskrifter bör föreskrivas också i framtiden.

Förarbetsuttalandena ger således tveklöst stöd för att tillståndskrav kan införas för penninginsamling, även i samband med framförande av gatumusik, även om lokala föreskrifter inte får införas så att man därigenom reglerar själva gatumusiken, t.ex. genom att bara ta sikte på insamling i sådana sammanhang

Det underlag (normalförslag) för lokala ordningsföreskrifter som Svenska kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) tagit fram med anledning av ikraftträdandet av ordningslagen (cirkulär 1995:41¹) innehåller följande bestämmelse

¹ Cirkuläret finns tillgängligt på denna länk:

http://brs.skil.se/cirkular/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl_cirk.htm&op1=&type=&db=CIRK&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search1_cnr=1995:41

Insamling av pengar

12 § Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Bestämmelsen kommenteras på följande sätt i cirkuläret:

Enligt 1 § 2 st. förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (SFS 1993:1632), får kommunerna inte meddela sådana föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk. Detta betyder att det inte får förekomma lokala ordningsföreskrifter om förbud mot gatumusik. Det är inte heller tillåtet att lokala föreskrifter om penninginsamling ges en sådan utformning att man därigenom reglerar gatumusiken. Alltså bör det inte finnas lokala ordningsföreskrifter som uteslutande tar sikte på penninginsamling i samband med gatumusik.

Enligt förarbetena (prop. 1992/93:210 s. 143) bör tillstånd inte krävas när musikanten endast ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram ett klädesplagg där åhörarna kan lämna penningbidrag. Om däremot musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar är det ett tillvägagångssätt som regelmässigt bör betraktas som en tillståndspliktig penninginsamling. Man kan därför införa en föreskrift om tillståndskrav i dessa fall. På grund av praktiska svårigheter att övervaka på vilket sätt insamlingen går till, kan det dock vara enklast att inte kräva tillstånd i något fall när insamling sker i samband med framförande av musik m.m.

Undantag från tillståndskravet kan också göras för t.ex. skolklasser som samlar in pengar till hjälporganisationer m.m.

De flesta kommuner har bestämmelser om penninginsamling som överensstämmer med detta underlag i sina lokala ordningsföreskrifter, även om det finns lokala variationer.

Det är som vi ser det följaktligen allmänt accepterat att penninginsamling på offentlig plats kan regleras i lokala ordningsföreskrifter.

I det underlag som förbundet tagit fram, görs ingen skillnad mellan ”aktiv” och ”passiv” penninginsamling. Det görs heller ingen skillnad på vilket ändamål insamlingen kan ha. Med insamling torde enligt vanligt språkbruk avses en åtgärd som riktas till flera och inte är av helt tillfällig natur. Det som i dagligt tal kallas tiggeri, utgör enligt förbundet typiskt sett en penninginsamling som kan falla under bestämmelserna härom i lokala ordningsföreskrifter, oavsett om det sker passivt, t.ex. genom att bara en mugg ställs fram, eller mera aktivt.

Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena om att det inte anses vara en tillståndspliktig penninginsamling när gatumusikanter bara lägger fram en instrumentlåda eller ett klädesplagg och några underrättsdomar där mera passivt agerande inte ansetts utgöra tillståndspliktig penninginsamling, har dock blivit svårt att med framgång hävda att ett passivt agerande utgör penninginsamling i den bemärkelse som avses i föreskriften.

Mot denna bakgrund har frågan om införande av tillståndsplikt eller förbud mot ”passiv” penninginsamling eller ”passivt” tiggeri kommit att väckas i flera kommuner.

Vi kan inte se att bestämmelserna i ordningslagen och det bemyndigande kommunerna fått att utfärda lokala föreskrifter, skulle hindra att en kommun, åtminstone på vissa platser, inför tillståndsplikt eller förbud som även omfattar ”passiv” penninginsamling. Även en sådan reglering måste anses falla under det bemyndigande kommunerna fått i ordningslagstiftningen, så länge föreligger behov av regleringen och den inte medför onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

I lagkommentaren (Kazimir Åberg – Ordningslagen, kommentarer och praxis, 1 mars 2017, Zeteo, kommentaren till 3 kap. 8 § ordningslagen) dras ingen annan slutsats. Författaren anför bl.a.:

Behov av lokala bestämmelser som reglerar *penninginsamling* på offentlig plats kan finnas. Undantag från tillståndskrav för sådan verksamhet bör emellertid regelmässigt göras i de fall då penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som i sig kräver tillstånd. Någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen behövs således inte.

Även penninginsamling i form av ”tiggeri” på offentlig plats kan regleras i lokal ordningsstadga, om ett sådant förbud är särskilt motiverat från ordningssynpunkt. Så skulle kunna vara fallet i gallerior där ett stort antal personer passerar eller omstigningsplatser för kollektivtrafik.

Penninginsamling i samband med framförande av gatamusik är något som är ofta förekommande. Vanligt är att musikanten ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penningbidrag. Ett sådant förfarande bör inte betraktas som en penninginsamling som omfattas av kravet på tillstånd. Annorlunda förhåller det sig om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt torde regelmässigt vara att betrakta som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal föreskrift.

Enligt 1 § andra stycket förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen får lokala föreskrifter inte innebära att den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt eller annat konstnärligt verk begränsas. Lokala föreskrifter om penninginsamling får därför inte ges sådan utformning att man därigenom reglerar gatamusiken. Således bör det inte förekomma lokala ordningsföreskrifter som uteslutande tar sikte på penninginsamling i samband med gatamusik.

Det kan noteras att även Justitiekottet anfört att det under vissa omständigheter kan vara möjligt att reglera penninginsamling i form av ”tiggeri” på offentlig plats i en lokal ordningsstadga (bet. 2016/17:JuU18 s. 84 f. och 2017/18:JuU32 s. 13-14).

Behovsbedömningen

Avgörande för vilka föreskrifter som kan meddelas och hur vidsträckta dessa föreskrifter kan vara, är behovet av föreskrifterna. Det ankommer på kommunerna att avgöra behovet av lokala föreskrifter. Enligt förarbetena till ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 140) torde kommunerna bättre än länsstyrelserna kunna avgöra detta behov. Anledningen till att kommunerna har fått rätten att meddela lokala ordningsföreskrifter är att dessa skall kunna anpassas till lokala förhållanden och till nya krav

som samhällsutvecklingen kan medföra. Det är därför som vi ser det naturligt att tyngdpunkten i behovsbedömningen bör ankomma på kommunerna. Detta ligger i linje med den grundläggande principen om kommunal självstyrelse och vikten av att människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem kan förverkligas.² I detta avseende överensstämmer förbundets uppfattning med den som departementschefen anförde i motiven till ordningslagen:

Vid utformningen av ett bemyndigande måste man enligt min mening beakta att samhällsutvecklingen kan komma att medföra krav på nya lokala ordningsföreskrifter som man i dag inte har något behov av. Bemyndigandet bör därför utformas så att kommunerna med stöd av detta kan meddela föreskrifter som tillgodoser såväl dagens behov som ett eventuellt framtida behov av sådana föreskrifter. Därtill kommer som jag nyss har pekat på att de lokala ordningsstadgorna innehåller bestämmelser i ämnen av vitt skilda slag. Detta leder enligt min mening till att ett bemyndigande måste bli så vittgående att det ger utrymme för lokal reglering i alla de skilda frågor där en sådan reglering kan behövas.³

Att beakta är vidare följande.

Som framgår bl.a. av 3 kap. 14 § ordningslagen inbegrips i prövningen enligt 3 kap. ordningslagen inte bara frågor om allmän ordning och säkerhet utan också vad som krävs av hänsyn till trafiken och – när det gäller lokala föreskrifter – särskilt gångtrafikens intresse.

Penninginsamling som sker på eller vid gångstråk, vare sig den sker aktivt eller passivt, kan påverka framkomligheten och även orsaka eller ge upphov till andra ordningsstörningar. Den tillståndspflicht för penninginsamling som är allmänt vedertagen, tycks i praxis inte ha föranlett några särskilda krav på bevisning av behovet av reglering. Det kan naturligtvis beror på att det just ansetts allmänt vedertaget med sådana föreskrifter. Frågan är om det finns skäl att se annorlunda på förekommande reglering av tiggeri eller passiv penninginsamling? I det överklagade målet anför kammarrätten i sina domskäl att Vellinge kommun *inte har visat* att det med hänsyn till den allmänna ordningen är motiverat att införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på det sätt som kommunen har beslutat. Förvaltningsrätten skriver i sin sida i domskälen att kommunen *inte visat* att det förekommit olägenheter eller störningar av en sådan omfattning och karaktär att det med hänsyn till den allmänna ordningen på de platser som omfattas av förbudet är motiverat att införa förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri)

Självklart måste det finnas behov av en lokal ordningsföreskrift. Som vi anför ovan bör dock tyngdpunkten i behovsbedömningen ligga hos kommunen. Från vår sida kan vi inte annat än konstatera att Vellinge kommun har prövat om den aktuella bestämmelsen behövs genom att tämligen utförligt redogöra för ordningsstörningar som enligt kommunens uppfattning behöver förebyggas, och att kommunen också har begränsat föreskriftens geografiska tillämpningsområde.

² Se bl.a. prop. 1973:90 s. 188.

³ Prop. 1992/93:210. s. 139 f.

Enligt vår uppfattning går det knappast att i detalj säga vilken utredning eller bevisning som ska krävas för att en lokal ordningsföreskrift ska kunna införas. Frågan bör bedömas utifrån ett helhetsperspektiv. Utöver vad som anförts ovan vill vi också framföra följande.

Behovsbedömningen bör även kunna grundas på vad som typiskt sett kan anses medföra störningar i ordningslagens mening. I övrigt kan det naturligtvis handla om dokumenterade ordningsstörningar eller liknande, men också upplevda problem bör kunna beaktas eller att man helt enkelt vill förebygga vissa störningar, t.ex. för gångtrafiken.

Man måste också se på en reglering av ”passiv” penninginsamling i relation till den reglering som i övrigt finns och kontroll/övervakningsmöjligheterna. Det är sannolikt inte alldeles lätt att avgöra när en passiv penninginsamling övergår till att bli en aktiv – och därmed tillståndspliktig – penninginsamling. Om någon t.ex. skakar på en mugg, eller genom en skylt eller verbalt påkallar uppmärksamhet, har insamlingen då övergått till att bli en tillståndspliktig insamling? Det är inte givet att agerandet från störningssynpunkt uppfattas olika t.ex. hos förbipasserande.

Vad avser frågan om valet mellan förbud och tillståndsplikt får konstateras att förbundet i sitt nuvarande, allmänt accepterade, underlag för lokala ordningsföreskrifter föreslår förbud avseende en rad företeelser.⁴ Det gemensamma för regleringen i dessa delar är att den är begränsad till vissa offentliga platser. En så pass ingripande reglering som ett förbud bör således kunna balanseras med en geografisk avgränsning. Härvid bör utgångspunkten vara att förbud mot en viss företeelse i högre grad torde kunna accepteras om föreskriften avser ett mindre område, än om det avser samtliga offentliga platser i kommunen. Ett förbud är förvisso mera ingripande än införande av tillståndsplikt. Men ett förbud som avgränsas till några avgränsade platser, kan som vi ser typiskt sett knappast anses ett innebära oproportionerligt ingrepp i enskildas frihet.

Sammanfattning

Vi anser sammanfattningsvis

att lokala ordningsföreskrifter kan avse såväl aktiv som passiv penninginsamling,

att även förbud mot penninginsamling bör kunna komma ifråga, åtminstone på särskilda, tydligt avgränsade, platser, samt

att tyngdpunkten i bedömningen av om behov av en lokal ordningsföreskrift föreligger bör ligga hos kommunen.

⁴ Alkoholförtäring, ambulerande försäljning, camping, bad, användning av pyrotekniska varor, luftvapen, fjädervapen och paintballvapen, ridning samt löpning.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson
Chefsjurist

Johan Larsson
Förbundsjurist