

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 föreskriftsrätten

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 justitieutskottet 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

**KLAGANDE**

Vellinge kommun
235 81 Vellinge

MOTPART

Länsstyrelsen i Skåne län
Förvaltningsavdelningen
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 8 februari 2018 i mål nr 12327-17,
se bilaga A

SAKEN

Lokala ordningsföreskrifter

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten meddelar prövningstillstånd.

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Vellinge kommun yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom, fastställer kommunfullmäktiges beslut den 20 september 2017 att anta lokala ordningsföreskrifter. Kommunen anför att den beslutade ordningsföreskriften om förbud mot passiv insamling av pengar på vissa platser är förenlig med bestämmelserna i ordningslagen (1993:1617).

Kommunen hänvisar till det som tidigare anförts.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning 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. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Dag Stegeland

Raymond Grankvist

Magnus Lundberg
referent



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM
2018-02-08
Meddelad i Malmö

Mål nr
12327-17

KLAGANDE

Vellinge kommun
235 81 Vellinge

MOTPART

Länsstyrelsen i Skåne län
Förvaltningsavdelningen
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 23 oktober 2017,
dnr 213-25584-17

SAKEN

Lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Länsstyrelsens i Skåne läns beslut avseende punkten 11 (insamling av pengar) första och andra styckena i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun.

Förvaltningsrätten avslår Vellinge kommuns överklagande vad avser punkten 11 tredje stycket i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun.

Förvaltningsrätten upphäver Länsstyrelsen i Skåne läns beslut avseende punkten 14 (eldning/grillning) i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun.

Dok.Id 411455

Postadress
Box 4522
203 20 Malmö

Besöksadress
Kalendegatan 6

Telefon
040-35 35 00
E-post: kansli1.fma@dom.se
www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se

Telefax
040-97 24 90

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:00

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Vellinge kommun beslutade den 20 september 2017 att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen att gälla från och med den 1 januari 2018. Beslutet innebar bl.a. tillägg till punkt 11 med förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna områden och till punkt 14 med förbud mot grillning på badplatser under perioden 1 juni – 31 augusti kl. 10.00 – 16.00.

Beslutet anmäldes till *Länsstyrelsen i Skåne län*. I beslut den 23 oktober 2017 upphävde länsstyrelsen punkterna 11 (insamling av pengar), 14 (eldning/grillning på badstränder) och 19 (förorening efter hundar) i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun.

Som skäl för beslutet vad avser punkten 11 (insamling av pengar) har länsstyrelsen anfört bl.a. följande. En grundläggande förutsättning för kommunernas föreskrivningsrätt är att de bara beslutar om sådana lokala ordningsföreskrifter som verkligen behövs. Av ingivna handlingar framgår att Vellinge kommun fått ta emot klagomål beträffande tiggeri på offentlig plats från enskilda kommunmedborgare. Såvitt framkommer har dock själva insamlandet av pengar inte orsakat störningar i den allmänna ordningen. Föreskriften i punkt 11 i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun strider därmed mot en grundläggande förutsättning för kommunens föreskrivningsrätt. Föreskriften får därvid anses strida mot ordningslagen och ska därför upphävas.

Som skäl för beslutet vad avser punkten 14 (eldning/grillning på badstränder) har länsstyrelsen anfört bl.a. att föreskrifterna i punkten bedöms lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet och att de därför ska upphävas.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Vellinge kommun överklagar länsstyrelsens beslut vad avser punkterna 11 och 14, yrkar att de beslutade ordningsföreskrifterna vad gäller dessa punkter ska gälla och anför bl.a. följande. Kommunen har, särskilt under våren 2016-2017, mottagit klagomål från enskilda kommunmedlemmar om störningar i den allmänna ordningen, orsakade av personer som ägnar sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) på allmänna platser i kommunen. Av klagomålen framgår bl.a. att penninginsamlarna kontinuerligt uppehåller sig i direkt anslutning till in- och utpassager vid butiker, att insamlingen sker kontinuerligt och därmed orsakar störningar så som upprepad urinerings och nedskräpning på allmän plats och att den allmänna näringen störs eftersom kommunmedlemmarna tycker att det är obehagligt att gå till affärerna.

I kommunen representerar kommunmedlemmarna det allmänna och kommunmedlemmarna har under lång tid framfört att de känner sig störda och otrygga på grund av den passiva insamlingen av pengar som förekommer på vissa platser inom kommunen. Störningarna måste i det aktuella fallet bedömas utifrån den totala påverkan på samhället och det allmänna. Vad som kan anses störa den allmänna ordningen måste även kunna anpassas och tillämpas vid förändringar och nya förekomster i samhället, utifrån uppfattningen om vad som anses utgöra allmän ordning.

Den allmänna uppfattningen i kommunen är att den passiva penninginsamlingen stör den allmänna ordningen. Det ska härvid framhållas att isolerade situationer, dvs. enstaka störningstillfällen, möjligen kan anses vara tolererbara och inte så omfattande att de kan anses störa den allmänna ordningen. Det ska dock i detta sammanhang särskilt beaktas att det inte rör sig om enstaka tillfällen eller enskilda störningsmoment, utan att störningarna är långt mer omfattande än så. Störningarna förekommer på daglig basis och således med kontinuitet, vilket skapar en stor otrygghetskänsla och negativ

påverkan på kommunmedlemmarna, på ett sätt som måste anses nå upp till gränsen för vad som får anses störa den allmänna ordningen.

En proportionalitetsbedömning måste göras av om kommunmedlemmarnas frihet att samla in pengar (tiggeri) ska anses vara mer skyddsvärd än behovet av att motverka passiv penninginsamling på vissa geografiskt begränsade platser. Det framgår inte tydligt om en sådan bedömning har gjorts av länsstyrelsen. Enligt kommunens bedömning ska det i detta sammanhang särskilt beaktas att det numera synes finnas konsensus kring att passiv penninginsamling i mycket begränsad omfattning hjälper de personer som ägnar sig åt detta. Det kan därmed ifrågasättas om friheten att samla in pengar är tillräckligt skyddsvärd för att väga tyngre än kommunens kommunmedlemmars utbredda uppfattning om att tiggeriet stör den allmänna ordningen. Om penningsinsamlingen de facto hade bidragit till att hjälpa människor ur fattigdom hade skyddsvärdet givetvis vägt tyngre. Att så inte kan bedömas vara fallet bör i vart fall tas i beaktande vid bedömningen av proportionaliteten i kommunens beslut. Eftersom förbudet enligt ordningsföreskrifterna enbart avser vissa utvalda platser innebär förbudet inte en sådan inskränkning av enskilda personers frihet att kommunens beslut av den anledningen ska upphävas.

Vad gäller punkten 14 (eldning/grillning) har eldning på stränderna varit förbjuden redan innan antagandet av de aktuella ordningsföreskrifterna. Anledningen till att möjligheten till grillning bör begränsas i någon omfattning är att grillning på badplatser under vissa angivna tider stör den allmänna ordningen. Möjligheten till grillning finns fortfarande kvar under seneftermiddag och kväll under sommarmånaderna. Grillning förekommer emellertid även i viss omfattning mitt på dagen när badplatserna är mycket tätt befolkade. När det är fint väder förekommer det att det inte är mer än någon meter mellan de gäster som vistas på badplatserna. Grillning i sådan miljö medför vid aktuella tidpunkter att icke-grillande badgäster störs av rök och att barn som vistas på badplatsen riskerar att komma i kontakt med både

eld och olika former av varma grilltillbehör. Inskränkningen av kommunmedlemmarnas frihet får i nu aktuellt avseende anses vara motiverad, mot bakgrund av de störningar som grillningen medför under aktuella tider.

Länsstyrelsen avstyrker bifall till överklagandet såvitt avser punkten 11 men tillstyrker bifall till överklagandet såvitt avser punkten 14 och anför bl.a. följande.

Vellinge kommun anför bland annat att de personer som ägnar sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) orsakat störningar som upprepad urinering och nedskräpning på allmän plats. Länsstyrelsen anser inte att detta direkt orsakas av den handling som kommunen förbjudit. Dessutom finns förbud mot nedskräpning i miljöbalken och urinering utomhus utgör förargelseväckande beteende. Vidare anføres att den allmänna ordningen störs eftersom kommunmedlemmarna tycker det är obehagligt att gå till affärerna där penninginsamlarna befinner sig, att människor känner sig förhindrade att gå in och ut ur butiker, ta kundvagnar och ta ut pengar i bankomater på grund av den penninginsamling som förekommer i anslutning till butiker m.m. och att näringsidkarna upplever negativa konsekvenser för verksamheten. Kommunen anför att kommunmedlemmarnas agerande i det dagliga livet begränsas på grund av störningarna. Länsstyrelsen noterar att det finns många olika beteenden, av enskilda eller personer i grupp, som kan skapa obehagskänslor eller känslor av otrygghet hos andra personer. Känslor som kan medföra att de "frivilligt" begränsar sig i sitt agerande och sin rörelsefrihet. Därmed inte sagt att de beteenden som framkallar känslorna stör den allmänna ordningen i sådan grad eller omfattning att det finns fog för att förbjuda dem. Länsstyrelsen vidhåller att vad kommunen anför inte ger vid handen att själva penninginsamlingen orsakat störningar i den allmänna ordningen som motiverar ett förbud.

Vad gäller punkten 14 (eldning/grillning) är det korrekt att Vellinge kommun även tidigare haft förbud mot eldning på stränderna i de lokala ordningsföreskrifterna. Den nya föreskriften i andra stycket utgör en betydande inskränkning i möjligheten att grilla, även i förhållande till den tidigare föreskriften. Vellinge kommun har i överklagandet redogjort för skälen till inskränkningen i föreskriftens andra stycke. Länsstyrelsen anser att de redovisade skälen visar att föreskriften behövs för att upprätthålla allmän ordning på de aktuella stränderna i kommunen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

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. Bemyndigande för kommunen att meddela nämnda föreskrifter finns i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Enligt 3 kap. 12 § ordningslagen får föreskrifter enligt bl.a. 8 § inte angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Enligt 3 kap. 13 § ordningslagen ska kommunens beslut att anta föreskrifter i 8 § omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen.

I förarbetena till ordningslagen (prop. 1992/93:210 s. 142) betonas vikten av att kommunerna meddelar endast sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Vidare anförs att alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande lätt leder till att respekten för bestämmelserna undergrävs och att det därför är angeläget att kommunerna noga prövar vilka bestämmelser som behövs, liksom bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde inom kommunen. En kommun får enligt propositionsuttalandena inte lägga onödigt tvång eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet och den omständigheten att ett förfarande kan medföra olägenhet i enstaka fall eller annars i obetydlig utsträckning bör inte leda till att allmänna förbud ställs upp.

I förarbetena (a.a. s. 143) anges vidare följande vad gäller penninginsamling. Även penninginsamling i form av tiggeri på offentlig plats kan regleras i lokal ordningsstadga, om ett sådant förbud är särskilt motiverat från ordningssynpunkt, t.ex. i anslutning till platser där ett stort antal personer passerar.

Förvaltningsrättens bedömning

Punkten 11 i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna för Vellinge kommun lyder på följande sätt:

Insamling av pengar

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

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

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på område som framgår av Bilaga D.

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet upphävt hela punkt 11, dvs. även de två första styckena som gällde sedan tidigare och som avser insamling av pengar i andra sammanhang än de som utgör passiv insamling av pengar. I motiveringen till beslutet diskuterar länsstyrelsen enbart de förhållanden som avses med tredje stycket. Med hänsyn till att de olika styckena i punkt 11 avser olika situationer och därför är helt fristående från varandra ska länsstyrelsens beslut vad avser dessa stycken upphävas.

Av bilaga D till ordningsföreskrifterna framgår att de områden där passiv insamling av pengar inte får ske enligt det beslut som nu prövas är 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.

Utgångspunkten är att lokala ordningsföreskrifter ska innehålla de föreskrifter som är nödvändiga för att upprätthålla ordningen på offentliga platser och att allmänna förbud inte ska ställas upp för att förhindra förfaranden som medför olägenhet i obetydlig omfattning. Vellinge kommun anför att enskilda kommunmedlemmar klagat på störningar av den allmänna ordningen, orsakade av personer som ägnar sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) på allmänna platser. Vidare anser kommunen att kommunmedlemmar känner sig störda och otrygga genom att den passiva insamlingen förekommer bl.a. i anslutning till in- och utpassage vid butiker.

I den utredning som kommunen lämnat in framgår att kommunen under åren 2015 – 2017 fått in synpunkter via e-post från ett fåtal kommunmedlemmar om personer som bl.a. ägnar sig åt passiv insamling av pengar. När det gäller tiggeri på de aktuella platserna har det i några av dessa meddelanden

förts fram att kommunmedlemmar tycker att det är obehagligt att gå in i butiker när personer som tigger sitter utanför. Det som framgår av dessa meddelanden visar dock inte att det passiva insamlandet av pengar har orsakat allvarliga olägenheter eller störningar i den allmänna ordningen. Det finns vidare inte heller något annat underlag som visar på olägenheter eller ordningsstörningar orsakade av passiv insamling av pengar.

Enligt förvaltningsrättens bedömning har Vellinge kommun således inte visat att det förekommit olägenheter eller störningar av sådan omfattning och karaktär att det med hänsyn till den allmänna ordningen på de platser som omfattas av beslutet är motiverat att införa förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) i ordningsföreskrifterna. Vid detta förhållande finns det, som länsstyrelsen också anført, inte skäl att pröva om ordningsföreskrifterna strider mot andra bestämmelser i ordningslagen.

Överklagandet i denna del ska därför avslås.

Punkten 14 i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna lyder:

Eldning/Grillning

All eldning på stränderna är förbjuden. Grillning får endast ske under ordnade former på medhavd grill och får inte vid något tillfälle ske direkt på marken.

Under perioden 1 juni — 31 augusti får grillning på badplatser inte ske mellan klockan 10.00 -16.00.

Länsstyrelsen tillstyrker bifall till Vellinge kommuns överklagande vad gäller punkten 14 med motiveringen att kommunen visat att föreskriften behövs för att upprätthålla allmän ordning på de aktuella stränderna i kommunen. Förvaltningsrätten gör ingen annan bedömning i denna del. Länsstyrel-

sens beslut vad gäller punkten 14 i de aktuella ordningsföreskrifterna ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1B)

Kerstin Hardgren

I avgörandet har även nämndemännen Bo Alfredsson (skiljaktig), Britt-Marie Boije Lundqvist och Christer Philipsson deltagit.

Helén Åkesson har föredragit målet.

Bo Alfredssons skiljaktiga mening

Vad gäller punkten 11 tredje stycket anser jag att det är visat att den passiva insamlingen av pengar som åberopas i målet medför stor olägenhet för många personer i Vellinge kommun. Det bör därför inte vara tillåtet med passiv insamling av pengar (tiggeri) på de av kommunen angivna platserna. Ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) innebär enligt min mening inte heller obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Länsstyrelsen borde därför inte ha upphävt den allmänna lokala ordningsföreskriften i denna del.

I övrigt delar jag majoritetens uppfattning i målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.