



Datum
2023-03-30
Diarienummer
TN-2023-330

Skriftlig information

Redovisning av trygghetsskapande åtgärder i Folkets park

Sammanfattande slutsats

Även om det är rättligt sett möjligt att införa ett alkoholförbud i Folkets park, anser fastighets- och gatukontoret att det inte är rätt väg att gå för att öka tryggheten i parken. Ett totalförbud som Polismyndigheten förordar skulle innebära att även sådan alkoholförtäring som inte stör ordningen och som görs med måttfullhet inte är tillåten. Folkets park är en attraktiv plats för rekreation, socialisering samt kultur- och nöjesliv, och det kan även anses vara en trygghetsskapande faktor att många personer rör sig i parken. Ett alkoholförbud riskerar att minska parkens attraktivitet, och skulle dessutom vara svårt och kostsamt att upprätthålla i praktiken.

Polisen har redan en befintlig rätt att avvisa personer vid ordningsstörningar och enligt brottsbalkens bestämmelse om förargelseväckande beteende. Förvaltningen anser därför att polisen behöver arbeta mer med de verktyg de redan har, och utreda hur den nya lagstiftningen kan ge mer möjligheter.

Med hänvisning till det löpande arbete som pågår med att öka tryggheten i Folkets park, i dialog med bland annat polisen, och i avvaktan på bland annat stadskontorets slutrapport om ordningsvakterna, anser förvaltningen därför att det i nuläget inte finns ett behov av alkoholförbud.

Polismyndighetens önskemål

Polismyndigheten har vänt sig till fastighets- och gatukontoret med önskemål om att kommunen ska förbjuda alkoholförtäring i Folkets park. Dialogmöten har hållits den 3 och 21 februari 2023, där polisen fört fram att de skulle vilja testa någon form av tillfälligt alkoholförbud i samarbete med Malmö universitet. Ett alternativ till detta skulle vara ett förbud som gäller tills vidare. Polisen skulle efter mötet komma in med en skriftlig redogörelse av vilka problem de ser i nuläget, och varför befintliga verktyg i bland annat brottsbalken och polislagen inte är tillräckliga idag, men har inte återkommit. Det som polisen har hänvisat till i den hittillsvarande dialogen med förvaltningen är dock att ett alkoholförbud skulle innebära ett bättre verktyg för polis och ordningsvakter att avvisa personer som stör ordningen.

Alkoholförbud genom ordningsstadgan

I den nuvarande ordningsstadgan regleras alkoholförtäring i 14 § där det anges att spritdrycker, vin och starköl inte får förtäras på offentlig plats inom ett visst angivet geografiskt område, om förtäringen föranleder olägenhet i fråga om ordning och nykterhet. Bestämmelsen gäller även på begravningsplatser och skolgårdar som är tillgängliga för allmänheten. Det område som omfattas



av paragrafen omfattar en stor del av Malmö stads tätbebyggda område, från Limhamn och Sibbarp i väst till Segevång och Rosengård i öst, och Västra hamnen i norr till Lindängen i söder.

Förtäring av alkohol är alltså tillåtet på offentlig plats inom det angivna området, så länge förtäringen inte föranleder olägenhet i fråga om ordning och nykterhet.

Folkets park utgör till största del inte offentlig plats i ordningslagens mening, eftersom det är detaljplanelagt som kvartersmark. Gångvägarna genom parken utgör däremot offentlig plats när parken är öppen för allmänheten.¹ Detta innebär att alkoholregleringen i 14 § ordningsstadgan inte gäller för stora delar av parken, t.ex. gräsmattorna.

Det finns rättslig möjlighet för kommunen att besluta om att jämställa hela Folkets park som offentlig plats i ordningsstadgan.² Konsekvensen av det är dock att det skulle innebära mindre flexibilitet för den folkparksverksamhet som bedrivs i parken, där polistillstånd skulle behöva sökas oftare vid ianspråktagande av offentlig plats, t.ex. eventuellt i samband med uppförande av isbana, evenemang m.m. Enligt fastighets- och gatukontoret är det därför inte önskvärt att jämställa Folkets park med offentlig plats genom stadgan.

Ett annat alternativ är i stället att begränsa det så att Folkets park endast omfattas av just alkoholbestämmelsen i stadgan, så som görs för begravningsplatser och skolgårdar.

Andra frågor som behöver beaktas vid ett eventuellt införande av ett alkoholförbud, är att en lokal ordningsföreskrift inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Av praxis följer att bedömningen av om en föreskrift är för långtgående bland annat ska ta hänsyn till geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll.³ Enligt förarbetena till ordningslagen bör kommunen endast meddela sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. En alltför långtgående reglering kan lätt leda till att respekten för bestämmelserna undergrävs.⁴

De flesta kommuner har alkoholförbud inom tätbebyggda centrala områden. Den relevanta praxis som finns på området har endast underkänt sådana förbud som inte varit avgränsade geografiskt eller som avsett folköl.⁵ Eftersom ett alkoholförbud i Folkets park skulle vara geografiskt begränsat finns det därför förmodligen inte hinder för att införa ett förbud. Föreskriften måste dock godkännas av länsstyrelsen. Ett eventuellt förbud skulle också kunna begränsas till vissa tider på dygnet eller året.

Ett sådant tillfälligt förbud som Polismyndigheten har föreslagit anser dock förvaltningen inte skulle vara rimligt att införa. Att ta fram ett alkoholförbud behöver föregås av beredning i både tekniska nämnden och sedan kommunfullmäktige, och måste därefter godkännas av länsstyrelsen. Det är alltså en lång process, och eventuell reglering bör därför vara avsedd att gälla tills vidare.

¹ Se 1 kap. 2 § 4 p. ordningslagen (1993:1617), som anger att landområden som stadigvarande används för allmän trafik utgör offentlig plats. I det inbegrips även gångtrafik.

² Enligt 1 kap. § andra stycket ordningslagen får en kommun föreskriva att anläggningar för bland annat lek, idrott och andra sådana områden ska jämställas med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och av lokala föreskrifter. I 4 § Malmö kommuns ordningsstadga finns de platser kommunen har valt att jämställa med offentlig plats.

³ Se 3 kap. 12 § ordningslagen och t.ex. HFD 2018 ref. 75.

⁴ Prop. 1992/93:210 s. 142.

⁵ Se RÅ 1997 ref. 41 och RÅ 1980 Bb 26.



Trygghetsskapande åtgärder som redan pågår

Fastighets- och gatukontoret har sedan 2014 bedrivit ett strategiskt utvecklingsarbete kring besöksmålet Folkets park. Uppdraget från tekniska nämnden har syftat till att Folkets park ska bli ett attraktivt, inkluderande och volymintensivt besöksmål året runt. Att anläggningen levandegörs i större omfattningen ska även bidra till positiva effekter för Möllevången såsom områdets attraktivitet och därmed generera ökad trygghet för området. Den 28 mars 2023 beslutade både tekniska nämnden och servicenämnden kring en ny utvecklingsplan för att ytterligare befästa Folkets park som ett hållbart besöksmål.

Senaste åren har förvaltningen varit delaktiga i olika samverkansgrupper med Polismyndigheten, civilsamhälle och näringsliv, fört dialog med närboende och genomfört besöks- och attitydundersökningar, detta arbete har legat till grund för de trygghetsskapande åtgärder som förvaltningen utfört. Nedan nämns några av de åtgärder som vidtagits:

- Två stycken ronderande ordningsvakter alla dagar året runt, kostnad 3,2 mkr/år.
- Ronderande trygghetsvårdar i samarbete med olika ungdomsorganisationer.
- Trygghetsbelysning i kombination med inbjudande gestaltningsbelysning.
- Översyn och nedklippning av buskage och grönska.
- Ersatt plank mot Kristianstadsgatan mot smidesstaket för att få mer insyn och skapa en känsla av en öppen park.
- Aktiverat platser som Polismyndigheten har identifierat som högriskområden.
- Fler verksamheter som har öppethållande året runt.
- Fler evenemang höst- och vintertid.
- Strategisk programläggning på varierande platser i parken för att skapa tillströmning med olika målgrupper från morgon till sen kväll.
- Anläggningen är identifierat som ett förhöjt område för driften avseende bland annat renhållning.

Förvaltningen bedömer att insatserna ovan har bidragit till att den synliga kriminaliteten har minskat och att den upplevda tryggheten på anläggningen ökat. Enligt en attitydundersökning genomförd med 527 personer boendes i Malmö under mars månad 2023 säger majoriteten att de alltid eller oftast känner sig trygga när de besöker Folkets park. Totalt 5 % känner sig sällan eller aldrig trygga.

Konsekvenser av ett eventuellt alkoholförbud

Att Malmö stad tillåter måttfull alkoholförtäring i parker säger något om viljan att vara en öppen och tolerant stad. Det bidrar till möjligheten för människor att mötas och skapar goda förutsättningar för livet mellan husen att uppstå, ett behov som blir alltmer vedertaget i och med utvecklingen av den moderna staden som tampas med utmaningarna kring förtätning och tillgång till grönområden.

Folkets park har sedan dess öppnande varit platsen dit Malmöbor kommer för att få tillgång till grönområden, rekreation, socialisering samt kultur- och nöjesliv. Det finns en tradition att besöka parken för picknick, firande av födelsedagar och skolavslutningar samt olika högtidsfiranden. Det är även vanligt förekommande med mindre vigslar och att olika organisationer från civilsamhälle samt näringsliv bjuder in till enklare samkväm i parkmiljön. Detta skapar en god social kontroll och attraherar många olika människor i olika åldrar, vilket i sig är trygghetsskapande.



För att upprätthålla ett alkoholförbud krävs fler ordningsvakter och större närvaro av Polismyndigheten, kostsamma insatser som i dagsläget inte kan upprätthållas.

Polismyndigheten vill med ett alkoholförbud få bukt med en identifierad gruppering som förvaltningen i dagsläget bedömer är cirka femton personer. Dessa personer förtär inte bara alkohol utan nyttjar också narkotika. Förvaltningen ser därför inte hur ett alkoholförbud kommer resultera i de önskade effekter som Polismyndigheten vill se. Förvaltningen förordar därför att fortsätta utveckla samverkan mellan förvaltningen, Polismyndigheten, socialtjänsten och civilsamhället i kombination med ökad närvaro på anläggningen från Polismyndigheten.

Ett troligt scenario, med införande av ett alkoholförbud, är att grupperingen fortsätter att vistas på anläggningen men att parkens övriga besökare avtar. Detta skulle påverka besöksmålet negativt och försvårar de ambitioner Malmö stad har med Folkets park.

Ändringar i ordningsvaktlagen och den kommande ordningsvaktutredning för Malmö stad

Den 1 januari 2024 träder en ny lag om ordningsvakter i kraft. I lagen finns bestämmelser både om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden. För Polismyndigheten kommer den nya lagen medföra att myndigheten kan leda och dirigera ordningsvakter på ett för myndigheten mer flexibelt sätt. Avsikten i den nya lagen är att ordningsvakter ska få användas i större utsträckning för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet. I princip kan ordningsvakter komma att medges tillstånd att utföra polisiära åtgärder i större utsträckning än vad i dagsläget är möjligt.

Ordningsvakter får även fortsatt användas endast om det finns ett beslut om tillstånd från Polismyndigheten, eller om det följer av lag eller annan författning (t.ex. ordningslagen). Det kommer inte finnas någon formell begränsning av vem som får ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Behov och ändamålsenlighet av ordningsvakter bedöms av Polismyndigheten. Ordningsvakter kommer att stå under Polismyndighetens ledning och myndigheten kommer också utöva kontroll över vakternas arbete.

Parkens nu gällande tillstånd för ordningsvakter är utfärdat i enlighet med 2 § 3 p. lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV), vari det anges att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till.

Eftersom ordningsvakter i den föreslagna lagen kan ges ytterligare befogenheter än vad dagens lagstiftning medger, till exempel att transportera vissa omhändertagna personer och förstöra beslagtagna alkohol (om värdet är ringa), kan lagstiftningen få till följd att Folkets park behöver manna upp med fler ordningsvakter än vad man har i dagsläget, också dagtid, för det fall att ordningsvakterna i parken åläggs dylika uppgifter av Polismyndigheten. Om utökad bemanning inte sker finns annars risk att parken står utan ordningsvakter under det tidsspänn transporter m.m. sker.

Kommunstyrelsen beslutade den 21 juni 2021 att avsätta medel ur kommunstyrelsens anslag till förfogande för finansiering av projektet med kommunala ordningsvakter runt Möllevången (ett s.k. § 3-område, platser där det föreligger särskilt behov som är prövade och beslutade av polis enligt 3 § LOV). Projektet har förlängts och en slutrapport över projektets effekter och avsedda



mål kommer att sammanställas av stadskontoret under september månad i år. Projektet har dock redan utvärderats av Malmö universitet, Institutionen för kriminologi. Universitetet har i sin utvärdering kommit fram till att önskvärda effekter har uppnåtts vilket också stöds av utförda trygghetsmätningar.

Möjligheten av att utöka Möllevångsprojektets geografiska område till bl.a. Folkets park torde behöva utredas. Önskemålet är att uppnå större flexibilitet för staden liksom synergieffekter både avseende upphandlingsmässiga frågor, men också i förhållande till resurssättande för staden i stort vad avser ordningsvakter, antal sådana, kostnader därför och planering inför ordningsvakternas, av Polismyndigheten framtida tilldelade, uppgifter.

Lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete träder i kraft 1 juli 2023. Denna lag avser att säkerställa att kommuner arbetar med brottsförebyggande frågor på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt.

Kommuner får en skyldighet att ta fram en lägesbild över brottsligheten på det lokala planet och utifrån denna lägesbild ta ställning till behov av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Samtidigt ges också kommunerna ansvar för samordning av det lokala brottsförebyggande arbetet i vissa i lagen angivna situationer (att ingå skriftliga överenskommelser om samverkan med relevanta aktörer med uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske, samt verka för och leda strategiska råd där brottsförebyggande frågor hanteras och relevanta aktörer ingår). Kommuner får även skyldighet att inrätta en samordningsfunktion som särskilt ska samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt lagen, utgöra kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer, och bidra till att information om det brottsförebyggande arbetet i kommunen sprids till dess invånare och andra som kan ha intresse eller behov av sådan information.

Eva Nilsson Lundqvist och Else Welinder
Stadsjurister

Felicia Fredriksson
Sektionschef, områdesnära utveckling