



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
Enhet 2
Föredraganden
Zofie Lundberg

DOM
2014-07-01
Meddelad i
Falun

Mål nr
1612-14

KLAGANDE

Gref Lars Ingvar DANIEL Kvarnlöf, 780120-7130
Falkvägen 13 G
802 64 Gävle

MOTPART

Gävle kommun
801 84 Gävle

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Gävle kommuns beslut 2014-02-24, diariern §11

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver kommunfullmäktige i Gävle kommuns beslut från den 24 februari 2014, diariern § 11: Motion (MP) – Gör Gävle till fristadskommun.

Dok.Id 112702

Postadress Box 45 S-791 21 Falun	Besöksadress Kullen 4	Telefon 023-383 00 00 E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se	Telefax 023-383 00 80	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:00
---	---------------------------------	---	---------------------------------	--

BAKGRUND

Vid kommunfullmäktige i Gävle kommuns (fullmäktiges) sammanträde den 27 maj 2013, § 83, väckte miljöpartiet de gröna en motion med rubriken ”Motion (MP) – Gör Gävle till fristadskommun”, i vilken det framgår bl.a. följande. Som fristadskommun ansvarar kommunen för bl.a. uppehälle och bostad under två år för den som har en fristadsplats. Det finns flera internationella organisationer som arbetar för att främja, skydda och försvara konstnärlig yttrandefrihet, mötesfrihet, tankefrihet och åsiktsfrihet inom alla uttrycksformer. En viktig del i arbetet är att skapa fristadskommuner för förföljda kulturutövare. De flesta fristäder som skapats gäller författare. De senaste årens utveckling på bildkonstens område gör att även fristadsplatser bör prövas för konstnärer. Gävle kommun kan bli den första kommun i Europa som skapar en plats för bildkonstnärer. Det skulle föra fristadsrörelsen framåt, samtidigt som Gävle kommun skulle uppmärksammas i vida kretsar. Miljöpartiet de gröna (miljöpartiet) föreslår att Gävle kommun inrättar en fristadsplats för en bildkonstnär och att en utredning görs för att klarlägga villkor och mål för en fristadsplats.

”Motion (MP) – Gör Gävle till fristadskommun” remitterades till kultur- och fritidsnämnden som besvarade remissen med ett yttrande, av vilket det framgår bl.a. följande. Enkelt uttryckt innebär fristadsprogrammet att städer och regioner under en period bjuder in en författare som inte har möjlighet att fritt verka i sitt hemland. År 2005 bildades ICORN, en gemensam organisation där medlemmar utgörs av fristäderna. Nätverket växer ständigt. Enligt ICORN är syftet med fristäder inte enbart att ge stöd till en enskild individ, det sänder också en signal till andra författare/konstnärer samt till förtryckande myndigheter och regimer att det finns alternativ till tystnad. Det handlar om att säkra yttrandefriheten. Genom fristäder kan författare och konstnärer fortsätta att uttrycka sig fritt, de är i säkerhet och inte tystade. Grundfinansieringen brukar komma från respektive stads

kommunstyrelse via kulturnämnd eller motsvarande och beräknas uppgå till 300 000 kronor per år. Det är viktigt att stödet till konstnären är och kallas stipendium så att det inte blandas samman med rent understöd. Stipendieformen innebär också att det inte är skattepliktigt. Författare som i sitt hemland är utsatt för hot eller förföljselse pga. att hon eller han uttrycker sina åsikter genom sitt professionella, konstnärliga arbete har möjlighet att ansöka hos ICORN om att bli fristadsförfattare.

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.

Daniel Kvarnlöf 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 prägla samhällets utveckling. Frågan om att vara en fristadskommun är en kommunal angelägenhet. Det kan beskrivas som att frågan om att främja yttrandefrihet och andra grundläggande rättigheter är en angelägenhet för såväl stat som kommun. Ett sätt är att värna fristadssystemet inom kulturområdet.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågorna i målet

Daniel Kvarnlöf har yrkat att det överklagade beslutet ska upphävas då ärendets beredning varit materiellt så bristfälligt att det måste ifrågasättas om beredningstvävet 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

Daniel Kvarnlöf 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 Daniel Kvarnlöf 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

Daniel Kvarnlöf 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 Daniel Kvarnlöf 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

Daniel Kvarnlöf 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:KrU11 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 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 3109/1C).

Mona Aldestam
tf rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Torbjörn Aulin och Stefan Jakobsson deltagit.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.