

## Tjänsteutlåtande

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Datum 2017-12-05

Dnr Ks 2017/0189

Till Kommunstyrelsen

### Beslut om att inte upplåta kommunal mark till cirkusar och liknande som förevisar icke domesticerade djur

#### Sammanfattning

Detta utlåtande innehåller förslag till beslut om att kommunen inte ska upplåta mark till cirkusar eller liknande som förevisar icke domesticerade djur. Samhällsbyggnadsförvaltningen har också för avsikt att arbeta fram förslag till riktlinjer för markupplåtelser, som också ska innehålla regler för cirkusar.

#### Beslutsförslag

**Kommunstyrelsens planarbetsutskott föreslår Kommunstyrelsen föreslå Kommunfullmäktige besluta**

Upplåtelse av kommunal mark till cirkusar och liknande som förevisar djur får endast ske till cirkusar och liknande som enbart förevisar domesticerade djur.

#### Bakgrund

Kommunstyrelsen har vid sitt sammanträde den 28 augusti beslutat uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att förbereda för ett beslut, innebärande att Österåkers kommun beslutar att vid upplåtelse av kommunal mark till cirkusar och liknande som förevisar djur så får dessa enbart förevisa domesticerade djur samt sjölejon och renar (se 35 § djurskyddsförordningen gällande urval av djur).

#### Förvaltningens slutsatser

Enligt den utredning, se bilaga 1, som Kommunstyrelsen låtit göra, kan det vara möjligt för kommunen att som markägare vid markupplåtelse av kommunal mark neka uppvisande av icke domesticerade djur med undantag för sjölejon och renar. Kommunen kan inte lägga ett generellt förbud mot att uppvisa djur på cirkus enligt djurskyddsförordningen. Däremot kan det vara möjligt att lista de djur som får visas upp på cirkusar eller liknande.

I utredningen hänvisas till att Västerviks kommun har beslutat pröva möjligheten att styra upplåtelse till cirkusar och liknande genom regler vid markupplåtelser. Västerviks beslut överklagades till Förvaltningsrätten som avslag överklagandena. Förvaltningsrättens dom överklagades sedan till Kammarrätten som också avslag överklagandena.

När nämnda utredning gjordes hade kammarrätten ännu inte prövat målet – något som dock senare skett.

## Tjänsteutlåtande

Med hänvisning till kammarrättens dom i västerviksmålet, bilaga 2, bedöms det även vara möjligt att ta bort sjölejon och renar från de djur som får förevisas.

Österåkers kommun beslut enligt detta tjänsteutlåtande är inte avsett att uppfattas som en kommunal föreskrift utan ska ses vara en opinionsyttring som inte har någon rättslig verkan.

Ansökan om att anordna cirkusföreställning på offentlig plats ska göras till polisen som i sin tur inhämtar yttrande från kommunen innan tillstånd beviljas. Om kommunen avstyrker ansökan så får polisen inte meddela tillstånd. Kommunen har alltså här vetorätt.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har för avsikt att arbeta fram förslag på riktlinjer för markupplåtelse, där regler för cirkusar också kan ingå. Dessa riktlinjer kommer som ett separat ärende med förslag till beslut under 2018.

### Bilagor

1. Utredning av möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark, 2017-06-13, reviderad 2017-08-23.
2. Kammarrätt, 2017-965, Jönköping, 2017-10-23.



Kent Gullberg  
Samhällsbyggnadschef



Per-Olof Kroon  
Bitr. samhällsbyggnadschef



## Tjänsteutlåtande

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Datum 2017-06-13, reviderad 2017-08-23

Dnr Ks 2017/0189-01

Till Kommunstyrelsen

**Utredning av möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.**

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark. Enligt den utredning som samhällsbyggnadsförvaltningen utfört kan det finnas en möjlighet att neka uppvisande av icke domesticerade djur, med vissa undantag, på kommunal mark. Detta genom regler i vid markupplåtelse.

### Beslutsförslag

#### Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

Godkänna detta tjänsteutlåtande (tjänsteutlåtande 2017-06-13, reviderad 2017-08-23) som redovisning och åiterrapportering av uppdrag att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.

#### Kommunstyrelsen beslutar

Uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att förbereda ett ärende, innebärande att Österåkers kommun beslutar att vid upplåtelse av kommunal mark till cirkusar och liknande som förevisar djur så får dessa enbart förevisa domesticerade djur samt sjölejon och renar.

### Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 14 mars 2016 att bifalla motion nummer 29 från Andreas Lennkvist Manriquez (V) och Michael Solander (MP). Beslutet innebär att Kommunstyrelsen fick i uppdrag att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.

Av 35 § djurskyddsförordningen framgår att ett antal djurarter som apor, rovdjur, säldjur, noshörningar, flodhästar, hjortdjur, giraffer, kängurur, rovfåglar, strutsfåglar och krokodiler inte får visas offentligt på cirkus, varieté eller liknande. Vissa djur är enligt samma paragraf uttryckligen undantagna från förbudet såsom tamkatt, tamhund, sjölejon och renar. Andra arter såsom elefant, kamel, zebra m.fl. finns inte upptagna i förordningen.

Flera kommuner har prövat frågan om att neka icke domesticerade djur på cirkusar genom att besluta införa föreskrifter i de lokala ordningsföreskrifterna. Denna möjlighet har av domstolar konstaterats inte vara möjlig, då det är Jordbruksverket som reglerar frågan om vilka djur som tillåts på cirkusar i Sverige. Ett lokalt beslut kring detta kan inte ersätta ett nationellt beslut i frågan. De lokala ordningsföreskrifterna ska kunna regleras sådant som inte regleras på annat sätt.

En möjlighet, som Västerviks kommun beslutat pröva, är att styra genom regler i markupplåtelse av kommunens mark. Kommunen kan då ställa krav på kommunens mark i egenskap av markägare.



## Tjänsteutlåtande

Västerviks kommun beslutade i oktober 2016 att ”inte ge markupplåtelse till cirkusar (eller liknande), som har icke domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang.”

Västervik kommuns beslut överklagades till förvaltningsrätten. Beslutet visade sig senare sakna laglig grund eftersom de i sitt beslutsunderlag nämnt att det icke domesticerade sjölejonet skulle förbjudas, vilket i djurskyddsförordningen uttryckligen är undantaget från de djur som inte får förevisas.

Genom en delegation fick därför kommunens tjänstemän i uppdrag att formulera om beslutet i samband med yttrande till förvaltningsrätten så att det fick laglig grund. Västerviks kommun uttalar följande i sitt yttrande till förvaltningsrätten:

”Det överklagade beslutet rör vilka djur som ska tillåtas vid cirkusevenemang. Det framgår tydligt av beslutet att förbudet riktar sig mot icke domesticerande djur, d.v.s. vilda djur såsom elefanter, zebror och sjölejon. Det ska förtydligas att de djur som omnämns i motionen utgör exempel på djur som ska förbjudas, detta innebär därmed att det överklagade beslutet inte enbart tar sikte på de djur som omnämns i motionen. Västerviks kommun är medveten om att sjölejon är ett djur som inryms i 35 paragrafen, djurskyddsförordningen, över förteckning av de djur som får användas på cirkus. Detta till trots, så vill Västerviks kommun återigen förtydliga att djuren som omnämns i motionen är exempel på vilda djur.”

Förvaltningsrättens slutsats blev att Västervik kommuns beslut inte strider mot 35 § djurskyddsförordningen med motiveringen:

”I 35 § första stycket djurskyddsförordningen anges att djur inte får föras omkring och förevisas offentligt i menagerier. Av andra och tredje styckena framgår att vissa angivna djur inte heller på annat sätt får föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt, eller visas vid föreställning eller i något annat sammanhang. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattas av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet innehåller inte något förbud avseende rätten att förevisa djur på cirkus. Beslutet strider därmed inte mot djurskyddsförordningen.”

Förvaltningsrättens dom har överklagats till Kammarrätten. Prövningstillstånd har därefter, den 10 maj 2017, beviljats i Kammarrätten.

Slutsatsen av detta, om vi utgår från förvaltningsrättens dom, är att kommunen inte kan lägga något förbud mot att förevisa djur på cirkusar. Däremot skulle kommunen i samband med markupplåtelse till cirkusar kunna lista vilka djur som får förevisas. De djur som då, i så fall, får förevisas på cirkusar där kommunen upplåter marken är domesticerade djur samt sjölejon och renar.

Risken med modellen, att styra genom markupplåtelse, är att cirkusar som utöver sjölejon och renar också har andra icke domesticerade djur kan känna sig diskriminerade i förhållande till andra cirkusar som inte har vilda djur. En annan risk är att cirkusar i stället väljer att förlägga sig hos andra markägare.

I sammanhanget finns också en gråzon mellan helt domesticerade djur och icke domesticerade djur. Vissa djur är delvis domesticerade som till exempel vissa arter av elefant och den svenska renen.

### Förvaltningens slutsatser

Förvaltningens bedömning är att det inte är möjligt att i kommunens lokala ordningsföreskrifter förbjuda uppvisande av icke domesticerade djur vid cirkusar i vår kommun.

## Tjänsteutlåtande

Det kan dock vara möjligt för kommunen att som markägare att vid markupplåtelse av kommunal mark neka uppvisande av icke domesticerade djur med undantag för sjölejon och renar. Denna fråga är dock ännu inte helt juridiskt avgjord.

Det är förvaltningens bedömning att det skulle kunna vara möjligt för Österåkers kommun, om kommunen så önskar, att redan nu neka uppvisande av icke domesticerade djur med vissa undantag vid cirkusar. Man kan som Västerviks kommun besluta om att enbart upplåta kommunal mark till cirkusar som i det fall de har djur, enbart får förevisa ett antal listade djurarter. Alternativt kan Kammarrättens dom i Västerviksmålet inväntas vilken eventuellt kan ge ytterligare vägledning gällande rättsläget.

### Bilagor

1. Motion om djurcirkus till Österåkers kommun, Åkersberga 2015-10-23
2. Förvaltningsrätten i Linköping, DOM, 2017-03-28



Kent Gullberg  
Samhällsbyggnadschef



Per-Olof Kroon  
Bitr. samhällsbyggnadschef



29/2015

**Motion om djurcirkus till Österåkers kommun**

Åkersberga 20151023

Den moderna cirkusen med dresserade djur har sitt ursprung i 1700-talets Storbritannien. Denna form av underhållning är fortfarande ett populärt inslag inom den kommersiella nöjesindustrin även om djurfria cirkusar blir alltmer populära.

Klassiskt domesticerade djur som hästar och hundar deltar parallellt med vilda djur som exempelvis sjölejon och elefanter i cirkusföreställningarna. Rovdjur och apor är dock inte längre tillåtna som cirkusdjur i de skandinaviska länderna. Denna motion uppmärksammar de vilda djurens situation inom cirkusindustrin. Idag är omsorgen om de vilda cirkusdjuren mycket knapphändigt reglerad i djurskyddslagen. Dess två portalparagrafer, "att djuren inte ska utsättas för onödigt lidande" (2 §) och "att djuren ska kunna leva ett arttypiskt beteende" (4 §), tillgodoses inte inom dagens cirkusverksamhet.

Själva grundidén med cirkus är att få djuren att göra saker de normalt inte gör i sitt fria beteende. Detta konstlade beteende kan i viss mån accepteras för domesticerade djur, som hästar och hundar, men bör inte accepteras när det rör vilda djur. Djuren fraktas runt, tvingas tillbringa sina liv i trånga utrymmen och de blir ibland fastkedjade mellan uppträdandena.

Djur på cirkusar visar i onormalt stor utsträckning symptom som tyder på psykiska störningar. Även med den bästa viljan i världen kan cirkusar av praktiska skäl inte tillgodoses djurens naturliga behov av rörelsefrihet och socialt umgänge. I många länder i Europa har därför vilda och exotiska djur på cirkus förbjudits.

Till Österåkers kommun kommer årligen ett antal olika cirkusföretag på besök. Flera av dessa cirkusföretag har djur med sej som en del av underhållningen. Det vi vill uppnå är Österåkers kommun inte ska behöva ta emot cirkusar med vilda eller exotiska djur eller s.k. icke domesticerade djur som exempelvis elefanter eller zebror.

Vi anser att denna form av djurhållning och uppvisningar av djur inte hör hemma i dagens Sverige och Österåker.

**Mot bakgrund av detta yrkar vi:**

Att Österåkers kommun ska utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar där uppvisandet av icke domesticerade djur ingår nyttja kommunal mark.

Andreas Lennkvist  
 Andreas Lennkvist Manriquez

Michael Solander

Vänsterpartiet

Miljöpartiet de Gröna





*Bilaga 2*  
*Bilaga 1.2*

**KLAGANDE**

1. Janne Näsström, 581117-7814  
Fårhult Oskarsborg  
593 96 Västervik

2. Jan Dahlqvist, 450106-4937  
Strömmsgatan 23  
593 30 Västervik

**MOTPART**

Västerviks kommun  
593 80 Västervik

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Kommunfullmäktige i Västerviks kommuns beslut den 31 oktober 2016,  
diarienummer 2015/353-109, Kf § 200

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

*Är överklagat  
till Kamr*

**YRKANDEN M.M.**

Kommunfullmäktige i Västerviks kommun beslutade den 31 oktober 2016 att anta en motion om vilda djur på cirkus och därmed inte bevilja markupp-låtelse till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang.

**Janne Näsström** yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Marken som upplåts för cirkus utgör offentlig plats och kommunen kan bara avstyrka upplåtelse med stöd av ordningslagen. Kommunen har ingen laglig rätt att stoppa näringsverksamhet som bedrivs i linje med gällande rätt. I samband med tillståndsgivning enligt ordningslagen kontrolleras att alla nödvändiga tillstånd finns och att allt som rör djuren har besiktigats och godkänts inför säsongen. Frågan faller utanför den kommunala beslutande-rätten. Vilka djur som får kringföras för uppvisning regleras i 35 § djur-skyddsförordningen. Beslutet strider mot bestämmelsen om likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen. Eftersom det finns en rasistisk komponent i ärenden som rör cirkus är det extra viktigt att hålla strikt på likabehandlingsprincipen.

**Jan Dahlqvist** yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Kommunen har överskridit sina befogenheter och beslutet strider mot lag och annan författning. Genom beslutet har kommunen på ett godtyckligt sätt påtagit sig uppgiften att fastställa vilka djur som är domesticerade, vilket ankommer på annan myndighet att avgöra. Kommunen äger och råder över platser som är lämpliga för cirkusändamål och har monopolställning med hänsyn till att alternativa platser inte finns. Kommunens beslut strider mot konkurrenslagens intentioner.

**Västerviks kommun** bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Ordningslagen tar sikte på ordning och säkerhet. Förarbetena till



ordningslagen anger att de lokala föreskrifterna inte får angå annat än ordning på offentlig plats, t.ex. störning i trafiken eller liknande ordningsfrågor som syftar till att tillgodose kommunens intresse som fastighetsägare. Västerviks kommun får inte införa lokala föreskrifter i frågor där bemyndigande saknas i lag eller annan författning att reglera frågan. Djurskyddsfrågor regleras i djurskyddsförordningen. I den delar regeringen ut föreskriftsrätt och kontrollrätt till Jordbruksverket. Det överklagade beslutet rör vilka djur som ska tillåtas vid cirkusevenemang. Kommunen är medveten om att sjölejon är ett sådant djur som omfattas av förteckningen på de djur som får visas på cirkus enligt 35 § djurskyddsförordningen. De djur som omnämns i motionen utgör exempel på djur som ska förbjudas.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900) framgår bl.a. att ett beslut ska upphävas, 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 överskridit sina befogenheter,
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vidare anges i 10 kap. 8 § tredje stycket samma lag att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe.

Förvaltningsrättens prövning i målet är begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet är olagligt i något avseende som åberopats av klaganden. Vid laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen kan domstolen inte bedöma lämpligheten i beslutet, utan endast om det är olagligt.

**Förvaltningsrättens bedömning**

*Strider beslutet mot ordningslagen (1993:1617)?*

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 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 inkräkta på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen framgår bl.a. att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas.

Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen

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.

Det överklagade beslutet innebär att kommunen fortsättningsvis kommer att neka upplåtelse av mark till cirkusverksamhet eller liknande där icke-domesticerade djur ingår. Om tillståndsärendet avser upplåtelse av mark som utgör offentlig plats kan kommunen endast avstyrka sådant tillstånd med stöd av vetorätten i 3 kap. 2 § ordningslagen. Kommunen kan dock endast använda sin vetorätt i de enskilda fall då Polismyndigheten inhämtat kommunens yttrande. Det överklagade beslutet kan inte hänföras till något



specifikt tillståndsärende. Mot bakgrund av beslutets generella karaktär kan det inte tillmätas annan innebörd än att kommunfullmäktige velat erinra om att framtida markupplåtelse till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang kommer att avstyrkas. Det ligger inom kommunfullmäktiges befogenhet att göra ett sådant uttalande (jfr. RÅ 1979 Ab 132).

I ordningslagen anges inte under vilka förutsättningar kommunen får avstycka upplåtelse av en offentlig plats med stöd av vetorätten. Av förarbeten till ordningslagen framgår dock bl.a. följande. Kommunernas uppgifter inom byggnads-, plan-, miljö- och trafikområdet medför att de har viktiga intressen att bevaka när det gäller att upplåta offentliga platser för andra ändamål än de som området har avsatts för. Polismyndighetens huvudsakliga uppgift är att bevaka ordningssynpunkter i samband med användningen av offentliga platser. Kommunen å sin sida har mera övergripande samhällsintressen att bevaka i detta sammanhang. Vidare måste de politiska målsättningarna i en kommun tillåtas spela roll för kommunens ställningstagande till ianspråktagande av offentlig plats för något annat ändamål än det för vilket området avsatts (prop. 1992/93:210 s. 107 f.).

Kommunens vetorätt får mot bakgrund av vad som anges i förarbetena anses vara vidsträckt. Härvid måste även beaktas att Polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om att få ta i anspråk en offentlig plats enligt 3 kap. 26 § första stycket ordningslagen inte får överklagas, om det föranletts av ett avstyrkande från kommunen enligt 3 kap. 2 § samma lag. Det får därmed anses stå kommunen fritt att använda sin vetorätt på det sätt som föranleds av det överklagade beslutet. Beslutet strider därmed inte mot ordningslagen.

*Strider beslutet mot 35 § djurskyddsförordningen (1988:539)?*

I 35 § första stycket djurskyddsförordningen anges att djur inte får föras omkring och förevisas offentligt i menagerier. Av andra och tredje styckena framgår att vissa angivna djur inte heller på annat sätt får föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt, eller visas vid föreställning eller i något annat sammanhang. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattas av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet innehåller inte något förbud avseende rätten att förevisa djur på cirkus. Beslutet strider därmed inte mot djurskyddsförordningen.

*Övrigt*

I 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Vad Janne Näsström har anfört visar inte att kommunen har fattat det överklagade beslutet i strid mot den angivna bestämmelsen. Vad de klagande i övrigt har anfört utgör omständigheter som avser beslutets lämplighet. Sådana omständigheter kan inte beaktas inom ramen för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslutet är inte olagligt på någon grund som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därmed avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D).

Annika Lowén

Lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Ulf Broström och Robert Tholén deltagit. Föredragande har varit Julia Hansson.



Bilaga 2

## Kammarrätt, 2017-965

KAMMARRÄTTEN	DOM	Mål nr 965-17
I JÖNKÖPING	2017-10-23	
	Jönköping	

### KLAGANDE

1. [Man 1, född 1945, adress]
2. [Man 2, född 1958, adress]

### MOTPART

Västerviks kommun

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 28 mars 2017 i mål nr 7570-16, se bilaga A

### SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

---

### KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandena.

---

### YRKANDEN M.M.

[Man 1] yrkar att Västerviks kommuns beslut och förvaltningsrättens dom ska upphävas och uppger till stöd för sin talan bl.a. följande. Kommunen har överskridit sin befogenhet, beslutat i något som inte är en kommunal angelägenhet och tagit beslut i strid med lag och annan författning. Genom beslutet har kommunen på ett godtyckligt sätt tagit sig an uppgiften att fastställa vilka djur som är domesticerade och vilka som inte är det, en bedömning som åligger annan myndighet än kommunen. Västerviks kommun råder dessutom ensam över lämpliga platser för cirkusföreställningar och kan förhindra föreställningar med visst innehåll. Det är fråga om en monopolliknande ställning som strider mot konkurrenslagen (2008:579) och dess intentioner.

[Man 2] yrkar även han att Västerviks kommuns beslut och förvaltningsrättens dom ska upphävas. Till stöd för sin talan uppger han bl.a. att kommunen av skäl som saknar grund har valt att peka ut just cirkusföreställningar som särskilt klandervärd verksamhet.

Västerviks kommun anser att överklagandena ska avslås.

### SKÅLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att det som huvudregel krävs tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617) för att anordna en cirkusföreställning på offentlig plats. En ansökan om tillstånd ska göras till Polismyndigheten, som i sin tur ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd beviljas. Om kommunen avstyrker ansökan, får Polismyndigheten inte meddela tillstånd. Polismyndighetens beslut får i sådana fall inte heller överklagas, men kommunens beslut om yttrande som ligger till grund för avslagsbeslutet kan angripas genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Som följer av ordningslagen ingår det i den kommunala kompetensen att ta ställning i frågor om allmänna sammankomster på offentliga platser och det ligger inom kommunfullmäktiges befogenhet att göra detta.

Det överklagade beslutet är enligt kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll inte avsett att uppfattas som en kommunal föreskrift. Beslutet har inte heller föranletts av att Polismyndigheten har begärt yttrande från kommunen. Kammarrätten instämmer därför i förvaltningsrättens bedömning att beslutet inte kan tillmätas någon annan betydelse än att kommunen i framtiden – om Polismyndigheten inhämtar ett yttrande

från kommunen – kommer att avstyrka viss markupplåtelse. Beslutet får därmed anses vara en opinionsyttring som inte har någon egentlig rättslig verkan. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att det inte heller är visat att beslutet strider mot lag eller annan författning. Vad [man 1] och [man 2] har anfört medför därmed inte att det finns skäl för kammarrätten att upphäva beslutet. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Kammarrättsråden Ola Holmén (ordförande), Hans-Olof Hallböck och tf. kammarrättsassessorn Anna Ekman (referent) samt [två särskilda ledamöter] har deltagit i avgörandet.

Föredragande: [Föredraganden]

---

FÖRVALTNINGSRÄTTEN	DOM	Mål nr
I LINKÖPING	2017-03-28	7570-16
	Linköping	

#### KLAGANDE

1. [Man 2, född 1958, adress]

2. [Man 1, född 1945, adress]

#### MOTPART

Västerviks kommun  
593 80 Västervik

#### ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Västerviks kommuns beslut den 31 oktober 2016, diarienummer 2015/353-109, Kf § 200

#### SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

#### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

#### YRKANDEN M.M.

Kommunfullmäktige i Västerviks kommun beslutade den 31 oktober 2016 att anta en motion om vilda djur på cirkus och därmed inte bevilja markupplåtelse till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang.

**[Man 2]** yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Marken som upplåts för cirkus utgör offentlig plats och kommunen kan bara avstyrka upplåtelse med stöd av ordningslagen. Kommunen har ingen laglig rätt att stoppa näringsverksamhet som bedrivs i linje med gällande rätt. I samband med tillståndsgivning enligt ordningslagen kontrolleras att alla nödvändiga tillstånd finns och att allt som rör djuren har besiktigats och godkänts inför säsongen. Frågan faller utanför den kommunala beslutanderätten. Vilka djur som får kringföras för uppvisning regleras i 35 § djurskyddsförordningen. Beslutet strider mot bestämmelsen om likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen. Eftersom det finns en rasistisk komponent i ärenden som rör cirkus är det extra viktigt att hålla strikt på likabehandlingsprincipen.

**[Man 1]** yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Kommunen har överskridit sina befogenheter och beslutet strider mot lag och annan författning. Genom beslutet har kommunen på ett godtyckligt sätt påtagit sig uppgiften att fastställa vilka djur som är



domesticerade, vilket ankommer på annan myndighet att avgöra. Kommunen äger och råder över platser som är lämpliga för cirkusändamål och har monopolställning med hänsyn till att alternativa platser inte finns. Kommunens beslut strider mot konkurrenslagets intentioner.

**Västerviks kommun** bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Ordningslagen tar sikte på ordning och säkerhet. Förarbetena till ordningslagen anger att de lokala föreskrifterna inte får angå annat än ordning på offentlig plats, t.ex. störning i trafiken eller liknande ordningsfrågor som syftar till att tillgodose kommunens intresse som fastighetsägare. Västerviks kommun får inte införa lokala föreskrifter i frågor där bemyndigande saknas i lag eller annan författning att reglera frågan. Djurskyddsfrågor regleras i djurskyddsförordningen. I den delar regeringen ut föreskriftsrätt och kontrollrätt till Jordbruksverket. Det överklagade beslutet rör vilka djur som ska tillåtas vid cirkusevenemang. Kommunen är medveten om att sjölejon är ett sådant djur som omfattas av förteckningen på de djur som får visas på cirkus enligt 35 § djurskyddsförordningen. De djur som omnämns i motionen utgör exempel på djur som ska förbjudas.

#### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

- Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900) framgår bl.a. att ett beslut ska upphävas, 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 överskridit sina befogenheter,
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vidare anges i 10 kap. 8 § tredje stycket samma lag att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe.

Förvaltningsrättens prövning i målet är begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet är olagligt i något avseende som återopats av klaganden. Vid laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen kan domstolen inte bedöma lämpligheten i beslutet, utan endast om det är olagligt.

- Förvaltningsrättens bedömning

- - Strider beslutet mot ordningslagen (1993:1617)?

Enligt 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen 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. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen framgår bl.a. att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas.

Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen

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 kvartermark 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.

Det överklagade beslutet innebär att kommunen fortsättningsvis kommer att neka upplåtelse av mark till cirkusverksamhet eller liknande där icke-domesticerade djur ingår. Om tillståndsärendet avser upplåtelse av mark som utgör offentlig plats kan kommunen endast avstyrka sådant tillstånd med stöd av vetorätten i 3 kap. 2 § ordningslagen. Kommunen kan dock endast använda sin vetorätt i de enskilda fall då Polismyndigheten inhämtat kommunens yttrande. Det överklagade beslutet kan inte hänföras till något specifikt tillståndsärende. Mot bakgrund av beslutets generella karaktär kan det inte tillmätas annan innebörd än att kommunfullmäktige velat erinra om att framtida markupplåtelse till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang kommer att avstyrkas. Det ligger inom kommunfullmäktiges befogenhet att göra ett sådant uttalande (jfr. RÅ 1979 Ab 132).

I ordningslagen anges inte under vilka förutsättningar kommunen får avstyrka upplåtelse av en offentlig plats med stöd av vetorätten. Av förarbetena till ordningslagen framgår dock bl.a. följande. Kommunernas uppgifter inom byggnads-, plan-, miljö- och trafikområdet medför att de har viktiga intressen att bevaka när det gäller att upplåta offentliga platser för andra ändamål än de som området har avsatts för. Polismyndighetens huvudsakliga uppgift är att bevaka ordningssynpunkter i samband med användningen av offentliga platser. Kommunen å sin sida har mera övergripande samhällsintressen att bevaka i detta sammanhang. Vidare måste de politiska målsättningarna i en kommun tillåtas spela roll för kommunens ställningstagande till ianspråktagande av offentlig plats för något annat ändamål än det för vilket området avsatts (prop. 1992/93:210 s. 107 f.).

Kommunens vetorätt får mot bakgrund av vad som anges i förarbetena anses vara vidsträckt. Härvid måste även beaktas att

Polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om att få ta i anspråk en offentlig plats enligt 3 kap. 26 § första stycket ordningslagen inte får överklagas, om det föranletts av ett avstyrkande från kommunen enligt 3 kap. 2 § samma lag. Det får därmed anses stå kommunen fritt att använda sin vetorätt på det sätt som föranleds av det överklagade beslutet. Beslutet strider därmed inte mot ordningslagen.

- - Strider beslutet mot 35 § djurskyddsförordningen (1988:539)?

I 35 § första stycket djurskyddsförordningen anges att djur inte får föras omkring och förevisas offentligt i menagerier. Av andra och tredje styckena framgår att vissa angivna djur inte heller på annat sätt får föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt, eller visas vid föreställning eller i något annat sammanhang. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattas av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet innehåller inte något förbud avseende rätten att förevisa djur på cirkus. Beslutet strider därmed inte mot djurskyddsförordningen.

- - Övrigt

I 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Vad [man 2] har anfört visar inte att kommunen har fattat det överklagade beslutet i strid mot den angivna bestämmelsen. Vad de klagande i övrigt har anfört utgör omständigheter som avser beslutets lämplighet. Sådana omständigheter kan inte beaktas inom ramen för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslutet är inte olagligt på någon grund som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1D).

Annika Lowén  
Lagman

I avgörandet har även [två särskilda ledamöter] deltagit. Föredragande har varit [föredraganden].