



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-20

Ärendenummer SLK-2023-00320

Handläggare

Anna Frykestig, Lena Risfelt

Telefon: 031-368 04 05

E-post: fornamn.efternamn@stadshuset.goteborg.se

Remittering av förslag till Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar utan eget ställningstagande stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och förslag till Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter till föreslagna remittenter i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Regeringen har enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) (OL) bemyndigat kommunerna att meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats som anpassas efter lokala förutsättningar.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har kommit med ett uppdaterat cirkulär (23:04). Stadsledningskontoret har utifrån denna vägledning gjort en översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter, i samverkan med berörda nämnder och externa samverkansparter som exempelvis Polismyndigheten.

De ändringar som gjorts i ordningsföreskrifterna rör i huvudsak områden som jämföras med offentlig plats (3 §), särskild reglering av Slottsskogen och Frihamnen, (4 §), en större förändring gällande bestämmelsen om hundar (18 §). Översynen omfattar också en behovsprövning och uppdatering av utpekade geografiska områden.

Stadsledningskontoret bedömer efter genomförd översyn att förslaget till Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter anpassats till SKR:s uppdaterade cirkulär och till rättspraxis. Bedömningen är att förslaget kan remitteras till berörda remissinstanser.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Ärendet handlar om förslag till ändringar i kommunens lokala ordningsföreskrifter för remittering till berörda nämnder, bolag och övriga för yttranden. Ändringar föreslås utifrån Sveriges kommuner och regioners cirkulär (23:04).

Tydliga och väl fungerande lokala ordningsföreskrifter innebär ett stöd för den verksamhet som har att tillämpa dem. Syftet är även att skapa tydlig reglering som är förutsägbart för dem som bor, vistas och verkar i staden samt förhindrar skador på människors hälsa och egendom. Genom ett mer exakt innehåll och omfattning ökar möjligheten att tillämpa och övervaka efterlevnaden av föreskriftens bestämmelser. Detta bedöms bidra positivt bland annat ur ett ekonomiskt perspektiv.

Ordningsföreskrifterna syftar till att skapa en säker och trygg miljö i det offentliga rummet. Regleringen syftar till att skydda människor, natur och miljö. Exempel på stadens offentliga platser är parker och grönområden, lekplatser, badplatser, gator, vägar, torg och begravningsplatser, dit allmänheten har tillträde.

Bilagor

1. Jämförelsetabell av nu gällande ordningsföreskrift, SKR:s förslag och SLK:s nya förslag
2. Förslag till ny Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrift inklusive bilagor och kartor

Ärendet

Stadsledningskontoret har genomfört en översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts föreslås att kommunstyrelsen remitterar förslaget till reviderad lokala ordningsföreskrift för yttrande.

Beslut om lokala ordningsföreskrifter ska därefter antas av kommunfullmäktige. De ändringar som kommunfullmäktige kan komma att besluta om ska, innan de träder i kraft, även prövas av länsstyrelsen.

Remissinstanser

Föreslagna remissinstanser är exploateringsnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, miljö- och klimatnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden, stadsmiljönämnden, utbildningsnämnden, grundskolenämnden, förskolenämnden, Förvaltnings AB Framtiden, Higab, socialnämnder Centrum, Hisingen, Nordost samt Sydväst.

Socialnämnder Centrum, Hisingen, Nordost samt Sydväst ska specifikt även beakta vissa delar i förslaget, bland annat 3 § (jämför med offentlig plats) och 10 § (områden rörande alkohol- och lustgasförbud) samt 13 § (tillfällig försäljning). Stadsmiljönämnden ska särskilt beakta 3 § (jämför med offentlig plats) samt 13 § (tillfällig försäljning).

Stadsledningskontoret föreslår även att inhämta yttrande från Polismyndigheten, Räddningstjänstförbundet Storgöteborg, Svenska kyrkans kyrkogårdsförvaltning, Innerstaden Göteborg och Nordstans samfällighetsförening.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige antog senast 2018-02-22 § 15 uppdaterade lokala ordningsföreskrifter. Syftet med uppdateringen var att säkerställa att innehållet var korrekt enligt det bemyndigande som regeringen gett kommuner. Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen får kommunen meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Flera av remissinstanserna påtalade behovet av en mer systematisk genomgång av lokala ordningsföreskriftens kartmaterial och aktualitet utifrån den stadsutveckling som sker.

Revidering av den lokala ordningsföreskriften har också gjorts i följande två ärenden: Hemställan till kommunfullmäktige angående förbud mot alkoholförtäring i Angeredsparken, kommunfullmäktige 2022-03-24 § 18, samt kommunstyrelsens uppdrag att utreda och återkomma med förslag till ändrad lokal ordningsstadga med inriktningen att komplettera så att genomgång för kopplade hundar på promenadvägen över Askimsbadet tillåts året om, kommunfullmäktige 2022-06-16 § 9. Utöver detta har föreskriften under åren 2019-2022 årligen aktualitetsprövats. Däremot har inte listor och kartor getts en mer systematisk prövning.

Sveriges kommuner och regioner, SKR, cirkulär 23:04

SKR har i början av 2023 publicerat ett cirkulär för allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter med kommentarer. Cirkuläret ersätter det tidigare cirkuläret 1995:41. Syftet med det uppdaterade cirkuläret är att underlaget ska vara till hjälp vid lokala bedömningar som behövs när kommuner tar fram nya eller ändrar allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter.

Utifrån SKR:s uppdaterade cirkulär ser Stadsledningskontoret behov av en översyn av Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter.

Kommunens rådighet avseende lokala ordningsföreskrifter

Bemyndiganden att meddela lokala föreskrifter måste ges i lag. Regeringen har genom ordningslagen, OL, bemyndigats att överlåta på kommunerna att utfärda lokala ordningsföreskrifter. Ordningslagens 3 kap. 8 § föreskriver att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. För att kommunerna ska kunna göra lokalt anpassade ordningsföreskrifter har regeringen genom förordning lämnat vidare ett bemyndigande till kommunerna, detta framgår av 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Det är genom denna förordning som kommunen ges rätt att fatta beslut om lokala ordningsföreskrifter. Normgivningsrätten har på detta sätt förts över till kommunen.

Kommunen kan emellertid inte fatta beslut om vad som helst utan är begränsad av den ram som ordningslagen ger. De föreskrifter som kommunen kan besluta om ska ta sikte på att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats eller att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av pyrotekniska varor. En beskrivning av vad som är offentlig plats och vad som är möjligt att jämföra med offentlig plats ges nedan.

Offentlig plats och Polismyndighetens prövning

Vad som avses med offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § första stycket punkterna 1-4 OL. Där sägs att med offentlig plats avses följande;

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 OL får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd från Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.

Ordningslagens krav på tillstånd motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål än det för vilket den i första hand är avsedd, kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Tillstånd från Polismyndigheten behövs emellertid inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på annans tillstånd.

Kommunen har rätt att besluta om platser som kan *jämföras med offentlig plats* och därmed göra de lokala ordningsföreskrifterna tillämpliga även på dessa platser.

De typer av områden som vid tillämpningen av 3 kap. OL och de lokala föreskrifterna kan jämföras med offentlig plats är anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden om de inte

redan utgör offentlig plats enligt lagen. Med ”andra sådana områden” avses till exempel trädgårdsanläggningar, slalombackar och kyrkogårdar. De platser som ska jämföras med offentlig plats ska vara noggrant genomtänkta och anges med namn. Alla föreskrifter gäller då även på dessa platser.

Lokala ordningsföreskrifters relation till ordningslagen och andra författningar

Ordningslagen innehåller grundläggande bestämmelser om ordning och säkerhet. Dessa gäller oavsett vad som föreskrivs i lokala ordningsföreskrifter.

Ordningslagens bestämmelser är inte tillräckliga för att i alla avseenden täcka in alla olika ordningsproblem som kan finnas i kommunerna. Kommunerna har därför fått en möjlighet att meddela lokala föreskrifter som kan anpassas efter behov.

De lokala föreskrifterna ska innehålla ytterligare bestämmelser utöver ordningslagens om hur den allmänna ordningen ska upprätthållas. Föreskrifterna får inte begränsa de bestämmelser som finns i ordningslagen, men de kan mer i detalj reglera olika frågor som behandlas i ordningslagen.

De lokala föreskrifterna är subsidiära inte bara till ordningslagens bestämmelser utan även till annan författning. Detta innebär att det inte går att i lokala ordningsföreskrifter besluta i frågor som regleras genom annan författning eller som kan regleras med stöd av en sådan (3 kap. 12 § OL). Det gör att en mängd frågor såsom exempelvis renhållning, gatumusik, motorbåtstrafik, nedskräpning, klotter, bruk av narkotika, terrängkörning, hållande av livräddningsutrustning m.m. inte kan regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Regleringen får i sådant fall, om den är möjlig att göra, ske genom föreskrift i något annat styrande dokument än i de lokala ordningsföreskrifterna. Så har gjorts bland annat i ärende gällande gatumusik.

För den enskilde personen innebär detta att man får söka reglering även på andra ställen än i ordningsföreskrifterna. Upplysning om detta har i vissa fall tagits in i ordningsföreskriften.

Behovet av lokala ordningsföreskrifter

Lokala ordningsföreskrifter får bara meddelas om de verkligen behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen. I lagens förarbeten uttalas att alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande lätt leder till att respekten för bestämmelserna undergrävs. Kommunerna ska därför vara noggranna, restriktiva och tydliga vid prövningen av vilka lokala föreskrifter som kan vara aktuella och på vilka platser dessa ska gälla. Förbud eller påbud ska vara begränsade till platser i form av geografiska tillämpningsområden där tydliga kartor som huvudregel är ett krav.

Exempel på föreskrifter som anses vara alltför långtgående och detaljerade och som av den anledningen är olämpliga att meddela som lokala ordningsföreskrifter är förbud mot att beträda gräsmatta, kortspel på offentlig plats, mattpiskning, föreskrift om billarm, skällande hundar med mera.

Enligt 3 kap. 12 § OL får de lokala ordningsföreskrifterna inte heller lägga ett onödigt tvång på allmänheten och de får inte heller göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Kommuner kan till exempel inte inskränka en enskilds rätt att framföra ett musikaliskt eller annat konstnärligt verk genom lokala föreskrifter.

Sammanfattningsvis kan sägas att när lokala ordningsföreskrifter utarbetas så ska det tillses att föreskriften faller inom kommunens kompetensområde, att det föreligger ett verkligt behov, att föreskrifter angår ett förhållande som inte regleras eller kan regleras i något annat sammanhang och att föreskriften inte står i strid med lag eller annan författning. Därutöver måste föreskrifterna vara tydliga både till sakligt innehåll och till geografiskt tillämpningsområde så att övervakningen av dess efterlevnad är möjlig.

Upprätthållandet av ordningen på offentlig plats ansvarar Polismyndigheten för. Överträdelser av lokala ordningsföreskrifter är straffbelagda. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot lokala ordningsföreskrifter kan dömas till penningböter.

Beslutet om lokala ordningsföreskrifter

Beslut om att anta, ändra eller upphäva lokala ordningsföreskrifter är beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och ska beslutas av kommunfullmäktige.

Enligt bestämmelse i 3 kap. 13 § OL ska besluten omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen finner att någon av föreskrifterna strider mot ordningslagens bestämmelser kan länsstyrelsen upphäva beslutet i den delen. Prövningstiden är tre veckor men kan i vissa fall bli längre.

Kommunens beslut kan överklagas av kommunmedlem enligt reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har deltagit i den arbetsgrupp som SKR sammankallade inför översynen av cirkuläret om lokala ordningsföreskrifter. Därefter har stadsledningskontoret deltagit i kunskapsseminarium anordnade av Länsstyrelsen och SKR.

En jämförelse mellan Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter och SKR:s cirkulär har utgjort ett underlag i översynen. En fördjupad utredning har gjorts i samverkan med stadsmiljöförvaltningen för att slå fast vad som är offentlig plats, vad som omfattas av polisens tillståndsplikt och andra frågor som handlar om användningen av stadsrummet.

Dialog har förts med förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen om skolgårdar och förskolegårdar ska jämföras med offentlig plats enligt 3 § i lokala ordningsföreskriften. Dialog har även förts med andra myndigheter så som Polismyndigheten, Västtrafik, Länsstyrelsen och SKR.

Genomgång av listor och kartor avseende exempelvis begravningsplatser, lekplatser, badplatser och platser där det råder hundförbud har gjorts. Stadsledningskontoret har också tillsammans med socialförvaltningarna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst genomfört genomgång av kartor och listor som avser 10 § om alkoholförbud och med stadsmiljöförvaltningen om 13 § om tillfällig försäljning.

En grundläggande princip som använts när områdena ritats är att gränserna ska vara tydliga och enkla att hitta och förstå när man är på plats i verkligheten. Därför har huvudsakligen tydliga artefakter använts för gränsdragningarna. Exempel på sådana artefakter är gator, murar, staket, gång- och cykelbanor eller andra tydliga stråk. Markering av gränserna för områden har gjorts med hjälp av digitala kartor med aktualitet

från 2022. Huvudsakligen användes Ortofoto (flygfotografi), förstärkt med terrängkarta och topografisk karta (höjdskillnader).

Förslag och överväganden till ändringar i lokala ordningsföreskriften

Nedan följer en genomgång av de paragrafer i de lokala ordningsföreskrifterna där överväganden har skett och förslag till ändringar föreslås. Om ingen ändring föreslås framgår även det.

När så bedömts aktuellt ges en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna utifrån föreskriftens materiella innehåll. Hänvisning till paragrafnummer är till förslaget numrering om inte annat anges. I bilaga 1 finns nuvarande lokala ordningsföreskrifter. I bilaga 2 finns förslag till ny Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrift inklusive bilagor och kartor. Bilaga 3 är en jämförelsetabell av nu gällande ordningsföreskrift, SKR:s förslag och stadsledningskontorets nya förslag.

Ingress samt övergripande språkliga ändringar

I 3 kap. OL finns grundläggande bestämmelser om ordning och säkerhet på bland annat offentliga platser. Dessa bestämmelser gäller oavsett vad som föreskrivs i de lokala föreskrifterna. I ingressen hänvisas därför till dessa grundläggande bestämmelser.

Beslut om lokala ordningsföreskrifter är ett sådant beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen som ska fattas av kommunfullmäktige. Det är lämpligt att datumet för kommunfullmäktiges beslut framgår direkt av föreskriften.

I förslaget har Göteborgs kommun ändrats till Göteborgs Stad. Vissa andra redaktionella ändringar har också gjorts som inte innebär ändringar i sak.

Föreskrifternas innehåll och tillämpningsområde (1 och 2 §§)

SKR föreslår en skrivning som tydliggör syftet med en bestämmelse om tillståndsplikt för att få använda pyrotekniska varor på vissa platser (SKR hänvisar till 20 § i sitt förslag till föreskrift). Göteborgs Stads nuvarande föreskrift reglerar inte användandet av pyroteknik på annat sätt än vad som följer enligt ordningslagen. Det saknas därför skäl att i 1 § ha med sådana skrivningar som SKR föreslår. Bestämmelsen om pyroteknik tas upp mer i det följande.

I övrigt föreslås ingen ändring i 1 och 2 §§.

Platser som ska jämföras med offentlig plats (3 §)

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden [...] ska jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Tredje stycket säger att om ett område eller utrymme som avses i första stycket är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket.

Det uppställs inte något krav på att kommunen ska äga eller förvalta sådan mark som jämföras med offentlig plats. Avgörande är istället att området är tillgängligt för

allmänheten och – även om det inte anges som ett uttryckligt krav i paragrafen – att det finns behov från ordningssynpunkt av att jämställa området med offentlig plats.

Det finns förteckningar, och i vissa fall kartor, över de begravningsplatser, badplatser och lekplatser som Göteborgs Stad jämställer med offentlig plats. Förteckningar och kartor ligger som bilagor till föreskriften.

Stadsmiljöförvaltningen har påtalat att Frihamnen, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet bör jämställas med offentlig plats. Frihamnen, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet är ett område som inte är detaljplanelagt. För att kunna tillämpa ordningsföreskrifterna även på detta område behöver området jämställas med offentlig plats.

Stadslantgården Galaxens område har blivit detaljplanelagt, varför det inte längre finns skäl att jämställa detta område med offentlig plats. Enligt grundskoleförvaltningen saknas också skäl att särbehandla Gärdsmosseskolans intilliggande skolgård.

Skolgårdar och förskolegårdar

Dialog har förts med utbildningsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen angående skolgårdar, förskolegårdar och andra ytor runt utbildningslokaler. Sådana ytor är inte offentlig plats enligt 1 kap. 2 § OL under skoltid och det är tveksamt om sådana ytor är offentlig plats efter skoltid. De kan däremot jämställas med offentlig plats om staden anser att det finns skäl för det.

Förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen anser att det finns starka skäl att införa förbud mot t.ex. rökning och alkoholförtäring på skolgårdar och förskolegårdar. Utbildningsförvaltningen anser att skäl saknas beträffande sina skolgårdar och hänvisar också till en pågående statlig utredning som ska lämna förslag som tydliggör principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga (U 2022:04 och tilläggsdirektiv 2023:22).

Enligt 6 kap. 2 § första stycket punkten 1 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter är rökning förbjuden i lokaler avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn eller ungdom samt på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Ett förbud i ordningsföreskrifterna om samma sak är därför inte möjligt.

Däremot anser stadsledningskontoret att det är angeläget att alkoholförtäring och bruk av lustgas inte sker på stadens skolgårdar och förskolegårdar. Sådan verksamhet medför risk för ordningsstörningar i form av störande beteende, nedskräpning och skadegörelse. Det finns utmaningar med att formulera en reglering på ett tillräckligt tydligt sätt. Skolgårdar är inte offentlig plats under skoltid, så om de på övrig tid ska jämställas med offentlig plats är en svårighet att definiera när i tiden de övergår till att bli offentlig plats. Skolans lokaler och gårdar används mer och mer även efter ordinarie skoltid till organiserade aktiviteter. Stadsledningskontoret bedömer ändå att en skrivning om att sådana gårdar är offentlig plats när verksamhet enligt skollagen inte bedrivs är en tillräckligt tydlig reglering och möjlig för allmänheten att efterleva. Stadsledningskontoret bedömer vidare att skolgårdar och förskolegårdar vanligtvis är naturligt geografiskt avgränsade och att allmänheten vanligtvis förstår var gränserna för en sådan gård går. Därför är det inte nödvändigt med en uttömmande lista eller kartor över stadens alla skolgårdar och förskolegårdar.

Sammanfattningsvis föreslås att skolgårdar och förskolegårdar jämföras med offentlig plats efter verksamhetstid vid tillämpningen av 10 § i ordningsföreskrifterna, som rör alkohol- och lustgasförbud.

Det kan nämnas att bestämmelsen också omfattar fristående skolor och förskolors gårdar i och med att det inte uppställs något krav på att kommunen ska äga eller förvalta sådan mark som jämföras med offentlig plats.

Tillståndsplikt på vissa ej detaljplanlagda platser som jämföras med offentlig plats (4 §)

Enligt 3 kap. 1 § OL 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. Enligt Polismyndigheten är den således förhindrad att pröva tillstånd enligt 3 kap. 1 § OL på offentlig plats som inte är detaljplanlagd. Göteborgs Stad har vissa sådana större centrala områden, närmare bestämt Slottsskogen och Frihamnen. På dessa platser behöver reglering kunna ske, till exempel av kommersiell verksamhet som inte är tillfällig. Av Lokala ordningsföreskrifter – En handbok¹ framgår att kommunen kan, genom lokal föreskrift, införa krav på Polismyndighetens tillstånd för användning av plats som har jämföras med offentlig plats genom 1 kap. 2 § andra stycket OL, även om platsen i fråga inte är belägen inom detaljplanlagt område.

För att göra det möjligt för Polismyndigheten att fatta beslut om tillstånd på dessa platser behöver tillståndskravet således framgå av ordningsföreskrifterna. Därför föreslås en ny bestämmelse som innebär att offentlig plats i Slottsskogen och på Frihamnsområdet, inklusive Jubileumsparken och Hamnbadet, inte utan tillstånd av Polismyndigheten får tas i anspråk för näringsverksamhet.

Lastning av varor, Schaktning, grävning med mera Störande buller (5–7 §§)

Stadsledningskontoret föreslår inga ändringar i denna bestämmelse. SKR:s förslag har i princip samma innehåll i sak.

Fyrverkerier och andra pyrotekniska varor samt sprängning och skjutning med handeldvapen med mera (8 §)

Fyrverkerier och pyrotekniska varor

Frågan om införande av tillståndsplikt för eller förbud mot användning av pyrotekniska varor för större geografiska områden eller rent av för hela kommunen väcks emellanåt och ett antal kommuner har också beslutat om långtgående restriktioner när det gäller sådan användning. Praxis från förvaltningsrätter och kammarrätter ger dock uttryck för stor restriktivitet.

I en dom från Kammarrätten i Sundsvall (2019-11-06 i mål nr 3003–18) prövades en föreskrift som innebar att tillstånd krävdes för fyrverkerier inom alla tätorter och byar med sammanhållen bebyggelse, med undantag för nyårsafton klockan 23-01 och Valborg klockan 20-23. Kammarrätten konstaterade att den generella tillståndsplikten hade ett relativt stort och ospecifikt geografiskt tillämpningsområde och gällde hela året med två korta undantag. I likhet med förvaltningsrätten ansåg kammarrätten att beslutet stred mot

¹ Kazimir Åberg, Johan Larsson, s. 57

bestämmelsen i 3 kap. 12 § OL, eftersom det lade onödigt tvång på allmänheten och innebar obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Förvaltningsrätten i Göteborg har i två domar (2020-11-09 i mål nr 5613-19 och 2021-03-18 i mål nr 15575–20) på motsvarande sätt funnit att lokala föreskrifter innebärande förbud mot användning av pyrotekniska varor inom hela kommunen utom under bestämda tider två dagar per år respektive tillståndsplikt inom hela kommunen med undantag för viss tid vid nyår, är för långtgående och strider mot bestämmelsen i 3 kap. 12 § OL.

Stadsledningskontoret föreslår marginella ändringar i föreskriften jämfört med idag. Föreskriften upplyser om bestämmelsen i ordningslagen, där det står att pyrotekniska varor, såsom fyrverkerier, inte får användas utan tillstånd av Polismyndigheten, om användning med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Frågan utreddes senast 2021 av stadsledningskontoret som då bedömde att ett eventuellt förbud kan vara svårt att beivra och att det finns svårigheter med hur det i så fall ska regleras, om det ska ske geografiskt och/eller tidsmässigt, kommunfullmäktige 2021-10-27 § 823. Det framgår också av ovanstående rättsfall att det är svårt att begränsa användningen av pyroteknik genom reglering i lokal ordningsföreskrift.

Skjutning med handeldvapen med mera

I 3 kap. 6 § första stycket OL finns en grundläggande bestämmelse om att Polismyndighetens tillstånd behövs för sprängning och skjutning med eldvapen. Bestämmelsen gäller områden som omfattas av detaljplan.

Behovet att genom lokala föreskrifter utsträcka tillståndskravet vid sprängning och skjutning med eldvapen till ytterligare områden är begränsat. Det är likväl inte uteslutet att i vissa fall meddela sådana föreskrifter. Det kan till exempel finnas områden som inte omfattas av detaljplan men där mycket människor rör sig och där det finns närliggande tät bebyggelse. Det är därför möjligt att genom lokal föreskrift utsträcka tillståndskravet till att även omfatta sådana områden, under förutsättning att det är fråga om offentlig plats.

Stadsledningskontoret föreslår ingen ändring av bestämmelsen, vilket innebär att det på all offentlig plats, och plats som jämställs med offentlig plats, krävs tillstånd av polismyndigheten för sprängning och skjutning med eldvapen.

Enligt 3 kap. 6 § andra stycket OL får den som är under 18 år inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför detaljplanelagt område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Det kan emellertid finnas behov av att begränsa handhavande av sådana vapen 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 luft- eller fjädervapen, paintballvapen eller till och med pil- eller slangbågar på offentliga platser.

Den nuvarande föreskriften anger att det behövs tillstånd från Polismyndigheten för skjutning med kolsyre-, luft-, fjädervapen eller motsvarande som avses i 2 kap. 1 § andra

stycket vapenlagen. Stadsledningskontoret föreslår att bestämmelsen kompletteras genom att även paintballvapen tas med i uppräkningsen och att hänvisningen till vapenlagen tas bort. Hänvisningar till lagrum bör minimeras eftersom ändringar i sådana lagrum föranleder följdändringar i de lokala ordningsföreskrifterna. SKR har tagit med paintballvapen i sin mall till föreskrift.

Containrar, byggsäckar med mera (9 §)

Upplysningen om att uppställning av container eller motsvarande anordning kräver tillstånd från Polismyndigheten föreslås utgå då tillståndsplikten redan följer av 3 kap. 1 § OL.

Förutom containrar förekommer det numera ofta uppställning av så kallade byggsäckar eller storsäckar på trottoarer och annan offentlig plats. Detta kräver i normalfallet tillstånd enligt 3 kap. 1 § OL. Bestämmelsen har därför kompletterats till att omfatta även sådana objekt. De ska alltså märkas upp med namn, adress och telefonnummer så att Polismyndigheten kan utfärda föreläggande om det behövs. Efter önskemål från stadsmiljöförvaltningen ska även avspärningsmaterial, till exempel staket, märkas upp. Det förekommer att sådant material blir kvarlämnat på offentlig plats utan att ägare kan spåras. Ordet ”nyttjanderättshavare” har bytts ut till ”den som är i ägarens ställe”, vilket är ett bredare begrepp.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivningen ”Vid utplacering av en container eller annan anordning ska brandskyddsaspekter beaktas. Vidare ska hänsyn tas till framkomligheten för gång- och cykeltrafiken.” utgå. Att brandskyddsaspekter ska beaktas är motiverat av brandsäkerhetsskäl och kan därmed inte anses syfta till att reglera ordningen på offentlig plats. Eftersom uppställning av containrar med mera kräver tillstånd av Polismyndigheten är det möjligt att i villkoren för ett sådant tillstånd reglera frågor som tar sikte på brandrisker, utrymningsvägar, framkomlighet och säkerhet för gångtrafikanter och cyklister med mera (Länsstyrelsens i Gävleborg beslut den 5 april 2023 med dnr 2266–2023). SKR har inte heller med en sådan skrivning.

Förtäring av alkohol samt bruk av lustgas i berusningssyfte (10 §)

Lokala föreskrifter om förbud mot alkoholförtäring bör inte meddelas annat än för sådana särskilt angivna platser i en kommun där det finns starka skäl för det ur ordningssynpunkt, till exempel området kring ett torg eller någon annan offentlig plats som är livligt trafikerad. Göteborg har ett omfattande förbudsområde och de eventuellt ytterligare platser som föreslås måste vara motiverade utifrån ordningslagens förutsättningar. Under ärendets beredning har diskussioner förts med representanter från socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst. Utifrån dessa diskussioner föreslås justeringar i både föreskriften och i kartmaterialet. Vad gäller socialnämnd Centrum har detta inneburit en övergång från att peka ut hela primärområden till att peka ut områden med konstaterade behov av en reglering.

Kartorna har uppdaterats och justerats utifrån den princip som tagits fram i översynen som bland annat innebär att avgränsningar följer befintliga vägar, fastigheter och terräng.

Vad gäller Slotsskogen föreskrivs i dagsläget att alkoholförbud gäller endast dag för skolavslutning från och med klockan 06.00 till och med klockan 06.00 påföljande morgon. Denna bestämmelse härstammar från en tid då praktiskt taget alla skolavslutningar var på samma dag. Numera pågår det skolavslutningar från slutet av maj till mitten av juni månad.

Bestämmelsen är mycket svår att tillämpa för allmänheten eftersom man inte vet vilka dagar det är skolavslutning. Länsstyrelsen skulle vid en överprövning med stor sannolikhet komma fram till att bestämmelsen är för otydlig. I diskussion med Polismyndigheten har det framkommit att syftet med bestämmelsen framför allt har varit att förhindra ungdomar under 18 år att dricka alkohol och bete sig ordningsstörande i Slottsskogen. Samtidigt uppger Polismyndigheten att de, oavsett ordningsföreskriften, har befogenhet att ta alkohol i beslag från personer under 18 år. Polismyndigheten har inget att invända mot att bestämmelsen tas bort.

Stadsledningskontorets bedömning är att bestämmelsen avseende alkoholförbud i Slottsskogen är otydlig och onödig och därför bör utgå.

Användningen av lustgas som berusningsmedel har de senaste åren ökat betydligt bland barn och unga. Det är ett allvarligt problem – missbruk av lustgas är potentiellt livsfarligt eftersom gasen orsakar syrebrist i hjärnan. Den är också en potent växthusgas och utöver det är insamlingen och hanteringen av tomma lustgastuber kostsam. Vid kontakt med Polismyndigheten har företrädare för den uppgett att bruket av lustgas innebär ordningsstörningar. I flertal av de bråk som Polismyndigheten ingripit vid har lustgas varit inblandat. Det har funnits patroner på platsen och gärningsmän såväl som målsäganden har ofta uppgett att de har tagit lustgas i närtid. Länsstyrelsen i Gävleborg har i beslut i den 22 juni 2023 med dnr 4448–2023 beträffande Bollnäs kommun bedömt att bruk av lustgas på offentlig plats är en sådan företeelse som typiskt sett kan innebära ordningsstörningar.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att det bör finnas ett förbud mot bruk av lustgas i berusningssyfte i ordningsföreskrifterna och att förbudets geografiska omfattning bör överensstämma med alkoholförbudets geografiska omfattning.

Stadsledningskontoret vill också uppmärksamma att enligt 3 § så gäller alkohol- och lustgasförbud även på skolgårdar och förskolegårdar när verksamhet enligt skollagen inte bedrivs.

Insamling av pengar (11 §)

Stadsledningskontoret föreslår att begreppet ”gatumusik” byts ut mot ”framförande av musikaliskt eller annat konstnärligt verk” i enlighet med 1 § andra stycket förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen, och i linje med SKR:s förslag. Stadsledningskontoret föreslår också att formuleringen om bössor eller liknande tas bort eftersom insamling idag vanligtvis sker på annat sätt.

Bestämmelsen innebär att aktiv insamling av pengar på offentlig plats inte är tillåtet utan Polismyndighetens tillstånd. Vid framförande av musikaliskt eller annat konstnärligt verk krävs tillstånd om musikanten eller medhjälpare har för avsikt att gå runt bland publiken och samla in pengar. Undantag görs för de fall som penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som i sig kräver tillstånd. Någon ytterligare prövning ur ordningssynpunkt behövs då inte utöver den som görs i tillståndsärendet för själva sammankomsten.

Det saknas möjlighet att i lokala ordningsföreskrifter reglera ”gatumusiken” på annat sätt, dels på grund av att kommunerna uttryckligen förbjuds att meddela föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk, dels för

att frågan kan regleras med stöd av miljöbalken. I Lokala föreskrifter om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för Göteborgs Stad finns en bestämmelse om ”gatumusik”.

Stadsledningskontoret föreslår ingen förändring av bestämmelsen om insamling av pengar.

Markiser, flaggor och skyltar (12 §)

Bestämmelsen om markiser, flaggor och skyltar har till syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på gångbanor, cykelbanor och körbanor. Göteborgs Stad har i dagsläget ingen bestämmelse angående cykelbanor. Stadsledningskontoret föreslår att bestämmelsen kompletteras med en reglering om att anordning inte får hänga ner över en cykelbana på lägre höjd än 2,50 meter.

Tillfällig försäljning (13 §)

I denna bestämmelse regleras var tillfällig försäljning kräver Polismyndighetens tillstånd. Kartorna är uppdaterade i samråd med stadsmiljöförvaltningen och socialförvaltningarna. I bestämmelsen har stadsledningskontoret lagt till ett stycke om definitionen av tillfällig försäljning.

Affischering, reklam med mera (14 §)

I bestämmelsen föreskrivs tillståndsplikt för affischering och liknande på husvägg, stolpe eller liknande som vetter mot offentlig plats. Rätten att sätta upp affischer och dylika anslag på offentlig plats utgör en del av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Därför får lokala ordningsföreskrifter angående affischering, banderoller och liknande enbart ta sikte på ordningen på den offentliga platsen, och inte till exempel ta hänsyn till meddelandenas innehåll.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivningen ”på och över offentlig plats” utgår eftersom tillståndsplikt för sådan affischering följer redan av 3 kap. 1 § OL.

Högtalarutsändning (15 §)

Yttrandefriheten kan inte begränsas genom lokala ordningsföreskrifter. Föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar sättet att sprida yttrandet anses dock inte som en begränsning av yttrandefriheten och kan därmed godtas, under förutsättning att föreskriften motiveras av hänsyn till den allmänna ordningen.

Stadsledningskontoret föreslår ingen förändring av bestämmelsen avseende högtalarutsändning.

Badförbud och camping (16 och 17 §§)

Badförbud gäller i uppräknade områden och föreslås gälla även i närheten av markerade kablar. Vad gäller camping föreskrivs att camping inte får ske på offentlig plats.

Stadsledningskontoret föreslår ingen annan förändring av dessa bestämmelser.

Hundar (18 §)

Enligt förarbetena till ordningslagen kan lokala föreskrifter om hundar avse kopplingstvång, upplösningsstvång och förbud mot att låta hundar vistas på vissa platser.

Stadsledningskontoret föreslår att bestämmelsen struktureras om och formuleras tydligare på sätt som framgår av jämförelsetabellen. Nedan följer resonemang om de största förändringarna av bestämmelsen.

Upplockningstvång bör enligt betänkandet som låg till grund för ordningslagen, SOU 1985:24, begränsas till områden med tydlig stadsprägel. Hundspilling kan utgöra olägenhet även inom områden av friluftskaraktär, lekparker, badstränder, motionsspår och dylikt. Föreskrifter om kopplingstvång bör i allmänhet ges ett snävare tillämpningsområde än föreskrifter om upplockningstvång. Bestämmelser om förbud mot att hålla hund på offentliga platser bör endast meddelas när särskilt starka skäl talar för ett sådant förbud.

Nuvarande bestämmelse ”att föreningarna efter hunden på offentlig plats plockas upp” har upphävts av länsstyrelsen i flera beslut beträffande andra kommuner. Länsstyrelsen motiverar vanligtvis sina beslut om upplockningstvång på följande sätt. Av praxis framgår det att upplockningstvång bör begränsas till områden med tydlig stadsprägel. Upplockningstvång avseende vidsträckta områden eller områden av ren landsbygdskaraktär har ansetts vara för långtgående (RÅ 1980 2:55). Det geografiska tillämpningsområdet, dvs. alla offentliga platser, ges en större räckvidd än vad som är påkallat. Ett upplockningstvång bör begränsas till vissa på lämpligt sätt angivna områden inom kommunen. Föreskriften är alltför långtgående i den meningen att den lägger onödigt tvång på allmänheten. Det finns vidare risk för att respekten för bestämmelsen undergrävs.

Stadsledningskontoret föreslår därför en annan formulering av upplockningstvånget som är mer specifik, men som ändå omfattar de områden där ett upplockningstvång är motiverat. Följande lydelse föreslås ”Föreningarna 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 har i två beslut bedömt att skrivningar som stadens beträffande tikar: ”Utomhus skall tik under löptid hållas kopplad eller inom inhägnat område.” är för långtgående. Länsstyrelsen skriver att i praxis har ordningsföreskrifter avseende kopplingstvång inom hela kommunen eller på alla offentliga platser i flera fall ansetts för långtgående (se till exempel RÅ 1980 2:55). Länsstyrelsen bedömning med stöd av denna praxis är att föreskriften har getts ett alltför omfattande geografiskt tillämpningsområde och att den därmed strider mot 3 kap. 12 § OL.

Stadsledningskontoret bedömer att det kopplingstvång som redan gäller är tillräckligt även för tikar under löptid och föreslår därför att kopplingstvånget för löpande tikar utgår och att samma regler gäller för alla hundar.

SKR:s underlag har tidigare innehållit en bestämmelse om att hundar som inte är kopplade ska ha halsband med ägarens namn, adress och telefonnummer. Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrifter innehåller också en sådan bestämmelse. Numera finns generella bestämmelser om märkning och registrering av hundar i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter och förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar och katter. Hundar ska vara märkta med mikrochips eller tatuering och registreringen ska innehålla en rad relevanta uppgifter. Med hänsyn till att frågan är reglerad i annan författning ska inte längre regler om halsband med uppgifter om ägare med mera finnas i lokala ordningsföreskrifter. Stadsledningskontoret föreslår därför att denna bestämmelse ska utgå ur föreskrifterna.

SKR anser vidare att en lokal föreskrift om att Polismyndigheten får bestämma vad som ska ske med omhändertagna hundar när ägaren inte hör av sig, ligger utanför det bemyndigande kommunerna har att meddela lokala ordningsföreskrifter om. En sådan bestämmelse torde dessutom strida mot 2 kap. 15 § regeringsformen. Där stadgas att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande, ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Vissa sådana regler finns i lagen om hittegods. Stadsledningskontoret föreslår därför att det stycke som avser hund som anträffas lös utgår.

Överträdelse av lokal ordningsföreskrift (19 §)

Stadsledningskontoret föreslår inga förändringar i bestämmelsen om överträdelse av lokal ordningsföreskrift.

Ikraftträdande

Kommunfullmäktiges beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter gäller från och med att protokollet från fullmäktiges sammanträde har justerats, om inte senare tidpunkt bestäms. Eftersom länsstyrelsen kan upphäva en föreskrift i normalfallet inom tre veckor från det att kommunens beslut har anmälts till länsstyrelsen, bör kommunen ange en ikraftträdandedag som ligger något fram i tiden.

Eftersom förslaget får anses innebära att nya föreskrifter tas fram anges det att äldre föreskrifter ska upphöra att gälla och, i anslutning till ikraftträdandebestämmelsen, en bestämmelse om fortsatt giltighet av äldre föreskrifter under vissa angivna förutsättningar.

Uthyrning av enpersonsfordon hanteras genom annan reglering

Med enpersonsfordon avses sparkcyklar, cyklar, mopeder och liknande, oberoende av om de har ett eller flera hjul, en sitt- eller ståplats för föraren och om de är försedda med motor eller inte.

Uthyrningsverksamhet, tillhandahållande av tjänster och dylikt i allmänhet, som sker på offentlig plats inom detaljplanlagt område omfattas av krav på tillstånd redan enligt 3 kap. 1 § OL. Kommunen får, med stöd av sitt bemyndigande, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen.

Ordningsföreskrifterna kan utformas antingen som en generell precisering av tillståndskravet, som ett förbud mot verksamheten på vissa utpekade platser eller som en kombination av dessa.

Parkering av enpersonsfordon efter avslutad färd regleras genom parkeringslagstiftningen och kan därmed inte regleras genom lokala föreskrifter med stöd av ordningslagen. Det är inte möjligt att utfärda ”parkeringsböter” för fordon som inte omfattas av krav på registrering.

Överträdelser av bestämmelser om stannande, parkering etcetera i trafikförordningen kan medföra ansvar i form av penningböter som brott mot trafikförordningen. I sammanhanget kan nämnas att det i trafikförordningen finns bestämmelser som innebär att det råder körförbud med elsparkcyklar på gångbanor och parkeringsförbud på gång- och cykelbanor, annat än vid cykelställ eller annan uppställningsplats. Med stöd av lagen och förordningen om flyttning av fordon i vissa fall har kommunen och Polismyndigheten getts möjlighet att flytta fordon under vissa omständigheter. Det krävs inte att fordonet är registrerat i vägtrafikregistret för att det ska få flyttas.

Nedan följer en beskrivning av hur uthyrning av enpersonsfordon fungerar i Göteborgs Stad.

Polismyndigheten har gett fyra företag tillstånd att hyra ut sammanlagt 5 000 elsparkcyklar under 2023. Göteborgs Stad har fått yttra sig över ansökningarna och har tillstyrkt dem med ett antal villkor. De villkor som kommunen har möjlighet att ställa upp är sådana som knyter an till kommunens roll som ägare till eller förvaltare av den offentliga platsen och som har ett direkt samband med nyttjandet. Sådana villkor kan avse skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. Göteborgs Stad ställer bland annat villkor om information och felanmälan för medborgare, digital regelgivning, fordonskontroll, dialog och samarbete med Göteborgs Stad och delning av data. Zoner med olika restriktioner meddelas företagen. Göteborgs Stad tar ut en avgift för upplåtelse av offentlig plats. Göteborgs Stads parkeringsvakter övervakar parkeringen av elsparkcyklar och flyttar fordon som står dåligt parkerade eller har ramlat omkull. För flyttning tas en avgift ut av uthyraren.

Stadsledningskontoret bedömer efter samråd med stadsmiljöförvaltningen att nuvarande ordning vad gäller elsparkcyklar är tillfyllest. Det saknas behov av ytterligare reglering i ordningsföreskrifterna.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer efter genomförd översyn att förslaget till Göteborgs Stads lokala ordningsföreskrift är anpassat till SKR:s uppdaterade cirkulär och till rättspraxis. Bedömningen är att förslaget kan remitteras till berörda remissinstanser.

I tjänsteutlåtandet har stadsledningskontoret lyft några frågor som vissa av remissinstanserna ska beakta. Det rör bland annat platser som ska jämföras med offentlig plats, alkohol- och lustgasförbud och tillfällig försäljning. Stadsledningskontoret kommer i beredningen att göra en bedömning om de synpunkter som kommer in är möjliga att omhänderta i lokala ordningsföreskrifter.

Efter att remissinstanserna lämnat sina yttranden bereds ärendet för beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Beslut om lokala ordningsföreskrifter är ett sådant beslut av principiell beskaffenhet som enligt kommunallagen ska fattas av kommunfullmäktige.

Erica Farberger

Förste stadsjurist

Eva Hessman

Stadsdirektör