



KLAGANDE

Staffanstorps kommun

MOTPART

Sture Nilsson, 19380509-1638

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 10 juli 2018 i mål nr 139-18, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Staffanstorps kommun yrkar att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och anför bl.a. följande.

Kommunfullmäktige har i kommunpolicy och mandatperiodbeställning uppdragit till nämnderna att svara för att åtgärder, med inriktning på alla boende och verksamma i kommunen, vidtas för att kommunen ska erbjuda ett tryggt samhälle, ha en trygg närmiljö och vara en trygg och säker kommun. Kommunfullmäktige anslår årligen medel i budget till kommunstyrelsen för dess prognostiserade kostnader för sådana trygghets- och säkerhetsfrämjande åtgärder som ska vidtas för måluppfyllelse.

Enligt 3 kap. 12 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, får kommunfullmäktige i samband med att budget beviljas uppdra till nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller generella beslut om verksamheten som fullmäktige bestämt (finansbemyndigande).

Bestämmelsen är helt fristående från regeln att kommunfullmäktige ska besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Enbart i de fall när fullmäktige lämnar ett delegationsuppdrag i ett visst ärende eller i en ärendekategori är det av betydelse om ärendet är av principiell beskaffenhet eller inte. Kommunfullmäktige ska därmed inte vara förbehållen någon beslutanderätt i de frågor som en nämnd avgör inom ramen för ett lämnat finansbemyndigande. Det finns inga särskilda krav på hur ett finansbemyndigande ska vara utformat och det krävs inte heller att kommunfullmäktige har uppställt villkor om att mätbara resultat ska åstadkommas i verksamheten eller att genomförd verksamhet ska vara föremål för särskild utvärdering.

Det finns ett sådant finansbemyndigande som innebär en rätt för kommunstyrelsen att själv fatta de beslut som påkallas för måluppfyllelse av kommunfullmäktiges beslut. Att kommunstyrelsen också haft en skyldighet att självständigt verkställa kommunfullmäktiges målbeslut att bedriva trygghets- och säkerhetsfrämjande arbete framgår av såväl 3 kap. 14 § KL, som punkt 1.1 i de av kommunfullmäktige antagna gemensamma riktlinjerna för kommunens nämnder, där det bl.a. föreskrivs att nämnderna har att ”se till så att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som fullmäktige har bestämt”.

Det överklagade beslutet avser också sådan förvaltning som det enligt 3 kap. 13 § KL finns ett principförbud för kommunfullmäktige att befatta sig med. Om det inte hade funnits ett finansbemyndigande skulle det ändå

inte vara en angelägenhet för kommunfullmäktige att avgöra förvaltningsfrågor som rör kommunens tjänstemannaorganisation eller organisatoriska indelning av verksamheter.

En kommun är en politisk organisation, vilket innebär att samtliga av politiskt organ fattade beslut undantagslöst är grundade på överväganden, ställningstaganden och bedömningar av enbart politiskt slag. Det ”politiska momentet” är således alltid dominerade vid varje nämndavgörande.

Även om det hade varit möjligt att pröva det överklagade beslutet enligt 3 kap. 9 § KL kan uppbyggnad av en särskild tjänstemannaorganisation för kompetensenlig kommunal verksamhet aldrig anses vara en principiell fråga.

Sture Nilsson anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det kan inte ligga inom kommunstyrelsens befogenhet att i stort sett utan beredning skapa en ny enhet med en säkerhetschef och sex till sju ordningsvakter och en klart uttalad polisiär inriktning utifrån ett allmänt uttalat mål om medborgarnas säkerhet. Målstyrning kräver att resultatet ska kunna utvärderas. Det kan det inte.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Det aktuella beslutet gäller uppbyggnad och införande av en ny organisation med kommunala ordningsvakter.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det rör sig om ett ärende av principiell beskaffenhet där beslutanderätten finns hos kommunfullmäktige och att det därför inte är möjligt för kommunfullmäktige att delegera ärendet. Även i frågor som rör förvaltning är det kommunfullmäktiges ansvar att besluta i ärenden som rymmer frågor av principiell beskaffenhet (jfr HFD 2016 ref. 28).

Kammarrätten instämmer också i förvaltningsrättens bedömning att det inte kommit fram något i målet som tyder på att kommunfullmäktige tagit ställning i den aktuella frågan.

Överklagandet ska därmed avslås.

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

Gertrud Forkman

Magnus Lundberg

Ann-Charlotte Borlid
referent

/Ebba Idunger Lundgren

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Göran Hegen och Jan Persson deltagit.



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM
2018-07-10
Meddelad i Malmö

Mål nr
139-18

KLAGANDE

Sture Nilsson, 380509-1638
Södergatan 3 B Lgh 1203
245 31 Staffanstorp

MOTPART

Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunstyrelsen i Staffanstorps kommuns beslut den 4 december 2017
§ 156 (2017-KS-252)

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver kommunstyrelsen i Staffanstorps kommuns beslut, § 156, i den del det avser att hela kommunstyrelsens återstående reserv (5,8 mnkr) för oförutsedda händelser 2018 ställs till förfogande för att bygga upp en organisation med kommunala ordningsvakter.

Dok.Id 430357

Postadress Box 4522 203 20 Malmö	Besöksadress Kalendegatan 6	Telefon 040-35 35 00 E-post: forvaltningsrattenimalmo@dom.se www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se	Telefax 040-97 24 90	Expeditionstid måndag–fredag 08:00–16:00
---	---------------------------------------	---	--------------------------------	---

BAKGRUND

Kommunstyrelsen i Staffanstorps kommun beslutade den 4 december 2017, § 156, avseende internbudget och internkontroll för kommunstyrelsens verksamhetsområde (2017-KS-252) bl.a.

att hela kommunstyrelsens återstående reserv (5,8 mnkr) för oförutsedda händelser 2018 ställs till förfogande för att bygga upp en organisation med kommunala ordningsvakter, med syfte att öka tryggheten för medborgarna i Staffanstorps kommun.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Sture Nilsson överklagar kommunstyrelsens beslut och anför bl.a. följande. Han önskar att förvaltningsrätten prövar lagligheten ur två aspekter, om beslutet är en angelägenhet för kommunen och om kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter då ett sådant beslut måste tas av fullmäktige.

Staffanstorps kommun (kommunen) anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Vid förhållandet att faktisk brist på polisiär verksamhet och närvaro innebär att polisen inte upprätthåller den allmänna ordningen i sådan omfattning som är påkallad med hänsyn till förekomsten av brottslighet och ordningsstörningar, är det såväl lämpligt som skäligt, dvs. en angelägenhet av allmänt intresse, att en kommun vidtar de författningssenliga åtgärder som är lämpliga och rimliga, och då i sådan utsträckning som påkallas, för att tillförsäkra kommuninvånarna trygghet och säkerhet som det ska finnas vid deras vistelser på såväl allmänna platser som i offentliga lokaler. Det är inte en exklusiv angelägenhet för varken polisen eller någon annan att handha och ansvara för upprätthållandet av allmän ordning. En kommun äger därför att sköta uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen inom de delar av kommunen där det finns ett särskilt behov av detta,

om det samtidigt finns ett kommunalt allmänintresse av att kommunen befattar sig med denna angelägenhet.

Kommunen tillämpar en s.k. visionsstyrningsmodell, vilken innebär att kommunfullmäktige i olika styrdokument beskriver de olika mål som ska uppnås, med uppdrag till angivna nämnder att genom påkallade verkställighetsbeslut ansvara för måluppfyllelse. I det antagna måldokumentet ”kommunfullmäktiges mål 2015-2018 – medborgaren i fokus” har kommunfullmäktige bl.a. angivit målen att kommunen ska erbjuda ett tryggt samhälle, ha en trygg närmiljö och att medborgarna ska vara trygga i kommunen. Av den s.k. mandatperiodsbeställningen framgår att ansvaret för att genomföra uppsatta mål ankommer på de nämnder som anges under respektive politikområde. För politikområdet ”Platsen vi bor på” anges att ansvaret för att vidta åtgärder för att uppnå målet att medborgarna ska vara trygga ankommer på samtliga nämnder och styrelser. Kommunfullmäktige har också i gällande kommunpolicy, med uppdrag till och riktlinjer för bl.a. nämndernas verksamhet, angivit målet att Staffanstorps kommun ska vara en trygg och säker kommun. I kommunpolicyn uttalas särskilt att nämndernas arbete med att skapa en säker och trygg kommun bl.a. ska avse allmänna åtgärder med inriktning på alla boende och verksamma i kommunen. I årsbudget för nämnderna inräknas särskilda anslag för deras respektive kostnader för vidtagande av åtgärder för måluppfyllelse enligt styrdokumentet. I kommunstyrelsens årliga anslag ingår medel avsedda för kostnader för åtgärder för trygghets- och säkerhetsfrämjande ändamål.

Sammanfattningsvis innebär det uppdrag kommunfullmäktige lämnat att svara för det arbete som krävs för att uppnå målet att kommunen ska vara en trygg och säker kommun. I kommunstyrelsens budget ingår en särskild del för de kostnader som detta åläggande föranleder. Kommunstyrelsen har, utöver det övergripande ansvaret för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, liksom att verkställa de beslut kommunfull-

mäktige fattat som inte ankommer på en annan nämnd, även att svara för kommunens trygghets- och säkerhetsfrämjande arbete. Ärenden som rör vidtagande av olika slags faktiska åtgärder till förebyggande av otrygghet och osäkerhet vid vistelse på allmänna platser och i kommunens offentliga lokaler kan inte hänföras till varken någon punkt i den i 3 kap. 9 § kommunallagen redovisade exemplifieringen, eller till något som i lagförarbeten eller annan rättskälla sägs vara utmärkande för när en fråga ska exklusivt ankomma på kommunfullmäktige att avgöra. Genom att i budget bevilja kommunstyrelsen anslag för företagande av trygghets- och säkerhetsfrämjande åtgärder har kommunfullmäktige konfirmerat att beslutanderätten i denna ärendekategori har överlämnats till kommunstyrelsen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Kommunallagen (2017:725) trädde i kraft den 1 januari 2018. Av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till denna lag framgår att den upphävda kommunallagen (1991:900) fortfarande gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet. Av anslagsbeviset till aktuellt sammanträdesprotokoll framgår att anslaget sattes upp den 11 december 2017. Det är således den upphävda kommunallagen (1991:900) som förvaltningsrätten ska tillämpa vid sin prövning.

Av 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) (KL) framgår att ett överklagat beslut ska upphävas, om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller beslutet strider mot lag eller annan författning.

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade

beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte.

Är beslutet en angelägenhet för kommunen?

Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Förvaltningsrätten bedömer att införandet av en organisation med ordningsvakter kan anses vara en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommuns område eller dess medlemmar. Det har inte framkommit att de uppgifter som ordningsvakterna skulle utföra enbart ska utföras av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Beslutet kan därför inte upphävas på grund av att det inte utgör en angelägenhet för kommunen.

Har kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter?

Enligt 3 kap. 9 § KL beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisation och verksamhetsformer, val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, val av revisorer, grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda, årsredovisning och ansvarsfrihet, folkomröstning i kommunen eller landstinget, och extra val till fullmäktige. Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

Av 3 kap. 10 § KL framgår att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

I förarbetena till 3 kap. 9 § KL anges att fullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det skall vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Detta uttrycks på så sätt, att fullmäktige skall besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Den uppräkningslista som görs i paragrafen är exempel på sådana betydelsefulla ärenden. Den är dock inte uttömmande, vilket innebär att det finns exempel på annat som ligger inom fullmäktiges beslutsområde (se prop. 1990/91:117 s. 157).

Det aktuella beslutet gäller uppbyggnad av en för kommunen ny organisation och verksamhet. Kommunen har bl.a. anfört att det råder en brist på polisiär närvaro i kommunen, och att det därför är lämpligt och skäligt att kommunen vidtar de åtgärder som finns tillgängliga för att skapa trygghet i kommunen. Att inrätta en organisation med ordningsvakter för att tillförsäkra kommuninvånare trygghet och säkerhet på allmänna platser och i offentliga lokaler får enligt förvaltningsrätten anses vara en fråga som aktualiserar ställningstaganden där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Det är således fråga om ett sådant ärende av principiell beskaffenhet som faller under kommunfullmäktiges beslutskompetens enligt 3 kap. 9 § kommunallagen. Det är därför inte möjligt för fullmäktige att delegera ärendet.

Av kommunfullmäktiges måldokument ”Kommunfullmäktiges mål 2015-2018 – medborgaren i fokus” framgår att kommunfullmäktige har formulerat ett mål att medborgarna ska vara trygga och att ansvaret för detta mål

ankommer på samtliga nämnder och styrelser. Vidare framgår av kommunens koncernpolicy, som är antagen av fullmäktige, att arbetet med att skapa en säker och trygg kommun bl.a. ska göras med allmänna åtgärder med inriktning på alla boende och verksamma i kommunen.

Förvaltningsrätten anser att de målsättningar som uttalats i måldokumentet och kommunens koncernpolicy är allmänt formulerade och inte kan tolkas på så sätt att kommunfullmäktige tagit ställning till den principiella frågan om uppbyggnaden av en organisation med kommunala ordningsvakter. Det har inte framkommit något i målet som tyder på att kommunfullmäktige på annat sätt har tagit ställning till frågan. Uppgifterna om att styrelser och nämnder har tilldelats medel för måluppfyllelse förändrar inte den bedömningen. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att kommunstyrelsen genom det överklagade beslutet har överskridit sina befogenheter. Beslutet ska följaktligen upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Staffanstorps kommun se bilaga (DV 3109/1B), för kommunmedlem i Staffanstorps kommun, se kungörelse.

Louise af Klint

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Pia Kinhult och Stig Ålund deltagit.

Saga Henriksdotter har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

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 nås 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.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av 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. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.