

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren**En kommun som yttrade sig över en ansökan enligt ordningslagen om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats borde inte ha villkorat sitt medgivande till ansökan med att markägarens tillstånd behövdes**

Anmälan

AA och BB framförde i en anmälan till JO klagomål mot Tekniska beställarnämnden i Uppsala kommun och Polismyndigheten i Uppsala län, tillståndsenheten. Deras anmälan mot kommunen rörde att kommunen i ett yttrande till polismyndigheten över en ansökan om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats hade angett som villkor att tillstånd från berörd markägare erfordrades. AA och BB ifrågasatte om villkoret hade laga stöd.

Klagomålen mot polismyndigheten gällde att myndigheten i det tillståndsbevis som senare meddelades, och som även avsåg allmän sammankomst, hade uppställt villkor om att tillstånd från berörd markägare erfordrades. Anmälan i denna del har utretts av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh (JO:s ärende dnr 3891-2001).

Till anmälan fogades kopior av kommunens yttrande och polismyndighetens tillståndsbevis. Av handlingarna framgick bl.a. följande. I en skrivelse den 12 mars 2001 yttrade sig kommunens tekniska kontor till polismyndigheten över en ansökan från Attac-Uppsala om tillstånd att nyttja offentlig plats, Celsiustorget och Forumtorget i Uppsala. Kommunen tillstyrkte ansökan men föreskrev som villkor bl.a. att tillstånd från berörd markägare erfordrades. I polismyndighetens tillståndsbevis, som avsåg ”allmän sammankomst, ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd jml 10 § lokala ordningsföreskrifter” angavs under rubriken ”Särskilda villkor” bl.a. att tillstånd från berörd markägare erfordrades för nyttjandet av platsen.

Utredning

Efter remiss yttrade Tekniska beställarnämnden i Uppsala kommun (majoriteten) bl.a. följande (bilagorna uteslutna).

Sammanfattning

— — —

Forumtorget och Celsiustorget är offentliga platser. Torgen ägs inte av kommunen men marken står under dess förvaltning. Som förvaltare av marken yttrar sig tekniska beställarnämnden till polisen och anser att tillstånd även skall inhämtas från markägaren. Enligt ordningslagen 3 kap. 15 § får kommunen i yttranden om ianspråktagande av offentlig plats ange villkor för markupplåtelse.

Ärendet

Föreningen Attac-Uppsala har hos polismyndigheten ansökt om tillstånd för begagnande av offentlig plats enligt ordningslagen. Ansökan avser gatuteater, kör, talare, bokbord och flygbladsutdelning på Forumtorget och Celsiustorget. Polisen har remitterat ansökan för yttrande till tekniska beställarnämnden som tillstyrkt ansökan men ställt som villkor att även tillstånd från markägaren erfordras. — — —

Som framgår av bifogad karta 1 är såväl Forumtorget som Celsiustorget del av den centrala gågatan i Uppsala. Forumtorget ägs av Fastighets AB Stadsgården och Celsiustorget av Arostornet S:t Per AB. Enligt detaljplan utgör de båda torgen kvartermark men med begränsningen att marken inte får bebyggas utan skall vara tillgänglig för allmän gångtrafik (bifogad karta 2 och 3). Någon klar gräns, staket, markering i beläggningen eller annat, finns inte mellan torgen och gågatan. Kommunen svarar enligt avtal med fastighetsägarna för underhåll och tillsyn av torgen – vinterväghållning, städning, reparationer av markbeläggningen och underhåll av den av kommunen ägda staty/fontän som finns uppställd på Celsiustorget. De båda torgen liksom gågatan är vintertid uppvärmda. Under torgen finns ett markvärmenät som ägs av kommunen. Kostnaderna för uppvärmning och renhållning betalas av respektive fastighetsägare.

Mellan kommunen och de två fastighetsägarna finns alltså ett samarbete beträffande torgens skötsel. Kommunen har därför ett naturligt behov att bevaka att markägarintresset inte träds för när platserna används. Kommunen har ett starkt intresse av att de båda torgen också fortsättningsvis förblir allmänt tillgängliga.

Det är mot denna bakgrund som kommunen ansett att det som villkor för ianspråktagandet funnits skäl att begära tillstånd från respektive markägare.

Det är vår uppfattning att villkoret, mot bakgrund av ägandeförhållandena, ryms inom ramen för vad som kan krävas med stöd av 3 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617). Kommunen får med stöd av denna bestämmelse 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.

BB kommenterade remissvaret.

I beslut den 11 april 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Beträffande AA:s och BB:s i anmälan framförda klagomål mot Polismyndigheten i Uppsala län (JO:s ärende dnr 3891-2001) har chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh i ett beslut denna dag uttalat följande.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Dessa friheter får i viss utsträckning begränsas genom lag (2 kap. 12 § RF). Av 2 kap. 14 § första stycket RF framgår att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Med allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617) avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra

sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen).

Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 § ordningslagen). Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster (2 kap. 8 § ordningslagen).

Tillstånd till en allmän sammankomst får enligt 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten (2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen).

Polismyndigheternas prövning av tillståndsansökningar såvitt avser allmänna sammankomster skall således grunda sig endast på ordnings- och säkerhetssynpunkter i enlighet med vad som framgår av såväl regeringsformen som ordningslagen.

Ordningslagen trädde ikraft den 1 april 1994 och ersatte allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Av beslut från JO avseende tillstånd till allmänna sammankomster före ordningslagens ikraftträdande framgår bl.a. följande. Polismyndigheten äger inte rätt att till grund för sitt beslut lägga andra synpunkter än dem ifrågavarande lagstiftning avsett att reglera. Polismyndigheten kan inte vägra att meddela tillstånd under påståendet att markägaren inte lämnat sitt samtycke till aktiviteten ifråga eftersom det inte ligger inom polismyndighetens kompetensområde att pröva det rättmätiga i markägarens vägran i detta hänseende. Av samma skäl är det även felaktigt att såsom ett villkor för ett tillstånd uppställa krav på markägarens medgivande. Det är emellertid lämpligt att i tillståndet inta en erinran om det ytterligare medgivande som kan erfordras från markägarens sida eller från den myndighet som disponerar marken (se JO 1974 s. 100 och 1975 s. 82 II). Dessa uttalanden har giltighet också i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna sammankomster i ordningslagen.

Det kan således konstateras att polismyndigheten inte hade rättsligt stöd för att ställa upp krav på tillstånd från berörd markägare som ett villkor för tillståndet till de allmänna sammankomsterna. I den mån ett uttalande om krav på tillstånd från markägaren anses påkallat bör detta i stället utformas som en upplysning till sökanden.

I förevarande fall avsåg tillståndsbeviset, förutom allmän sammankomst, även ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd enligt 10 § lokala ordningsföreskrifter (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning). Av utredningen framgår att polismyndigheten hade inhämtat yttrande från kommunen i frågan om tillstånd att nyttja den offentliga platsen.

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanlagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inskränka på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att polismyndigheten skall inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Undantag härifrån görs bl.a. när det är fråga om mark som inte förvaltas av kommunen.

Det framstår enligt min mening som mest naturligt att betrakta de i tillståndet angivna aktiviteterna (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning) som inslag i den allmänna sammankomsten (jfr JO 1975 s. 82 I). Frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Det fanns därför inte någon anledning för polismyndigheten att besluta särskilt i frågan om ianspråktagande av offentlig plats. Det saknades därmed också skäl för myndigheten att inhämta yttrande i denna fråga från kommunen.

Beträffande handläggningen hos kommunen vill jag säga följande.

Den i ärendet aktuella marken ägs av två bolag och förvaltas av kommunen.

När polismyndigheten inhämtar yttrande från kommunen över en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats har kommunen en vetorätt enligt ordningslagen. Av 3 kap. 2 § första stycket i lagen framgår sålunda att om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen för tillstyrkan uppställer villkor enligt 15 §, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen, när den yttrar sig över en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats, ange 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. I motiven till bestämmelsen anfördes bl.a. följande (prop. 1992/93:210 s. 110). Kommunerna bör för det första kunna ställa upp sådana villkor som behövs för att kommunen skall kunna fullgöra sina uppgifter som ägare eller förvaltare av marken, t.ex. villkor som syftar till att underlätta renhållning, snöröjning, ledningsdragning och gatuarbeten samt villkor om belastning av marken. Kommunerna bör vidare kunna ställa upp de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunerna har att bevaka i fråga om markanvändningen, stadsbilden och trafiken. Utanför kommunens befogenheter bör däremot falla villkor om skadestånd eller andra ekonomiska förpliktelser, t.ex. skyldighet för sökanden att betala skatter eller andra allmänna avgifter. Kommunen bör inte heller kunna ställa upp villkor om skyldighet att betala avgift för nyttjandet av marken.

I nämnda proposition berördes också frågan om hänsynstagandet till markägarens intressen. I en bakgrundsbeskrivning anfördes att polismyndighetens tillstånd kunde förenas med de villkor för platsens användande som myndigheten eller kommunen ansett påkallade samt att tillståndet också kunde innehålla en erinran om att medgivande av markägaren kunde behövas om denne är någon annan än kommunen (s. 107). Föredragande departementschefen uttalade vidare att det i den föreslagna lagen tydligare än vad som tidigare gällde borde framgå att det förutom polismyndighetens tillstånd krävs medgivande från fastighetsägaren för markens nyttjande. Departementschefen förordade därför att det i den nya ordningslagen uttryckligen skulle anges att det utöver polismyndighetens tillstånd kunde krävas ett medgivande från fastighetsägaren eller någon annan som hade rätt att disponera marken (s. 108). I 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen föreskrivs att polismyndighetens beslut i fråga om mark som inte står under kommunens förvaltning också skall innehålla en erinran om att medgivande av markägare eller nyttjanderättshavare kan behövas.

Av vad som nyss sagts framgår enligt min mening att frågan om markägarens tillstånd för ianspråktagande av dennes mark inte utgör ett sådant intresse som kommunen har att bevaka enligt 3 kap. 15 § ordningslagen (se också JO 1974 s. 100 och SOU 1985:24 s. 99 f. och 116 f.). Kommunen borde därför inte ha villkorat sitt medgivande med att markägarens tillstånd behövdes.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.