

Utlåtande 2008:30 RII (Dnr 667-4444/2007)

Revidering av de lokala ordningsföreskrifterna

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Reviderat förslag till ändring av Stockholms stads lokala ordningsföreskrifter godkänns, *bilaga 2*.

Föredragande borgarrådet Mikael Söderlund anför följande.

Ärendet

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade vid sammanträde den 12 juni 2007 att för sin del godkänna kontorets förslag till revidering av ordningsföreskrifterna samt att skicka dem på remiss till stadsledningskontoret. Eftersom intresse- och branschorganisationen Fastighetsägarna ville lämna synpunkter och i högsta grad är berörda valde trafikknämnden att remittera förslagen till förändringar till Fastighetsägarna innan de gick vidare till stadsledningskontoret. Trafik- och renhållningsnämnden godkände den 23 oktober 2007 trafikkontorets förslag med visst tillägg.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom förslaget till ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna. Stadsledningskontoret anser att det är av stor vikt att pröva gränsen för vad en kommun kan göra för att hantera stora samhällsproblem.

Mina synpunkter

I de nuvarande ordningsföreskrifterna finns ingenting skrivet om klotter trots att klotter förfular och förstör vår stad. I Helsingfors har stadens ledning i sina ordningsföreskrifter infört en paragraf som fastlägger ansvaret för att ta bort klotter. Det är ett viktigt skäl till att Helsingfors lyckas så bra i sitt arbete med att få bort klotter. Med inspiration från Helsingfors föreslår jag att staden ska ålägga fastighetsägaren en skyldighet att sanera sin fastighet från klotter vid äventyr av vite. I sammanhanget är det värt att notera att Fastighetsägarna i Stockholm i princip inte är avvisande till att införa en sådan paragraf.

Det är av stor vikt om Stockholm ska kunna uppfattas som en ren och vacker stad att man ser till att ta fram medel/verktyg för att påverka de fastighetsägare som inte tar sitt ansvar och sanerar bort klottret. Just snabb sanering är ett av de mest verksamma verktygen för att få bukt med klotterproblemet. För att ge polismyndigheten möjlighet att beivra överträdelser har förslaget kompletterats med en tidsram om sex månader i enlighet med stadsledningskontorets förslag för att konkretisera vad som avses med snabb sanering.

Ordningsföreskrifterna är ett av de främsta verktygen för en tryggare stad. Det är viktigt att stadens ordningsföreskrifter tydligt tar avstånd från sådant som går stick i stäv med visionen om en ren och vacker stad, till exempel förekomsten av klotter. En ren och vacker stadsbild är en förutsättning för att upprätthålla den allmänna ordningen och känslan av trygghet. Därmed blir det naturligt att fastslå att i Stockholms stad är nedskräpning, skadegörelse och illegalt klotter på offentlig plats förbjudet.

Bilagor

Bilaga 1 – Reservationer m.m.

Bilaga 2 – Revidering av de lokala ordningsföreskrifterna

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Besluta om ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna i enlighet med trafikkontorets tjänsteutlåtande.
3. Därutöver anföra följande.

Liksom på många andra områden lägger staden idag betydande kraft och ekonomiska medel på skenåtgärder i syfte att framstå som handlingskraftigare än man är. Det är

inte rimligt att tro att det har någon avgörande betydelse för samhällets utveckling, kriminalitetens utbredning eller den allmänna ordningen om Stockholms kommunfullmäktige beslutar att skriva in i lokala ordningsföreskrifterna att illegala handlingar är olagliga.

Bedömer stadsledningskontoret att de föreslagna ändringarna rörande klotter kan ha någon effekt så kan det finnas skäl att pröva detta. Det är dock viktigt att komma ihåg att ingen är betjänt av att lagstiftningar och regelverk används för andra syften än de var tänkta att tjäna.

Det är ytterst tveksamt att påstå att en ökad klottersanering är av vikt för att upprätthålla ordningen. Vi är positiva till en stad utan miljöer som allmänt upplevs som hotfulla eller förfulade. Men det är knappast en åtgärd för att upprätthålla den allmänna ordning som kommunfullmäktige tar ställning till när man fattar beslut om möjligheten att ålägga fastighetsägare att klottersanera sina fastigheter.

Föredragande borgarrådet vill göra gällande att en ändring av de lokala ordningsföreskrifterna är det kraftfullaste redskap som finns för att vi ska få en tryggare stad. Vi tror att det är en grov förenkling av verkligheten. I själva verket handlade framgångarna i Helsingfors om att samordningen av klottersaneringen mellan fastighetsägarna ökade, och på ett aktivt arbete inom bland annat socialtjänsten och en samverkan mellan myndigheter som redan hade att hantera frågor rörande klotter och annan skadegörelse. Det räcker givetvis inte med att ändra en ordningsstadga, då får den snarare ett symboliskt än ett faktiskt värde. Tyvärr saknar detta ärende till stor del några konkreta, verksamma verktyg för att åtgärda problem med klotter. Det innehåller nästan uteslutande den symboliska handlingen. Några kostnadsberäkningar eller metoder för att använda den reviderade ordningsföreskriften saknas. Ärendet förpliktigar dock och vi ser fram mot att kommunfullmäktige också får ta ställning till faktiska åtgärder.

Den konkreta åtgärd som ärendet ändå öppnar för är möjligheten att ålägga fastighetsägare att klottersanera sina fastigheter. Små fastighetsägare som idag inte klottersanerar kan därmed förhoppningsvis förmås att ta ett större ansvar än idag. Vi menar att den positiva responsen från Fastighetsägarna Sverige som refereras i ärendet samt erfarenheterna från Helsingfors är tillräckliga skäl för att motivera ett beslut om en förändring av ordningsföreskrifterna. Vi ser fram emot att få se resultatet av detta nya verktyg inom ramen för både den privata och offentliga fastighetsförvaltningen i staden och hoppas att samordningen av klottersaneringen ska öka i staden.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. godkänna föreskrifterna med följande ändringar.
2. sista meningen i inledningsstycket stryks eftersom den första meningen tillräckligt väl beskriver syftet med föreskrifterna.
3. tilläggen i § 11 ej antas. Detta utvidgade förbud gör det olagligt att utan polis-tillstånd sätta upp textvalaffischer och står ej i proportion till de mål som åsätts.
4. § 26 utgår då ordalydelsen "som kan bidra till bristande ordning på denna plats" är alltför oklar. Ordet "ordning" kan tolkas på många olika sätt och kan inte godtas i en straffbestämmelse.
5. därutöver anföras följande:

Det är viktigt att illegalt klotter, vandalisering och förfulande reklam som orsakar skada motarbetas på olika sätt. Till exempel bör staden förhindra att stora företag, såsom skivbolag, annonserar illegalt trots att de har resurser för att affischera legalt.

Denna form av skadegörelse bör dock ställas i proportion till den skada som till exempel biltrafiken i Stockholm gör i form av klimatpåverkande utsläpp och höjda partikelhalter. Det krävs betydligt mer resurser för denna form av skadegörelse, dels på människor och natur, men också på kulturmärkta byggnader och statyer som riskerar att vittra bort p.g.a. föroreningar.

De föreslagna ändringarna i föreskrifterna verkar ha intentionen att införa ett totalförbud mot alla former av anslag och budskap som finns i staden utan tillstånd. Med ett sådant förbud riskerar Stockholm bli en lite mindre levande stad. Idag finns det många konstnärer som med genomtänkt s.k. gatukonst, placerad på ställen som inte stör, bidrar till att väcka tankar och öka stadens estetik. En stor del av denna gatukonst handlar om att visa på en annorlunda stad där grönska och människor får mer plats i förhållande till bilar och betong. Ett sådant exempel är de röda stugor som satts på bergväggar invid motorvägar. Självklart bör dock staden se till att sådana inslag inte orsakar trafikfara eller annan skada.

Det är också troligt att det finns fastighetsägare i staden som vill att deras fastigheter utsmyckas av denna typ av konstverk. När det gäller utrymmen som inte är särskilt vackra, t.ex. bergväggar, tunnlar och dylikt, där fastighetsägaren inte har resurser till att satsa på konventionell utsmyckning skulle någon form av avtal/samarbete mellan utövare av s.k. gatukonst och fastighetsägare kunna upprättas som möjliggör ett visst mått av tankeväckande utsmyckning i form av små röda stugor, papperskorgar med mosaik, guerilla gardening (blommor som planteras i de mest gråa områden), stickkonst och underfundiga citat.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Reviderat förslag till ändring av Stockholms stads lokala ordningsföreskrifter godkänns, *bilaga 2*.

Stockholm den 20 februari 2008

På kommunstyrelsens vägnar:
KRISTINA AXÉN OLIN

Mikael Söderlund

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Tomas Rudin, Roger Mogert och Teres Lindberg* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Trafik- och renhållningsnämnden

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade den 23 oktober 2007 följande

1. Kontorets förslag till beslut godkänns i huvudsak.
2. Därutöver anføres följande:

Nämnden anser att det finns ett pedagogiskt syfte i att stadens ordningsföreskrifter tydligt tar avstånd från sådant som går stick i stäv med visionen om en ren och vacker stad, till exempel förekomsten av klotter.

En ren och vacker stadsbild är en förutsättning för att upprätthålla den allmänna ordningen och känslan av trygghet, vilket är syftet med ordningsföreskrifterna.

Nämnden anser att inledningstexten till ordningsföreskrifterna ska ha följande lydelse: ”I Stockholms stads lokala ordningsföreskrifter gällande nedskräpning ges kommunen rätt att närmare reglera vad som gäller för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Ordningsföreskrifterna för staden syftar till att tydliggöra att all nedskräpning och skadegörelse på offentlig plats är förbjuden.”

Därutöver ska följande lydelse stå i ordningsstadgan: ”Nedskräpning, skadegörelse och illegalt klotter på offentlig plats är förbjudet.”

Reservation anfördes av ledamoten Mats Lindqvist (mp), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Valeskog m fl (s) och ledamoten Torhild Lamo (v) med hänvisning till kontorets förslag.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 oktober 2007 är i huvudsak av följande lydelse

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade på sitt sammanträde 2007-06-12 att för sin del godkänna kontorets förslag till revidering av ordningsföreskrifterna samt att skicka dem på remiss till stadsledningskontorets juridiska avdelning. Efter det att detta beslut fattats inkom Fastighetsägarna med synpunkter på kontorets förslag. Då Fastighetsägarnas medlemmar är i högsta grad berörda, framförallt av förslaget till klotterbestämmelser men också av affischeringsproblematiken, valde kontoret att remittera förslagen till förändringar till Fastighetsägarna innan de gick vidare till juridiska avdelningen.

I detta utlåtande framgår nuvarande föreskrifter i den del de föreslås revideras, kontorets ursprungliga revideringsförslag per den 12 juni, Fastighetsägarnas synpunkter/önskemål om omformulering samt juridiska avdelningens synpunkter. Sammanställning finns återgiven i en tabell på sid 8-11.

Ordningslagen och de lokala ordningsföreskrifterna

Enligt 3 kap 8 § ordningslagen (1993:1617) får en kommun, efter bemyndigande av regeringen, meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Bemyndigande framgår av förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Enligt 3 kap 12 § ordningslagen får inte föreskrifterna angå förhållanden som regleras i lag eller författning, t ex förbud mot bruk av narkotika på allmän plats, motorbåtstrafik, terrängkörning eller klotter på offentlig plats kan inte regleras i ordningsföreskrifterna. Inte heller får föreskrifterna angå annat än ordningen på en offentlig plats. Slutligen får inte föreskrifterna lägga onödigt tvång på allmänheten eller obefogat inskränka den enskildes frihet.

Lokala föreskrifter får enligt regeringens bemyndigade meddelas om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats.

I de lokala ordningsföreskrifterna ges kommunerna rätt att närmare reglera vad som gäller för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Föreskrifterna får inte avse förhållanden som är reglerade genom andra författningar. Med anledning av detta finns det vare sig behov eller möjlighet att reglera till exempel handlingar som klotter, vilka regleras i 12 kap 1-3 §§ brotsbalken, eller nedskräpning, vilka regleras i 15 kap 30 § och 29 kap 7 § miljöbalken.

Analys och konsekvenser av det ursprungliga revideringsförslaget , samt Fastighetsägarnas och juridiska avdelningens synpunkter

De ändringar som föreslagits rör i första hand behovet av att skärpa reglerna kring nedsmutsning och förfulning av den offentliga miljön. Dessa ändringar rör i huvudsak tre områden; affischering, klotter och nedskräpning. Det finns flera motiv för att se över nu gällande regelverk:

- **Stockholm ska upplevas som en ren, vacker och trygg stad:** Nedskräpning, klotter, illegal affischering, klistermärken och liknande företeelser bidrar till att Stockholms offentliga platser uppfattas som nedgångna av såväl stockholmare som besökare till huvudstaden. Affischer och banderoller som inte tas ner, rivs ofta sönder eller blåser sönder och hänger i trasor längs vägar, räcken och teknikskåp. Andra ligger och skräpar längs trottoarer och gator. Sammantaget ger detta en nedgången bild tillsammans med alla uppsatta klisterlappar och allt klotter i de delar av gaturummet som drabbas.
- **Åtgärder och därmed följande kostnader för städning och ökat underhållsbehov:** Även platser och föremål som befinner sig i eller gränsar mot stadens offentliga rum har ägare, såväl privata som offentliga. Det är dessa aktörer som städar, tvättar, rotskyddar, målar, putsar och på andra sätt åtgär-

dar spåren efter nedskräpning, affischer, klistermärken mm. Ett både trööstlöst och resurskrävande arbete. Resurser som så väl kunde behövas till annat.

- **Konkurrensneutralitet:** Nya kommersiella reklamkanaler, typ klistermärken och projicering, tar på eget bevåg sig rättighet att nyttja annans egendom utan att någon ersättning utgår. Detta påverkar konkurrenssituationen på ett orättfärdigt sätt. Att samhället sedan tyst accepterar sådana fenomen underminerar befintligt regelverk.

Affischering

Revideringsförslaget innehåller klarlägganden av de paragrafer som behandlar affischering. Dessa föreslås kompletteras med klistermärken, projicerade och schablonmålade budskap samt föreskrifter om hur/ var de kan sättas upp. Då det med det reviderade förslaget klart framgår att även dessa media / budskapsbärare blir tillståndspliktiga uppnås konkurrensneutralitet. Ägare till byggnader och föremål som används som fästordningar ges större möjligheter att vidta åtgärder.

För att klargöra att det inte bara gäller sådant som sätts tvärs över sådana ytor som utgör offentlig plats föreslår § 10 kompletteras med ”*eller på ett sådant sätt att de vetter mot*”. Detta för att klargöra att det även gäller uppfästning av föremål exempelvis på räcken längs med offentlig plats.

§ 11 föreslår kompletteras med ”*klistermärken, projicerade eller schablonmålade budskap*” för att klargöra att dessa numera vanliga företeelser inkluderas i denna paragraf. Begreppet ”sättas upp” kompletteras med ”*målas eller projiceras*”. Uppräkningen av de olika föremål som inte får användas som uppfästningsanordningar utan tillstånd kompletteras med ”*gång-, cykel- och körbanor*”. Begreppet ”vetter mot” kompletteras med ”*eller utgör del av*” för att klargöra paragrafen ytterligare.

Fastighetsägarna önskar i sitt remissvar ett tillägg som klargör att det inte räcker med endast med utfärdad polistillstånd för att få sätta upp affischer på annans egendom, utan att polistillståndet måste kompletteras med ett skriftligt medgivande från fastighetsägaren eller ägaren till anläggningen som ska nyttjas.

I § 12 föreslås begreppet ”sättas upp” föreslås kompletteras med ”*eller sitta uppe*”, för att klargöra att vägmärken, vägvisning och liknande trafikanordningar alltid har företräde till plats i gaturummet framför andra föremål. Här föreslås även ett totalförbud för att fästa föremål på trafiksignalstolpar och på vägmärkesstolpar. Detta för att dessa alltid befinner sig i direkt anslutning till trafikerade ytor, och ytterligare meddelanden på dessa riskerar att fränta uppmärksamhet från trafikanten, men trafikfara som följd.

Juridiska avdelningen påpekar att förslaget i denna del innebär i huvudsak att det gällande tillståndsplikten för affischering skall utökas till att också avse andra typer av ”budskapsbärare” samt att anordningarnas placering regleras ytterligare i 10-12 §§. För vissa föremål (trafiksignal- och vägmärkesstolpar) föreslås ett förbud mot affischering, vilket kan vara möjligt om det sker i syfte att förebygga oordning vid sprid-

ningen av meddelanden och inte syfta till att inskränka yttrandefriheten eller liknande. Det skall alltså gälla att förebygga ordningsstörningar på allmän plats. Om affiseringen sker på enskilt område som vetter mot offentlig plats eller riktar sig mot personer som uppehåller sig på offentlig plats har man ansett att ett ingripande mot affiseringen får ske med stöd av hälsoskyddslagstiftningens reglering för att motverka sanitär olägenhet, d v s idag miljöbalkens regler om hälsoskydd. Enbart om det behövs för att säkra ordning, trafik eller säkerhet på den offentliga platsen kan liknande bestämmelser tas med i ordningsföreskrifterna. Det framgår inte med all önskvärd tydlighet i vilken utsträckning de föreslagna ändringarna passar in under de godtagbara ändamålen. Medan det kan vara godtagbart att begränsa affischer och andra anordningar på exempelvis vägmärken är det inte lika givet att det kan godtas på byggnadsfasader som vetter mot offentlig plats.

Klotter

Idag finns ingenting skrivet om klotter i ordningsföreskrifterna. Detta eftersom denna företeelse regleras i 3 kap plan och bygglagen samt i 12 kap 1-3 §§ brottsbalken.

Kontoret förslög i sitt ursprungliga förslag att föreskrifterna kompletterades med en paragraf som fastlägger ansvaret att ta bort klotter, på liknande sätt som finns i Helsingfors, och som måste vara att se som ett av skälen till varför Helsingfors lyckas exceptionellt bra i sitt arbete med att få bort klotter. Förslaget ålägger fastighetsägaren en skyldighet att sanera sin fastighet från klotter vid äventyr av vite. Denna kompletterades med en möjlighet att med erforderliga lov och tillstånd bibehålla fasadmålningar och liknande som fastighets- och anläggningsägare gett sitt medgivande till. Fastighetsägarna, vars medlemskår hör till dem som skulle "drabbas" av förslaget hade vissa smärre synpunkter på förslaget till formulering (framgår i tabellen på sid 10), men ställde sig inte avvisande till att införa en sådan paragraf.

Juridiska avdelningen påpekar i sitt remissvar att det i 3 kap 13 § plan- och bygglagen (PBL) finns det regler kring vilka krav som skall ställas på byggnader och andra anläggningar. Det anges där att byggnaders yttre skall hållas i värdat skick vilket bör innebära ett ansvar att hålla efter klotter och annan skadegörelse. Detta underhållsansvar får inte underlåtas hur långt som helst men det är inte lättbesvarat hur långt gående fastighetsägarens ansvar är i denna del. Framförallt kan det inte bli tal om krav på "snabba insatser". För det fall fastighetsägaren ändå kan anses bristfällig i sitt underhåll kan stadsbyggnadsnämnden förelägga fastighetsägaren att vidta nödvändiga åtgärder enligt 10 kap 15 § plan- och bygglagen. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite eller uppgift om att åtgärd kan utföras av kommunen på den enskildes bekostnad. Skyldigheten för fastighetsägaren att efterhålla byggnadens standard finns i sig angiven i plan- och bygglagen och utrymmet för att reglera frågan ytterligare i de kommunala ordningsföreskrifterna får anses vara tämligen små. Det kan däremot finnas anledning att diskutera i vilken utsträckning lagstiftaren anser att klotter på byggnadens ytskick skall omfattas av 3 kap 13 § PBL och att lagregleringen redan är uttömmande. På denna punkt finns det inget givet svar.

Juridiska avdelningen påpekar vidare att det är tveksamt om en föreskrift för enskilda fastighetsägare att åtgärda klotter och liknande skadegörelse kan anses vara befogad för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Om så inte är fallet går det inte heller att föreskriva en sådan skyldighet i den lokala ordningsstadgan. Kontoret kan dock anse att det kan vara värt att låta länsstyrelsen pröva detta.

Enligt juridiska avdelningen kan det även diskuteras om det inte vore att lägga onödigt tvång på allmänheten eller obefogat inskränka den enskildes frihet att tvinga en fastighetsägare som har utsatts för brott att sanera klottret vid äventyr av vite. Att bestämma över sin egen egendom tillhör de mänskliga fri- och rättigheterna samtidigt som det är det allmännas ansvar att förhindra att den enskilde blir drabbad av brottsliga gärningar. Samtidigt måste kontoret poängtera att det är av stor vikt om Stockholm ska kunna uppfattas som en ren och vacker stad att man ser till att ta fram medel/verktyg för att påverka de fastighetsägare som inte tar sitt ansvar och sanerar bort klottret. Just snabb sanering är ett av de mest verksamma verktygen för att få bukt med klotterproblemet.

Juridiska avdelningen påpekar vidare att det i det ursprungliga revideringsförslaget inte föreskrivits någon specificerad tid för fullgörandet av saneringsskyldigheten, varvid det heller ingen finns någon möjlighet att fastslå att en fastighetsägare har brutit mot föreskriften. Polismyndigheten som har till ansvar att beivra överträdelser skulle därmed få svårt att lagföra dessa.

Enligt juridiska avdelningens bedömning finns det mycket som talar mot en bestämmelse så som den har föreslagits. För det fall staden vill prova att få igenom en liknande bestämmelse är det i vart fall nödvändigt att ge en konkret tidsfrist inom vilken sanering måste utföras. Till exempel kan, efter ett meddelande till fastighetsägaren om att sanering måste ske, tidsfristen sättas till sex månader vilket med hänsyn till tekniska och ekonomiska möjligheter inte kan anses oskäligt.

Kontoret har kompletterat det ursprungliga förslaget med en tidsram i enlighet med juridiska avdelningens förslag, och anser att det kan vara värt att låta testa om länsstyrelsen kan acceptera detta, då det vore till hjälp i det klotterbekämpande arbetet.

Nedskräpning

I det ursprungliga förslaget föreslås föreskrifterna kompletteras med en paragraf som förbjuder nedskräpning på offentlig plats då detta enligt kontorets mening i allra högsta grad hör hemma i de föreskrifter som behandlar den allmänna ordningen på Stockholms offentliga platser. Juridiska avdelningen påpekar, mycket riktigt, att detta redan är reglerat i 15 kap 30 § miljöbalken (MB), där det anges att ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till och sådana handlingar är straffbelagda enligt 29 kap 7 § miljöbalken. Det finns därmed ingen möjlighet att utöka ordningsföreskrifterna med ett liknande förbud. Att däremot komplettera ordningsföreskrifterna med en skrivelse av ren informativ karaktär - nedskräpning är straffbart enligt 15 kap 30 § och 29 kap 7 § MB- kan vara möjligt. En kommun får visserligen enbart meddela föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen och det kanske inte kan anses innefatta uppgifter av ren informativ karaktär.

Då frågan såvitt känt inte har provats kan staden i vart fall försöka få med en inledande text som anger kriminaliseringen av nedskräpning.

Trafikkontorets slutgiltiga förslag

I tabell nedan (bilaga 2, här ej tryckt) redovisas kolumnvis nu gällande paragrafer (kolumn A) , kontorets ursprungliga förslag till revidering per den 12 juni (kolumn B), ändringsförslag efter Fastighetsägarnas remissvar (kolumn C) samt i kolumn D det förslag som kontorets nu föreslår trafik- och renhållningsnämnden att godkänna.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 december 2007 är i huvudsak av följande lydelse.

Enligt 3 kap 8 § ordningslagen (1993:1617) får en kommun, efter bemyndigande av regeringen, meddela de ytterligare (lokala) föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Regeringen har lämnat sådant bemyndigande genom förordning. Enligt 3 kap 12 § ordningslagen får inte föreskrifterna angå förhållanden som regleras i lag eller författning, t ex förbud mot bruk av narkotika på allmän plats, motorbåtstrafik, terrängkörning eller klotter på offentlig plats. Inte heller får föreskrifterna angå annat än ordningen på en offentlig plats. Ordningsföreskrifterna får inte syfta till att inskränka yttrandefriheten eller liknande på den offentliga platsen. Slutligen får inte föreskrifterna lägga onödigt tvång på allmänheten eller obefogat inskränka den enskildes frihet.

Med anledning av det ovanstående finns det ingen möjlighet att reglera till exempel klotter som utgör en brottslig handling, vilket regleras i 12 kap 1-3 §§ brottsbalken, eller nedskräpning, vilket regleras i 15 kap 30 § och 29 kap 7 § miljöbalken.

De ändringar som föreslås rör i första hand behovet av att skärpa reglerna kring nedsmutsning och förfylning av den offentliga miljön. Det finns flera motiv för att se över nu gällande regelverk:

- **Stockholm skall upplevas som en ren, vacker och trygg stad:** Nedskräpning, klotter, illegal affischering, klistermärken och liknande företeelser bidrar till att Stockholms offentliga platser uppfattas som nedgångna av såväl stockholmare som besökare till huvudstaden. Affischer och banderoller som inte tas ner, rivs eller blåser ofta sönder och hänger i trasor längs väggar, räcken och teknikskåp. Sammantaget ger detta en nedgången stadsbild tillsammans med alla uppsatta klisterlappar och allt klotter i de delar av gaturummet som drabbas.

- **Åtgärder och därmed följande kostnader för städning och ökat underhållsbehov:** Även platser och föremål som befinner sig i eller gränsar mot stadens offentliga rum har ägare, såväl privata som offentliga. Det är dessa aktörer som städar, tvättar, rostskyddar, målar, putsar och på andra sätt åtgärdar spåren efter nedskräpning, affischer, klistermärken mm. Ett både tröstlöst och resurskrävande arbete. Resurser som så väl kunde behövas till annat.
- **Konkurrensneutralitet:** Nya kommersiella reklamkanaler, typ klistermärken och projicering, tar på eget bevåg sig rättighet att nyttja annans egendom utan att någon ersättning utgår. Detta påverkar konkurrenssituationen på ett orättfärdigt sätt. Att samhället sedan tyst accepterar sådana fenomen underminerar befintligt regelverk.

Affischering

Förslaget innehåller klarlägganden av de paragrafer som behandlar affischering. Dessa föreslås kompletteras med bland annat regler för klistermärken samt projicerade och schablonmålade budskap. Då det av förslaget klart framgår att även dessa media/budskapsbärare blir tillståndspliktiga uppnås konkurrensneutralitet. Ägare till byggnader och föremål som används som fästeanordningar ges större möjligheter att vidta åtgärder. Ett totalförbud mot att fästa föremål på vägmärkesstolpar med mera införs. § 10 föreslås kompletteras för att klargöra att reglerna även gäller uppfästning av föremål exempelvis på räcken längs med offentlig plats.

Om affischeringen sker på enskilt område som vetter mot offentlig plats eller riktar sig mot personer som uppehåller sig på offentlig plats har lagstiftaren ansett att ett ingripande mot affischeringen får ske med stöd av hälsoskyddslagstiftningens reglering för att motverka sanitär olägenhet, d v s idag miljöbalkens regler kring olägenheter för människors hälsa. Enbart om det behövs för att säkra ordning, trafik eller säkerhet på den offentliga platsen kan liknande bestämmelser tas med i ordningsföreskrifterna. Denna begränsning har iakttagits i förslaget.

Klotter

Idag finns ingenting skrivet om klotter i ordningsföreskrifterna. Det regleras i 3 kap plan- och bygglagen (PBL) samt i 12 kap 1-3 §§ brottsbalken. I 3 kap 13 § PBL finns regler kring vilka krav som skall ställas på byggnader och andra anläggningar. Det anges där att byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick vilket inbegriper ett ansvar att hålla efter klotter och annan skadegörelse. För det fall fastighetsägaren kan anses bristfällig i sitt underhåll kan stadsbyggnadsnämnden förelägga fastighetsägaren att vidta nödvändiga åtgärder enligt 10 kap 15 § PBL. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite eller uppgift om att åtgärd kan utföras av kommunen på den enskildes bekostnad.

Trafik- och renhållningsnämnden har föreslagit att föreskrifterna kompletteras med en paragraf om ansvaret att ta bort klotter, på liknande sätt som finns i Helsingfors, och som måste vara att se som ett av skälen till varför Helsingfors lyckas så bra i sitt arbete med att få bort klotter. Förslaget ålägger därför fastighetsägaren en skyldighet att sane-

ra sin fastighet från klotter vid äventyr av penningböter. Denna skyldighet har kompletterats med en möjlighet att med erforderliga tillstånd bibehålla fasadmålningar och liknande som fastighets- och anläggningsägare gett sitt medgivande till. Någon möjlighet att begränsa den brottsliga skadegörelsen i sig genom de lokala ordningsföreskrifterna finns inte.

Mot bakgrund av kravet i 3 kap 12 § ordningslagen att inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller obefogat inskränka den enskildes frihet kan det diskuteras hur motiverat det är att tvinga en fastighetsägare som har utsatts för brott att sanera klottret vid äventyr av vite. Samtidigt är det av stor vikt att Stockholms stad är framgångsrik i arbetet med att bekämpa klotter och annan skadegörelse. Staden skall uppfattas som en ren och vacker stad. Det motiverar att använda medel och verktyg för att påverka de fastighetsägare som inte tar sitt ansvar och sanerar bort klottret. Snabb sanering är ett av de mest verksamma verktygen för att få bukt med klotterproblemet.

Polismyndigheten, som har till ansvar att beivra överträdelser mot ordningsföreskrifterna, skulle få svårt att lagföra dessa om det inte fanns en tidsgräns inom vilken sanering måste utföras. Förslaget har därför angett en sex månader lång tidsfrist vilken får anses vara skäligen ur ett såväl ekonomiskt som tekniskt perspektiv.

Vid en juridisk bedömning är det inte självklart att en bestämmelse av detta slag kommer att godkännas. Stadsledningskontoret anser att det kan vara värt att låta länsstyrelsen pröva detta och förslaget har kompletterats med en tidsfrist som är generös nog för att kunna godkännas av länsstyrelsen.

Nedskräpning

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade att inte föreslå en ändring i föreskrifterna i denna fråga. Stadsledningskontoret instämmer i den bedömningen. Likaså instämmer stadsledningskontoret i att det vore lämpligt att ta med uppgifter av rent informativ karaktär och därmed låta inledningen till ordningsföreskrifterna redovisa att nedskräpning liksom skadegörelse och illegalt klotter är förbjudet på offentlig plats. Stadsledningskontoret noterar att det inte har prövats om föreskrifterna kan innehålla den typen av information men anser att skrivningen kan ha betydelse för kampen mot klotter och nedskräpning och att länsstyrelsen får pröva frågan.

Sammanfattande bedömning

Stockholms stad skall ta i med krafttag mot de inslag som förfular staden, till exempel klottret och nedskräpningen. Detta sker bland annat genom en väl fungerande renhållning och stadens städgaranti. Staden har även en väl fungerande klottersaneringsfunktion med en 24-timmarsgaranti. Att staden helt tar avstånd från nedskräpning, klotter och annan skadegörelse samt vidtar alla tänkbara möjligheter för att sanera skadorna är dock inte tillräckligt. Det behövs även åtgärder som minskar förekomsten av dessa företeelser. Stadsledningskontoret anser därför att Stockholms stad bör ta tillvara de möjligheter som finns att genom de lokala ordningsföreskrifterna minska de företeelser som förfular staden.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom förslaget till ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna. Stadsledningskontoret anser att det är av stor vikt att pröva gränsen för vad en kommun kan göra för att hantera stora samhällsproblem.

Det föreliggande förslaget har remitterats till Fastighetsägarna Sverige. Stadsledningskontoret och Fastighetsägarna Sverige har i stor utsträckning sammanfallande synpunkter, vilket har beaktats i förslaget.

Stadsledningskontoret tillstyrker bifogade förslag enligt kolumn B i bilaga X i enlighet med trafik- och renhållningsnämndens beslut.

RESERVATIONER M.M.

Trafik- och renhållningsnämnden

Reservation anfördes av ledamoten Mats Lindqvist (mp), enligt följande:

Att återremittera kontorets förslag till beslut,
Att därutöver anföras:

10-11 §§: Vi instämmer i det som juridiska avdelningen skriver att det är oklart hur långt kommunens befogenheter sträcker sig, vilket möjligen bör utredas.

Men det ingår knappast i stadens behörighet att föreskriva villkor för att polismyndighetens tillstånd ska gälla. Fastighetsägarens medgivande är en civilrättslig sak mellan fastighetsägaren och affischören. Den föreslagna texten innebär enligt sin lydelse att den som affischerar med dels skriftligt tillstånd från polisen, dels muntligt tillstånd från fastighetsägaren ändå kan dömas för brott mot ordningsföreskrifterna, eftersom fastighetsägarens tillstånd inte är skriftligt! Det är förstas inte godtagbart.

12 §: Det blir helt förbjudet att ens med tillstånd från polisen sätta upp t ex valaffischer på trafikmärkesstolpar, t o m vid gång- och cykelvägar i parker, eftersom reservationen att förbudet bara gäller vid trafikfara tas bort. Det utvidgade förbudet står knappast i proportion till de mål som åsytas.

13 §: Utifrån regleringen i plan- och bygglagen (PBL) är det ganska tydligt att kommunen inte har mycket till föreskriftsrätt på området, precis som juridiska avdelningen har sagt. Stadsbyggnadskontoret har dock möjlighet att vitesförelägga fastighetsägare att snygga till sina hus.
Straffbestämmelser, även ordningsföreskrifter, ska vara klara och entydigt definierade så att de kan förstås och följas, samt eventuella överträdelser beivras på ett rättssäkert sätt.

Fasadmålningar är sådant som är målat på en fasad. Klotter är sådant som är målat/ritat på ett föremål/en byggnad utan ägarens lov och som därmed utgör skadegörelse enligt brottsbalken. Graffiti är en viss måleristil eller -teknik, som ofta målas på fasader. Förslaget till 13 § tycks utgå från att fastighetsägaren alltid har anledning att ta bort inte bara klotter utan även andra fasadmålningar, graffiti "eller liknande". Man kan dock konstatera att en del fasadmålningar och graffiti är målade av fastighetsägaren eller med tillstånd av fastighetsägaren (t ex fasadmålningen vid Målarmästarns färgbutik vid Sockenplan och graffiti målningen på Rågsveds fritidsgård).

Sådana fasadmålningar och graffiti som är målade utan fastighetsägarens tillstånd torde rymmas redan i själva begreppet klotter. Om inte det enda syftet med förslaget

till den nya stadgan ska vara att försöka tvinga fastighetsägare att inom sex månader ta bort sina egna målningar på fasader enbart av det skälet att de målats direkt på fasaden eller med en viss stil eller teknik (graffiti), så bör paragrafen följdriktigt inskränkas till att gälla just klotter, där själva definitionen ju inrymmer sådana fasadmålningar och graffiti som utgör skadegörelse. Det kan också vara ändamålsenligt att inkludera en definition av sådan affischering som utgör skadegörelse i bestämmelsen.

Om det är avsett att 13 § ska omfatta även sådant som målats av fastighetsägaren själv eller med fastighetsägarens tillstånd, är det oklart vilka skäl som motiverar att just fasadmålningar ska tas bort inom sex månader, men inte vepor, skyltar, affischer och klistermärken som fastighetsägaren anbringat på fasaden. Ur ordningssynpunkt bör ju dessa medier vara likvärdiga.

Dessutom ska all graffiti tas bort, vilket torde inkludera t ex affischer målade med graffititeknik, men inte t ex affischer med text eller med reproduktioner av van Gogh. (Vissa affischer av Paul Klee kan då utgöra gränsfall.) Eftersom kommunens föreskriftsrätt endast ska omfatta ordningsfrågor och inte reglera budskapets form, innehåll och estetik kan någon sådan åtskillnad inte godtas.

Innebörden av meningen "som kan bidra till bristande ordning på denna plats" är så oklar att det inte kan godtas i en straffbestämmelse. Det kan dessutom komma att tolkas så att budskapets form, innehåll och estetik beaktas på ett sätt som går utöver vad kommunens föreskriftsbehörighet medger, samt därigenom inskränker yttrandefriheten.

En viktig fråga om konkurrens mellan paragraferna är om den som har tillstånd enligt 10-11 §§ för en fasadmålning eller för någon form av graffiti (eller den som enligt 11 § 2 st. inte behöver sådant tillstånd då fasadmålningen/graffitin rör en rörelse som bedrivs i byggnaden) ändå måste ta bort den enligt 13 §. Ett tillstånd enligt 11 § är ju inget bygglov och är troligen inte heller ett tillstånd enligt ordningslagen.

Bilaga 2

A. Nuvarande bestämmelse	B. Kontorets slutgiltiga förslag
	<i>Inledning</i> <i>I Stockholms stads lokala ordningsföreskrifter ges kommunen rätt att närmare reglera vad som gäller för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Ordningsföreskrifterna för staden syftar till att tydliggöra att all nedskräpning, skadegörelse och illegalt klotter på offentlig plats är förbjudet.</i>
10 § Tillstånd krävs av polismyndighet för att sätta upp banderoller, skyltar, dekorationer och reklamordningar över offentlig plats.	10 § Tillstånd krävs av polismyndighet för att sätta upp banderoller, skyltar, dekorationer och reklamordningar över <i>eller på</i> ett sådant sätt att de vetter mot offentlig plats.
11 § Affischer, annonser eller liknande anslag får inte utan tillstånd av polismyndigheten sättas upp på sådana husväggar, stuprör, staket, stolpar eller liknande som vetter mot offentlig plats. Affischering får inte heller ske på träd eller koppelingsskåp.	11 § Affischer, annonser, <i>klistermärken, projicerade eller schablonmålade budskap</i> eller liknande anslag får inte utan tillstånd av polismyndigheten sättas upp på sådana husväggar, stuprör, staket, stolpar, <i>gång-, cykel- eller körbanor</i> eller liknande som vetter mot <i>eller utgör del av</i> offentlig plats. <i>Utfärdat polistillstånd är giltigt endast tillsammans med skriftligt medgivande från ägare till fastighet eller anläggning som nyttjas.</i>
Tillstånd av polismyndigheten behövs inte för att sätta upp anslag på tavlor, pelare eller andra liknande anordningar som är avsedda för detta ändamål. Inte heller krävs tillstånd av polismyndigheten för näringsidkare att sätta upp annonser och	Tillstånd av polismyndigheten behövs inte för att sätta upp anslag på tavlor, pelare eller andra liknande anordningar som är avsedda för detta ändamål. Inte heller krävs tillstånd av polismyndigheten för näringsidkare att sätta upp annonser och

A. Nuvarande bestämmelse	B. Kontorets slutgiltiga förslag
andra tillkännagivanden på byggnad där rörelsen bedrivs och som rör rörelsen.	andra tillkännagivanden på byggnad där rörelsen bedrivs och som rör rörelsen.
12 § De i 9-11 §§ angivna anordningarna får inte sättas upp så att de skymmer befintliga vägmärken, vägvisning och dylikt, eller på annat sätt är trafikfarliga, dvs placeras på räcken, stolpar o dyl så att det innebär en siktförsämring vid övergångsställen mm.	12 § De i 9-11 §§ angivna anordningarna får inte sättas upp <i>eller sitta uppe</i> så att de skymmer vägmärken, vägvisning och dylikt, eller på annat sätt är trafikfarliga. <i>De får inte fästas på trafiksignalstolpar eller vägmärkesstolpar. På andra föremål i direkt anslutning till trafikerade miljöer får de inte fästas så att de skjuter ut över gångbanan på lägre höjd än 3,0 m eller över körbana på lägre höjd än 4,5m.</i>
Det står inget om klotter i ordningsföreskrifterna idag.	26 § <i>Fasadmålningar, graffiti, klotter eller liknande på fasader som vetter mot offentlig plats och på anläggningar på offentlig plats som kan bidra till bristande ordning på denna plats ska avlägsnas av ägaren till den målade ytan. Sanering ska ske inom sex månader från det att staden meddelat fastighetsägaren att sanering måste ske.</i> <i>Undantaget är sådana målningar som innehar erforderliga tillstånd. Erforderligt tillstånd kan vara bygglov enligt plan- och bygglagen och/eller polis-tillstånd enligt ordnigslagen beroende på målningens art. Tillstånd från ägaren till byggnaden eller föremålet ifråga krävs alltid.</i>
Det står inget om nedskräpning i ordningsföreskrifterna idag.	Förslaget har strykits. Se inledning rad 1.
26 § För användning av offentlig plats och område som kommu-	27 § För användning av offentlig plats och område som kommu-

A. Nuvarande bestämmelse	B. Kontorets slutgiltiga förslag
nen jämställt med sådan plats har kommunen rätt att ta ut avgift enligt de grunder som har beslutats av kommunfullmäktige.	nen jämställt med sådan plats har kommunen rätt att ta ut avgift enligt de grunder som har beslutats av kommunfullmäktige.
27 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av 5-10 §§, 11 § första stycket, 12 och 13 §§, 14 § första stycket, 15-18 §§ och 20-25 §§ döms till penningböter enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen.	29 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av 5-10 §§, 11 § första stycket, 12 och 13 §§, 14 § första stycket, 15-18 §§ och 20-26 §§ döms till penningböter enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen.