



KLAGANDE

[REDACTED]

Ombud: Frederick Batzler
Centrum för Sociala rättigheter
Norra Grängesbergsgatan 28
214 50 Malmö

Ombud: John Stauffer
Civil Rights Defenders
Sergels torg 12
111 57 Stockholm

MOTPART

Vellinge kommun
235 81 Vellinge

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Vellinge kommuns beslut den 20 september 2017,
§ 118

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Ordninglagen (1993:1617) innehåller endast ett fåtal regler om allmän ordning. Behovet av ytterligare bestämmelser är avsett att tillgodoses genom att kommunerna meddelar lokala ordningsföreskrifter. Ett grundläggande krav för sådana föreskrifter är att de ska behövas för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Föreskrifterna får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Beslutade lokala ordningsföreskrifter ska anmälas till länsstyrelsen, som ska upphäva föreskrifter som strider mot ordninglagen.

Enligt bestämmelser i kommunallagen har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). Domstolen ska under vissa förutsättningar upphäva ett kommunalt beslut, bl.a. om beslutet med hänsyn till omständigheter som klaganden har hänvisat till strider mot lag eller annan författning.

Kommunfullmäktige i Vellinge kommun beslutade den 20 september 2017, § 118, att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen från och med den 1 januari 2018. Beslutet innebar bl.a. ett tillägg till punkten 11 i de gällande föreskrifterna. Tillägget avser förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna avgränsade platser inom kommunen.

Vellinge kommun anmälde sitt beslut om lokala ordningsföreskrifter till Länsstyrelsen i Skåne län som i ett beslut den 23 oktober 2017 upphävde förbudet mot tiggeri med hänvisning till att det inte framkommit att själva insamlandet av pengar orsakat ordningsstörningar. Vellinge kommun överklagade den 10 november 2017 länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten som registrerade överklagandet i mål nr 12327-17.

Dessförinnan hade [REDACTED] som är medlem i Vellinge kommun, hos förvaltningsrätten begärt laglighetsprövning enligt kommunallagen av kommunfullmäktiges beslut att införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på vissa platser i kommunen. Hon gör gällande att förbudet strider mot ordningslagen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) samt mot regeringsformen. [REDACTED] överklagade registrerades i det här målet avseende laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Den 14 december 2017 beslutade förvaltningsrätten att förklara detta mål, vilande i avvaktan på att rättens avgörande i mål nr 12327-17 får laga kraft eller till dess att förvaltningsrätten bestämmer annat. Rätten avbröt således tillfälligt handläggningen i detta mål.

Förvaltningsrätten avgjorde den 8 februari 2018 mål nr 12327-17. Rätten avtog Vellinge kommuns överklagande av länsstyrelsens beslut att upphäva den lokala ordningsföreskriften avseende förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri). Kammarrätten avtog kommunens överklagande dit. Vellinge kommun överklagade även kammarrättens dom.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde i en dom den 17 december 2018 kammarrättens dom samt förvaltningsrättens och länsstyrelsens avgöranden i de delar de avsåg Vellinge kommuns beslut att anta tillägg till de lokala ordningsföreskrifterna om förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) vid särskilt angivna områden. Domstolen fastställde Vellinge kommuns beslut i den delen (HFD 2018 ref. 75).

Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande återupptog förvaltningsrätten handläggningen i det här målet avseende laglighetsprövning.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

[REDACTED]
[REDACTED] yrkar att förvaltningsrätten upphäver Kommunfullmäktige i Vellinge kommuns beslut den 20 september 2017, § 118, i den del beslut gäller förbud mot passiv insamling av pengar på ett antal angivna platser inom kommunen.

Som grund för yrkandet anger [REDACTED] att ordningsföreskriften varken är nödvändig eller proportionerlig och därför strider mot 3 kap. 8 och 12 §§ ordningslagen, att föreskriften har meddelats i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och därför strider mot 2 kap. 19 § regeringsformen samt att förskriften, eftersom den kommer att missgynna minoritetsgruppen romer, även strider mot 2 kap. 12 regeringsformen.

Vellinge kommun

Vellinge kommun gör i första hand gällande att förvaltningsrätten ska avvisa [REDACTED] yrkande. Som grund för inställningen anger kommunen att saken slutligt har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen genom dess dom den 17 december 2018 (HFD 2018 ref. 75) och att det därmed finns hinder mot att förvaltningsrätten prövar frågan på nytt.

I andra hand bestrider Vellinge kommun bifall till överklagandet. Kommunen anser att överklagandet vid en sakprövning ska avslås eftersom fullmäktiges beslut är förenligt med gällande lagstiftning och det i övrigt saknas skäl att upphäva beslutet enligt kommunallagens bestämmelser.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN M.M.

[REDACTED]
Till stöd för sin talan har [REDACTED] inledningsvis, i sammanfattning, anfört bl.a. följande:

Förbudet strider mot ordningslagen

Ordningsföreskriften avseende passiv insamling av pengar överskrider vad som är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och är därmed oförenlig med 3 kap. 8 § ordningslagen. I kommunen finns inte ett allmänt och påtagligt behov av en sådan föreskrift. Vidare kan ifrågasättas att handlingen, att sitta eller stå på en plats och verbalt eller genom en skylt be en annan person om hjälp, överhuvudtaget kan utgöra en ordningsstörning.

Föreskriften utgör en obefogad inskränkning i den enskildes frihet och brister i proportionalitet. Förbudet medför att de som drabbas får sin yttrandefrihet inskränkt och förlorar inkomst. I vart fall kan inte omständigheten att vissa kommuninvånare känner obehag av att konfronteras med tiggare, såsom beslutet har motiverats av kommunstyrelsens ordförande, väga tyngre än den enskildes rätt att slippa långtgående inskränkningar i sin frihet.

Begreppet "tiggeri" har ansetts ge upphov till sådana gränsdragningsproblem att ett förbud inte har varit möjligt att tillämpa. Det är t.ex. svårt att dra gränsen mellan å ena sidan insamling som sker i samband med enklare framträdanden och å andra sidan passiv insamling utan andra handlingar. Frågan uppstår också hur det går att avgöra vem som tigger och vem som på andra sätt ber om hjälp eller bara uppehåller sig i området. Risken för godtyckliga bedömningar är överhängande. Eftersom föreskriften blir straffsanktionerad måste även straffrättsliga principer iakttas. Det föreligger sådana svårigheter att tillämpa förbudet som inte godtas enligt rättspraxis.

Föreskriften inskränker den enskildes yttrandefrihet

Passiv pengainsamling utgör ett uttryck för den enskildes yttrandefrihet och skyddas därmed av artikel 10 i Europakonventionen. Sådan insamling sker som regel genom att en person förmedlar ett muntligt, skriftligt eller underförstått budskap om att han eller hon befinner sig i nöd och behöver någon form av stöd.

Att passiv insamling av pengar faller under skyddet för yttrandefriheten har slagits fast bl.a. av Österrikes författningsdomstol som rev upp ett förbud mot tiggeri med hänvisning till att det utgjorde en kränkning av artikel 10 i Europakonventionen (Verfassungsgerichtshof, G 155 /10, 19662, 30 juni 2012). Högsta domstolen i provinsen British Columbia i Kanada har funnit att handlingen att be en annan människa om pengar måste utgöra ett uttryck för en persons yttrandefrihet. Även USA:s högsta domstol har uttryckt att passiv penninginsamling omfattas av yttrandefriheten. Europadomstolens praxis kring artikel 10 har tagit intryck av amerikansk rättsutveckling på yttrandefrihetsområdet och domstolen har även lyft in resonemang från USA:s högsta domstol i sina egna domskäl (Appleby m. fl. mot Förenade Konungariket, nr 44306/98, 6 maj 2003, ECHR 2003-V1).

Europadomstolen har en tämligen strikt syn på godtagbara inskränkningar i yttrandefriheten. Av praxis framgår att inskränkningar i friheten är acceptabla framförallt om det rör sig om yttranden som riskerar att skapa oordning eller när det ordningsstörande momentet är av betydelse. Inskränkningar har inte ansetts godtagbara vid passiva meningsyttringar, exempelvis fredliga protester (Steel m.fl. mot Förenade Konungariket, nr 24838/94, 23 september 1998). Vädjan om assistans som inte hindrar trafik eller gångtrafik kan omöjligen anses skapa oordning i konventionens mening. Eftersom förbudet inte uppfyller krav enligt artikel 10 i Europakonventionen har föreskriften meddelats i strid med 2 kap. 19 § regeringsformen.

Föreskriften är diskriminerande

Trots ordningsföreskriftens neutrala formulering kommer den i praktiken främst att påverka personer som tillhör den romska minoriteten. Föreskriften är därför diskriminerande och bryter mot 2 kap. 12 § regeringsformen och mot Europakonventionens artikel 14, visavi artikel 10.

Även till synes neutrala föreskrifter eller handlingar kan utgöra diskriminering, om utfallet innebär ett missgynnande som särskilt drabbar en viss grupp (Jfr Arbetsdomstolens dom den 21 september 2005 i mål nr. A 192/03). Oaktat huruvida avsikten har varit att särskilt missgynna gruppen romer, har Vellinge kommuns beslut den effekten.

Den effekt ordningsföreskriften är avsedd att uppnå innebär att den som ägnar sig åt passiv pengainsamling förlorar sin huvudsakliga inkomstkälla och får sin yttrandefrihet påtagligt begränsad. Förbudet torde också påföra betydande obehag för romer eftersom det riskerar att uppfattas som ett uttryck för antiziganism. Därigenom kan bestämmelsen ge upphov till, om inte en skada, så i vart fall en negativ effekt för dem som förbudet avser.

Diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen har tolkats brett. Så snart en handling eller en föreskrift faller inom tillämpningsområdet för en fri- eller rättighet i konventionen kan förbudet aktualiseras (Sommerfeld mot Tyskland, nr 31871/96. 8 juli 2003, ECHR 2003-VIII) Det behöver med andra ord inte vara fråga om en konstaterad kränkning av en annan artikel i konventionen för att artikel 14 ska vara tillämplig.

Europadomstolen har vidare konstaterat att grupper som är att betrakta som särskilt utsatta ska garanteras ett starkare skydd av sina fri- och rättigheter enligt Europakonventionen. En inskränkning av en mänsklig rättighet som drabbar en utsatt grupp måste därför granskas särskilt noga (Buckley mot Förenade Konungariket, nr 20348/92, september 1996). Därtill är den

tolkningsmarginal som normalt tillerkänns Europarådets medlemsstater begränsad i fråga om inskränkningar av fri- och rättigheter som drabbar dessa grupper (Kiyutin mot Ryssland, nr 2700/10, 10 mars 2011, ECHR 2011-II). Syftet med detta är att minska den diskriminering som de sårbara grupperna ständigt utsätts för. Detta har motiverats med att grupper som har varit historiskt utsatta för fördomar fortfarande exkluderas socialt som en konsekvens vilket kan leda till diskriminerande lagstiftning (Alajos Kiss mot Ungern, nr 38832/06, 20 maj 2010, § 42, se även Shtukaturrov mot Ryssland, nr 44009/05, 27 mars 2008, ECHR 2008-II). Att romer tillhör en särskilt utsatt grupp har erkänts av Europadomstolen (Se bl.a. Chapman mot Förenade Konungariket, nr 27238/95, 18 januari 2001, ECHR 2001-I; IG m.fl. mot Slovakien, nr 15966/04, 13 november 2002; DH m.fl. mot Tjeckien, nr 57325/00, 13 november 2007, ECHR 2007-IV).

Vellinge kommun

Efter att förvaltningsrätten återupptagit handläggningen i målet har Vellinge kommun anfört bl.a. följande:

Högsta Förvaltningsdomstolen har i sin dom (HFD 2018 ref. 75) kommit fram till att den nu aktuella föreskriften är förenlig med ordningslagen. Domstolen fann att Vellinge kommun har avgränsat tillämpningsområdet för föreskriften till vissa särskilt angivna platser och att ett förbud mot passiv penninginsamling inte inom aktuella områden inte lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Saken har prövats slutligt av Högsta förvaltningsdomstolen och kan därför inte prövas på nytt.

Ordningsföreskriften om förbud mot passiv penninginsamling (tiggeri) innebär inte en begränsning av yttrandefriheten. Den friheten är inte heller absolut. Utövandet av yttrandefrihet får enligt Europakonventionens artikel 10 underkastas formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder

som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott. Domstolsavgöranden i andra länder kan i detta sammanhang inte tillmätas betydelse.

Föreskriften är allmänt utformad och kan inte, varken direkt eller indirekt, anses diskriminera den romska minoriteten. Att den skulle tillämpas på ett sådant sätt är även förbjudet enligt gällande diskrimineringslagar.

Europakonventionens krav på proportionalitet i återfinns även i ordningslagen vars krav i det avseendet utgör ett tillräckligt skydd mot att enskilda drabbas av alltför långtgående ordningsföreskrifter. Kommunens beslut strider inte mot gällande rätt, inkluderat Europakonventionen. Att beslutet är rättsenligt framgår bl.a. av Högsta Förvaltningsdomstolens dom.

[REDACTED]
I senare yttranden har [REDACTED] anfört bl.a. följande:

Målet ska tas upp till prövning

Frågan i det här målet har visserligen beröringspunkter med frågan som avgjordes av Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen prövade huruvida den aktuella ordningsföreskriften är för långtgående enligt 3 kap. 12 § ordningslagen. Den prövningen skiljer sig dock från den proportionalitetsbedömning som krävs vid inskränkningar av rättigheter som regleras i Europakonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen har endast gjort en mycket begränsad prövning av ordningsföreskriftens förenlighet med ordningslagen, utan att tillämpa Europakonventionen direkt som svensk lag eller genom en fördragskonform tolkning av lagens 3 kap. 12 §. Således berördes inte den normkonflikt som görs gällande i detta mål, dvs. mellan, å ena sidan, ordningsföreskriften och, å andra sidan, Europakonventionen och regeringsformen. Åberopade grunder i det här målet är andra än de som

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat. Saken kan därför inte anses slutligt avgjord.

Eftersom kommunala föreskrifter inte genomgår granskning av Lagrådet är det särskilt viktigt att domstolarna utreder hur en föreskrift förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, inklusive internationella åtaganden. Europakonventionens artikel 13 (Rätt till ett effektivt rättsmedel) och kravet enligt artikel 35 på att Europadomstolen ska pröva ett klagomål först efter att de inhemska rättsmedlen har tömts ut ger tillsammans uttryck för principen att rättigheterna i konventionen ska ges ett praktiskt och effektivt genomslag och att kränkningar i första hand ska åtgärdas på nationell nivå. En följd av principen är att en nationell prövning måste sträcka sig minst lika långt som Europadomstolens egen prövning av rimliga påståenden om överträdelser av konventionen (Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2012, s. 505 ff.).

Laglighetsprövningen är ett viktigt instrument för att säkerställa enskildas rätt till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen (SOU 2010:29 s. 81). I den rättsvetenskapliga doktrinen har det därför ansetts att möjligheten till laglighetsprövning behöver tillämpas extensivt. Att kretsen som omfattas av talerätt är begränsad i frågor som berör grundläggande fri- och rättigheter har ansetts besvärande (Warnling Conradson, Wiweka, 2011, Förvaltningsbeslut, 1. uppl., s. 60).

Det är av yttersta vikt att förvaltningsrätten prövar hur ordningsföreskrifter förhåller sig till bestämmelser om fri- och rättigheter. Det vore förödande för enskildas rättssäkerhet om Högsta förvaltningsdomstolens avgörande skulle anses utgöra ett hinder för att få lagligheten i ett kommunalt beslut prövad utifrån regeringsformen och Europakonventionen.

Ordningsföreskriften står i strid med artikel 10 i Europakonventionen

Det har inte gjorts någon erforderlig proportionalitetsbedömning

Högsta förvaltningsdomstolens ytterst begränsade prövning av huruvida ordningsföreskriften lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet är inte tillräcklig för att uppfylla kraven enligt artikel 10 i Europakonventionen och för att motsvara den relativt strikta proportionalitetsbedömning som följer av fast praxis hos Europadomstolen.

Förvaltningsrätten har att först pröva huruvida passiv penninginsamling faller inom skyddssfären för artikel 10. Därefter behöver domstolen utreda om kommunens beslut har inneburit en inskränkning av de rättigheter som skyddas i artikeln. Vid bedömningen ska artikelns första stycke i enlighet med praxis tolkas extensivt, medan de undantag som uttömmande räknas upp i artikelns andra stycke ska ges en restriktiv tolkning (Greer, SC, 1997, The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights, vol. 15, Human rights files No 15. Council of Europe Publishing, s. 14. Se även Handyside v. the United Kingdom, ECtHR, 7 December 1976, s. 49)

Ordningsföreskriften motiveras inte av ett legitimt syfte

Förvaltningsrätten har sedan att bedöma huruvida inskränkningen har skett med stöd av lag och med hänsyn till något av de legitima syften som räknas upp i artikel 10 (2).

Det åligger Vellinge kommun att redovisa med hänsyn till vilket av de uppräknade legitima syftena som inskränkningen har skett. (Angående bevisbördans placering se bl.a. Observer and Guardian v. the United Kingdom, ECtHR no. 13585/88, 26 November 1991, s. 72) Bedömningen bör ta sikte på huruvida ordningsföreskriften förebygger oordning. Begreppet oordning ska ges en restriktiv tolkning. Vellinge kommun har inte kunnat visa att

passiv penninginsamling i kommunen utgör en sådan faktisk och konkret ordningsstörande handling att föreskriften uppfyller kraven i artikel 10 (2).

Inom ramen för bedömningen behöver domstolen överväga huruvida Vellinge kommun har agerat rimligt, hänsynsfullt och med goda intentioner (Greer, SC, 1997, a.a. s. 14) samt om inskränkningen har varit proportionerlig med hänvisning till tillräckliga och relevanta skäl (Vogt v. Germany, ECtHR, no. 17851/91, 26 September 1995, s. 52). I media har beslutet motiverats med att kommuninvånare upplever "tiggare" som ett problem (Runol, Martin, Beslut i kommunstyrelsen om tiggeriförbud i Vellinge, Sydsvenskan, 29 augusti 2017), något som klart inte ryms inom de legitima syften som räknas upp i artikel 10 (2).

Demokrati innebär inte nödvändigtvis att majoritetens syn alltid måste segra, utan en balans måste uppnås som försäkrar en rättvis behandling av minoriteter så att majoritetens dominerande ställning inte missbrukas (Young, James and Webster v. the United Kingdom, ECtHR, no. 7601/76; 7806/77, 3 August 1981, s. 63). Europadomstolen har vidare betonat att alla inskränkningar av artikel 10 ska göras med beaktande av värden som pluralism, tolerans och vidsynthet (Handyside v. the United Kingdom, ECtHR, no. 5493/72, 7 December 1976 s. 49; Manoussakis v. Greece, ECtHR, no. 18748/91, 26 September 1996, s. 44).

Ordningsföreskriften är inte nödvändig i ett demokratiskt samhälle

Därefter har förvaltningsrätten att ta ställning till om inskränkningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen undersöker om en inskränkning kan anses rymmas inom konventionsstatens bedömningsmarginal (*margin of appreciation*). En åtgärd anses nödvändig om den motsvarar ett trängande behov (*pressing need*) och är proportionerlig i relation till ändamålet med inskränkningen (Se bland annat The Sunday Times v. the United Kingdom, ECtHR, no. 6538/74, 26 April 1979, s. 245;

Informationsverein Lentia and Others v. Austria, ECtHR, no. 13914/88, s. 32-33 samt s. 38-42).

För att avgöra om det föreligger ett sådant trängande behov som motiverar inskränkningen i enskildas fri- och rättigheter behöver domstolen undersöka om passiv pengainsamling i detta fall kan anses innebära en konkret och faktisk ordningsstörning i den restriktiva bemärkelse som avses i artikel 10 (2), som dessutom är så betydande att den motiverar inskränkningen av enskildas yttrandefrihet.

Individer som ber om pengar för sin försörjning tar generellt platser i anspråk endast tillfälligt, i obetydlig omfattning och utan att inskränka på någon annans verksamhet. Att vissa kommuninvånare känner obehag av att konfronteras med personer som ber om pengar väger inte tyngre än den enskildes rätt att slippa långtgående inskränkningar i sin yttrandefrihet, jämte inkomstförlusten som förbudet medför för de drabbade.

Vellinge kommun har inte heller visat att den inskränkning i yttrandefriheten som ordningsföreskriften innebär är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Ordningsföreskriften står i strid med artikel 14 i Europakonventionen

Föreskriften begränsar på ett oproportionerligt en utsatts grupp möjlighet att utöva sin yttrandefrihet. Den utgör en form av indirekt diskriminering i strid med artikel 14 i Europakonventionen i förening med artikel 10.

Europadomstolen har återkommande konstaterat att åtgärder som medför en oproportionerlig effekt för en viss grupp kan anses diskriminerande, trots att åtgärden inte är riktad mot gruppen (Hugh Jordan v. the United Kingdom, ECtHR, no. 24746/94, 4 May 2001, s. 154; Hoogendijk v. the Netherlands, ECtHR, no. 58461/00, 6 Januari 2005; Zarb Adami v. Malta, ECtHR, no. 17209/02, 20 June 2006, s. 76). När Europadomstolen bedömer om något

utgör indirekt diskriminering görs detta genom att domstolen identifierar en till synes neutral regel. Därefter utreds huruvida regeln innebär att personer som tillhör en viss grupp missgynnas i jämförelse med andra. Fokus är således på effekten, inte på huruvida särbehandling varit avsikten (Council of Europe: European Court of Human Rights, Handbook on European non-discrimination law, 21 March 2011, s. 56).

I det aktuella fallet är det i princip bara en grupp som kommer att drabbas av förbudet, EU-medborgare som lever i utsatthet. I debatten inför införandet pekade kommunstyrelsens ordförande också specifikt ut denna grupp som målet för ordningsreglerna (Per Lindahl, Amnesty manar till motstånd mot tiggeriförbud, Trelleborgs Allehanda, 8 september 2017). De EU-medborgare som tillfälligt kommer till Sverige för att be om pengar är i de flesta fall romer vilket innebär att ordningsreglerna kommer att drabba denna etniska grupp, som dessutom är en särskilt utsatt grupp, på ett oproportionerligt sätt.

I fråga om åtgärder som på ett oproportionerligt sätt drabbar en utsatt grupp har Europadomstolen slagit fast att konventionsstaternas bedömningsmarginal är avsevärt begränsad. För att en sådan åtgärd ska vara tillåten måste åtgärden motiveras med hänsyn till tunga och övertygande skäl (Arnardóttir, Oddný Mjöll, Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights, Oslo Law Review vol. 3, 2017, s. 155 och s.158; Alajos Kiss v. Hungary, ECtHR, no. 38832/06, 20 May 2010, s. 42; Timishev v. Russia, ECtHR, no. 55762/00, 13 December 2005, s. 58; Nachova and Others v. Bulgaria, ECtHR, no. 40020/03, 7 July 2012, s. 145; D.H. and Others v. the Czech Republic, ECtHR, no. 57325/00, 13 November 2007, s. 176; Biao v. Denmark, ECtHR, no. 38590/10, 24 May 2016, s. 94).

Det åligger således Vellinge kommun att redovisa tunga och objektiva skäl som talar för att ordningsföreskriften är nödvändig och inte står i strid med artikel 14. Detta har kommunen inte förmått göra.

Ordningsföreskriften strider mot regeringsformen

Eftersom ordningsföreskriften inte uppfyller de krav som följer av artiklarna 10 och 14 i Europakonventionen har föreskriften meddelats i strid med 2 kap. 19 § regeringsformen. Vidare är föreskriften direkt grundlagsstridig i förhållande till 2 kap. 12 § regeringsformen eftersom den i praktiken endast träffar en specifik grupp som till största del utgörs av romer och därmed missgynnar personer som tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung.

Särskilt om internationell praxis och icke-bindande uttalanden

Europadomstolen undersöker europeiska staters praxis i syfte att utreda om det finns en allmänt rådande eller framväxande uppfattning bland staterna. Domstolen måste därför ta hänsyn till material utöver konventionens artiklar (Laurence R. Helfer, Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights, 26 Cornell International Law Journal 133-165 (1993), däribland rättspraxis från konventionsstaterna. Till grund för bedömningen om det råder konsensus läggs även icke-bindande överenskommelser och uttalanden från organ som bevakar instrument som skyddar mänskliga rättigheter (Glas, Lize, The European Court of Human Rights' Use of Non-Binding and Standard-Setting Council of Europe Documents, Human Rights Law Review, vol. 17, 2017, Passim).

Sammanfattning

Vellinge kommun har antagit en ordningsföreskrift som *prima facie* strider mot såväl Europakonventionen som svensk grundlag. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande inte har berört rättighetsdimensionen och den normkonflikt som görs gällande är det viktigt att förvaltningsrätten prövar hur ordningsföreskriften och dess tillämpning förhåller sig till Europakonventionen och regeringsformen. Då ska rätten använda sig av den etablerade trestegsbedömning som görs av Europadomstolen och ska

vid prövningen beakta det som har anförts om bl.a. Europadomstolens praxis i olika avseenden.

Ytterligare kommunikering

Vellinge kommun har fått möjlighet att yttra sig över det som [REDACTED] [REDACTED] har anført i sak efter att handläggningen i målet återupptagits.

Kommunen har dock inte hörts av.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Processuella regler m.m.

Förvaltningsrätten ska handlägga överklagandet i den ordning som anges i kommunallagen (laglighetsprövning). Den 1 januari 2018 trädde en ny kommunallag (2017:725) i kraft. Samtidigt upphävdes kommunallagen (1991:900). I övergångsbestämmelserna till den nya lagen anges att den upphävda kommunallagen fortfarande gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Eftersom det överklagade beslutet har tillkännagetts före den 1 januari 2018 är den tidigare lagen tillämplig i målet.

Laglighetsprövning enligt kommunallagen innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen av om ett kommunalt beslut ska upphävas får 10 kap. 10 § kommunallagen (1991:900) grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till. I 10 kap. 8 § anges på vilka grunder ett sådant beslut kan upphävas, nämligen 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, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Materiella bestämmelser

Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen gäller att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Regeringen har bemyndigat kommunerna att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (se SFS 1993:1632).

Av 3 kap. 12 § ordningslagen framgår att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Av 3 kap. 13 § ordningslagen framgår att kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva lokala ordningsföreskrifter omedelbart ska anmälas till länsstyrelsen och att länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen.

Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen gäller att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionen är svensk lag. Konventionen stadgar bl.a. följande:

Artikel 10 – Yttrandefrihet

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Artikel 14 - Förbud mot diskriminering

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förvaltningsrättens bedömning

Finns det hinder för att pröva överklagandet?

Vellinge kommun menar i första hand att överklagandet ska avvisas på den grunden att Högsta förvaltningsdomstolen har avgjort saken slutligt.

Högsta förvaltningsdomstolens prövning (HFD 2018 ref. 75) avseende just den nu aktuella ordningsföreskriften har följt av att Vellinge kommun har

överklagat beslut och domar avseende en obligatorisk statlig överprövning som regleras i ordningslagen och som, vad gäller den i lagen angivna ramen för länsstyrelsens prövning och befogenhet, är begränsad till ordningslagen.

Laglighetsprövning utgör en form av allmän medborgarkontroll som får initieras av kommunmedlemmar genom överklagande. Institutet ger medlemmarna möjlighet till domstolskontroll av att beslutsfattandet hos kommunen utövas på ett rättsenligt sätt i olika avseenden.

Enligt förvaltningsrätten utgör Högsta förvaltningsdomstolens nämnda prövning av ordningsföreskriftens lagenlighet inte ett processrättsligt hinder för att förvaltningsrätten i detta mål prövar om kommunfullmäktiges beslut att anta föreskriften ska upphävas på någon av de grunder som anges 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900). Rätten prövar därför [REDACTED] [REDACTED] överklagande i sin helhet nedan.

Strider det överklagade beslutet mot lag eller annan författning?

[REDACTED] har gjort gällande att kommunfullmäktiges beslut strider mot ordningslagen, regeringsformen och Europakonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2018 ref. 75 uttalat sig om förutsättningar för att en kommun ska få reglera tiggeri genom lokala ordningsföreskrifter. Vid prövningen fann domstolen att Vellinge kommuns nu aktuella föreskrift om förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) på vissa avgränsade områden är förenlig med ordningslagen. Domstolen fann inte ordningsföreskriften oförenlig med ordningslagen med avseende på att rätten för kommuner att meddela sådana föreskrifter förutsätter behov av att upprätthålla allmän ordning och inte heller i förhållande till kravet på att en lokal ordningsföreskrift inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Föreskriften befanns också uppfylla krav enligt rättspraxis på att vara utformad så att den

är möjlig att tillämpa, dvs. att innebörden kan förstås och det kan avgöras när föreskriften följs respektive överträds.

Mot den bakgrunden har [REDACTED] enligt förvaltningsrätten inte visat att kommunfullmäktiges överklagade beslut ska upphävas såsom stridande mot ordningslagen.

Som redogjorts för ovan har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att den aktuella ordningsföreskriften inte gör obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Enligt förvaltningsrätten måste domstolen därmed anses inte ha bedömt föreskriften oförenlig med Europakonventionens stadganden till skydd för enskildas yttrandefrihet eller med diskrimineringsförbuden i konventionen och i regeringsformen.

Enligt förvaltningsrätten har kommunfullmäktiges beslut med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 75 inte visats i något avseende stå i strid med Europakonventionen och regeringsformen.

Det är enligt förvaltningsrätten inte heller i övrigt visat att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Sammanfattning

Enligt förvaltningsrätten visar inte det som [REDACTED] har anfört att det överklagade beslutet ska upphävas på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900). Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Anders Mattsson

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Jan-Inge Ahlfridh och Lena Siverhag deltagit.

Håkan Hall har föredragit målet.