

Kammarrätt, 2014-1889

KAMMARRÄTTEN DOM Mål nr 1889-14
I SUNDSVALL 2015-03-25
 Sundsvall

KLAGANDE

Gävle kommun
801 84 Gävle

MOTPART

[Mannen, född 1978, adress]

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Faluns dom den 1 juli 2014 i mål nr 1612-14, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom på det sätt att kommunfullmäktiges beslut inte ska upphävas.

YRKANDEN M.M.

GÄVLE KOMMUN yrkar att kommunfullmäktiges beslut den 24 februari 2014 att göra Gävle till en fristadskommun ska stå fast. Till stöd för sin talan anför kommunen i huvudsak följande.

Fristadsverksamheten syftar till att värna yttrandefriheten och försvara det fria ordet genom att ge en förföljd författare eller konstnär en möjlighet att utöva sitt yrke i en trygg miljö, som erbjuder goda levnads- och arbetsvillkor. Alla svenska fristäder och en region är medlemmar i ICORN (International Cities of Refuge Network). Fristadsprogrammet drivs av enskilda städer och ICORN är en samarbelsorganisation för städerna.

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens kulturråd anför bl.a. följande. Statens kulturråd ska i internationella sammanhang främja kulturens roll för yttrandefrihet och demokratisering. En annan uppgift är att verka för fler fristäder för förföljda konstnärer och för att de fristadskonstnärer som finns i Sverige ska få möjlighet att bli en del av offentligheten. Uppdraget ska genomföras i samverkan med berörda myndigheter och organisationer och med kommuner och landsting.

Utrikes- och biståndspolitik hör traditionellt till det statliga ansvarsområdet. Inom kulturområdet gör däremot både kommunerna, landstingen och staten insatser. Gränsen för vad som ska anses som en kommunal, delad eller statlig angelägenhet varierar från en tid till annan. I Sverige är det främst grundlagarna som ska garantera respekten för mänskliga rättigheter. Dessutom har Sverige anslutit sig till bl.a. EU:s och FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. De centrala FN-konventionerna har numera en så bred anslutning och universell acceptans att de kan ge uttryck för en internationell sedvanerätt. Att ge ett generellt uttryck på kommunal nivå för att stå bakom yttrandefriheten kan därför inte vara av sådan utrikespolitisk karaktär att det skulle vara en enbart statlig angelägenhet. ICORN:s styrdokument för nätverket har inte för avsikt att rikta kritik eller synpunkter mot hur enskilda stater hanterar yttrandefriheten utan är av mycket generell karaktär. Att föra dialog med, reagera och agera mot enskilda stater är däremot traditionell utrikespolitik och förbehållet regeringen.

Syftet med att vara fristadskommun och medlem i ICORN är att främja yttrandefriheten som mänsklig rättighet på lokal nivå. Mänskliga rättigheter måste vara en fråga som berör i princip alla politikerområden och inte enbart utrikespolitiken. Fristadsprogrammet och medlemskapet i ICORN är helt i överensstämmelse med den svenska utrikespolitiken men förverkligas inte genom de åtgärder som är förbehållna regeringen. Regeringen understryker i sin handlingsplan för de mänskliga rättigheterna att kommunerna och landstingen har en viktig roll och ett stort ansvar för att Sverige ska kunna fullfölja sina åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kommunfullmäktiges beslut att göra Gävle till en fristadskommun och bli medlem i ICORN bör anses som en kommunal angelägenhet och falla inom ramen för den kommunala kompetensen.

[MANNEN] har förelagts att svara i målet men inte avhört.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga lagrum och förarbetsuttalanden framgår av förvaltningsrättens dom.

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 148-149) anges i huvudsak följande. På vissa områden, t.ex. inom kulturen, sammanfaller kommunernas och landstingens kompetens. I sådana fall finns inga hinder mot att både kommuner och landsting tar sig an samma slags angelägenheter. Gränserna för uppgiftsfördelningen mellan olika offentliga organ har i viss mån mjukats upp på senare år genom särskild lagstiftning.

I förarbetena till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (prop. 2008/09:21 s. 29) anges i huvudsak följande. Det finns områden som allmänt sett är en exklusiv angelägenhet för staten, t.ex. utrikes- och biståndspolitik. Genom speciallagstiftning finns emellertid vissa begränsade kommunala befogenheter inom dessa områden, t.ex. genom lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Vidare finns samhällseliga angelägenheter som kan betecknas som både statliga och kommunala. Inom kulturområdet gör t.ex. både kommunerna, landstingen och staten insatser och det är ofta aktuellt med en spridning av verksamheten utanför den egna kommunen och det egna landstinget. Regeringen har också på senare år allt tydligare uppmuntrat till ökad samverkan mellan statliga och kommunala aktörer. En kartläggning visar att ansvarsskiften har skett i olika riktningar.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 1990 ref. 9 prövat lagligheten av ett beslut av kommunfullmäktige att dels förklara kommunen som kärnvapenfri zon, dels ta emot främmande örlogsfartyg endast om dessa uttryckligen garanterar att de inte medför kärnvapen. Beslutet bedömdes i båda leden ha karaktären av opinionsyttring på det utrikespolitiska området och föll därför i sin helhet utanför den kommunala kompetensen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera rättsfall (se bl.a. RÅ 1969 ref. 52, RÅ 1982 Ab 86 och RÅ 1983 2:71) prövat beslut att undvika sydafrikanska varor vid kommunala upphandlingar. Besluten har inte betraktats som allmänna rekommendationer i syfte att uppnå ändamålsenliga upphandlingar utan i stället som utrikespolitiska manifestationer i syfte att uttrycka sitt ogillande av den sydafrikanska apartheidpolitiken. Besluten innebär därför att kommunerna överskred sin kompetens.

I rättsfallet RÅ 1980 Ab 24 har Högsta förvaltningsdomstolen prövat lagligheten av ett beslut av kommunfullmäktige att ur anslaget till utomstående inrättningar bevilja Sällskapet Sverige-Sovjetunionen ett bidrag på 2 000 kr.

Bidraget bedömdes vara avsett för förbundets lokalorganisation för främjande av den rent kulturella verksamhet som bedrevs enligt stadgarna. Kommunfullmäktige hade därför inte överskridit sin befogenhet och beslutet var lagligt.

- Kammarrättens bedömning

Kammarrätten finner, liksom förvaltningsrätten, att kommunfullmäktiges beslut inte är olagligt på grund av att beredningen skulle ha varit bristfällig eller att beslutet skulle innebära understöd till enskild.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att ett beslut om medlemskap i ICORN är ett beslut inom kulturområdet men att det också tangerar det utrikespolitiska området i och med att beslutet innebär att viss kritik riktas mot bildkonstnärers förhållanden i sitt hemland. Den omständigheten att det är ICORN och inte Gävle kommun som sköter såväl urval som kriterierna för att bli antagen innebär dock att det inte är kommunen som är budskapets avsändare. Kommunen kan inte heller välja bildkonstnärer från ett visst land utan får välja bland de bildkonstnärer som ICORN anser lämpliga. Det ger kommunen ett begränsat inflytande i urvalsprocessen. Det är därmed inte fråga om ett sådant mer direkt ställningstagande till ett annat lands förhållanden som det är fråga om i de redovisade rättsfallen där en kommun ville förklara kommunen som en kärnvapenfri zon respektive att undvika varor från ett visst land. Kammarrätten anser således att inslaget av utrikespolitik när Gävle kommun ämnar ansöka om medlemskap i ICORN för att kunna ta emot en bildkonstnär är av ett så indirekt slag att beslutet inte är olagligt.

Sammanfattningsvis finner kammarrätten att det som [mannen] åberopat till stöd för sitt överklagande av kommunfullmäktiges beslut inte innebär att beslutet ska upphävas enligt 10 kap. 8 § kommunallagen. Kommunens överklagande ska således bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 2).

Mats Törnered Carina Ferm Brodén Jan Karlsson

Stipendieformen innebär också att det inte är skattepliktigt. Författare som i sitt hemland är utsatt för hot eller förföljelse pga. att hon eller han uttrycker sina åsikter genom sitt professionella, konstnärliga arbete har möjlighet att ansöka hos ICORN om att bli frisladsförfattare.

Kultur- och fritidsnämnden beslutade

- att ställa sig bakom motionen om att göra Gävle till fristadskommun med inriktning mot bildkonstnärer som har väldokumenterat behov av fristad,
- att föreslå till fullmäktige att uppdra åt kultur- och fritidsnämnden, under förutsättning av finansiering sker av fullmäktige, att initiera residensprogrammet Fristad,
- att Gävle ansöker om medlemskap i ICORN, samt
- att föreslå fullmäktige att utöka budgetramen för kultur- och fritidsnämnden med 300 000 kronor per år för residensprogrammet Fristad.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Fullmäktige beslutade vid sammanträde den 24 februari 2014 (§ 11: Motion (MP) - Gör Gävle till fristadskommun), i enlighet med kommunstyrelsens förslag,

- att bifalla motionen i enlighet med kultur- och fritidsnämndens förslag,
- att redovisning sker inför fullmäktiges februarisammanträde om vem som föreslår och beslutar om vilken konstnär som är aktuell, samt
- att uppmana kultur- och fritidsnämnden att söka medel i donationsfond för detta ändamål och återredovisa resultat till kommunstyrelsen.

YRKANDEN M.M.

[Mannen] överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas då ärendets beredning varit materiellt så bristfälligt att det måste ifrågasättas om kommunallagens (KL) beredningstvång är uppfyllt, då det inte kan anses vara ett stipendium utan ett understöd till enskild och då ett beslut om medlemskap i ICORN är en sådan utrikespolitisk opinionsyttring som faller utanför den kommunala kompetensen. Han anför bl.a. följande till stöd för sin talan. Ärendet har beretts av kultur- och fritidsnämnden och av kommunstyrelsen, det finns ingen anledning att ifrågasätta att ärendet är berett i formell mening. Beslutsmeningarna är dock i flera fall oklara och delvis motstridiga. Vidare har angivits i beslutet att redovisning sker inför fullmäktiges februarimöte, det är oklart vilket år. Detta visar att beredningen varit materiellt så bristfällig att det måste ifrågasättas om KL:s beredningstvång är uppfyllt. Vidare har fullmäktige utlovat ca 10 000 - 14 000 kronor i månaden samt, som det får förstås, fri bostad för en person och dennes familj. Fullmäktige har inte själv uppställt kriterier för att stipendier ska kunna erhållas. Inte heller finns några kriterier för stipendiet som är knutna till Gävle kommuns geografiska område. Det belopp och de kostnader som fullmäktige beslutat om kan inte ses som ett stipendium utan måste anses som understöd till enskild. Någon lag som medger det finns inte. Slutligen ska den svenska utrikespolitiken enligt regeringsformen skötas av regeringen och i förekommande fall av riksdagen. Allmänna utrikespolitiska opinionsyttringar faller utanför den kommunala kompetensen. Enligt ICORN är syftet med fristäder inte enbart att ge stöd till en enskild utan det sänder också en signal till andra författare/konstnärer samt till förtryckande regimer att det finns alternativ till tystnad. Detta visar att ett beslut om medlemskap i ICORN är en utrikespolitisk opinionsyttring. Beslutet bör upphävas.

Gävle kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Det förhållandet att beslutsmeningarna kan vara svåra att tolka gör inte beslutet olagligt. Vidare kan inte systemet med fristadskommun och att som del i det ge ut stipendium likställas med att ge understöd till enskild. Vad som sedan anses som ett allmänt kommunalt intresse kan variera över tid och beroende på samhällets utveckling. Vissa områden anses dock sedan länge ligga inom ramen för kommunernas befogenhet såsom fritidsverksamhet, folkbildning, kultur m.m. De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen i december 2009. Målen ska styra den statliga kulturpolitiken men ska även kunna vägleda kulturpolitiken i kommuner och landsting. Enligt målen ska kulturen vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. Frågan om att vara en fristadskommun är en kommunal angelägenhet. Det kan beskrivas som att främja yttrandefrihet och andra grundläggande rättigheter är en angelägenhet för såväl stat som kommun. Ett sätt är att värna fristadssystemet inom kulturområdet.

SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

- Frågorna i målet

[Mannen] har yrkat att det överklagade beslutet ska upphävas då ärendets beredning varit materiellt så bristfälligt att det måste ifrågasättas om beredningstvånget i KL är uppfyllt, då det inte kan anses vara ett stipendium utan understöd till enskild och då beslut om medlemskap i ICORN är en utrikespolitisk opinionsyttring som faller utanför den kommunala kompetensen.

- Rättsliga utgångspunkter för laglighetsprövning

Av 10 kap. 1 § första stycket KL framgår att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten.

I 10 kap. 8 § första stycket KL anges att ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte kommit till i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vidare anges i 10 kap. 10 § KL att det vid prövningen av överklagandet inte får beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång.

Vid laglighetsprövning enligt KL har kommunmedlemmen bevisbördan för att kommunens beslut är olagligt på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § första stycket KL. I mål om laglighetsprövning är domstolens överprövning av kommunens beslut begränsad till beslutets laglighet och kan således inte omfatta dess lämplighet eller skälighet. Prövningen är begränsad till de omständigheter klaganden hänvisat till före klagofristens utgång.

- Beredningstvänet enligt KL

[Mannen] har anfört att fullmäktiges beslut inte tillkommit i laga ordning pga. att beredningen varit materiellt bristfällig.

Av 5 kap. 26 § KL framgår att innan ett ärende avgörs av fullmäktige ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

Av 5 kap. 28 § andra stycket KL framgår att kommunstyrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning har gjort det.

I förarbetena till KL (prop. 1990/91:117 s. 82 f. och s. 184) uttalas bl.a. följande. Ärendeberedning hos kommuner syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt underlag för besluten. För medborgarnas förtroende för fullmäktige och deras beslut är en allsidig beredning av ärendena av stor betydelse. Styrelsen är i princip sista instans i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen. Vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det enskilda ärendets art. Fullmäktige får bestämma vilka nämnder som ska delta i beredningen. Urvalet måste dock ske på saklig grund. Om det finns skäl för det, får fullmäktige nöja sig med att endast låta en nämnd vars verksamhetsområde berörs bereda ett ärende. Det bör vara tillräckligt att ett ärende beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör. En del ärenden bör på grund av sin karaktär beredas enbart av styrelsen.

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att det alltså är kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för att det finns ett beslutsförslag. Det finns emellertid inte några krav på kvaliteten i beredningen utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillförlitligt underlag för att fatta beslut eller inte.

Förvaltningsrätten anser därför inte att [mannen] har gjort sannolikt att det överklagade beslutet är olagligt i den mening som avses i 10 kap. 8 § KL. Det saknas således skäl att upphäva det överklagade beslutet på denna grund.

- Understöd till enskild

[Mannen] har vidare anfört att det inte kan anses vara fråga om ett stipendium utan att fullmäktiges beslut måste vara att anses som understöd till enskild bl.a. då fullmäktige inte har uppställt några kriterier för att stipendier ska kunna erhållas. Det finns ingen speciallagstiftning som tillåter detta, varför beslutet, enligt klaganden, är olagligt.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i den grundläggande kompetensregeln i 2 kap 1 § KL ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd till enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas (prop. 1990/91:117, s. 148). Undantag från förbudet finns i viss speciallagstiftning, t.ex. socialtjänstlagen.

I sammanhanget har förvaltningsrätten noterat att frågan om kommunala studiebidrag var att anse som understöd i vanlig mening berördes redan vid 1948 års kompetensreform. Då uttalades att sådana bidrag ansågs godtagbara om de inte hade karaktären av rena understöd och om de utdelades inom ramen för en plan som fastställdes på förhand och till en verksamhet som kommunerna ägde främja (SOU 1947:53, s. 41 ff. och s. 86 ff. samt prop. 1948/140, s. 74 ff). Någon rättspraxis som närmare belyser frågan om en kommuns möjlighet att ge stipendium synes dock inte finnas.

Av utredningen i målet framgår att ICORN är en organisation där medlemmarna utgörs av fristäder. Författare som i sitt hemland är utsatta för hot eller förföljelse pga. att hon eller han uttrycker sina åsikter genom sitt professionella, konstnärliga arbete har möjlighet att ansöka hos ICORN om att bli fristadsförfattare. ICORN gör sedan en grundlig utredning för att bedöma om den sökande verkligen har behov av fristad. När en stad sedan vill bjuda in en konstnär ger ICORN staden förslag på författare eller konstnärer. De städer som är medlemmar i ICORN förbinder sig att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna ta emot en gästförfattare till staden (det kan också vara andra konstformer), ge författaren och dess familj lämplig bostad, ge författaren lämpligt månatligt stipendium för perioden (ca 10 000 - 14 000 kr/mån), hjälpa författaren att få access till lokalsamhället såväl socialt som professionellt och utse en koordinator som stödjer författaren i juridiska och

praktiska frågor.

Förvaltningsrätten noterar att ICORN:s metod för att välja ut vilka sökande som ska anses ha behov av fristad i sig i vart fall innebär att de aktuella medlen endast betalas ut i enlighet med av ICORN i förväg uppställda kriterier. Enligt förvaltningsrättens mening talar bl.a. detta för att det snarare är fråga om ett stipendium än understöd till enskild. I vart fall anser förvaltningsrätten att [mannen] inte kan anses ha gjort sannolikt att det överklagade beslutet i aktuellt hänseende skulle vara olagligt på den grunden att det måste anses vara understöd till enskild. Skäl att upphäva det överklagade beslutet på denna grund saknas således också.

- Kommunal angelägenhet

[Mannen] har slutligen anfört att det överklagade beslutet är olagligt på den grunden att kommunens beslut om att bli medlem i ICORN är en utrikespolitisk opinionsyttring som faller utanför den kommunala kompetensen, då syftet med ICORN är att ge en signal till förtryckande regimer om att det finns alternativ till tystnad.

Kommunen anför i stället att beslutet att göra Gävle till en fristadskommun är en del av kulturområdet och att det således faller inom den kommunala kompetensen.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis, mot bakgrund av vad som framkommer i t.ex. betänkande 2012/13:KrUll Kulturskaparnas villkor och kultur i den offentliga miljön och riksdagens beslut om bifall till utskottets förslag den 29 maj 2013 om att säga nej till ett antal motioner på kulturområdet, att det finns och har funnits en övertygelse om att kommunala beslut att göra städer till fristäder faller inom den kommunala kompetensen. Frågan har såvitt förvaltningsrätten känner till emellertid ännu inte varit föremål för domstolsprövning.

Enligt 2 kap. 1 § KL får en kommun själv ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av stat, en annan kommun eller någon annan.

Av uttalanden i förarbetena till KL (jfr. prop. 1990/91:117, s. 148.) framgår att om det med hänsyn till arten av ett ändamål anses vara ett allmänt intresse att kommunen främjar ändamålet är kommunen berättigade till detta även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens område eller medlemmar direkt till godo. Allmänintresset förutsätter alltså inte att ett kvantitativt betydande behov är för handen. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med angelägenheten.

Trots att fullmäktiges beslut om medlemskap i ICORN i och för sig är ett beslut inom kulturområdet kan förvaltningsrätten inte bortse ifrån att ett av de angivna syftena med ICORN:s verksamhet är att ge en signal till bl.a. förtryckande stater om att det finns ett alternativ till tystnad. Beslut som skickar sådana signaler måste enligt förvaltningsrätten anses vara av utrikespolitisk karaktär. Med utrikespolitik avses den politik som Sverige för gentemot andra stater, i syfte att tillgodose sina intressen. Genom utrikespolitiken strävar Sverige efter att uppnå säkerhetsmål, välfärds mål och ideologiska mål. Utrikespolitik är en statlig angelägenhet. De begränsade kommunala befogenheterna på det utrikespolitiska området är beroende av speciallagstiftning.

I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns det bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt KL. I 1 kap. 2 § nämnda lag finns det ett antal undantag från kravet på kommunal anknytning. Förvaltningsrätten anser inte att något av undantagen i denna lag är tillämpligt i förevarande mål. Förvaltningsrätten har inte heller funnit någon annan tillämplig speciallagstiftning som medger en kommun rätten att fatta beslut om medlemskap i ICORN.

Förvaltningsrätten har visserligen noterat att riksdagen i de kulturpolitiska målen som beslutades 2009 och som ska styra den statliga kulturpolitiken men även inspirera och vägleda politiken i kommuner och landsting bl.a. nämner att kulturpolitiken ska främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan inom kulturområdet. Det finns enligt förvaltningsrätten emellertid inget stöd i detta politiska dokument för att kommuner ska kunna fatta beslut av utrikespolitisk karaktär. Fullmäktiges beslut ska därför upphävas på den grunden att beslutet att Gävle kommun ska ansöka om medlemskap i ICORN faller utanför den kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § KL och därför är olagligt enligt 10 kap. 8 § KL.

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

Mona Aldestam
tf rådman

I avgörandet har även [två särskilda ledamöter] deltagit.