

#ICANSAVE

**FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT
DRIVA ICAN CITIES APPEAL I
SVERIGE**



**SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN**



ICAN 2017
NOBEL
PEACE
PRIZE
PARTNER

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT DRIVA ICAN CITIES APPEAL I SVERIGE

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	1
2. Vad säger lagen om kommuners befogenheter?.....	2
2.1 Lag om vissa kommunala befogenheter.....	2
2.2 Vad säger praxis?.....	3
3. Analys.....	8
3.1 Ta hänsyn till lokaliseringsprincipen.....	8
3.2 Att beslutet inte har betydelse för landet som helhet.....	8
3.3 Hur kontroversiell en fråga är.....	9
3.4 Kommunen som mellanhand för indirekta utrikespolitiska ställningstaganden.....	9
3.5 Att det utrikespolitiska värdet är begränsat.....	9
4. Kan frågan sättas in i ett agenda 2030-sammanhang?.....	10
4.1 Analys.....	11
5. Hur ser lagen ut i Norge?.....	12
6. Avslutande diskussion.....	13
6.1 Varför driva frågan om ICAN Cities appeal?.....	13
6.2 Hur kan frågan drivas?.....	13

Utgiven av Svenska Läkare mot Kärnvapen

Svenska Läkare mot Kärnvapen är en av de organisationer som driver ICAN, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, i Sverige. ICAN tilldelades Nobels fredspris 2017.

Ansvarig utgivare: Josefin Lind

Författare: Emma Bjertén

Redaktörer: Sofia Tuvestad och Clara Levin

Layout: Clara Levin

Detta PM är baserat på ett underlag om Sverige och ICAN Cities Appeal som sammanställts av Emma Bjertén på uppdrag av Svenska Läkare mot Kärnvapen (SLMK).

SLMK har valt ut innehållet på basis av centrala analyser och slutsatser i Emma Bjerténs underlag samt organisationens egen expertis i kärnvapenfrågan. Det är följaktligen SLMK som står bakom detta PM. Vid frågor, vänligen kontakta info@slmk.org eller 08-400 20 483.

Se gärna mer information i kärnvapenfrågan och om FN:s kärnvapenförbud på www.slmk.org.

1. INLEDNING

I juli 2017 röstade 122 länder för antagandet av FN:s konvention om ett förbud mot kärnvapen (TPNW) som förbjuder all aktivitet som relaterar till kärnvapen så som tester och utveckling, finansiering och hot om att använda kärnvapen.¹ I skrivande stund (december 2019) har 80 stater skrivit under och 34 länder ratificerat förbudet. För att TPNW ska vinna laga kraft krävs att 50 länder ratificerar konventionen. Som en reaktion i länder som ännu inte anslutit sig har invånare och städer tagit initiativ för att höja sina röster och kräva att deras regeringar ansluter sig till TPNW. Idén kommer från ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) som kallar detta initiativ för ICAN Cities Appeal. Städer är ofta mål för kärnvapenattacker och initiativet har fått mycket uppmärksamhet med städer som Washington DC, Paris, Geneve, Sydney, Hiroshima och Nagasaki, Berlin och många fler som stödjer initiativet.

Sverige röstade för antagandet av FN:s kärnvapenförbud men har inte anslutit sig till förbudet. Detta har fått mycket uppmärksamhet i media och skapat starka reaktioner från både aktivister, folkrättsorganisationer och forskare. Medan 19 städer (december 2019) har anslutit sig till ICAN Cities Appeal i grannlandet Norge har ännu inga städer anslutit sig i Sverige. Då Gävle kommun för flera år sedan tog beslut om att ansluta sig till Mayors for Peace, en organisation som verkar för en kärnvapenfri värld, blev beslutet överklagat i förvaltningsrätten i Falun år 2014 trots att 26 svenska städer redan var med i organisationen. Detta och andra liknande rättsfall reser frågor om vilka förutsättningar och befogenheter svenska kommuner har gällande ICAN Cities Appeal.

Detta PM syftar till att svara på frågan om hur ICAN Cities Appeal kan drivas i Sverige. PM:et är främst för internt bruk och avser att vägleda ICAN i vad kommunlagen säger, om fallet med Gävle är relevant för ICAN Cities Appeal, om frågan kan sättas in i ett Agenda 2030-sammanhang samt hur den svenska kontexten förhåller sig till den norska.

Materialet för detta PM är främst hämtat från domar, svensk lagstiftning, utredningar, nyhetsartiklar och examensarbeten. Dessa källor har kompletterats med tre intervjuer med aktörer som arbetar eller arbetat med kommunala frågor i gränslandet mellan lokal och global politik.

PM:et inleds med en överblick av vad svensk lagstiftning säger om kommuners befogenheter gällande frågor som skulle kunna klassas som utrikespolitiska. Denna del ger även en överblick av rådande rättspraxis som kan vara relevant för ICAN Cities Appeal. Därefter följer ett kapitel om kärnvapenfrågan utifrån Agenda 2030 och huruvida arbetet med de globala utvecklingsmålen har påverkat synen på vad som anses vara utrikespolitik och inte inom den kommunala kontexten. Detta kapitel följs av ett jämförande exempel med situationen i Norge samt vad vi kan lära från den norska kontexten. PM:et avslutas med en sammanfattande reflektion av förutsättningarna för att driva ICAN Cities Appeal i Sverige.

¹ Svt Nyheter, (2017), 122 länder för FN-överenskommelse om förbud mot kärnvapen, 7 juli, <<https://www.svt.se/nyheter/120-lander-for-fn-overenskommelse-om-forbud-mot-karnvapen>> [hämtad 2019-12-04]

2. VAD SÄGER LAGEN OM SVENSKA KOMMUNERS BEFOGENHETER?

Kärnvapen relaterar till flera av de globala målen för hållbar utveckling. Användning av kärnvapen skulle ha förödande konsekvenser för kommunernas arbete på en lokal nivå. Frågan om kärnvapen rör sig i gråzonen för vad som kan uppfattas som både en global och lokal fråga, men trots det förknippas ofta kärnvapen med utrikespolitiska frågor av säkerhetspolitisk karaktär.

Gällande internationella förhållanden redogör Regeringsformen i 10 kap. 1 § att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. I 3 § förtydligas att riksdagens godkännande krävs om regeringen ingår en bindande internationell överenskommelse som 1. Förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller 2. I övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Riksdagens godkännande av att ingå en bindande internationell överenskommelse kan även krävas i andra fall om överenskommelsen är av större vikt.

I Regeringsformen framgår i 14 kap. 2 § att Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.² I kommunallagens andra kapitel, *Allmänna befogenheter och lokaliseringssprincipen* förtydligas rollfördelningen mellan kommuner och staten. Där framgår i 1 § att kommuner och landsting själva får ”ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar”. Vidare i 2 § står det att Kommuner och landsting däremot inte får ”ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om”.³ Detta visar på hur lokaliseringssprincipen begränsar kommunerna att agera i frågor av utrikespolitisk karaktär, ett område som vanligtvis är ämnat för regeringen eller riksdagen. Men hur förhåller sig denna lag som begränsar kommuners möjligheter att arbeta med internationella frågor till en allt mer globaliserad värld där kommuner samtidigt förväntas att allt mer arbeta med både EU och FN?

2.1 LAG OM VISSA KOMMUNALA BEFOGENHETER

Den 1 januari 2011 trädde en ny lag i kraft som gav kommunerna vissa möjligheter att bedriva internationell verksamhet som tidigare ansetts ligga utanför den kommunala kompetensen. Bland annat ger lagen enligt 2 kap. 4 § kommuner och landsting rätt att bistå studerande som med stöd av svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen eller landstinget för studier. Enligt 5 kap. klargörs även former för internationellt bistånd. Till exempel tillåter den nya lagen kommuner att lämna bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till ett land som får svenskt statligt bistånd. Ekonomiskt stöd får endast lämnas för att genomföra utbildning och rådgivning.

Den nya lagen tydliggör att bistånd enligt bestämmelserna i 4 - 6 §§ även får lämnas till en internationell hjälporganisation för att utgöra hjälp till ett land i en rådande eller framtida nödsituation eller i en annan svår situation som är en följd av en nödsituation.⁴

Detta visar hur kommunalpolitiken har utvidgats till att omfatta frågor om internationella relationer. Beroende på hur lagen definierar ”framtida nödsituation” kan denna lagstiftning vara intressant för ICAN Cities Appeal som ju kan ses som ett ställningstagande för att förebygga konflikter och katastrofer där kärnvapen används. Men vad säger egentligen lagen om kommuners befogenheter gällande frågor liknande ICAN Cities Appeal och hur ser förutsättningarna ut för att driva frågan i Sverige? För att svara på det måste vi titta närmare på praxis rörande kommuners befogenheter i andra frågor som berör internationella relationer.

² Sveriges Riksdag, (2015), Sveriges grundlagar och riksdagsordningen, <https://www.riksdagen.se/globalassets/15.-bestall-och-ladda-ned/informationsmaterial/sveriges-grundlagar-och-riksdagsordningen.pdf> [hämtad 2019-10-24]

³ Kommunallag (2017:725), Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 [hämtad 2019-10-24]

⁴ Riksdagen, *Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter*, Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-200947-om-vissa-kommunala-befogenheter_sfs-2009-47 [hämtad 2019-10-24]

2.2 VAD SÄGER PRAXIS?

Till skillnad från många andra länder har Sverige inte någon kompetenscatalog som redogör för exakta avgränsningar av kommunernas och landstingens uppgifter. Den svenska Kommunallagen är allmänt hållen och kunskapen om vad kommunerna får och inte får göra utvecklas i första hand genom praxis.⁵ Vi måste därför titta på rådande praxis för att få vägledning vad gäller vilka befogenheter kommuner kan tänkas ha gällande ICAN Cities Appeal. Då antalet existerande fall som berör specifikt kärnvapen är få, baseras denna sammanställning på fall som bland annat tas upp i ett examensarbete i offentlig rätt med titeln *Kommunal utrikespolitik, en utredning av de rättsliga förutsättningarna för svenska kommuner att bedriva utrikespolitik*, författad av Arash Moosavian. Examensarbetet som är från juni 2019 redogör för fall som är frekvent hänvisade till och vägledande i diskussioner om kommuners befogenheter gällande utrikespolitik i stort,⁶ och är därmed relevanta för ICAN Cities Appeal.

Förvaltningsdomstolarna består av förvaltningsrätten, kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). En motion som antas av kommunfullmäktige i en kommun och blir överklagad tas upp i första instans, Förvaltningsrätten. Om förvaltningsrättens beslut överklagas går det vidare till Kammarrätten. Om Kammarrättens beslut överklagas går ärendet vidare till sista instans, HFD (tidigare Regeringsrätten). Det är HFD:s beslut som blir prejudicerade domar, det vill säga vägledande.⁷ Var uppmärksam på att listan nedan innehåller en sammanställning av fall som både behandlats i Regeringsrätten och i lägre instanser för att ge en bredare bild av hur lagen kan tolkas. Endast fall markerade med en asterisk är prejudicerande domar.

⁵ SOU 2015:24, Slutbetänkande av utredningen om en kommunallag för framtiden, Regeringskansliet, s. 682

<https://www.regeringen.se/49bb0f/contentassets/98220fbc7a8e410a9eae1665f3ac9443/en-kommunallag-for-framtiden-del-2-av-2-sou-201524> [hämtad 2019-10-25]

⁶ Moosavian, Arash, (2019) *Kommunal utrikespolitik, en utredning av de rättsliga förutsättningarna för svenska kommuner att bedriva utrikespolitik*, [Elektronisk], Uppsala: Uppsala universitet, (Examensarbete i offentlig rätt 30 hp, 2019 Juridiska institutionen) Tillgänglig: <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1321360&id=540> [hämtad 2019-11-26]

⁷ *Förvaltningsdomstolar*, Sveriges domstolar, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/forvaltningsdomstolar/> [2019-11-27]

KOMMUN/ ÅR	FALL	INSTANS	ARGUMENT	UTFALL	INSTANS	ARGUMENT	UTFALL
Stockholm stadsfull- mäktige, 1969*	Att rekommendera stadens offentliga organ att tills vidare inte upphandla varor från Sydafrika.	Regeringsrätten ⁸	RegR ansåg att beslutet var att ses som en utrikespolitisk man- ifestation där stadsfullmäktige gjorde uttryck för sitt ogillande av den i Sydafrika förda apart- heidpolitiken och medverka till att åstadkomma en ändring i den- na. Staden ansågs ha överskridit sin befogenhet.	Upphävdes			
Helsingborgs kommunfull- mäktige, 1990*	Kommunfullmäktige utsåg kommunen till en kärn- vapenfri zon och beslutade att endast släppa in fartyg som garanterade att de inte medförde kärnvapen.	Regeringsrätten ⁹	RegR ansåg att båda leden in- nehöll utrikespolitiska yttran- den som ansågs överskrida den kommunala kompetensen. Re- geringsrätten framhöll att ” <i>Opin- ionsyttringar som rör Sveriges förhållande till andra länder anses enligt praxis inte utgöra en kommunal angelägenhet såvida de inte har stöd i sådana bestäm- melser.</i> ” RegR ansåg att frågan enligt regeringsformen ankom- mer regeringen och riksdagen.	Upphävdes			
Skellefteå kommun, 1980*	Att ge bidrag till Sällskapet Sverige-Sovjetunionen	Regeringsrätten ¹⁰	Var avsett till lokalorganisationen i Skellefteå för främjandet av den rent kulturella verksamheten. Den kulturpolitiska aspekten var överhängande.	Biföll			

⁸ Civildepartementets regeringsrättsarkiv, 3/11 1969; Moosavian, A., (2019) [2019-11-26]

⁹ Regeringsrättens dom, 1990-02-20, Mål nr. 5464-1987,

¹⁰ Regeringsrättens dom 1980-01-29, Mål nr. 3747-1979, Regeringsrättens arkiv, domsprotokoll januari 1980. (dom 29/1-1980)

Malmö kommun, 1993*	Kommunens beslut om att anslå medel till en kampanj för att skapa opinion för upprättandet av en fast kombinerad väg- och järnvägsförbindelse mellan Malmö och Köpenhamn.	Regeringsrätten ¹¹	RegR menade att frågan var av internationell räckvidd med betydelse för många viktiga nationella samhällsmål. Trots att Malmö var särskilt berörda ansåg RegR att Kommunstyrelsen överskridit sin kompetens genom att besluta om kampanjbidrag. Frågan bedömdes vara av sådan betydelse för landet i sin helhet och inte en angelägenhet för kommunen. Det kommunala intresset ansågs slås ut.	Upphävdes			
Gävle kommun, 2015	Kommunfullmäktige i Gävle tog beslutet att ansluta sig till nätverket ICORN, det s.k fristadsystemet, och förklarar sig därmed villiga att ta emot en konstnär som inte kan eller får verka i sitt hemland. Ett 20-tal svenska kommuner var redan anslutna.	Förvaltningsrätten i Falun	Beslut som sänder signaler till förtryckande regimer om att det finns alternativ till tystnad ansågs vara av utrikespolitisk karaktär. Det ansågs ligga utanför kommunens kompetens.	Upphävdes	Kammarrätten i Sundsvall ¹²	Kammarrätten ansåg att beslutet hade utrikespolitiska aspekter då det sänder viss kritik till konstnärens hemland men Kammarrätten menade att det var ICORN och inte Gävle kommun som stod som avsändare. Kommunen ansågs även ha ett begränsat inflytande i valet av bildkonstnär. Det utrikespolitiska ställningstagandet var därmed indirekt. Kammarrätten beslutade att kommunens beslut skulle bifallas.	Biföll kommunens beslut

¹¹ Regeringsrättens dom 1993-05-17, Mål nr. 5170-1990,

¹² Kammarrätten i Sundsvall, dom 2015-03-25, Mål nr. 1889-14,

<p>Norrköping kommun, 2017</p>	<p>Att stödja uppförandet av ett Seyfo/genocide – monument. Kommunen beslutade att upplåta en nyttjanderätt till lokala asyrisk-syrianska organisationer som fick ansvaret att uppföra ett minnesmärke.</p>	<p>Förvaltningsrätten i Linköping</p>	<p>Kan ses som ett utrikespolitiskt ställningstagande som endast staten bör besluta men i och med att kommunen endast upplåtit en nyttjanderätt och inte själva uppfört minnesmärket så ansågs det endast vara en indirekt koppling till utrikespolitiskt ställningstagande. Med tanke på vad kommunen anfört angående antalet kommuninvånare som på ett eller annat sätt är anhöriga till offren för folkmordet ansågs beslutet inte strida mot lokaliseringprincipen eller kravet på allmänintresse.</p>	<p>Biföll</p>	<p>Kammarrätten i Jönköping¹³</p>	<p>Kammarrätten menade att det stod klart från början att minnesmärket avsåg att ta politisk ställning. Frågan är utrikespolitiskt kontroversiell och ansågs falla utanför kommunens kompetens. Då det inte fanns några begränsningar i utformningen av minnesmärket tolkades det som att kommunen godtog och stöttade det ställningstagande som minnesmärket representerade.</p>	<p>Upphävdes</p>
--------------------------------	---	---------------------------------------	--	---------------	--	---	------------------

¹³ Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-05-04, Mål nr. 1559-16

<p>Gävle kommun, 2014</p>	<p>Kommunfullmäktige beslutade att gå med i Mayors for Peace. 26 svenska kommuner hade redan gått med.</p> <p>Beslutet överklagades med hänvisning till att organisationen syftar till att etablera en kärnvapenfri värld och eftersom Sverige inte har några kärnvapen menade klaganden att detta var en utrikespolitisk opinionsyttring riktad mot främmande stater med kärnvapen. Organisationens övriga mål som att utrota hunger och fattigdom ansåg klaganden inte hade någon koppling till Gävle.</p>	<p>Förvaltningsrätten i Falun¹⁴</p>	<p>Menade att beslutet i ”viss mening” fick anses vara en utrikespolitisk åtgärd. Vid bedömningen betraktades organisationens syfte att etablera en kärnvapenfri värld. Eftersom det inte fanns någon speciallagstiftning i frågan ansåg Förvaltningsrätten att åtgärden föll utanför den kommunala kompetensen.</p>	<p>Upphävdes</p>			
---------------------------	--	--	--	------------------	--	--	--

*Prejudicerande domar

¹⁴ Förvaltningsrätten Falun, dom 2014-02-20, Mål nr. 1395-13

3. ANALYS

Utifrån dessa fall som behandlat klassiska utrikespolitiska aspekter i Regeringsrätten och lägre instanser kan vi identifiera olika argument som ligger bakom domstolarnas beslut. Dessa argument kan bli relevanta för att förstå hur kommunernas befogenheter gällande ICAN Cities Appeal kan tolkas. Det kan även ge en indikation på hur argument för ICAN Cities Appeal kan formuleras.

3.1 TA HÄNSYN TILL LOKALISERINGSPRINCIPEN

Fallet i Helsingborg kommun blir intressant då det berör kärnvapen och togs upp i högsta instans. År 1990 utsåg kommunfullmäktige i Helsingborg kommunen till en kärnvapenfri zon där endast fartyg som kunde intyga att de inte bar kärnvapen skulle få släppas in. Beslutet upphävdes i högsta instans då Regeringsrätten ansåg att beslutet inte rörde en kommunal angelägenhet och innehöll utrikespolitiska yttranden som ansågs överskrida den kommunala kompetensen.¹⁵ Frågan ansågs ankomma regeringen och riksdagen, inte kommunen. Det kan därmed tolkas som att Regeringsrätten ansåg att frågan om en kärnvapenfri zon är en utrikespolitisk fråga. Att utse en kärnvapenfri zon skiljer sig givetvis från att ansluta sig till ICAN Cities Appeal eftersom det senare enbart är ett ställningstagande och inte medför några konkreta följder vad gäller till exempel kärnvapen på fartyg i stadens hamnar eller dylikt. Men argumentet tyder på att Regeringsrätten skulle kunna anse att ICAN Cities Appeal också är en utrikespolitisk opinionsyttring som ligger utanför kommunens kompetens.

Ett annat fall som berör kärnvapen och som är det fall som kanske mest påminner om ICAN Cities Appeal är fallet med Mayors for Peace. I detta fall ansåg Kammarrätten att det i ”viss mening” fick anses vara en utrikespolitisk åtgärd och att organisationens mål om en Kärnvapenfri värld låg utanför kommunens kompetens. Men då fallet inte har prövats i Regeringsrätten är fallet inte prejudicerande. Detta fall visar på vad som kan tyckas vara en märklig företeelse, att Kammarrätten upphävde Gävle kommuns beslut om att gå med i Mayors for Peace när 26 svenska kommuner redan var med i organisationen.¹⁶ Hur det inte anses vara förenligt med lagen för en kommun medan andra kommuner kan vara med beror delvis på att beslutet inte blivit överklagat i andra kommuner. Om ett beslut inte blir överklagat inom klagotiden blir beslutet giltigt i den enskilda kommunen även om Regeringsrätten senare till exempel skulle anse att beslutet ligger utanför kommunens kompetens.¹⁷

3.2 ATT BESLUTET INTE HAR BETYDELSE FÖR LANDET SOM HELHET

Ett annat fall som ofta tas upp som vägledande är Malmös kampanj om Öresundsbron som Regeringsrätten bedömde vara av sådan betydelse för landet i sin helhet att det kommunala intresset ansågs slås ut. Kärnvapen skulle också kunna ses som en fråga som har betydelse för landet i stort snarare än en fråga som endast berör lokaliseringsprincipen. I ett sådant fall skulle det kunna bli svårt att argumentera för kärnvapens specifika relevans för en kommun. Samtidigt är kommunen en central roll i samhällets krisberedskap. Kommuner har ansvar för att göra riskanalyser och planera för hur de ska kunna minska risken för att något drabbar deras verksamhet.¹⁸ Flera städer utanför Sveriges gränser som redan anslutit sig till ICAN Cities Appeal med argumentet att de själva kan utgöra måltavlor för kärnvapen visar på hur frågan kan uppfattas som lokal. Med denna bakgrund och med tanke på vikten av lokaliseringsprincipen blir det viktigt att fokusera på de lokala konsekvenserna av kärnvapen och hur kärnvapen förhåller sig till kommunernas arbete.

¹⁵ Regeringsrättens dom 20 februari 1990, mål nr. 5464-1987,

¹⁶ Mayors for Peace, <http://www.mayorsforpeace.org/english/membership/map/europe.html> [hämtad 2019-10-29]

¹⁷ Telefonintervju med Arash Moosavian, genomförd 2019-11-27.

¹⁸ Säkerhetspolitik.se, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, *Kommunens krisberedskap*, <http://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Samhallets-beredskap/kommunens-krisberedskap/> [hämtad 2019-12-03]

3.3 HUR KONTROVERSIELL EN FRÅGA ÄR

Hur kontroversiell en fråga anses vara verkar också ha betydelse.¹⁹ I fallet med Norrköping kommun där kommunen ville upplåta en nyttjanderätt för ett minnesmärke för offren i Seyfo-folkmordet beslutade kammarrätten att det fick ses som att kommunen tog ställning i en utrikespolitiskt kontroversiell fråga som ansågs överskrida den kommunala kompetensen. Med tanke på regeringens utredning gällande FN:s förbud mot kärnvapen som var kritisk till att Sverige skulle signera förbudet, och debattklimatet gällande kärnvapens koppling till Sveriges relation till Nato, skulle frågan om ICAN Cities Appeal kunna anses vara kontroversiell och därmed ligga utanför kommunens kompetens. Samtidigt var detta inte ett prejudicerande fall och dess betydelse för andra fall bör tolkas med försiktighet. Utredningen om konventionen har också kritiserats av folkrättsforskare, fysiker, nedrustningsforskare, Röda Korset, klimatorganisationer med flera för att dra ogrundade och i vissa fall enligt de kritiska aktörerna felaktiga slutsatser. Detta bör beaktas för den som använder utredningen i sin argumentation.

Sverige röstade som nämnts ovan ja till FN:s kärnvapenförbud år 2017, men meddelade sommaren 2019 att man inte skriver under konventionen i dagsläget utan inväntar utvecklingen inom icke-spridningsavtalet om kärnvapen (NPT).

3.4 KOMMUNEN SOM MELLANHAND FÖR INDIREKTA UTRIKESPOLITISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

Ett annat fall som inte är prejudicerande men som skulle kunna vara intressant för ICAN Cities Appeal är Gävle kommuns beslut om att gå med i International Cities of Refuge Network (ICORN), en organisation där kommuner erbjuder att ta emot författare, artister eller konstnärer som inte kan eller får verka i sin hemstad. Förvaltningsrätten i Falun upphävde kommunens beslut då de ansåg att beslutet skickade signaler av utrikespolitisk karaktär och ansågs ligga utanför kommunens kompetens. Kammarrätten i Sundsvall biföll däremot kommunens beslut då de ansåg att det inte var ICORN som bestämde vilka artister som skulle komma. Det utrikespolitiska ställningstagandet ansågs därmed vara indirekt och kommunen ansågs därför vara en mellanhand. Detta väcker frågor om ICAN Cities Appeal. I de fall städer skulle kunna bli kritiserade, likt Gävle kommun blev av förvaltningsrätten, för att sända utrikespolitiska signaler, skulle ICAN då kunna tolkas vara en mellanhand, den som sänder eventuella politiska signaler till enskilda stater? Kritiken till ett sådant argument skulle kunna vara att kommuner bör känna till vilka länder som har kärnvapen och att kommunen bör känna till att dessa länder är målgrupper i påverkansarbete från ICAN. Samtidigt skulle man kunna tänka sig att det också borde vara fallet gällande ICORN, att kommunerna innan de anslöt sig till ICORN kunde ana vilka länder som skulle kunna möta påverkansarbete från organisationen.

Det verkar vara relevant huruvida kommunen är medveten om vem kritiken kommer att riktas mot och hur pass generell kritiken är. I fallet med Norrköpings kommun som ville upplåta nyttjanderätt för ett Seyfo/genocide monument ansåg till exempel Kammarrätten att Norrköping kommun visste vad nyttjanderätten skulle leda till och att det därmed sågs som att kommunen tagit ställning i en internationellt kontroversiell fråga som folkmordsfrågan utgör.²⁰

3.5 ATT DET UTRIKESPOLITISKA VÄRDET ÄR BEGRÄNSAT

I de fall som presenteras i tabellen ovan är det ett fall där Regeringsrätten bifallit kommunens beslut och det gäller Skellefteå kommuns beslutet om att ge bidrag till organisationen Sällskapet Sverige-Sovjetunionen. Detta beslut bifölls av Regeringsrätten 1980 med hänvisning till att bidraget var avsett till lokalorganisationens rent kulturella verksamhet. Även om fallet kan ses som en blandning av utrikespolitik och kulturpolitik

¹⁹ Kammarrätten i Jönköping, dom 2017-05-04, Mål nr. 1559-16; Moosavian, A., (2019) [hämtad 2019-11-26]

²⁰ Ibid.

så ansågs den kulturpolitiska aspekten vara överhängande. Detta indikerar att det är av betydelse vilken typ av utrikespolitik det handlar om och att det finns en hierarki mellan frågor där kulturfrågor anses ligga inom kommunens kompetens medan frågor om säkerhet kan antas ligga utanför kommunens befogenheter. Detta kan vara utmanande för kärnvapenfrågan som så ofta förknippas med utrikes - och säkerhetspolitik, områden som tillhör statsmakten, inte kommunerna. Samtidigt är lokala myndigheter och kommuner en viktig del i den samlade försvars- och säkerhetspolitiken genom det totalförsvaret som Sverige idag utvecklar. Det vore dock intressant att se hur ICAN Cities Appeal skulle bedömas om kärnvapenfrågan var förknippad med kommunernas hållbarhetsarbete och kopplad till kommunernas lokala arbete.

Alla prejudicerande domar som presenteras i detta PM är beslut tagna innan lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter vilken gav kommuner möjligheter att bedriva viss internationell verksamhet. Att kommunerna har fått utökade befogenheter sedan Regeringsrätten tog beslut om dessa domar, skulle kunna ses som skäl för att uppmuntra kommuner att pröva den nya lagen.

Diskussionen om hur kommunlagen förhåller sig till ICAN Cities Appeal väcker frågor om vad som egentligen anses vara utrikespolitik, om kärnvapen tillhör utrikespolitiken enbart, och hur kommunallagen förhåller sig till dagens utveckling där gränsområdet mellan lokal och global politik blir allt mer överlappande, inte minst gällande implementeringen av hållbarhetsmålen, klimatfrågor och EU-samarbetet.

4. KAN FRÅGAN SÄTTAS IN I ETT AGENDA 2030-SAMMANHANG?

Var gränsen går för kommunens och statens befogenheter är precis som praxis visar, många gånger otydligt. Samtidigt som kommuner förväntas att arbeta med internationella organ som EU och FN säger Kommunallagen att kommunen ska ha hand om "angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar" och att kommunen inte får "ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om".²¹ Det finns en närhetsprincip att ta hänsyn till men i en allt mer globaliserad värld där kommuner förväntas att arbeta med globala frågor, inte minst med de globala utvecklingsmålen, väcks frågor om vad som egentligen är lokalt och globalt och hur utrikespolitik egentligen ska definieras i relation till kommunens arbete?

Vad gäller ICAN Cities Appeal i ett Agenda 2030-sammanhang är det relevant att veta att drygt 70 procent av kommunerna arbetar med Agenda 2030 i sitt hållbarhetsarbete.²² Den informationsinhämtning som gjorts till detta PM indikerar att kommuner i dagsläget undersöker vad Agenda 2030 betyder för dem, och arbetar främst med lokala aktörer och organisationer. Det finns inga indikationer på att kärnvapen har diskuterats på lokal eller regional nivå inom arbetet för Agenda 2030. Kommunernas vänortsarbete är dock av relevans att beakta, till exempel när Linköpings borgmästare nyligen ville bryta banden med sin kinesiska vänort Kanton efter att den svenska kulturministern inte längre var välkommen till Kina då hon deltagit i svenska PEN:s prisutdelning till förläggaren Gui Minhai. Detta är tydligt exempel på hur en kommun tagit ställning i en fråga om mänskliga rättigheter.²³ Linköpings agerande är inte en självklarhet då det kan ses som ett utrikespolitiskt ställningstagande. När till exempel Sverigedemokraterna lade fram en motion om att avbryta Göteborgs samarbetsavtal med Shanghai ansåg Göteborgs stad att Göteborg "bedriver ingen som helst utrikespolitik" och hänvisade alla sådana frågor till UD.²⁴ Detta visar hur kommuner tolkar lagen olika.

²¹ Sveriges riksdag, *Kommunallag* (2017:725), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 [hämtad 2019-10-24]

²² Statskontoret (2019), *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, Statskontoret, Delrapport 2019:15, <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201915.pdf> [hämtad 2019-10-24]

²³ Telefonsamtal med Kerstin Blom Bokliden, miljöexpert på Svenska Kommuner och Regioner (SKR), genomfört 2019-11-22

²⁴ Svt Nyheter, (2019) Linköpings borgmästare vill bryta banden med kinesisk vänort, 18 november, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/linkopings-borgmastare-vill-bryta-banden-med-kinesisk-vanort> [hämtad 2019-12-05]

Kinesisk delegation nobbas av Linköpings borgmästare – många vänorter prövar sina relationer till Kina <https://www.dn.se/nyheter/sverige/kinesisk-delegation-nobbas-av-linkopings-borgmastare-manga-vanorter-provar-sina-relationer-till-kina/> [hämtad 2019-12-05]

Vissa kommuner driver frågor som ligger i linje med svensk utrikespolitik medan andra kommuner håller strikt distans till utrikespolitiska frågor och hänvisar till UD. I sitt examensarbete i offentlig rätt med titeln *Kommunal utrikespolitik, en utredning av de rättsliga förutsättningarna för svenska kommuner att bedriva utrikespolitik* konstaterar Arash Moosavian att det verkar råda en viss acceptans för kommunal utrikespolitik som sker i linje med statsmaktens utrikespolitik.²⁵

Fallet ICORN aktualiserade frågan om kränkningar av yttrandefriheten, vilken ofta är förknippad med vissa delar av världen och det kan konstateras att ICAN Cities Appeal har bredare målgrupp, inte minst länder i västvärlden som Sverige har nära samarbeten med. Samtidigt har Sveriges officiella utrikespolitik, precis som den tagit ställning för yttrandefrihet, uttalat tagit ställning för nedrustning med målet om en värld fri från kärnvapen och försvarsministern uttalade senast våren 2019 att kärnvapen inte ingår i några svenska samarbeten.²⁶ Frågan blir således vilka verktyg som ska användas på vägen dit och vilket handlingsutrymme kommuner har att ta ställning i den frågan.

Finns det prejudicerande domar så skriver och informerar Sveriges kommuner och regioner (SKR) om det men även i fall då det finns prejudicerande domar kan det vara oklart i och med att fallen kan vara gamla och omvärlden förändras. Ett exempel är det aktuella rättsfallet med Cissi Wallin och Fredrik Virtanen gällande förtal. För 20 år sedan hade vi inte Facebook. När samtiden förändras måste man pröva lagen. Det är inte alltid lätt för kommuner att veta vad vissa fall har för betydelse idag, samtidigt som det är svårt för förvaltningsrätten att se till något annat än praxis vilket innebär att mycket gamla domar kan tas in i bedömningen. Därför kan det behövas nya prejudicerande domar som kan vägleda kommunerna i sitt arbete. I sitt examensarbete pekar Moosavian på hur förarbetena till rådande lagstiftning skrevs under 60- och 70-talet och motiven reflekterar därmed inte verkligheten idag där kommuner engagerar sig allt mer i internationella frågor.²⁷ Om till exempel kommunfullmäktige fattar beslut att stödja ICAN Cities Appeal, och detta inte överprövas, så är det fritt fram. Utfallet beror därmed på om kommunen är enig. En kommun har knappast något att förlora om HDF skulle upphäva beslutet, då ICAN Cities Appeal handlar om ett ställningstagande som inte kräver några ekonomiska investeringar för kommunen.

4.1 ANALYS

Även om kärnvapen inte nämns i Agenda 2030 så har kärnvapen en tydlig koppling till flera av utvecklingsmålen. Kärnvapenfrågan är inte minst en central fråga för städer och kommuner som utgör måltavlor för kärnvapen. Att kärnvapenfrågan ännu inte fått mer utrymme i kommunernas arbete med Agenda 2030 kan bero på att kommunerna fortfarande verkar vara i början av sitt arbete, men det kan också bero på att kunskapen om de lokala aspekterna av kärnvapen är begränsad. Kärnvapen är fortfarande ett ämne som ofta förknippas med utrikespolitiska frågor. Men att 26 städer är med i Mayors for Peace och flera partier arbetar på motioner för att få sina kommuner att ansluta sig till ICAN Cities Appeal, belyser ett lokalt intresse. Agenda 2030 är en intressant ingång för kommuner att arbeta med kärnvapenfrågan då Agenda 2030 berör så kallade ”glokala” frågor; sådana som är både lokala och globala.

Det verkar vara för tidigt att säga om Agenda 2030 utmanar kommunernas befogenheter gällande utrikespolitiska frågor. Om Linköpings kommuns agerande kan tolkas vara inom ramen för Agenda 2030 så skulle det kunna ses som ett tecken på hur Agenda 2030 skulle kunna utvidga kommuners befogenheter. Huruvida Linköpings agerande kan anses vara i linje med statens utrikespolitiska linje kan diskuteras. Linköpings kommuns agerande skulle kunna ses som ett sätt att försvara svenska utrikespolitiska värden samtidigt som det kan hävdas att kommunen i detta går längre i sin kritik mot Kina än vad regeringen och riksdagen gör. Frågan om huruvida kommunen går emot eller agerar i linje med statens utrikespolitik vid ett ställningstagande är relevant för ICAN Cities Appeal. Sverige har inte skrivit under FN:s konvention om ett för-

²⁵ Moosavian, A., (2019), sid. 62.

²⁶ Sverige agerar för nedrustning och icke-spridning av kärnvapen, av Peter Hultqvist DN Debatt 2019-05-04, [hämtad 2019-12-18] <https://www.dn.se/debatt/replikor/sverige-agerar-for-nedrustning-och-icke-spridning-av-karnvapen/>

²⁷ Moosavian, A., (2019), sid. 62.

bud mot kärnvapen, men är en del av icke-spridningsavtalet (NPT) som innehåller folkrättsligt bindande åtaganden för USA, Storbritannien, Frankrike, Ryssland och Kina att rusta ned sina kärnvapen. Sverige är folkrättsligt förpliktigade att verka för att dessa åtaganden i NPT förverkligas och FN:s konvention mot kärnvapen kan ses, och har av många stater och organisationer framhållits som, ett sätt att leva upp till detta. Anslutning till Cities Appeal kan tolkas som att kommunen går emot staten som uttryckligen sagt att de inte kommer att signera kärnvapenförbudet i nuläget - eller så kan det ses som att kommunen tar ett steg längre än staten men agerar i linje med NPT, som även likt kärnvapenförbudet har som mål att avskaffa kärnvapen.

I Förvaltningsrättens beslut om att upphäva Gävles kommuns beslut om att gå med i Mayors for Peace, var förvaltningsrättens argument att beslutet i "viss mening" fick anses vara en utrikespolitisk åtgärd och att frågan ansågs falla utanför den kommunala kompetensen. Detta var inte ett prejudicerande fall men det är en indikation på hur lagen kan tolkas. Tolkningen reser frågor om hur stor betydelse det har huruvida kommunens beslut ligger i linje med statsmaktens utrikespolitik eller inte, om det ändå inte är ett beslut som anses vara inom ramarna för kommunens befogenheter. Att koppla kärnvapenfrågan till hållbarhetsfrågor och belysa dess relevans i relation till klassiska kommunala frågor kan vara ett sätt att bemöta detta.

5. HUR SER LAGEN UT I NORGE?

Även om Norges regering inte har anslutit sig till FN:s kärnvapenförbud har 19 norska städer (december 2019) anslutit sig till ICAN Cities Appeal. Tuva Krogh Wid skjold från ICAN-kontoret i Oslo berättar att några kommuner har ansett att kommunen inte kan ta ställning i frågan om ett kärnvapenförbud, men det finns ingen lag liknande lokaliseringsprincipen som hindrar kommuner från att driva frågor av utrikespolitisk karaktär.²⁸ Det finns i vissa fall en stor skillnad i inställningen till kärnvapenförbud mellan partistyrelser och lokalpolitiker. Framför allt inom Arbetarpartiet går lokalpolitikerna i stor utsträckning emot partiets ställning i Stortinget.

När frågan om att ansluta sig till ICAN Cities Appeal kom upp på förslag i Stavanger kommun röstades beslutet ned. Ordföranden ansåg det vara politiskt omöjligt för ett Natoland som Norge att underteckna ett förbudsfördrag utan att minska Norges inflytande och skydd i Nato, som ordföranden menade tillsammans med medlemskapet i FN utgör grunden för norsk säkerhetspolitik. Istället för ett förbud hänvisades det till att arbeta inom ramen för icke-spridningsavtalet, ett avtal som alla Natoländer är anslutna till.²⁹ Liknande argument användes under ett möte med Harstad kommunstyrelse den 28 februari 2019 då en oenig kommunstyrelse beslutade att inte ta ställning i frågan. Även om partierna var överens om målet om en kärnvapenfri värld så ansåg en av skeptikerna att avtalet var ett svek mot Nato.³⁰

Det är svårt att veta huruvida ICAN Cities Appeal kan påverka Norges regeringsställning i frågan. Men ICAN Norge pekar på hur Cities Appeal bidrar till arbetet för nedrustning genom den uppmärksamhet det skapar. Då det vanligtvis är svårt att få medial uppmärksamhet för kärnvapenfrågan har den mediala uppmärksamheten kring ICAN Cities Appeal varit stor. Även om norska regeringen i dagsläget är emot FN:s kärnvapenförbud så ger ICAN Cities Appeal ytterligare möjligheter att jobba med och uppmärksamma frågan.³¹

²⁸ Ahlstrand, M. (2013) *Kommunal utrikespolitik? Hur utvecklingen av paradipolmatik påverkas av lokaliseringsprincipen*, [Elektronisk], Göteborg: Göteborg Universitet (Masteruppgäst i offentlig förvaltning, Förvaltningshögskolan) https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/33275/1/gupea_2077_33275_1.pdf [hämtad 2019-12-04]

²⁹ "Interpellasjon fra Eirik Faret Sakariassen (SV) og Daria Maria Johnsen (MDG) stilt til bystyremøte 27.05.2019 vedr. Tilslutning til ICANs cities appeal." Möte i Stavanger Bystyre, 2019-08-19

³⁰ Harstad kommunstyrelsemöte 2019-02-28, Radio Harstad, https://soundcloud.com/radioharstad/harstad-kommunestyremote-28-februar-2019?fbclid=IwAR0UxtnpG1RQ6SKzXNKtVbOFqZ2mSk6zh0n264JGaMp6CV_RTSL2kTR2QUY [hämtad 2019-11-09]

³¹ Telefonintervju med Tuva Krogh Wid skjold, genomförd 2019-11-08.

6. AVSLUTANDE DISKUSSION

6.1 VARFÖR DRIVA FRÅGAN OM ICAN CITIES APPEAL?

Den övergripande frågan för detta PM har varit hur och om den svenska lagen möjliggör att driva frågan om ICAN Cities Appeal i Sverige, samt hur frågan kan belysas ur ett Agenda 2030-perspektiv. Kommunallagen visar att kommuner är mycket begränsade i sina befogenheter gällande frågor som kan anses vara av utrikespolitisk karaktär, men även att det finns avvikelser i praxis som visar på gråzoner vilket gör lagen mer svårtolkad. Baserat på den information som sammanställts inför detta PM kan argumenten för att driva frågan om ICAN Cities Appeal sammanfattas i tre punkter.

För det första, i och med att kommunallagen är allmänt hållen och kompetensen i första hand utvecklas genom praxis så finns ett stort värde i att kommuner driver frågan för att få ökad kunskap rörande kommunernas befogenheter. Det är inte förrän ett beslut blir överklagat i HDF som vi får reda på vad lagstiftningen egentligen säger om beslutet. Fallet med Mayors for Peace, där Gävle kommuns beslut om att gå med i organisationen blev upphävt av Förvaltningsrätten i Falun, och är därmed inte ett prejudicerande fall. Det prejudicerande fall som finns om kärnvapen är fallet med Helsingborgs kommun vars beslut om en kärnvapenfri zon blev upphävt av Regeringsrätten år 1990. Det var närmare 20 år sedan detta beslutet upphävdes. Sedan dess har kommunernas befogenheter utvidgats i och med lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

För det andra är en anslutning till ICAN Cities Appeal ett ställningstagande som inte kräver några ekonomiska investeringar för kommunen. Om HDF skulle upphäva ett beslut om att stödja Cities Appeal innebär inte det några förluster för kommunen i fråga.

För det tredje visar exemplet från Norge att ICAN Cities Appeal kan ge medial uppmärksamhet för frågan om kärnvapenedrustning. Även om beslut skulle bli överklagade kan initiativet och den eventuella mediala uppmärksamheten leda till att bilda opinion för frågan. I Norge har ICAN Cities Appeal varit ett viktigt verktyg för kommunerna att känna ägarskap, skapa medvetenhet kring frågan och varit ett sätt att hålla kärnvapenfrågan aktuell i media.

6.2 HUR FRÅGAN KAN DRIVAS

Det enkla svaret på frågan om hur ICAN Cities Appeal kan drivas i Sverige verkar vara genom politisk enighet. Teoretiskt sett verkar det som att ifall kommunerna är eniga, och beslutet inte överklagas inom klagotiden, kommer kommuner kunna ansluta sig till ICAN Cities Appeal. Det återstår att se hur det politiska klimatet ser ut i de kommuner där partier just nu bereder motioner och hur kommunmedlemmarna reagerar. Genom tidigare rättspraxis kan vi få vägledning i hur Regeringsrätten resonerat i tidigare fall.

Baserat på vad vi vet om tidigare fall skulle följande aspekter kunna vara relevanta att ta hänsyn till i hur frågan om ICAN Cities Appeal formuleras:

- a) Ta hänsyn till lokaliseringsprincipen
- b) Att beslutet inte har betydelse för landet som helhet
- c) Att formulera varför frågan inte behöver anses vara kontroversiell
- d) Beskriva kommunens roll som mellanhand för indirekta utrikespolitiska ställningstaganden
- e) Att det utrikespolitiska värdet är begränsat

I och med att kärnvapen ofta förknippas med att vara en utrikespolitisk säkerhetsfråga måste det ske en diskursförändring där frågan förstås som en lokal fråga som har konsekvenser för kommunernas arbete. ICAN och det humanitära initiativet har verkat för att ändra diskursen gällande kärnvapen från att uppfattas som en militär säkerhetspolitisk fråga till en humanitär fråga, och från att ha varit en fråga som kärnvapenstater på sätt och vis haft "monopol" över till att kärnvapenfria stater i ökad grad höjer sina röster. En liknande

förändring kan ske gällande uppfattningen om vem och vilka som ska ha en röst i kärnvapenfrågan inom nationell kontext.

Det verkar vara för tidigt att säga om Agenda 2030 utmanar begreppet utrikespolitik. Kärnvapen är en central fråga i arbetet för Agenda 2030 men frågan återstår hur utbredd kunskapen är kring hur kärnvapen relaterar till lokala frågor och hållbarhetsmålen. Det skulle kunna finnas en poäng i att undersöka hur stor kunskapen är i kommunerna gällande denna koppling.

I detta PM har vi endast fått indikationer på att kommunerna är i början av sitt arbete med hållbarhetsmålen och att kopplingen till kärnvapen ännu inte verkar uppmärksammas. Troligen har detta att göra med kommuners omfattande ansvarsområde i kombination med begränsade resurser. Det kan även vara ett tecken på kunskapsbrist och en indikation på att medvetenheten bland kommunpolitiker för hur frågan förhåller sig till Agenda 2030 samt lokala aspekter är låg. Därav kanske det skulle finnas behov av kompetensinsatser och underlag riktade till kommunpolitik.



SVENSKA LÄKARE MOT KÄRNVAPEN

Svenska Läkare mot Kärnvapen tilldelades Nobels fredspris 1985 tillsammans med den internationella läkarrörelsen mot kärnvapen, IPPNW, för arbetet med att sprida information om de medicinska effekterna av kärnvapen.

Svenska Läkare mot Kärnvapen har idag ca 2500 läkare och medicinstudenter som medlemmar. Organisationen sitter sedan 2012 i den internationella styrgruppen för International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, ICAN som tilldelades Nobels fredspris 2017. Svenska Läkare mot Kärnvapen arbetar både i nationell och internationell fora .

Svenska Läkare mot Kärnvapen
Norrtullsgatan 45
11345 Stockholm

www.slmk.org
info@slmk.org

08-400 20 483