

Högsta förvaltningsdomstolen
kammarrattenistockholm@dom.se

Överklagande av kammarrättens dom den 3 mars 2023 i mål nr 437-23 och ansökan om prövningstillstånd för överklagandet

Yrkande

Danderyds kommun yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd, undanröjer kammarrättens dom den 3 mars 2023 i mål nr 437-23 i den del som avser 19 § första stycket i Danderyds kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter och fastställer kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 (§ 153), med förtydligande genom ordförandebeslut den 3 februari 2022, avseende 19 § första stycket i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna.

Bakgrund

Kommunstyrelsen gav den 14 juni 2021 (§ 118) kommunledningskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett *absolut förbud* mot användningen av pyrotekniska varor. Kommunledningskontoret gjorde en omfattande utredning, inbegripet skickade remiss till berörda nämnder och myndigheter och rekommenderade slutligen ett krav på *tillstånd* för användningen av pyrotekniska varor.

Kommunfullmäktige beslutade den 13 december 2021 (§ 153) om revidering av 19 § Danderyds kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter, genom

1. att ett krav på *tillstånd* för användningen av pyrotekniska varor infördes inom kommunen med undantag på nyår och valborg i första stycket samt
2. att redan befintligt *förbud* vid vård- och omsorgsboenden utökades till att gälla även nytillkomna vård- och omsorgsboenden i andra stycket.

Beslutet överklagades genom laglighetsprövning. På Länsstyrelsens begäran kompletterades tiderna för undantagna nyår och valborg genom ordförandebeslut den 3 februari 2022. Länsstyrelsen beslutade den 3 februari 2022 att den aktuella föreskriften inte stred mot lagen. Den 3

januari 2023 beslutade förvaltningsrätten att upphäva kommunfullmäktiges beslut i sin helhet. Kommunen överklagade avgörandet. Den 3 mars 2023 fastställde kammarrätten Kommunfullmäktige i Danderyds kommuns beslut, med undantag från 19 § första stycket där överklagandet avslogs.

Kommunen överklagar härmed avgörandet i den del som avslogs. Nu aktuellt för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen är 19 § första stycket i Danderyds kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter, alltså föreskriften om tillstånd för användningen av pyrotekniska varor.

Ansökan om prövningstillstånd

Danderyds kommun ansöker om prövningstillstånd för sitt överklagande av kammarrättens dom. Det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt på grunder enligt följande.

1. Högsta förvaltningsdomstolen måste ta ställning till hur bedömningen enligt 3 kap. 12 § ordningslagen (1993:1617) ska göras när föreskriften beslutats med stöd i 3 kap. 9 § samma lag.

Prövningen av om föreskriften utgör ett *onödigt tvång* eller *obefogade inskränkningar* enligt 3 kap. 12 § ordningslagen måste sättas i förhållande till om föreskriften inrättats för

- att *upprätthålla allmän ordning på offentlig plats* enligt 3 kap. 8 § samma lag (alltså *ordningsföreskrifter*) eller
- att *förhindra att människors hälsa och egendom skadas* enligt 3 kap. 9 § samma lag (alltså *lokala föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor*, emellertid utan sådan begränsning till offentlig plats).

Bestämmelserna 3 kap. 8 *kontra* 9 §§ ordningslagen rör föreskrifter av skilda slag¹. Bestämmelserna har olika rekvisit och syften.

Förvaltningsrätten i nu aktuellt mål (vilket Kammarrätten i Stockholm fastställt) och Kammarrätten i Sundsvall² (som förvaltningsrätten i nu aktuellt mål hänvisat till) har prövat den lokala föreskriften om användningen av pyrotekniska varor enligt 3 kap. 9 § mot 3 kap. 12 § ordningslagen utifrån de ramar som gäller för föreskrifter beslutade med stöd i 3 kap. 8 § samma lag. Detta får anmärkningsvärda konsekvenser och hanteringen kan inte vara riktig. Se vidare punkt 2.

¹ I förarbetena stadgas att föreskrifter beslutade med stöd i 3 kap. 9 § ordningslagen har ett sådant nära samband med ordningsföreskrifter att de lokala föreskrifterna kan tas in i ordningsföreskrifterna¹, *e contrario* visar detta att föreskrifterna är av skilda slag. (jfr. prop. 1992/1993:210 s. 142)

² Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 november 2019 i mål nr. 3003-18.

En föreskrift som *förhindrar människors hälsa från att skadas* enligt 3 kap. 9 § ordningslagen måste kunna vara mer långtgående än föreskrifter som ska *upprätthålla allmän ordning* enligt 3 kap. 8 § samma lag (såsom föreskrifter om affischering, alkoholförtäring, ”tiggeri”, koppel på hundar eller ridning i motionsspår eller dylikt).

På samma sätt måste utrymmet för att bedöma en föreskrift vilken *förhindrar människors hälsa från att skadas* som *onödig* eller *obefogad*, vara betydligt mindre än vad gäller generellt för ordningsföreskrifter enligt 3 kap. 8 § ordningslagen.

2. Högsta förvaltningsdomstolen måste ta ställning till om prejudikatet HFD 2018 ref. 75 (som gällde *ordningsföreskrifter* om förbud mot ”tiggeri” beslutade med stöd i 3 kap. 8 § ordningslagen) ska vara vägledande på *lokala föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor* beslutade med stöd i 3 kap. 9 § samma lag.

Trots att HFD 2018 ref. 75 inte kan ge uttryck för att vara vägledande varken för hur 3 kap. 9 § ordningslagen ska tillämpas, eller hur 3 kap. 12 § samma lag ska tillämpas på föreskrifter beslutade med stöd i 3 kap. 9 § samma lag, tillämpas rättsfallet av förvaltningsrätten i nu aktuellt mål (vilket Kammarrätten i Stockholm fastställt) vid bedömningen av Danderyds kommuns föreskrift beslutad med stöd i 3 kap. 9 § samma lag. Likaså gjorde Kammarrätten i Sundsvall³ vad gällde, i det målet, den lokala föreskriften om användningen av pyrotekniska varor.

Samtliga de rättsfall HFD 2018 ref. 75 hänvisar till och stödjer sin bedömning på⁴ rör ordningsföreskrifter vilka har beslutats med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen. Kammarrätten i Sundsvall⁵ hänvisade också till RÅ 1997 ref. 41, vilken likaså rörde en ordningsföreskrift, om alkoholförtäring.

Det är tämligen verkningslöst att begränsa en föreskrift om tillstånd för användningen av pyrotekniska varor – alltså fyrverkerier vilka är storskaliga, giver höga knallar och blixtrande ljus som når långväga – till låt säga 50 meter runt en entré till en matbutik (jfr. domen om ”tiggeri” HFD 2018 ref. 75). Eftersom Danderyds kommun är en tätbebyggd kommun är det inte möjligt att avgränsa områdena med ett avstånd på 200 meter från vart och ett av dem.

³ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 november 2019 i mål nr. 3003-18.

⁴ RÅ 1974 B 1010, RÅ 1977 Bb 101, RÅ 1982 Ab 106, RÅ 1980 2:55, RÅ 1997 ref. 41 och RÅ 1965 I 11.

⁵ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 november 2019 i mål nr. 3003-18.

Konsekvenserna av att prejudikat om föreskrifter beslutade med stöd i 3 kap. 8 § ordningslagen vägleder bedömningar av föreskrifter beslutade med stöd i 3 kap. 9 § blir alltså felaktiga.

3. Högsta förvaltningsdomstolen måste definiera innebörden av ”för kommunen” i bestämmelsen 3 kap. 9 § ordningslagen.

Rådande rättstillämpning synes upphäva föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor om de meddelats *för kommunen*. Detta sker i strid med bestämmelsens lydelse. Hade lagstiftaren avsett en sådan rättstillämpning hade bestämmelsen i stället haft lydelsen ”... meddela ytterligare föreskrifter för *del av kommunen* som behövs...”, men så lyder emellertid inte bestämmelsen.

Även om 3 kap. 8 § ordningslagen även innehåller en sådan lydelse ”föreskrifter *för kommunen* eller del av denna” får föreskrifter enligt den bestämmelsen endast meddelas på *offentlig plats*. I bestämmelsen 3 kap. 9 § samma lag finns emellertid inte en sådan geografisk begränsning.

4. Högsta förvaltningsdomstolen måste ta ställning till om föreskrifter om *tillstånd* för användningen av pyrotekniska varor ska tillåtas i större utsträckning, eftersom rådande rättstillämpning inte blir rimlig mot bakgrund av följande
 - a) Enligt den redan befintliga 3 kap. 7 § ordningslagen stadgas att pyrotekniska varor *inte får användas utan tillstånd* av *Polismyndigheten*, om användningen med hänsyn till *tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter* innebär *risk* för *skada* eller *beaktansvärd olägenhet* för *person* eller *egendom*. Detta gäller i hela riket, även på nyår och valborg.

Bestämmelsen innebär att envar som vill använda pyrotekniska varor ska göra en omfattande och komplex juridisk tidpunkts-, bebyggelse- och olägenhetsanalys av omständigheter som den enskilde många gånger inte känner till.

En kommun får meddela föreskrifter som går längre och är mer preciserade än 3 kap. 7 § ordningslagen.⁶ Det är tveksamt om Danderyds kommuns föreskrift, som inte gäller på nyår eller valborg, är särskilt mycket mer ingripande än 3 kap. 7 § ordningslagen, som även gäller på de nämnda högtiderna. Snarare talar Danderyds kommuns föreskrift för

⁶ Prop. 1992/1993:210 s. 142 och 284.

en enklare och mer korrekt hantering för, och av, den enskilde som då får söka tillstånd i samtliga fall, i stället för att vidta den omfattande utredning som 3 kap. 7 § ordningslagen annars kräver av denne. Även 3 kap. 7 § ordningslagens existens måste beaktas vid bedömningen om Danderyds kommuns föreskrift utgör ett *onödigt tvång* eller *obefogade inskränkningar*.

Någon sådan motsvarande reglering som 3 kap. 7 § ordningslagen, finns inte för 3 kap. 8 § samma lag, vilket återigen visar på att prejudikat som rör ordningsföreskrifter inte utan vidare kan appliceras på lokala föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor.

- b) Förarbetena till 3 kap. 9 § ordningslagen stadgar att *tillstånd eller förbud* mot användningen av pyrotekniska varor *kan* (men inte måste enbart⁷) införas inom ett visst begränsat område samt att behovet av sådana möjligheter *kan* (men inte måste enbart⁸) föreligga vid särskilt känsliga platser, till exempel sjukhus, vårdhem eller inetorg.⁹ Vidare stadgas att *ett förbud* – vilket är mer ingripande än ett krav på tillstånd, med undantag för nyår och valborg, som Danderyds kommuns föreskrift föreskriver – *kan vara befogat* (men inte att det *endast* är befogat¹⁰) vid sjukhus och vårdhem.¹¹ Förarbetena stadgar alltså inte att det finns ett hinder att införa ett krav på tillstånd för kommunen, vilket även ordalydelsen i 3 kap. 9 § ordningslagen tydligt visar på. Rådande rättstillämpning synes alltså begränsa ramen för att meddela föreskrifter, mer än vad förarbetena gör.

Förarbetena stadgar också att det är kommunen, som har de lokala förutsättningarna, att bedöma behovet av föreskriften.¹² Kommunen har i nu aktuellt ärende, efter en omfattande utredning och remissomgång till berörda nämnder och myndigheter, funnit att föreskriften behöver gälla i hela kommunen.

5. Högsta förvaltningsdomstolen måste ta ställning till om Kammarrätten i Sundsvalls dom¹³ som rörde en landsbygdskommun

⁷ Kommunens notering.

⁸ Kommunens notering.

⁹ Prop. 1992/93:210 s. 284.

¹⁰ Kommunens notering.

¹¹ Prop. 1992/93:210 s. 142.

¹² Prop. 1992/93:210 s. 140.

¹³ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 november 2019 i mål nr. 3003-18.

(med levande sammanhängande byar [som blandar¹⁴] bostadsbebyggelse med djurstallar och annan djurhållning över relativt stora områden¹⁵) är vägledande på föreskrifter om tillstånd för användningen av pyrotekniska varor i storstadskommuner.

Danderyds kommun är en av Stockholms mindre, men tätbefolkade närmkommuner, där även de få och mindre grönområdena knappast är ensliga utan i stället tätt och flitigt besökta av personer (som promenerar, joggar, badar, umgås, åker skidor och pulka, gymmar, orienterar, cyklar, fågelskådar, plockar bär, golfar, tar sig till och från sina arbetsplatser, med eller utan sällskap av hundar, hästar med mera).

6. Frågan om tillstånd för användningen av pyrotekniska varor är högst angelägen fråga för landets kommuner.¹⁶ Kommunernas avvägningar ska accepteras om de inte framstår som orimliga, jfr. principen om *margin of appreciation*. I annat fall inskränks både kommunernas självstyre enligt 1 kap. 1 § regeringsformen och dess möjligheter att ta beslut om föreskrifter utifrån lokala förhållanden och behov.

En samhällsutveckling som förstärkt vikten av trygg- och säkerhet vad gäller användningen av pyrotekniska varor har skett och bör leda till att föreskrifter får utvecklas.

Sammantaget finns skäl för prövningstillstånd.

Utveckling av talan och avslutningsvis

Kommunen har sammantaget, på grunder som framgår under rubriken *Ansökan om prövningstillstånd*, visat att det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen tar ställning till hur prövningen av föreskrifter om användningen av pyrotekniska varor enligt 3 kap. 9 och 12 §§ ordningslagen ska ske. Prövningstillstånd ska därför meddelas.

Vad gäller utveckling av talan har kommunen redovisat grunderna och hänvisar till vad kommunen anfört under rubriken *Ansökan om prövningstillstånd*. Kommunen ser inte att vare sig förvaltningsrätten eller kammarrätten i nu aktuellt mål har prövat kommunens invändningar på rättstillämpningen.

¹⁴ Kommunens justering.

¹⁵ Landsbygdskommunens egen beskrivning i Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 november 2019 i mål nr. 3003-18.

¹⁶ Notera att femton kommuner hemställt till Regeringskansliet att förbjuda privatpersoner att använda fyrverkerier samt förbjuda fyrverkeriförsäljning, med rubriken *Krav på totalförbud för privatpersoner att använda fyrverkerier, samt förbud mot all fyrverkeriförsäljning i Sverige* till Regeringskansliet daterad den 24 augusti 2020.

Kommunen hemställer att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom i den del som avser 19 § första stycket i Danderyds kommuns allmänna lokala ordningsföreskrifter, och fastställa kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2021 (§ 153), med förtydligande genom ordförandebeslut den 3 februari 2022, avseende 19 § första stycket i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna.

Dag som ovan



Hanna Bocander
Kommunstyrelsens ordförande

Beslutet fattas av kommunstyrelsens ordförande i enlighet med 6 kap. 39 § kommunallagen (2017:725) och punkt 1.1.1 i kommunstyrelsens delegationsordning.