

Tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst

I ett beslut den 11 april 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA och BB klagomål mot Polismyndigheten i Uppsala län, tillståndsenheten, med anledning av ett villkor som polismyndigheten hade uppställt i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst. Anmälarna gjorde gällande att villkoret – att tillstånd från berörd markägare erfordrades – inte kunde anses ha haft laga stöd.

Tillståndsbeviset, som var daterat den 12 mars 2001, hade jämte bilagor fogats till anmälan. Av beviset framgick att tillståndet avsåg ”allmän sammankomst, ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd jml 10 § lokala ordningsföreskrifter” vid fyra tillfällen under våren 2001 på Celsiustorget respektive Forumtorget i Uppsala kommun. Under rubriken ”Särskilda villkor” i tillståndsbeviset angavs bl.a. att ”Tillstånd från berörd markägare erfordras för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget”. Dessutom bifogades ett yttrande över ansökan om tillstånd från Uppsala kommun, tekniska kontoret, gatu- och naturavdelningen. Av detta framgick att tekniska kontoret tillstyrkte ansökan om torgmöte på Celsiustorget och Forumtorget men att kommunen som villkor för upplåtelsen angav bl.a. att det erfordras tillstånd från berörd markägare.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från polisintendenten CC, som hade undertecknat tillståndsbeviset på polismyndighetens vägnar. CC uppgav därvid att formuleringen av den aktuella texten under rubriken ”Särskilda villkor” i tillståndsbeviset skall uppfattas som ett villkor från polismyndighetens sida att sökanden, för att tillståndet skall gälla, skall inhämta markägarens tillstånd för att nyttja de offentliga platserna.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i AA:s och BB:s anmälan till JO.

Polismyndigheten (länspolismästaren DD) kom in med ett remissvar enligt följande.

Bakgrund

Attac-Uppsala ansökte, hos Polismyndigheten i Uppsala, om tillstånd för allmän sammankomst, vilken skulle bestå i gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning. Ansökan remitterades till Uppsala kommun. Ansökan beviljades av polismyndigheten 2001-03-12 och under särskilda villkor angavs att tillstånd från berörd markägare erfordrades för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget. Handlingar rörande tillståndsärendet finns tillgängliga hos JO.

Den rättsliga regleringen

Polismyndighetens prövning av en tillståndsansökan görs utifrån ordnings- och säkerhetsaspekter. Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) får tillstånd till allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten.

Innan en offentlig plats kan tas i anspråk skall polismyndigheten, enligt 3 kap. 2 § ordningslagen, inhämta yttrande från kommunen. Det betyder att kommunen har inflytande över polismyndighetens tillståndsprövning, i form av vetorätt. När den offentliga platsen helt eller delvis är enskild mark, finns dock ingen skyldighet för polismyndigheten att höra markägaren.

Ordningslagen innehåller offentlighetsregler och är den lag, som i enlighet med 2 kap. 12–14 § regeringsformen, anger i vilken form och inom vilka ramar mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas. Mot dessa regler ställs den enskilda markägarens intresse av hur marken nyttjas. Det ankommer dock inte på polismyndigheten att göra en prövning utifrån markägarens synpunkter på hur hans egendom utnyttjas. Detta styrs i stället av civilrättsliga regler. Ordningsstadgutredningen tog i sitt betänkande upp frågan huruvida även enskilda markägare skulle tillerkännas vetorätt enligt ordningslagen, men det ansågs att det skulle vara tidsödande för polismyndigheten att inhämta tillstånd från berörda markägare. Utredningen menade att det får ankomma på tillståndssökanden att inhämta erforderligt tillstånd (SOU 1985:24 s. 116 f. samt prop. 1992/93:210 s. 97 ff.). Däremot är det lämpligt att polismyndigheten i sitt beslut tar in en erinran om att det eventuellt kan krävas samtycke från markägaren för att disponera området. Det är dock inte möjligt för polismyndigheten att meddela tillstånd och uppställa som krav att markägaren skall ge sitt medgivande (JO 1975 s. 88 ff.). Polismyndigheten kan inte heller vägra tillstånd, även om det är känt för polismyndigheten att markägaren inte har lämnat sitt samtycke (JO 1974 s. 100 ff.).

I de JO-avgöranden, som anges ovan, var situationen den att platsen var allmän enligt den numera upphävda allmänna ordningsstadgan och marken ägdes av enskild men förvaltades inte av en kommun.

Lagstiftaren har uppenbarligen förutsatt att offentliga platser till största delen är kommunal mark. I förarbetena till ordningslagen nämns inte heller något om förhållandet då en kommun förvaltar en offentlig plats utomhus som ägs av enskild.

Polismyndighetens bedömning

Celsiustorget i Uppsala ägs av Arostornet S:t Per AB och Forumtorget ägs av Fastighets AB Stadsgården. Det är dock svårt med en exakt gränsdragning, eftersom båda torgen angränsar till gågator, vilka ägs av Uppsala kommun. Dessutom svarar Uppsala kommun, enligt avtal med markägarna, för förvaltningen av torgen, i form av vinterväghållning, städning samt reparationer. Båda torgen har markvärme och markvärmenätet ägs av Uppsala kommun. Polismyndigheten menar att det är utrett att Uppsala kommun förvaltar Celsiustorget och Forumtorget. Eftersom Uppsala kommun förvaltar torgen ligger det i kommunens intresse att veta hur torgen

används. Därför skall polismyndigheten, enligt 3 kap. 2 § ordningslagen, inhämta kommunens yttrande innan tillstånd ges för en offentlig tillställning.

Polismyndighetens prövning av en ansökan om tillstånd för allmän sammankomst skall göras utifrån ordnings- och säkerhetsaspekter. Det är därför inte möjligt för polismyndigheten att i sin prövning av tillstånd t.ex. ta kontakt med enskild markägare. Eftersom Celsiustorget och Forumtorget förvaltas av kommunen, men ägs av enskilda markägare, är det därför lämpligt att ange i tillståndsbeslutet, att tillstånd från berörd markägare erfordras.

Konsekvenserna av att torgen ägs av privata markägare kan bli att de själva har planerat att anordna någon aktivitet. Markägarna har inte i och med avtalet med Uppsala kommun av sagt sig möjligheten att utnyttja marken för egna aktiviteter eller, såvitt är känt för polismyndigheten, dispositionsrätten i de fall marken skall utnyttjas för en allmän sammankomst. Det har vid ett tillfälle inträffat att ägaren till Celsiustorget har hävdat "bättre rätt" till marken för egen aktivitet, jämfört med utomstående ansökan till polismyndigheten för en offentlig tillställning. Vid det tillfället löstes frågan i samförstånd så att ägaren till Celsiustorget kunde genomföra sin aktivitet. Det är därför av största vikt att sökanden vänder sig till markägaren för att försäkra sig om att platsen inte redan är upptagen.

Villkoret "Tillstånd från berörd markägare erfordras för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget" skall ses som ett villkor, och utan detta villkor finns det risk för att tillståndsinnehavaren drabbas av en betydande olägenhet om markägaren planerar att genomföra en egen aktivitet under den tid tillståndet gäller. Villkoret kan inte heller anses vara till nackdel för tillståndsinnehavaren, eftersom denne annars får flytta på sig om markägaren själv behöver disponera marken.

BB yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

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

Med allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617) avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen).

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

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

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

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

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

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

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inom 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 inskränka på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att polismyndigheten skall inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Undantag härifrån görs bl.a. när det är fråga om mark som inte förvaltas av kommunen.

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

därmed också skäl för myndigheten att inhämta yttrande i denna fråga från kommunen.