

**KLAGANDE**

Anita Enflo, 19430802-9265
Skiljevägen 27
182 56 Danderyd

MOTPART

Danderyds kommun
Box 66
182 05 Djursholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Danderyd kommuns beslut 2019-10-14, § 139

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Anita Enflos yrkande om att kommunens yttrande ska avvisas.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Kommunfullmäktige i Danderyds kommun (kommunen) beslutade den 14 oktober 2019, § 139, att införa ändringar i 3 § och 12 § i kommunens lokala ordningsföreskrifter. Beslutet avsåg bland annat ändring av 12 § i form av att på vissa särskilt angivna geografiska platser i kommunen införa förbud mot ”passiv insamling av pengar (tiggeri)” samt ”aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri)”.

Anita Enflo yrkar att kommunens beslut ska upphävas och att kommunens yttrande till domstolen ska avvisas. Hon för, inom klagotidens utgång, bland annat fram följande till stöd för sin talan. Hon instämmer i Miljöpartiets reservation i ärendet och hänvisar till den bifogade skriften *En missriktad insats* från april 2019. Ett förbud blir ett slag i luften och skapar hat mot dem som har det sämst i samhället och strider mot principen om alla människors lika värde. Hatet har fått bred spridning på sociala medier och i socialnämndens ordförandes tillägg i bilaga 2 till socialnämndens protokoll från den 17 juni 2019, § 96.

Anita Enflo för, efter klagotidens utgång, vidare fram bland annat följande. Det ska inte vara kriminellt eller förbjudet att vara fattig. Att utelämna ensamma utsatta personer måste strida mot deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Socialnämndens yttrande visar på diskriminering, rasism och kollektiv bestraffning. Det är en viss folkgrupp som utpekats och bestraffas kollektivt. Oron många känt vid återvinningsstationerna hade försvunnit om man hade infört fastighetsnära insamling av återvinningsbart material, något som är i linje med de nationella avfallsföreskrifterna. Störningarna är inte stora och hon känner sig själv inte påhoppad. För alla som stör ordningen gäller regler mot förargelseväckande beteende, oberoende av folkgrupp. Att ödmjukt tigga om pengar kan inte vara förargelseväckande beteende. Konventionen för mänskliga rättigheter och allas lika värde är inskriven i

svensk lag. Ett förbud mot tiggeri kränker de mänskliga rättigheterna. Alla är vi lika värda. Till stöd för sin talan ger hon även in ett yttrande från ett annat mål om liknande ordningsföreskrifter som hon åberopar som sitt eget i tillämpliga delar.

Kommunen anser att överklagandet ska avslås och för till stöd för sin talan fram bland annat följande. Som det kan förstås avser överklagandet endast den del av ändringen av 12 § som avser förbud mot tiggeri. Klaganden har inte anfört på vilken grund hon anser att beslutet om tiggeriförbud ska upphävas. Hon kan antas mena att beslutet skulle strida mot 3 kap. 8 och 12 §§ ordningslagen (1993:1617). Hänvisningen till skriften kan också tolkas omfatta att hon åberopar att beslutet skulle strida mot yttrandefriheten i 2 kap. 1 § första stycket p. 1 regeringsformen, RF. Beslutet strider inte mot lag på det sätt som klaganden får uppfattas mena. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2018 ref. 75 kommit fram till att tiggeri ligger inom ramen för vad kommuner kan reglera i lokala ordningsföreskrifter. Kommunfullmäktige har bedömt att ett förbud behövs och beslutet avser inte något som någon enskild förtroendevald tycker. Ordningsföreskrifterna tar sikte på behovet att reglera ordningen på offentlig plats och är inte en värdering av den enskilda personen som tigger eller att den personen inte har samma människovärde som personer som inte tigger. Beslutet strider således inte mot någon grundläggande princip om alla människors lika värde. Det tar inte heller sikte på någon viss grupp av personer och är därför inte diskriminerande.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

Det överklagade beslutet avser ett kommunalt beslut om att anta ändringar av lokala ordningsföreskrifter. Beslutet kan därmed endast prövas i den för

laglighetsprövning stadgade ordningen enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) (jfr 3 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen). Det innebär att förvaltningsrätten inte kan bedöma lämpligheten eller skäligheten i beslutet. Prövningen avser endast om beslutet ska upphävas eller inte och kan bara ske i den begränsade omfattning som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen.

Av 13 kap. 8 § kommunallagen framgår att ett överklagat beslut ska upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Prövningen är även begränsad till de omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång. I praxis uppställs en restriktiv hållning i förhållande till att klaganden måste hänvisa till de faktiska omständigheter som kan medföra att det finns grund för att upphäva det överklagade beslutet. Kravet gäller oberoende av om samma eller liknande omständigheter har åberopats i ett annat mål rörande motsvarande fråga. En klagande behöver dock inte ange vilken lag eller annan förordning som kommunens beslut anses strida mot (se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 15 september 2015 i mål nr 7810-13).

Klaganden har vid laglighetsprövning inte möjlighet att under processens gång komplettera sitt överklagande såvida det inte rör förtydliganden och preciseringar av omständigheter som i rätt till har angivits (jfr bl.a. RÅ 1994 ref. 65 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 15 september 2015 i mål nr 7810-13). Att klaganden hävdar att yrkanden hänför sig till en viss bestämmelse innebär dock inte att domstolen inte kan pröva om beslutet

bryter mot någon annan bestämmelse så länge det kan anses falla inom de åberopade omständigheterna (se RÅ 1995 ref. 65).

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att klaganden i målet uteslutande har fört fram omständigheter som hänför sig till 12 § tredje och fjärde stycket i de lokala ordningsföreskrifterna. Anita Enflo har inom överklagandetiden hänvisat till två bifogade handlingar, men har inte närmare angett vilka omständigheter i dessa som hon åberopar till stöd för sin talan. Domstolen noterar särskilt att en av handlingarna, *En missriktad insats*, innehåller förhållandevis omfattande resonemang avseende tiggeriförbud som Anita Enflo själv inte har berört. Mot bakgrund av den snäva prövningsram som gäller vid laglighetsprövning tolkar domstolen därför de åberopade handlingarna inom ramen för de omständigheter Anita Enflo själv fört fram i rätt tid, vilka utgör det domstolen kan pröva.

Omständigheterna domstolen har att beakta är således det hon fört fram om att beslutet strider mot principen om alla människors lika värde, principerna om jämlikhet och icke-diskriminering, att det slår mot dem som har det sämst i samhället, att det blir ett slag i luften som inte löser fattigdom och diskriminering samt att ett förbud mot tiggeri är diskriminerande och särskilt drabbar vissa grupper, bl.a. romer, och i det avseendet strider mot svensk grundlag och Den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

Det Anita Enflo fört fram och hänvisat till efter att överklagandetiden löpt ut kan endast beaktas i de delar det utgör förtydliganden och preciseringar av redan åberopade omständigheter. Hon har förtydligat att underlag till kommunens beslut visar på diskriminering och rasism, att en viss folkgrupp utpekats och bestraffas kollektivt samt att det inte ska vara förbjudet att vara fattig, att förbudet i praktiken främst kommer att påverka hemlösa personer som tillhör den romska minoriteten eftersom de flesta personer som tigger i Sverige är romer och därför är diskriminerande. Det hon i övrigt fört fram

omfattas därmed inte av förvaltningsrättens prövning i målet. Kommunens tolkning av Anita Enflos överklagande förändrar inte denna bedömning.

Frågan i målet är därmed om de omständigheter som Anita Enflo hänvisat till i rätt tid samt de förtydliganden hon sedan gjort medför att det finns grund för att upphäva det överklagade beslutet, särskilt på grund av att det strider mot stadganden om alla människors lika värde, diskrimineringsförbud eller därmed hänförliga bestämmelser som anses falla inom omständigheterna.

Förvaltningsrättens bedömning

Avvisande av kommunens yttrande

Anita Enflo har yrkat att kommunens yttrande över hennes överklagande ska avvisas. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunens yttrande utgör processmaterial i målet och att det saknas skäl att avvisa det. Anita Enflos yrkande ska därför avslås.

Strider kommunens beslut att införa ändringarna i de lokala ordningsföreskrifterna mot lag eller annan författning?

Förvaltningsrätten konstaterar att en liknande formulering om alla människors lika värde som Anita Enflo åberopat återfinns i 1 kap. 2 § RF där det bland annat framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I bestämmelsen återfinns vad som brukar kallas för regeringsformens målsättningsstadganden. Av förarbetena framgår att bestämmelsen anger mål för den samhällsliga verksamheten och inte kan ges rättsligt bindande karaktär (jfr prop. 1973:90 s. 194). Av det följer att

bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF inte ensamt kan utgöra skäl för upphävande av beslut enligt 13 kap. 8 § KL till följd av lagstridighet.

Grundsatsen om alla människors lika värde ska dock förstås i sammanhang med bl.a. skyddet mot olika former av diskriminering i 2 kap. RF (se bl.a. Hirschfeldt, Regeringsformen, [2019-07-01, Lexino], kommentaren till 1 kap. 2 § RF), som i sig skulle kunna medföra rättslig verkan vid en eventuell överträdelse.

Regeringsformens skydd mot diskriminering stadgas bland annat i 2 kap. 12 § RF. Av bestämmelsen framgår att en 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. Vad som förbjuds är således att någon missgynnas därför att hon eller han tillhör viss minoritet. Förbudet är riktat till normgivaren och omfattar alla typer av normer. En otillåten särbehandling kan ske genom regler som direkt tar sikte på en minoritet och medför att dennas situation i något hänseende blir sämre än majoritetens, eller genom föreskrifter som, med uteslutande av en viss minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal (se prop. 1975/76:209 s. 157).

Ett liknande diskrimineringsförbud som det som stadgas i 2 kap. 12 § RF återfinns i artikel 14 i EKMR. Av artikeln framgår att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. För att artikel 14 i EKMR ska vara tillämplig krävs det att någon annan rättighet som omfattas av konventionen eller dess tilläggsprotokoll berörs av den påstådda diskrimineringen. Europadomstolen har i praxis gjort klart att de personer som jämförs med varandra måste vara i en likartad situation samt att, sedan

missgynnande av viss grupp konstaterats, prövning ska ske av om det finns en objektivt godtagbar grund till denna skillnad och om den skada som den gruppen drabbats av står i proportion till syftet (Europadomstolens dom den 12 juli 2005 Moldovan m.fl. (nr 2) mot Rumänien, no. 41138/98 och no. 64320/01). Detta ger uttryck för en central punkt i EKMR om att lika fall ska behandlas lika.

I det nu aktuella målet har kommunens ordningsföreskrifter i fråga två huvudsakliga lydelse. Den första delen avser förbud mot ”passiv insamling av pengar (tiggeri)” och den andra delen avser förbud mot ”aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri)”.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2018 ref. 75 (”Vellingemålet”) prövat frågan om en kommuns förutsättningar att genom lokala ordningsföreskrifter reglera förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri). Den typ av ordningsföreskrift som var föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning i Vellinge-målet har även varit föremål för laglighetsprövning av Förvaltningsrätten i Malmö den 25 juni 2019 i mål nr. 10477-17 och Kammarrätten i Göteborg den 16 oktober 2019 i mål nr. 4636-19. Båda domstolarna kom till slutsatsen att Högsta förvaltningsdomstolen, även om det inte klart uttalats, måste antas ha gjort bedömningen att Vellinge kommuns beslut inte stred mot vare sig regeringsformen eller EKMR. Kammarrätten fann vid sin prövning av motsvarande fråga inte skäl att göra en annan bedömning än Högsta förvaltningsdomstolen och avslog därmed överklagandet.

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. En sådan lagprövning kan inte bara bli aktuell om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopas som grund för ett yrkande utan också om det finns särskild anledning att förmoda att en normkonflikt föreligger (jfr. prop.

1975/76:209 sid 93). I Vellinge-målet har Högsta förvaltningsdomstolen redogjort för generella inskränkningar i kommunernas föreskriftsrätt såsom att bestämmelserna inte får komma i konflikt med föreskrifter av högre valör eller gälla sådana ämnen som måste regleras genom lag. När Högsta förvaltningsdomstolen sedan funnit att Vellinge kommuns ordningsföreskrifter inte utgjort obefogade inskränkningar i enskildas frihet kan det, enligt förvaltningsrättens mening, inte förstås på annat sätt än att Högsta förvaltningsdomstolen funnit att föreskriften i det målet inte stod i konflikt med föreskrifter av högre valör, vilket bland annat inkluderar såväl EKMR som regeringsformen.

I det nu aktuella målet har ordningsföreskrifternas förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) huvudsakligen samma utformning som den som var föremål för prövning i Vellinge-målet. De geografiska områdena är visserligen delvis olika till sin karaktär, men bedöms ändå vara jämförbara. Mot bakgrund av vad som ovan anförts finner förvaltningsrätten, i fråga om förbudet mot passiv insamling av pengar (tiggeri) och dess förenlighet med EKMR och regeringsformen, inte skäl att här göra en annan bedömning än Högsta förvaltningsdomstolen gjort i Vellinge-målet och som Kammarrätten i Göteborg också har anslutit sig till.

Vad gäller förbudet mot ”aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri)” konstaterar förvaltningsrätten att denna typ av förbud inte var föremål för prövning i Vellinge-målet. Enligt förvaltningsrättens mening får dock förbudet i nu aktuella avseenden till stor del anses ha motsvarande verkan som förbudet mot passiv insamling av pengar, varför Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i Vellinge-målet ändå kan tjäna som ledning vid prövningen i denna del. Förvaltningsrätten anser vidare att förbudet mot aktiv insamling i ordningsföreskrifterna till sin lydelse är neutralt utformat och inte tar sikte på någon särskild grupp eller individ. Domstolen bedömer även att det som kommit fram i målet inte ger

stöd för att någon missgynnas därför att den tillhör en viss minoritet i den mening som avses i 2 kap. 12 § RF eller att förbudet diskriminerar någon särskild grupp vare sig direkt eller indirekt i strid mot 2 kap. 12 § RF och artikel 14 i EKMR. Vid detta beaktar förvaltningsrätten bl.a. att förbudet träffar alla som ägnar sig åt insamling av aktuella slag, oavsett gruppstillhörighet och ekonomisk ställning, och behandlar lika fall lika. Det Anita Enflo har fört fram och hänvisat till visar inte att förbudet endast berör en viss minoritetsgrupp eller att medlemmarna i en viss grupp genom förbuden faktiskt kan komma att behandlas sämre än andra i likartade situationer.

Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund, och med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 75, att de omständigheter Anita Enflo fört fram inte innebär att kommunens beslut står i strid med regeringsformens eller EKMR:s diskrimineringsförbud eller stadganden om alla människors lika värde. Omständigheterna hon fört fram visar inte heller i övrigt att beslutet strider mot lag eller annan författning. Det har därmed inte kommit fram skäl att på den grunden upphäva beslutet. Det Anita Enflo i övrigt fört fram till stöd för sin talan utgör sådana lämplighetsgrunder som förvaltningsrätten i enlighet med vad som redogjorts för ovan inte kan pröva inom ramen för laglighetsprövning.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att det som Anita Enflo har fört fram inte medför att det överklagade beslutet ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-03).

Amanda Andersson
Förvaltningsrättsfiskal

De särskilda ledamöterna Håkan Torngren och Rutger Öijerholm har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Elina Ryttberg har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.