

Förvaltningsrätten i Stockholm
avd34.fst@dom.se

Yttrande i laglighetsprövning av beslut om tillstånd för användning av pyrotekniska varor

Danderyds kommuns (fortsättningsvis kommunens) beslut den 13 december 2021 § 153 om krav i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna på tillstånd för användning av pyrotekniska varor har överklagats. Kommunen har blivit förelagd att yttra sig¹ och inkommer härmed med följande yttrande.

Inställning

Kommunen hemställer att förvaltningsrätten avslår överklagandet och fastställer kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 § 153.

Gällande rätt

Bestämmelsen 3 kap. 7 § 1 st. ordningslagen (1993:1617) stadgar att pyrotekniska varor inte får användas utan Polismyndighetens tillstånd om användningen med hänsyn till

- tidpunkten,
- platsens belägenhet och
- övriga omständigheter,
- innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Det regleras i 3 kap. 9 § ordningslagen² att kommunen får meddela de ytterligare föreskrifter

- för *kommunen* eller del av denna,
- som *behövs*,
- för att förhindra att *människors hälsa* eller *egendom skadas* till följd av användningen av pyrotekniska varor.

Användningen av störande pyrotekniska varor innebär risker för personers somatiska och psykiska hälsa. Föreskrifter med grund i 3 kap. 9 §

¹ Förvaltningsrättens mål 35386-21, aktbilaga 11.

² Se även 1 § förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

ordningslagen, har ett sådant nära samband med allmänna lokala ordningsföreskrifter med grund i 3 kap. 8 § ordningslagen, att föreskrifterna kan tas in där.³

Av 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen framgår att föreskrifter inte får lägga

- *onödigt tvång* på allmänheten eller,
- annars göra *obefogade inskränkningar*,
- i den enskildes frihet.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen⁴ ska ett kommunalt beslut upphävas endast om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har inte haft rätt att göra det, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen ska domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet.

Utveckling av talan

Kommunen vill inledningsvis påpeka att klagandens påstående att kravet på tillstånd i Danderyds kommun omfattar nyårsafton är felaktigt.⁵ Tidpunkter där fyrverkerier normalt förekommer, som nyårsafton och valborgsmässoafton kl. 16-01, är *undantagna* kravet på tillstånd, se 19 § st. 1 allmänna lokala ordningsföreskrifter. Bestämmelsen 3 kap. 7 § ordningslagen måste dock beaktas, även på dessa högtider.

Såsom kommunen uppfattar klaganden påstås att beslutet strider mot lag och ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § 4 p. kommunallagen. Kommunen bemöter nedan de omständigheter som klaganden har anfört som grund för att beslutet skulle strida mot lagen.

Polismyndighetens kontroll

Klaganden påstår att Polismyndigheten inte har någon möjlighet att kontrollera om tillståndsplikten följs.⁶

³ Prop. 1992/93:210 s. 142.

⁴ Se även 3 kap. 26 § ordningslagen.

⁵ Begäran om laglighetsprövning aktbilaga 1, s. 1, p. 2 och s. 2, p. 4.

⁶ Begäran om laglighetsprövning aktbilaga 1, s. 2, p. 3 och s. 1 längst ned, p. 1.

Polismyndigheten har remitterats förslaget på tillstånd för användningen och har inte motsatt sig förslaget.⁷ Oavsett så innebär inte påståendet att fullmäktiges beslut den 13 december 2021 § 153 strider mot lagen.⁸

Polismyndighetens förutsättningar att utföra sina åligganden kan vidare inte läggas till grund för en prövning av om ett beslut strider mot lagen.

Kommunens rätt att utreda och identifiera behovet av föreskriften

Klaganden påstår att tillstånd för användningen av pyrotekniska varor endast får införas på *vissa platser* och inte får gälla en hel kommun.⁹ Detta stämmer inte. En föreskrift får enligt 3 kap. 9 § ordningslagen meddelas för *en kommun eller del av denna*.¹⁰

Skulle lagstiftaren haft för avsikt att föreskrifter *endast* får införas för en viss del av kommunen, skulle 3 kap. 9 § ordningslagen istället lyda "...en kommun får meddela ytterligare föreskrifter för *en viss del av kommunen* som behövs...". Så stadgar emellertid inte 3 kap. 9 § ordningslagen.

Uttalandet i förarbetena om känsliga och geografiskt begränsade områden ska inte heller förstås, som att det inte går att meddela föreskrifter för *hela* kommunen.¹¹ En sådan tolkning skulle stå i strid med lydelsen i 3 kap. 9 § ordningslagen och statsrådets uttalanden.¹²

Istället är det huruvida föreskriften *behövs* för att förhindra *människors hälsa* eller *egendom* från att *skadas* till följd av användningen av pyrotekniska varor som är central för en prövning enligt 3 kap. 9 § ordningslagen. Föreskrifter ska inte meddelas om de inte verkligen behövs, eller för ett större geografiskt område än nödvändigt, det urholkar respekten för reglerna.¹³

Det är kommunen som har den lokala förmågan och kompetensen att pröva *behovet* av föreskriften, vilket har skett i detta fall. Berörda myndigheter och nämnder har remitterats och några har särskilt fått yttra sig över behovet av

⁷ Tjänsteutlåtandet den 9 november 2021, Polismyndighetens yttrande den 20 september 2021 och tjänsteanteckningen från telefonsamtal med Polismyndigheten den 29 september 2021.

⁸ Jfr. 13 kap. 8 § 4 p. kommunallagen.

⁹ Begäran om laglighetsprövning aktbilaga 1, s. 1, p. 1.

¹⁰ Även statsrådet har i förarbetena klart uttryckt att "Enligt min mening bör i den nya ordningslagen sålunda tas in en bestämmelse med bemyndigande för [...] kommunerna att meddela de föreskrifter för *en* kommun eller del av en kommun som behövs för att förebygga att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor." Prop. 1992/93:210 s. 142.

¹¹ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 284.

¹² Jfr. prop. 1992/93:210 s. 142 (se fotnot 10).

¹³ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 142.

föreskriften.¹⁴ Danderyds kommun är en till ytan förhållandevis liten kommun. Tätbebyggelserna är inte separata, utan har nära beröringspunkter med varandra, oavsett viss förekomst av grönområden. Kommunen har utrett och identifierat behovet av föreskriften, och funnit att behovet finns i hela kommunen. Därför ska föreskriften gälla för hela kommunens geografiska område. Beslutet har tagits enhälligt, utan en enda reservation, i kommunfullmäktige.¹⁵

För att förvaltningsrätten i sin laglighetsprövning inte ska övergå till att pröva lämpligheten av beslutet, måste kommunens bedömning av behovet ha tolkningsföreträde. Klaganden har inte anfört något som visar att kommunens bedömning av behovet är felaktig. Kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 § 153 bryter inte mot 3 kap. 9 § ordningslagen.¹⁶

Utgör inget onödigt tvång eller obefogade inskränkningar

Kommunen instämmer med motparten om ett beslutet inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet, jfr. 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen.¹⁷ Vid en prövning enligt 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen måste bedömas om det med mindre ingripande åtgärder går att åstadkomma samma effekt för att uppfylla det, av kommunen, identifierade behovet av föreskriften. Behovet av föreskriften eller föreskriftens geografiska område ska inte ånyo bedömas, det har redan prövats och fastställts vid prövningen mot 3 kap. 9 § ordningslagen.

En föreskrift som räddar människors hälsa och egendom från skada bör endast anses vara onödig eller obefogad, om den är oproportionerligt ingripande. Genom kravet på tillstånd har kommunen med minsta möjliga ingripande åtgärd reglerat den problematik och det behov av föreskriften som finns, utan att angripa problemet med mer ingripande åtgärder än vad som varit nödvändigt. Ett krav på tillstånd möjliggör, i motsats till ett förbud, för den som önskar använda pyrotekniska varor att kunna söka tillstånd för användningen. Beslutet kan därför inte anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller utgöra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 strider inte mot 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen.¹⁸

¹⁴ Bilaga 2 och tjänsteutlåtandet den 9 november 2021 inkl. bilagor.

¹⁵ Kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 § 153.

¹⁶ Jfr. 13 kap. 8 § 4 p. kommunallagen.

¹⁷ Begäran om laglighetsprövning aktbilaga 1, s. 2, p. 4.

¹⁸ Jfr. 13 kap. 8 § 4 p. kommunallagen.



Andra domar

Klaganden menar att det finns flera domar där föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor upphävts. Kommunen känner till domarna. Det går inte att direkt utläsa vad parterna anfört i målen, alltså vilka processramar parterna satt för prövningen. Skälen utgör mer svepande bedömningar som är svårbegripliga och ibland oförenliga med att föreskrifter faktiskt får meddelas för en hel kommun enligt 3 kap. 9 § ordningslagen. Ofta synes behovet av föreskriften och föreskriftens geografiska område ånyo prövas under bedömning enligt 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen, vilket inte verkar vara syftet med bestämmelsen.¹⁹ Sammantaget är domarna för svepande och detaljfattiga för att kunna tillmätas någon betydelse för nu aktuell prövning.

Sammanfattningsvis

Klaganden har inte anfört något skäl som medför att kommunens beslut skulle strida mot lagen.²⁰ Förvaltningsrätten ska avslå överklagandet och fastställa kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 § 153.

Dag som ovan

Hanna Bocander
Kommunstyrelsens ordförande

Johan Lindberg
Kommundirektör

Bilagor

Målet kompletteras med två handlingar vilka inte tidigare givits in till förvaltningsrätten.

1. Kommunstyrelsens beslut den 14 juni 2021 § 118.
2. Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut den 6 september 2021 § 50.

¹⁹ Jfr. prop. 1992/93:210 s. 288 *e contrario*.

²⁰ Jfr. 13 kap. 8 § 4 p. kommunallagen.