



**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2025-03-18

Ärendenummer SLK-2025-00302

Handläggare

Anna Frykestig

Telefon: 031-368 04 05

E-post: anna.frykestig@stadshuset.goteborg.se

## Överklagande av Länsstyrelsens beslut avseende Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Som yttrande, med sakkunnigutlåtande, i överklagande av Länsstyrelsens beslut avseende lokala ordningsföreskrifter för Göteborgs Stad översänds bilaga 3 och 4 i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till förvaltningsrätten.
2. Förste stadsjuristen Erica Farberger, eller den hon sätter i sitt ställe, ges fullmakt att företräda Göteborgs Stad i alla domstolar i ärendet om överklagande av kommunfullmäktiges beslut 2024-12-12 § 543 att anta Lokala ordningsföreskrifter för Göteborgs Stad.

### Sammanfattning

Länsstyrelsen har fattat beslut om att upphäva delar av den antagna lokala ordningsföreskriften för Göteborgs Stad. Göteborgs Stad har, genom ordförandebeslut, överklagat länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten den 19 februari 2025. Göteborgs Stad har fått anstånd med att inkomma med yttrande till förvaltningsrätten till senast den 10 april. Stadsledningskontoret har kompletterat yttrandet med ett sakkunnigutlåtande.

Kommunstyrelsen föreslås lämna fullmakt till förste stadsjurist Erica Farberger, eller den hon sätter i sitt ställe, att föra Göteborgs Stads talan i målet med inriktningen att den av kommunfullmäktige antagna lokala ordningsföreskriften ska ligga fast. Detta bland annat med anledning av att eventuell fortsatt skriftväxling riskerar att inträffa under sommaren.

### Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

### Bilagor

1. Länsstyrelsen beslut efter prövning av kommunfullmäktiges antagandebeslut avseende Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter, 2025-02-04
2. Ordförandebeslut i brådskande ärende, 2025-02 19
3. Göteborgs Stads yttrande till förvaltningsrätten, 2025-03-18
4. Sakkunnigutlåtande, Kazimir Åberg, 2025-03-17

## Ärendet

Göteborgs Stad har tagit fram förslag på yttrande och sakkunnigutlåtande för att föra talan mot Länsstyrelsens beslut, den 4 februari 2025, med diarienummer 1188-2025, om att upphäva delar av lokala ordningsföreskrifter för Göteborgs Stad. Göteborgs Stad har, genom ordförandebeslut, överklagat länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten den 19 februari 2025. Staden har fått anstånd med att inkomma med yttrande till den 10 april.

## Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2024-12-12 § 543 att anta lokala ordningsföreskrifter för Göteborgs Stad. Länsstyrelsens har beslutat, den 4 februari 2025, diarienummer 1188-2025, att upphäva vissa delar i den antagna lokala ordningsföreskriften.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade att upphäva 7 § sista stycket, ”Tillstånd av polismyndigheten krävs för sprängning och skjutning med eldvapen samt kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen”, upphäva hela 16 § ”Camping får inte ske på offentlig plats”, samt skrivningar i 17 § om hundar där tredje stycket ”Under vistelse utomhus på offentlig plats ska hund hållas under tillsyn.” upphävs samt i sista stycket skrivningen om ”anlagda områden av friluftskaraktär” upphävs. Länsstyrelsen har inga invändningar mot beslutet i övrigt. Argumenten är bland annat att skrivningarna anses vara alltför långtgående i sin påverkan på allmänheten, reglering finns i annan föreskrift och att ett visst utpekande anses för ospecifikt.

Göteborgs Stad har, genom ordförandebeslut, överklagat länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten den 19 februari 2025 och begärt anstånd med att utveckla talan till den 10 april 2025. Tiden medgav inte att beslutet om att överklaga underställdes kommunstyrelsen för beslut.

## Stadsledningskontorets bedömning

Utifrån att Länsstyrelsens beslut överklagats och därmed inte vunnit laga kraft gäller den antagna lokala ordningsföreskriften för Göteborgs Stad, 2024-12-12 § 543, i sin helhet under domstolsprövningen.

Stadsledningskontorets förslag till yttrande till förvaltningsrätten har kompletterats med ett sakkunnigutlåtande. Vidare föreslår stadsledningskontoret att ett ombud utses. Detta bland annat med anledning av att eventuell fortsatt skriftväxling riskerar att inträffa under sommaren. Förste stadsjurist Erica Farberger, eller den hon sätter i sitt ställe, föreslås utses att föra Göteborgs Stads talan i målet med inriktningen att den av kommunfullmäktige antagna lokala ordningsföreskriften ligger fast avseende sprängningar, skjutningar och camping. Upphävda skrivningar om hundar accepteras utifrån beaktande av Länsstyrelsens argument myndighetens fattade beslut, 2025-02-04.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Göteborgs kommun  
[goteborg@goteborg.se](mailto:goteborg@goteborg.se)

## Anmälan om antagna lokala ordningsföreskrifter i Göteborgs kommun

### Beslut

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutar att upphäva 7 § sista stycket, 16 § och 17 § tredje och sista stycket i de lokala ordningsföreskrifterna för Göteborgs kommun.

Länsstyrelsen har inget att invända mot beslutet i övrigt.

### Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade den 12 december 2024, § 543, att anta nya lokala ordningsföreskrifter. De lokala ordningsföreskrifterna anmäldes till Länsstyrelsen den 9 januari 2025.

Länsstyrelsen har i beslut den 16 januari 2025 tillfälligt upphävt Göteborgs kommunfullmäktiges beslut och förlängt tiden för Länsstyrelsens prövning till den 9 mars 2025.

Av de nya föreskrifterna är särskilt följande paragrafer av intresse – 7 § sista stycket, 9 och 16 §§ samt 17 § tredje och sista stycket.

### Motivering till beslutet

Vad Länsstyrelsen har att pröva i ärendet är om:

- föreskriften angår förhållanden som är eller kan vara reglerade på annat sätt,
- föreskriften lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet,

- föreskriften är utformad med sådan exakthet att möjligheten finns att tillämpa den och övervaka efterlevnaden av den.

En kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats respektive för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor.

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

Kommunernas föreskriftsrätt innebär att de kan meddela ytterligare föreskrifter. Det innebär att det inte går att göra någon inskränkning i ordningslagens bestämmelser genom lokala ordningsföreskrifter. Kommunen får inte heller utfärda lokala föreskrifter som strider mot lagens bestämmelser. Det får alltså endast förekomma lokala föreskrifter som går längre än lagens bestämmelser eller som mer i detalj preciserar vad som föreskrivs i den (prop. 1992/93:210 sid. 283 f.). Några inskränkningar i eller undantag från ordningslagens regler kan inte göras genom ordningsföreskrifter (se NJA 1997 s. 179).

Kommunen får inte meddela föreskrifter i ämnen som det enligt bemyndigande i lag eller någon annan författning är någon annan myndighet som ska meddela föreskrifter om.

I förarbetena till ordningslagen betonas vikten av att kommunerna bara meddelar sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande anses leda till att respekten för bestämmelserna undergrävs (prop. 1992/93:210 s 142). Av domstolspraxis följer också att lokala ordningsföreskrifter inte får vara för långtgående avseende geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet eller sakligt innehåll (se HFD 2018 ref 75).

Lokala ordningsföreskrifter måste också ha ett sådant innehåll och vara utformade med en sådan exakthet att det är möjligt att tillämpa dem och övervaka efterlevnaden av dem (RÅ 1992 ref. 75).

Ett grundläggande krav på ordningsföreskrifter är att dessa är nödvändiga för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en kommun är

oförhindrad att besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära ordningsstörningar. Av detta följer att det inte kan krävas av en kommun att den presenterar någon utredning till stöd för att föreskriften behövs (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018:75).

### **Länsstyrelsen gör följande bedömning.**

#### 7 § sista stycket

*Tillstånd av polismyndigheten krävs för sprängning och skjutning med eldvapen samt kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen.*

I 3 kap. 6 § första stycket ordningslagen finns en grundläggande bestämmelse om bl.a. när Polismyndighetens tillstånd behövs för sprängning och skjutning med eldvapen. Bestämmelsen gäller områden som omfattas av detaljplan. Av förarbetena till ordningslagen framgår att behovet att genom lokala föreskrifter utsträcka tillståndskravet vid sprängning och skjutning med eldvapen till ytterligare områden får anses vara mycket begränsat. Det är likväl inte uteslutet att i vissa fall meddela sådana föreskrifter. Det kan t.ex. finnas områden som inte omfattas av detaljplan men där mycket människor rör sig och där det finns närliggande tät bebyggelse.

Vidare framgår i andra stycket i ovannämnda bestämmelse att den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år. Det kan även finnas behov av att begränsa handhavande av kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen på offentliga platser. I den mån det är påkallat från ordnings- och säkerhetssynpunkt kan man därför i en lokal föreskrift ta in en bestämmelse som begränsar användningen av andra vapen än eldvapen på offentliga platser. Ett förbud kan t.ex. införas mot användning av luft- eller fjädervapen, paintballvapen eller t.o.m. pil- eller slangbågar på offentliga platser.

I förarbetena till ordningslagen betonas vikten av att kommunen meddelar endast sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande leder lätt till att respekten för bestämmelserna undergrävs. Det är därför angeläget att kommunen noga prövar vilka bestämmelser som behövs liksom bestämmelsernas geografiska

tillämpningsområde inom kommunen. Förbud eller påbud ska begränsas att gälla endast sådana områden där ett verkligt behov föreligger (prop. 1992/93:210 s. 142).

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) uttalade i rättsfallet 2018 ref. 75, som gällde lokala ordningsföreskrifter angående penninginsamling, bland annat följande. Lokala ordningsföreskrifter får inte vara för långtgående avseende geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll. HFD uttalade vidare att föreskrifter inte får ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen bedömer mot bakgrund av ovanstående att området som kommunen vill kräva tillstånd för, det vill säga alla offentliga platser och område som jämföras med sådan plats, inte kan anses vara ett sådant visst begränsat område som lagstiftaren avsett, då det kan finnas områden där det inte finns mycket folk som rör sig. Eftersom föreskriften enligt Länsstyrelsen är alltför långtgående finns det vidare risk för att respekten för bestämmelsen undergrävs. Länsstyrelsen upphäver därmed föreskriften vad gäller 7 § sista stycket.

## 9 §

*Lustgas får inte brukas i berusningssyfte inom ... [ett antal namngivna eller på annat sätt preciserade] områden.*

I dagsläget är icke-medicinsk användning av lustgas inte reglerad och det saknas domstolspraxis gällande reglering av frågan genom lokala ordningsföreskrifter.

Ett förbud mot bruk av lustgas på vissa offentliga platser måste syfta till att komma till rätta med vad som kan uppfattas som en typ av störning. Länsstyrelsen bedömer att bruk av lustgas på offentlig plats är en sådan företeelse som typiskt sett kan vara ordningsstörande. Förbudet är geografiskt begränsat och tydligt utformat. Länsstyrelsen noterar att lustgas inte kan förverkas och att det kan medföra att förbudet inte blir verkningsfullt fullt ut. Länsstyrelsen ser dock inte skäl att upphäva förbudet av den anledningen. Det ankommer på polisen att övervaka efterlevnaden av förbudet. Länsstyrelsen vill dock påtala att bruket av lustgas i icke-medicinskt syfte kan komma att regleras. Länsstyrelsen förutsätter att kommunen följer rättsutvecklingen och gör lämpliga anpassningar i föreskrifterna utifrån det.

16 §

*Camping får inte ske på offentlig plats.*

Ett förbud mot camping kan vara motiverat från ordningssynpunkt, t.ex. på torg, begravningsplatser, kyrkogårdar och i parker.

Den aktuella bestämmelsen innebär ett förbud mot camping på samtliga offentliga platser inom Göteborgs kommun. Bestämmelsen är utformad på så sätt att det inte finns några undantag, vilket innebär att även camping på iordningsställda campingplatser på offentliga platser inom kommunen är förbjuden. I allmänt språkbruk omfattar camping även exempelvis tältning och bestämmelsen innebär därmed att tältning på offentliga platser inom kommunen också är förbjuden. Att göra en så stor inskränkning i allemansrätten att tältning inte skulle vara tillåten på offentliga platser inom kommunen, ens på de iordningsställda campingplatserna, lägger enligt Länsstyrelsens bedömning ett onödigt tvång på allmänheten och är en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Mot bakgrund av denna bedömning anses den aktuella bestämmelsen strida mot ordningslagen och föreskriften ska därför upphävas.

17 § tredje stycket

*Under vistelse utomhus på offentlig plats ska hund hållas under tillsyn.*

Länsstyrelsen konstaterar att det i 1 § i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter slås fast att hundar och katter ska hållas under sådan tillsyn och skötas på ett sådant sätt som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Eftersom kommunens bestämmelse angår förhållanden som redan är reglerade i annan författning upphäver Länsstyrelsen därför delvis föreskriften i denna del.

17 § sista stycket

*Föröreningar efter hund ska plockas upp på eller i omedelbar anslutning till gata, trottoar, parkväg, torg eller annan plats som används av gående eller cyklister, och i rabatt, på anlagd gräsyta, anlagda områden av friluftskaraktär, lekplatser, begravningsplatser, badplatser och motionsspår.*

Länsstyrelsen vill framhålla att lokala föreskrifter måste ha sådant innehåll och vara utformade med sådan exakthet att möjlighet finns

att tillämpa och övervaka efterlevnaden av dem. Kravet på tydlighet och att föreskrifterna inte får vara för långtgående framgår av praxis. En del av ordalydelsen i föreskriftens sista stycket "anlagda områden av friluftskaraktär" kan inte enligt Länsstyrelsen anses vara utformad med sådan exakthet och tydlighet som krävs enligt ordningslagen. Länsstyrelsen kan inte bedöma omfattningen av områden, det vill säga vilka platser som kommunen avser och om dessa är begränsade till ett visst antal och om föreskriften därmed skulle kunna vara för långtgående i den meningen att den lägger ett onödigt tvång på allmänheten. Kommunen skulle exempelvis kunna skriva ut vilka områden som avses eller hänvisa till en kartbilaga eller en lista på områden där föreningar efter hund ska plockas upp.

Länsstyrelsen anser mot bakgrund härav att den antagna ordningsföreskriften i 17 § sista stycket strider mot ordningslagen eftersom föreskriften inte är tillräckligt tydlig. Föreskriften ska därmed upphävas i denna del.

## Bestämmelser som beslutet grundas på

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 1-4 ordningslagen (1993:1617) avses med offentlig plats

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Enligt 3 kap 1 § första stycket ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt 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 inkräkta på någon annans tillstånd.

Av 3 kap. 8 § ordningslagen jämförd med 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen följer att en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna

som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Enligt 3 kap. 12 § ordningslagen får sådana ordningsföreskrifter dock inte angå förhållanden som redan 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.

En kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva lokala ordningsföreskrifter ska enligt 3 kap. 13 § ordningslagen omedelbart anmälas till länsstyrelsen för prövning, varvid länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen. Länsstyrelsens beslut om upphävande ska fattas inom tre veckor från den dag kommunens beslut anmälts till länsstyrelsen. Om det behövs längre tid för prövningen, får tiden förlängas till högst två månader. Om tiden förlängs ska länsstyrelsen inom treveckorstiden besluta om tillfälligt upphävande för den tid som prövningen pågår.

## Anslag

Länsstyrelsen begär, med stöd av 2 § 2 stycket förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelsen att meddela föreskrifter enligt ordningslagen, att detta beslut ska anslås på kommunens anslagstavla.

## Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Sten Tolgfors med länsjurist Hazem Alromhen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också funktionschef Therese Bragd Gustavsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Bilagor

1. Överklagandehänvisning förvaltningsrätten

## Ni kan överklaga beslutet hos förvaltningsrätten

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos förvaltningsrätten.

### Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Västra Götaland antingen via e-post; [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller med post; Länsstyrelsen Västra Götaland, 403 40 Göteborg.

### Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det förvaltningsrätten som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

### Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Skriv också följande uppgifter, om ni inte tidigare lämnat dem:

- Person- eller organisationsnummer.
- Telefonnummer där ni kan nå dagtid (med undantag för nummer som avser ett hemligt mobilabonnemang som behöver uppges endast om rätten begär det).
- E-postadress.
- Annat som har betydelse för att domstolen ska kunna nå er.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer ert överklagande bifogar ni kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 25 MB via e-post.

### Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppges sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

### Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller via växeltelefonnummer 010-224 40 00. Ange diarienummer 1188-2025.

Datum 2025-02-19

Ordförandebeslut

Diarienummer SLK 2023-002320

## Ordförandebeslut – överklagande av Länsstyrelsens beslut om Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter

### Beslut

Med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning 1.5 om överlåtelse av beslutanderätt till ordföranden i brådsökande ärenden fattar jag följande beslut:

Göteborgs Stad överklagar Länsstyrelsens beslut den 4 februari 2025 med diarienummer 1188-2025 om Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter och begär anstånd med att utveckla talan till den 10 april 2025.

### Skäl för beslutet

Länsstyrelsen har i beslut den 4 februari 2025 upphävt 7 § sista stycket, 16 § och 17 § tredje och sista stycket i de lokala ordningsföreskrifterna för Göteborgs Stad. Bestämmelserna reglerar sprängning och skjutning med vapen, camping och hållande av hund. Sista dag för att överklaga beslutet är den 25 februari 2025. Då tiden inte medger att överklagandet underställs kommunstyrelsen för beslut fattar jag beslut enligt ovan.

Jonas Attenius

Kommunstyrelsens ordförande

Göteborg den 19 februari 2025



Datum 2025-03-18  
Diarienummer SLK2025-00302

Förvaltningsrätten i Göteborg  
Box 53197  
400 15 Göteborg

## Yttrande i förvaltningsrättens mål nr 2072–25, tillämpning av ordningslagen

### Göteborgs Stads yrkade och grund

Göteborgs Stad yrkar att förvaltningsrätten upphäver Länsstyrelsens beslut den 4 februari 2025 att upphäva 7 § sista stycket och 16 § i Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter.

Grunden för yrkandet är att de upphävda ordningsföreskrifterna inte strider mot ordningslagen.

### Utvecklande av talan

#### Sprängning och skjutning med vapen

Av 3 kap. 6 § första stycket ordningslagen följer att sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. Av andra stycket följer att den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Göteborgs Stad har ytterligare begränsat sprängning och skjutning med vapen i de lokala ordningsföreskrifterna genom att föreskriva följande: ”Tillstånd av polismyndigheten krävs för sprängning och skjutning med eldvapen samt kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen.”

Länsstyrelsen hävdar genom det överklagade beslutet att området som kommunen vill kräva tillstånd för, det vill säga alla offentliga platser och område som jämföras med sådan plats, inte kan anses vara ett sådant visst begränsat område som lagstiftaren avsett, då det kan finnas områden där det inte finns

mycket folk som rör sig. Eftersom föreskriften enligt Länsstyrelsen är alltför långtgående finns det vidare risk för att respekten för bestämmelsen undergrävs.

I förarbetena står bland annat följande. Behovet av att genom lokala föreskrifter kunna utsträcka tillståndskravet vid sprängning och skjutning med eldvapen till ytterligare områden får anses vara mycket begränsat. Jag vill likväl, till skillnad från utredningen, inte utesluta möjligheten att meddela sådana föreskrifter. Jag vill härvid peka på vad Polismyndigheten i Stockholm under remissbehandlingen anført om förhållandena i bl.a. Stockholm där det för närvarande finns områden som inte omfattas av detaljplan men där mycket människor rör sig och där den befintliga eller närliggande bebyggelsen är tät. Det bör därför vara möjligt att genom lokala föreskrifter kunna utsträcka det aktuella tillståndskravet att omfatta även sådana områden. Samtidigt vill jag liksom utredningen peka på att tillståndskravet vid sprängning och skottlossning inte bör utsträckas till att omfatta vidsträckta områden av landsbygdskaraktär (prop. 1992/93:210 s. 127).

I Lokala ordningsföreskrifter – en handbok (Johan Larsson, Kazimir Åberg, JUNO version 1, s. 87-88) ges följande förslag till ordningsföreskrift:

”Polismyndighetens tillstånd krävs för sprängning på offentlig plats utom detaljplanelagt område. Polismyndighetens tillstånd krävs också för användning av sådana skjutvapen som anges i 1 kap. 2 § och 3 § a, c, d och g vapenlagen på offentlig plats.”

Förslaget kommenteras på följande sätt: Genom bestämmelsens första stycke utvidgas tillståndskravet avseende sprängning i [3 kap. 6 § OL](#) till att omfatta offentliga platser utom detaljplanelagt område. Motivet till utvidgningen är att sådan verksamhet typiskt sett kan antas föranleda störningar av den allmänna ordningen. Bestämmelsen i andra stycket utvidgar tillståndskravet i [3 kap. 6 § OL](#), där det föreskrivs tillståndskrav för användning av eldvapen, luft- och fjädervapen, till att omfatta fler typer av vapen.

Polismyndigheten har inga invändningar mot bestämmelsen.

Göteborgs Stad gör följande bedömning.

Lokala ordningsföreskrifter reglerar bara företeelser på offentlig plats, vilket i huvudsak definieras som gator, vägar, torg, parker och platser som i detaljplan redovisas som allmän plats samt andra landområden som stadigvarande används för allmän trafik (1 kap. 2 § ordningslagen). Dessutom omfattas också sådana områden som i lokala ordningsföreskrifter har jämförts med offentlig plats. I Göteborgs Stad jämföras följande områden med offentlig plats:

- Slottsskogen
- Begravningsplatser och kyrkogårdar

- Vissa badplatser
- Lekplatser
- Frihamnsområdet
- Skolgårdar och förskolegårdar samt
- Kvibergs Park och Martinavägen.

Göteborg är en storstad av mestadels urban karaktär. Den mark som klassas som offentlig plats eller jämställd med offentlig plats är inte i något fall av landsbygdskaraktär utan bär en tydlig stadsprägel. Det handlar om platser som är frekvent bevistade. Exempel är Slottsskogen och delar av Linnéplatsen, Medicinareberget, Slottsberget och Skatås. Det finns inga offentliga, ej detaljplanelagda, områden som är lämpliga för sprängning eller skjutning med vapen utan tillstånd från Polismyndigheten. Det finns också stöd i förarbetena för att ta hänsyn till förhållandena i storstäder, vilka inte går att jämföra med andra kommuner. Samhällsutvecklingen, med ökande förekomst av sprängningar och skjutningar talar också för att det är rimligt med den begränsning som Göteborgs Stad har beslutat om. Kommunerna ska numera också, genom bland annat lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt och ta ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder. Att föreskriva tillståndsplikt för sprängning och skjutning med vapen på offentlig plats är ett sätt att ta detta ansvar.

Göteborgs Stads har goda argument för varför det ska krävas tillstånd. Staden känner väl till sin geografi och sina offentliga, ej detaljplanelagda, platser. Denna kunskap bör väga tyngre än allmänna förarbetsuttalanden, vilket är vad Länsstyrelsen har hänvisat till. Det kan också antas att invånarna i Göteborg förutsätter att sprängningar och skjutningar sker på ett tryggt och säkert sätt, vilket tillståndskravet är avsett att säkerställa. Därmed kan inte tillståndskravet anses vara en för långtgående åtgärd.

Lokala ordningsföreskrifter ska vidare vara så lättillgängliga och enkla att förstå och tillämpa som möjligt. En lista samt kartor över alla de offentliga platser där sprängning och skjutning ska kräva tillstånd skulle bli mycket lång och omfattande och rimmar illa med tanken att ordningsföreskrifterna ska vara lätta att följa.

#### Exempel på liknande bestämmelser som godtagits

Länsstyrelsen i Västra Götalands län godtog under 2024 Öckerö kommuns ordningsföreskrift som lyder "Tillstånd av polismyndigheten krävs för sprängning och skjutning med eldvapen i Öckerö kommun" (Dnr 50098-2023).

Den 3 februari 2025 godtog Länsstyrelsen i Västra Götalands län Tjörns kommuns ordningsföreskrift som lyder "Luftvapen, fjädervapen, kolsyrevapen och paintballvapen får inte användas inom offentlig plats eller därmed jämställd

plats”, en bestämmelse som begränsar användningen av den typen av vapen mer än vad Göteborgs Stads bestämmelse gör (Dnr 51994-2024).

Beträffande Stockholms Stads ordningsföreskrifter så framgår att den i nuläget relevanta bestämmelsen lyder ”Tillstånd av polis krävs för sprängning och skjutning med eldvapen samt kolsyre- luft- fjädervapen eller motsvarande som avses i 2 kap. 1 § andra stycket vapenlagen.” Länsstyrelsens i Stockholm har i vart fall vid två tillfällen under 2024 prövat ordningsföreskrifterna och har inte upphävt bestämmelsen.

## Camping

Göteborgs Stad har sedan länge reglerat camping i de lokala ordningsföreskrifterna genom att föreskriva att ”Camping är inte tillåten på offentlig plats”.

Länsstyrelsen hävdar genom det överklagade beslutet följande. Ett förbud mot camping kan vara motiverat från ordningssynpunkt, till exempel på torg, begravningsplatser, kyrkogårdar och i parker. Den aktuella bestämmelsen innebär ett förbud mot camping på samtliga offentliga platser inom Göteborgs kommun. Bestämmelsen är utformad på så sätt att det inte finns några undantag, vilket innebär att även camping på iordningsställda campingplatser på offentliga platser inom kommunen är förbjuden. I allmänt språkbruk omfattar camping även exempelvis tältning och bestämmelsen innebär därmed att tältning på offentliga platser inom kommunen också är förbjuden. Att göra en så stor inskränkning i allemansrätten att tältning inte skulle vara tillåten på offentliga platser inom kommunen, ens på de iordningsställda campingplatserna, lägger enligt Länsstyrelsens bedömning ett onödigt tvång på allmänheten och är en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Mot bakgrund av denna bedömning anses den aktuella bestämmelsen strida mot ordningslagen och föreskriften ska därför upphävas.

Vid kontakt med Länsstyrelsens handläggare efter Länsstyrelsens beslut ställde Göteborgs Stad följande frågor:

- ”Göteborgs Stad har inga iordningsställda campingplatser på offentlig plats. Varför är det ett argument i Länsstyrelsens bedömning?
- Har Länsstyrelsen identifierat några offentliga platser i Göteborgs Stad där det är rimligt att man får tälta? Om inte, varför förutsätter Länsstyrelsen att sådana finns i en storstad med en tydligt urban prägel?”

Göteborgs Stad fick följande svar:

- ”Underlaget för Länsstyrelsen prövning är de handlingar som kommunen kommer in med. Länsstyrelsen gör inga ytterligare utredningar kring föreskrifternas bakgrund eller vilka områden som exempelvis är detaljplanelagda eller inte i kommunen.
- Vad gäller camping får framhållas följande. Även om kommunen inte har några iordningsställda campingplatser idag finns det inget som säger att det inte kommer finnas framöver och att dessa platser då skulle träffas av föreskriften så som den är formulerad. Länsstyrelsen gör inga ytterligare utredningar kring om det finns offentliga platser i kommunen där det är rimligt att tälta.

Allemansrättens omfattning är inte definierad i någon författning men är grundlagsskyddad genom 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen där det står att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Allemansrätten är den begränsade rätt som var och en har att använda annans fastighet, framför allt genom att färdas över den åtminstone till fots och under en kortare tid vistas på fastigheten, samt att ta vissa naturprodukter där – bär, svamp m.m. Frågan, i vilken utsträckning allemansrätten ger rätt att vistas på annans område, är förvånande oklar. Man får naturligtvis inte uppehålla sig på område som är förbjudet enligt 12:4 brottsbalken, såsom tomt och plantering. Men på tillåten mark har man rätt att rasta, solbada etc., förutsatt att inte marken riskeras att skadas. Man anses också ha rätt att tälta en natt och kanske fler, så länge inte tältningen är särskilt generande för markägaren; i vissa sådana fall kan man tänkas bli straffad för egenmäktigt förfarande. (B. Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, JUNO version 13, s. 165 och 173)

Polismyndigheten har inga invändningar mot bestämmelsen.

Göteborgs Stad gör följande bedömning.

Inledningsvis kan det ifrågasättas om det finns offentliga platser i Göteborgs Stad som kan definieras som ”naturen” i den betydelse som ordet har i regeringsformen. Allemansrätten är tänkt att tillämpas i skog och mark, inte i stadsparker och på mark som är offentlig plats. Göteborgs Stad anser att allemansrätten inte är relevant i målet.

Göteborg är en storstad av mestadels urban karaktär. Den mark som klassas som offentlig plats eller jämställd med offentlig plats är inte i något fall av landsbygdskaraktär utan bär en tydlig stadsprägel. Det handlar om platser som är frekvent bevilade. Bland annat Slottsskogen, Vasaparken, Trädgårdsföreningen

och Burgårdsparken kan vara intressanta att campa eller tälta i, antingen för rekreation eller för att köa inför stora konserter. Göteborgs Stad har inte kunnat identifiera några offentliga platser som är lämpliga för camping och tältning. Våra stadsparker är inte anpassade för sådan verksamhet, det skulle vara ett störande inslag för allmänheten och kunna vara ordningsstörande.

Eftersom kommunen inte behöver höras av Polismyndigheten om det gäller tillstånd på ej detaljplanelagt område, som till exempel Slottsskogen, så krävs det ett förbud och inte bara en tillståndsplikt för att kommunen ska ha rådighet över frågan.

Göteborgs Stad har inte några iordningsställda campingplatser på offentlig plats och ordningsföreskrifter kan inte upphävas såsom stridande mot ordningslagen för att de i en framtid möjligen kommer att behöva ändras utifrån ändrad markanvändning. Det saknas därför skäl att upphäva den av staden beslutade bestämmelsen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har i beslut under 2022, 2023 och 2024 godtagit i stort sett likalydande bestämmelser beträffande Bollebygds kommun, Dals Eds kommun, Falköpings kommun, Färgelanda kommun, Mariestads kommun, Orust kommun, Strömstads kommun, Trollhättans Stad, Ulricehamns kommun och Öckerö kommun.

## Sakkunnigutlåtande

Göteborgs Stad bifogar sakkunnigutlåtande från Kazimir Åberg, se bilaga.

Göteborgs kommunstyrelse

Bilaga:

- Sakkunnigutlåtande av Kazimir Åberg daterat den 17 mars 2025.

## SAKKUNNIGUTLÅTANDE

### Allmänna utgångspunkter

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade den 12 december 2024, § 543, att anta nya lokala ordningsföreskrifter. De lokala ordningsföreskrifterna anmäldes enligt 3 kap. 13 § första stycket ordningslagen den 9 januari 2025 till Länsstyrelsen i Västra Götaland. Länsstyrelsen beslutade den 4 februari 2025 att upphäva vissa av de lokala ordningsföreskrifterna.

Kommunen har till Förvaltningsrätten i Göteborg överklagat Länsstyrelsens beslut i vissa delar. Kommunen yrkar att Förvaltningsrätten upphäver Länsstyrelsens beslut att upphäva 7 § andra stycket avseende fyrverkerier och andra pyrotekniska varor samt sprängning och skjutning med handeldvapen m.m. och 16 § avseende camping i de lokala föreskrifterna.

Jag har fått Kommunens uppdrag att avge ett sakkunnigutlåtande över förutsättningarna för att utfärda lokala ordningsföreskrifter i de delar som upphävts av Länsstyrelsen och som överklagats till Förvaltningsrätten. Jag har haft tillgång till Kommunens lokala ordningsföreskrifter, Länsstyrelsens beslut avseende upphävande av vissa av de lokala ordningsföreskrifterna, Kommunens skriftväxling med Länsstyrelsen och en av Kommunen upprättad förteckning över vilka områden inom kommunen som inte omfattas av detaljplan och vilka av dessa som har jämförts med offentlig plats.

### Lokala ordningsföreskrifter och deras tillämpning

I ordningslagen har till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun delegerats att meddela de **ytterligare** föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (3 kap. 8 § ordningslagen) liksom att meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor (3 kap. 9 § ordningslagen). I 3 kap. 10 § finns regler som gäller utfärdande av lokala ordningsföreskrifter avseende hamnar.

I 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen har tagits in ett motsvarande bemyndigande som i nyss nämnda bestämmelser som innebär möjlighet att jämföra vissa platser med offentlig plats under förutsättning att platsen inte omfattas av lagens bestämmelser om vilka platser som är offentlig plats (se 1 kap. 2 § första stycket ordningslagen) och att platsen som jämförts med offentlig plats är tillgänglig för allmänheten.

I förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) har regeringen till kommunerna vidaredelegerat rätten att meddela lokala ordningsföreskrifter. I 1 § föreskrivs att kommunerna får meddela föreskrifter enligt 1 kap. 2 § andra stycket samt 3 kap. 8 och 9 §§

och 10 § första stycket andra meningen ordningslagen (1993:1617). Sådana föreskrifter får dock inte innebära en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk.

I förarbetena till ordningslagen behandlas utförligt behovet av lokala ordningsföreskrifter och dessas utformning (se prop. 1992/93:210 s. 139 ff.). Föredragande statsrådet konstaterade att det finns behov av lokala ordningsföreskrifter eftersom ordningslagen innehåller endast ordningsföreskrifter av allmän natur. Vidare konstaterade föredragande statsrådet att bemyndigandena att utfärda lokala föreskrifter måste utformas så att kommunerna med stöd av bemyndigandena kan meddela föreskrifter som tillgodoser såväl behoven vid lagens ikraftträdande som eventuella framtida behov av sådana föreskrifter. Därtill kommer – påpekade föredragande statsrådet – att de lokala ordningsstadgorna innehåller bestämmelser i ämnen av vitt skilda slag. Detta leder 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.

På samma sätt som tidigare är de lokala ordningsföreskrifterna om ordningen på offentlig plats subsidiära inte bara till de allmänna ordningsföreskrifterna i ordningslagen utan också till andra författningar. Genom lokal ordningsföreskrift ska – enligt föredragande statsrådet – inte kunna beslutas angående frågor som är reglerade i någon annan författning eller som kan regleras med stöd av en sådan.

Vad angår möjligheten för en kommun att med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen föreskriva att vissa platser ska jämföras med offentlig plats ska noteras att uppräkningslistan i bestämmelsen inte är avsedd att vara uttömmande (se prop. 1992/93:210 s. 239 f.). Här ska också framhållas att möjligheten att jämföra andra platser med offentlig plats inte ska utnyttjas slentrianmässigt. Bemyndigandet bör utnyttjas endast när det finns ett behov av att utfärda lokala ordningsföreskrifter för den plats som jämföras med offentlig plats.

Sammanfattningsvis ska framhållas att vid bedömningen av huruvida en viss föreskrift syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats bör stor vikt läggas vid om förekomsten som regleras uppfattas, eller kan uppfattas, som någon form av störning eller olägenhet och att allmän ordning är ett vidare begrepp än kriminaliserade gärningar (se Larsson-Åberg, Lokala ordningsföreskrifter. En handbok, Norstedts juridik, s. 31 f.). Vidare gäller att ju mer avgränsat en ordningsföreskrifts tillämpningsområde är, desto mer ingripande kan föreskriften tillåtas vara (se HFD 2018 ref. 75). Det sist sagda innebär att ett förbud mot en förekomst i en lokal ordningsföreskrift i allmänhet ska vara mera begränsat än ett krav på Polismyndighetens tillstånd för samma förekomst.

### **Lokal ordningsföreskrift avseende sprängning, skjutning, m.m.**

Kommunen har utfärdat en lokal ordningsföreskrift om sprängning, skjutning, m.m. (7 § andra stycket). Bestämmelsen har följande lydelse.

*Tillstånd av polismyndigheten krävs för sprängning och skjutning med eldvapen samt*

*kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen.*

I 3 kap. 6 § första stycket ordningslagen föreskrivs att sprängning och skjutning med eldvapen inte får ske utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan. Regeln är inte begränsad till offentliga platser. Den gäller således även för en villafastighet som är belägen inom detaljplanelagt område.

Tillstånd till sprängning och stenspräckning har närmare reglerats i Polismyndighetens författningssamling (se RPSFS 2012:6 FAP 523-1). Där föreskrivs bland annat att Polismyndigheten bör föra register över beviljade tillstånd, sprängarbetsledares, sprängarbasars och deras ersättares teoretiska utbildning och praktik (6 §). Sprängning anses således vara en verksamhet som bör regleras på detaljnivå.

Kommunen har i den lokala ordningsföreskriften utvidgat kravet på Polismyndighetens tillstånd till vissa platser som inte är detaljplanelagda och som har jämförts med offentlig plats.

Vidare ska noteras att bestämmelsen i 3 kap. 6 § första stycket ordningslagen avser endast skjutning med eldvapen. Regeln omfattar således inte vad som enligt vapenlagen gäller andra tillståndspliktiga skjutvapen (se Åberg, Ordningslagen. Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, Gula biblioteket, s. 171 f. och Landgren-Åberg, Vapenlagen. En kommentar, andra upplagan, Gula biblioteket, kommentaren till 1 kap. 2 § vapenlagen).

Kommunen har således genom den lokala föreskriften meddelat ytterligare föreskrifter dels avseende den geografiska tillämpningen av 3 kap. 6 § första stycket ordningslagen dels utvidgat tillämpningsområdet till att inte avse endast eldvapen utan också kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen.

I motiveringen till sitt avslagsbeslut har Länsstyrelsen uttalat att området som Kommunen vill kräva tillstånd för inte kan anses var ett sådant visst begränsat område som lagstiftaren avsett, då det kan finnas områden där det inte finns mycket folk som rör sig. Länsstyrelsen har ansett bestämmelsen alltför långtgående och att det finns risk för att respekten för bestämmelsen undergrävs.

Är föreskriften för långtgående och finns det risk för att respekten för densamma undergrävs?

Vad gäller sprängning och skjutning med eldvapen innebär den lokala föreskriften en utvidgning av kravet på Polismyndighetens tillstånd till att avse också Slottsskogen (3 § 1 i de lokala föreskrifterna) och Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet (3 § 5 i de lokala föreskrifterna).

Länsstyrelsen har i sitt beslut inte ifrågasatt att dessa områden är tillgängliga för allmänheten. Fråga är då om föreskriften kan anses alltför långtgående. Så kan inte anses vara fallet. De områden som föreskriften avser i detta avseende är centralt belägna och frekventeras av ett stort antal människor. Att kräva Polismyndighetens tillstånd för sprängning och skjutning med licenspliktiga eldvapen inom dessa områden kan svårligen undergräva allmänhetens respekt för bestämmelsen. Att möjligen andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik (1 kap. 2 § första stycket 4 ordningslagen) skulle kunna falla inom kravet på Polismyndighetens tillstånd förändrar inte den bedömningen.

I den lokala föreskriften föreskrivs också krav på Polismyndighetens tillstånd för skjutning inte bara med eldvapen utan också med *kolsyre-, luft-, fjäder- och paintballvapen*. Den lokala föreskriften innebär ett krav på Polismyndighetens tillstånd på samtliga de platser som utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 1–4 ordningslagen samt för Slottsskogen och Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet. Att kräva Polismyndighetens tillstånd för skjutning med nämnda vapen – som i många fall kan vara licenspliktiga – kan vare sig anses för långtgående eller undergräva allmänhetens respekt för bestämmelsen. Att kunna skjuta med dessa vapen på offentlig plats utan någon kontroll framstår som en påtaglig risk för att den allmänna ordningen och säkerheten störs. (Se också Åberg, Ordningslagen. Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, Gula biblioteket, s. 172.)

I sammanhanget bör påtalas att Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2018 ref. 75. framhållit att det inte finns något krav på att den allmänna ordningen störts av den aktuella företeelsen utan att det är tillräckligt att fråga är om en företeelse som – om den aktualiseras – innebär en störning av den allmänna ordningen.

### **Lokal ordningsföreskrift avseende camping**

Kommunen har utfärdat en lokal ordningsföreskrift om camping (16 §). Bestämmelsen har följande lydelse.

*Camping får inte ske på offentlig plats.*

Regeln innebär ett förbud och avser platser som utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 1–4 ordningslagen men också Slottsskogen (3 § 1 i de lokala föreskrifterna) och Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet (3 § 5 i de lokala föreskrifterna). Länsstyrelsen har motiverat sitt beslut att upphäva sagda föreskrift enligt följande.

Den aktuella bestämmelsen innebär ett förbud mot camping på samtliga offentliga platser inom Göteborgs kommun. Bestämmelsen är utformad på så sätt att det inte finns några undantag, vilket innebär att även camping på iordningsställda campingplatser på offentliga platser inom kommunen är förbjuden. I allmänt språkbruk omfattar camping även exempelvis tältning och bestämmelsen innebär därmed att tältning på offentliga platser inom kommunen också är förbjuden. Att göra en så stor inskränkning i allemansrätten att tältning inte skulle vara tillåten på offentliga platser inom kommunen, ens på de iordningsställda campingplatserna, lägger enligt Länsstyrelsens bedömning ett onödigt tvång på allmänheten och är en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Mot bakgrund av denna bedömning anses den aktuella bestämmelsen strida mot ordningslagen och föreskriften ska därför upphävas.

Innebär föreskriften ett onödigt tvång på allmänheten och är den en obefogad inskränkning i den enskildes frihet?

I de lokala ordningsföreskrifterna sägs (2 §) att dessa är tillämpliga på alla platser inom Staden som är offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 1–4 ordningslagen, om inte annat anges. I sist nämnda lagrum föreskrivs följande.

*Med offentlig plats enligt denna lag avses*

- 1. allmänna vägar,*
- 2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,*
- 3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt*
- 4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.*

Här återgivna bestämmelser omfattar inga campingplatser eftersom ingen av dem avser ändamålet camping. En iordningställd campingplats kan inte anses användas för allmän trafik, vilket förutsätts i punkt 4. (För begreppet allmän trafik, se Åberg, Ordningslagen. Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, Gula biblioteket, s. 29 f.) Däremot kan noteras att den som önskar campa i exempelvis en park har att enligt 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen ansöka om tillstånd till det hos Polismyndigheten. Detta eftersom platsen används för ett annat ändamål än det som den är upplåten för.

Fråga är då om camping kan komma i fråga inom något av de områden som Kommunen med stöd av bemyndigande jämställt med offentlig plats enligt 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen. De områden som avses följer av bestämmelserna i 3 § i de lokala ordningsföreskrifterna. Bestämmelserna har följande lydelse.

- 3 § Följande områden ska, med stöd av 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen, jämnställas med offentlig plats:*
  - 1. Slottsskogen, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och dessa föreskrifter, se karta 2:33.*
  - 2. Begravningsplatser och kyrkogårdar, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen samt 9 och 17 §§ i dessa föreskrifter.*
  - 3. Badplatser, enligt bilagd förteckning, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och 17 § i dessa föreskrifter.*
  - 4. Lekplatser, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen samt 9 och 17 §§ i dessa föreskrifter.*
  - 5. Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och dessa föreskrifter, se karta 4:30.*

6. *Skolgårdar och förskolegårdar som är tillgängliga för allmänheten när verksamhet enligt skollagen inte bedrivs, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och 9 § i dessa föreskrifter.*
7. *Kvibergs Park och Martinavägen, vid tillämpning av 3 kap. ordningslagen och 9 § i dessa föreskrifter, se kartorna 1:18 och 1:20.*

Campingförbudet, som det har utformats i 16 § i de lokala föreskrifterna jämfört med 3 § sagda föreskrifter, innebär att camping är förbjudet på de platser som omfattas av punkterna 1 (Slottsskogen) och 5 (Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet) ovan. Kommunen har i sina kontakter med Länsstyrelsen redogjort för att det inom Kommunen inte finns några iordningställda campingplatser på offentlig plats.

Länsstyrelsen har motiverat beslutet om upphävande av den lokala ordningsföreskriften bland annat med att det är en obefogad inskränkning i allemansrätten att förbjuda camping på samtliga offentliga platser inom kommunen.

I 2 kap. 15 § regeringsformen stadgas, att oberoende av det skydd som grundlagen ger den enskildes äganderätt ”alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten”. Allemansrätten är den begränsade rätt var och en har att använda annans fastighet – mark och vatten – främst genom att färdas över den, åtminstone till fots, och under en kortare tid uppehålla sig där. Denna rätt gäller även om inte ägaren eller den som annars bestämmer över fastigheten har samtyckt till att marken används på sådant sätt. Men allmänheten får inte ta sig sådana friheter att markägaren och andra som håller till på fastigheten tillfogas någon nämnvärd skada eller annan olägenhet (exempelvis obehag, irritation eller vantrivsel). *Kommunen kan också utfärda särskilda föreskrifter om exempelvis ridning, tältning och eldning.* Dessa bestämmelser kan ibland begränsa allmänhetens rättigheter mer än de allmänna reglerna om allemansrätt, exempelvis genom tillträdesförbud eller förbud att plocka blommor. (Se Bertil Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen?, utgiven den 8 november 2023 av Naturvårdsverket.)

I sammanhanget bör noteras att allemansrätten begränsas i olika lokala ordningsföreskrifter. Exempel på en sådan föreskrift är förbud mot att gå i preparerade skidspår. Andra begränsningar i allemansrätten är exempelvis förbud att beträda skjutområden. Vidare kan nämnas bemyndigandet i 3 kap. 11 § ordningslagen för länsstyrelse att meddela förbud att vistas inom vissa områden.

Oaktat det eventuellt skulle finnas någon möjlighet att under åberopande av allemansrätten campa på offentlig plats inom Kommunen är det såväl möjligt som lämpligt att i lokal ordningsföreskrift förbjuda sådan verksamhet. Lokal ordningsföreskrift som utfärdas med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen ska erfordras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Avsaknaden av sådant som sanitetsutrymmen skulle – om camping tillåts på offentlig plats – orsaka påtagliga ordningsproblem. I sammanhanget kan föras fram att ordningslagstiftningen möjliggöra lokala ordningsföreskrifter också för iordningställda campingplatser (se Åberg, Ordningslagen. Kommentarer och rättspraxis, fjärde upplagan, Gula biblioteket, s. 231.)

Kommunen har efter Länsstyrelsens beslut till Länsstyrelsen ställt frågor kring föreskriften om campingförbud. Länsstyrelsen har i svar velat framhålla bland annat följande. *Även om kommunen inte har några iordningsställda campingplatser idag finns det inget som säger att det inte kommer finnas framöver och att dessa platser då skulle träffas av föreskriften så som den är utformad.*

Här finns anledning att framhålla att bemyndigandet att utfärda lokala ordningsföreskrifter är allmänt hållet just för att föreskrifterna ska kunna utformas efter vid varje tid gällande behov. Förändras förutsättningarna har Kommunen att justera sina föreskrifter efter de behov som är påkallade av förändringarna.

Anledning finns här att också framhålla att det i regeringsformen föreskrivs att om ett offentligt organ respektive en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. (Se 12 kap. 10 § respektive 11 kap. 14 § regeringsformen.)

#### Sammanfattande slutsatser

De av Kommunen utfärdade lokala ordningsföreskrifterna om sprängning, skjutning, m.m. och camping står i överensstämmelse med det regelverk som gäller för utfärdande av sådana föreskrifter. Det som Länsstyrelsen lagt till grund för att upphäva sagda föreskrifter saknar författningsstöd. Skäl har således saknats för att upphäva föreskrifterna.

Täby den 17 mars 2025

Kazimir Åberg

F.d. hovrättsråd, tillika vice ordförande i Svea hovrätt