



Bilaga 1

Datum: 2024-08-29
Diarienummer: 202/24

Förvaltningsrätten i Göteborg
Avdelning 4

Endast per e-post:

forvaltningsrattenigoteborg@dom.se

**Yttrande i mål nr 6956-24, Jörgen Fogelklou m.fl. ./ Göteborgs Stad,
nämnden för inköp och upphandling**

Inställning

Göteborgs stad genom nämnden för inköp och upphandling (hädanefter nämnden) har följande inställning i målet. Det föreligger kommunal kompetens för samtliga tre beslut som fattats och att de överklaganden som inkommit därför ska avslås av förvaltningsrätten. Det fattade inhibitionsbeslutet ska följaktligen hävas eftersom kommunal kompetens föreligger för nämndens tre fattade beslut som är föremål för prövning hos förvaltningsrätten i mål 6956-24.

Bakgrund

Den 13 juni 2024 beslutade nämnden under sammanträdet § 71, diarienummer 202/24, följande:

”1. Förvaltningen får i uppdrag att sluta köpa in produkter ursprungsmärkta från stater som bedriver illegal ockupation av andra stater.

2. Förvaltningen får i uppdrag att återkomma med förslag på hur inköp av varor producerade i stater som bedriver illegal ockupation av andra stater kan minimeras.

3. Förvaltningen får i uppdrag att utesluta inköp av varor som är producerade av israeliska bosättningar på ockuperad palestinsk mark.”

Besluten har därefter överklagats genom laglighetsprövningsinstitutet i kommunallagen (KL) (2017:725) av kommunmedlemmar i Göteborgs stad. Utöver detta har förvaltningsrätten i Göteborg beslutat den 25 juni 2024 att besluten av nämnden inte ska gälla i avvaktan på att målet avgörs slutligt, s.k. inhibition. Inför rättens slutliga avgörande har nämnden nu förelagts att yttra sig om handlingarna i målet för att bemöta de överklaganden som gjorts. Nämndens yttrande följer nedan.

Kommunal kompetens

Vad kommuner får och inte får besluta om, den kommunala kompetensen, brukar delas in i en allmän och en särskild (även kallad speciell) kompetens.¹ Det görs inte gällande att besluten som nämnden har tagit grundar sig på någon särskild kommunal kompetens eftersom det saknas föreskrifter som ger ett specifikt utrymme för nämndens tre beslut. I stället stödjer sig nämndens tre beslut på den allmänna kommunala kompetensen som följer av KL 2:1 vilken lyder som följer:

¹ För en mer utförlig redogörelse se: Artemis Lumarker, ”Kommunal kompetens bortom kommungränsen – Kommuners möjligheter till påverkansarbete”, Uppsala universitet 2023 s. 15–21.

”Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.”

Som några överklagande har hänvisat till begränsas den allmänna kompetensen av stadgandet i KL 2:2 genom att kommuner inte får sköta sådana angelägenheter som enbart någon annan såsom staten eller andra kommuner ska ha hand om. Nämnden menar dock att denna begränsning inte är aktuell för de tre fattade besluten vilket utvecklas nedan.

Nämnden vill tidigt i yttrandet erinra om regeringsformens (RF) (1974:152) 1:1 stadgande om att all offentlig makt i Sverige ska utgå från folket och att denna förverkligas bland annat genom kommunalt självstyre. För att den offentliga makten ska utgå från den i allmänna val uttryckta folkviljan krävs det att kommuner själva får råda över vad för etiska och praktiska överväganden kommuner får göra vid sina inköp och andra kommunala angelägenheter. De demokratiskt valda företrädarna för kommunmedlemmarna behöver kunna sätta upp mål och ta beslut för att uppnå dessa för att styra kommunerna mot den riktning som medlemmarna önskat. Att ta beslut såsom exempelvis det första beslutet ovan kan därför inte betraktas som väsensskilt från kommunala mål om inköp av en viss andel ekologisk mat eller krav på fordon inom specificerade miljöklasser vid transporter eller liknande krav vid diverse inköp eller upphandlingar. Det är genom mål till förvaltningen som den politiska viljan och därigenom folkviljan får genomslag i samhället. Därför måste kommuner kunna anta riktlinjer och principer om hur deras egna inköp ska genomföras. Att styra hur och vad som upphandlas och köps in såväl som att ställa krav på sådant som produktionsvillkor, material eller annat tätt förbundet med varor och tjänster som köps är således inom den kommunala kompetensen.

Inköps- och upphandlingsnämnden

Magasinsgatan 18 A
inkopochupphandling@ink.goteborg.se

Box 1111, 405 23 Göteborg
031-366 37 00

3 (10)

www.goteborg.se

Tre separata beslut som ska prövas

Nämnden vill understryka för rätten att den har att pröva tre olika fattade beslut. Besluten är visserligen tagna i samma sammanhang och vid ett tillfälle men de tre punkterna måste förstås som beslut var för sig då varje punkt, 1–3 ovan, har ett klart och tydligt innehåll i sig själv. Genomförandet av ett av besluten innebär inte att de andra två besluten genomförts vilket stödjer att varje punkt är att betrakta som ett eget beslut. De överklaganden som gjorts gäller förvisso samtliga tre beslut men förvaltningsrättens prövning kan inte behandla besluten i en klump. Det föreligger då en risk för det fall att rätten finner att ett av besluten är utanför den kommunala kompetensen skulle ”smitta” de andra två besluten vilka då också upphävs, trots att det föreligger kommunal kompetens för dessa två beslut. Att besluten ska behandlas separat får ytterligare stöd av hur överklagandet är formulerat av Emma Altenhammar och Jörgen Fogelklou där det framställts tre olika yrkanden, ett för varje beslut. Nämnden fortsätter därför nedan med ett avsnitt som samlar några generella synpunkter vilka är relevanta för samtliga tre beslut och därefter följer tre avsnitt som behandlar varje punkt för sig och visar varför det föreligger kommunal kompetens för respektive beslut.

Allmänna kommentarer angående de tre beslutens kompetenslighet

För att det ska föreligga kommunal kompetens krävs ett allmänintresse i angelägenheten som en kommun beslutar om. Detta brukar avgöras genom att se till hur lämpligt, skäligt, ändamålsenligt och så vidare det är att kommunen hanterar frågan.² Som ett exempel kan RÅ 1993 ref. 35 lyftas fram där sponsring av golftävling från en kommun ansågs vara kompetensligt så länge stödet inte stod i missförhållande till den förväntade nyttan. Om sponsring av en golftävling

² Se t.ex. Prop. 1948:140 s. 71 f., Prop. 2009/10:80 s. 212 f., Alf Bohlin, Kommunalrättens grunder, uppl. 7, Wolter Kluwer Sverige AB 2016 s. 104 f. & Olle Lundin och Tom Madell, Kommunala befogenheter, uppl. 9, Norstedts Juridik AB 2022 s. 41.
Inköps- och upphandlingsnämnden

kan anses vara skälig för en kommun att besluta om inom rimliga proportioner bör styrning av inköp därmed också vara ändamålsenligt utifrån den nytta som kommuner kan få genom kloka inköp, vilket såväl kan generera olika mervärden som bidra till uppfyllelse av mål om exempelvis etisk hänsyn. Som argumenterat ovan finns därför ett klart allmänintresse i att kommunen styr sina inköp. Att reglera detta genom ramverk och principer för att uppnå mål som bedöms som prioriterade av valda företrädare torde svårligen kunna betraktas som annat än ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att leda en kommuns verksamhet. Inköp som en kommun gör möjliggör sådan samhällsservice som kommuner ansvarar för. Kommunmedlemmarna ställer även krav på att denna service ska leva upp till satta mål och att den ska vara av viss kvalitet. Detta är i samklang med RÅ 2002 ref. 12 där viktig samhällsservice anses innebära att det finns ett allmänintresse för kommunen att hantera angelägenheten. Att nämndens tre beslut därmed uppfyller kravet på att tillgodose ett allmänintresse kan därför sägas vara klarlagt.

Ett ytterligare krav för kommunal kompetens är den s.k. lokaliseringsprincipen vilket föreskriver att en angelägenhet och således beslut inom dessa behöver ha en anknytning till kommunen. Detta behöver inte vara en geografisk koppling till området utan avgörande är kopplingen till allmänintresset och till kommunen. Kommunala inköp har en tydlig koppling till kommunen såväl som det allmänintresse som finns kring regler för inköp. Det påverkar även verksamhetens möjligheter att arbeta utefter uppsatta mål. Det är därför tydligt att samtliga tre beslut uppfyller kravet som ställs av lokaliseringsprincipen i och med kopplingen till allmänintresset och den kommunala verksamheten.

Nämnden konstaterar därmed att berörda krav är uppfyllda och att inga andra föreskrifter i övrigt förhindrar kommunal kompetens för de beslut som fattats utöver möjligen begränsningen som följer av KL 2:2 som därför berörs i det följande. Kommuner får enligt denna regel ej ha hand om angelägenheter som

enbart staten ska hantera. Nämnden ifrågasätter inte att utrikespolitik är något som statsmakterna ansvarar för.³ Allan Stutzinsky och Axel Darvik anför i sitt överklagande att beslut som påverkar relationen emellan stater ska betraktas som beslut i utrikespolitiska angelägenheter men detta skulle innebära att ett mycket stort antal kommunala beslut är utrikespolitiska. Enbart det faktum att ett beslut kan komma eller faktiskt påverkar relationerna mellan stater kan därför inte tas till intäkt för att den kommunala kompetensen överskridits. Det finns en ej klarlagd gräzon för kommunala beslut som får utrikespolitiska konsekvenser där exempelvis kommunala vänortssamarbeten kan nämnas. I RÅ 1981 2:81 menade högsta instans att det var kompetensligt av en kommun att företa en bussresa till en vänortskommun och vänortssamarbeten anses ligga inom den kommunala kompetensen.⁴ Detta trots att valet av vänorter och även upphörandet av sådana vänortssamarbeten har tydliga kopplingar till utrikespolitiska spörsmål och kan få konsekvenser för staten utrikespolitiskt.⁵ På ett liknande sätt är regleringar av en kommuns inköp en del av sådan kommunal kärnverksamhet att det torde föreligga kommunal kompetens för sådana beslut. Detta trots att besluten, likt vänortssamarbeten, kan ha en inverkan på områden som statsmakterna har att ha hand om.

Ytterligare ett exempel där det förelagat kommunal kompetens på ett område som tangerat utrikespolitiska ställningstaganden är det som berördes i kammarrätten i Sundsvall dom 2014-07-01 i mål nr 1889-14. Domstolen fann det kompetensligt av Gävle kommun att ansluta sig till organisationen ICORN⁶ som är en organisation för fristäder för förföljda författare. Kammarrätten menade

³ För en mer utförlig redogörelse se: Artemis Lumarker, ”Kommunal kompetens bortom kommungränsen – Kommuners möjligheter till påverkansarbete”, Uppsala universitet 2023 s. 21 och 33–38.

⁴ Prop. 1990/91:117 s. 149, Prop. 2000/01:42 s. 1, Prop. 2008/09:21 s. 29, Prop. 2016/17:171 s. 300 & SOU 2007:72 s. 83 f. och 136–139.

⁵ Artemis Lumarker, ”Kommunal kompetens bortom kommungränsen – Kommuners möjligheter till påverkansarbete”, Uppsala universitet 2023 avsnitt 4.2.2 på s. 37 f. Inköps- och upphandlingsnämnden

att kompetensenlighet förelåg även om kommunen därmed ingick i ett samarbete som innebar att kritik riktades mot de stater som skyddsbehövande togs emot ifrån. Nämnden vill vidare lyfta fram RÅ 1986 not. 318 där bidrag för anordnandet av en internationell fredskonferens bedömdes vara inom den kommunala kompetensen. Nämnden vill vidare också kommentera det av några överklaganden lyfta förvaltningsrätten i Göteborg dom 2021-02-26 i mål nr 11052-20. Målet berör frågan om en kommun får ansluta sig till en kommunal namninsamling för att påverka nationell förd politik. I målet gör dock inte domstolen någon åtskillnad mellan beslut som är egna direkta kommunala ställningstaganden och beslut som ger uttryck för en önskan att den beslutsfattande instansen ska fatta ett visst beslut eller röra sig i en viss riktning. Det senare var fallet i beslutet som var under prövning då men de tre nu aktuella besluten är inte sådana påverkansinriktade beslut utan kopplade till kommunal verksamhet vilket gör att förvaltningsrätten i Göteborg dom 2021-02-26 i mål nr 11052-20 saknar relevans för det som nu ska prövas.⁷

Slutligen är syftet med de tre besluten att få till en ändamålsenlig upphandling utifrån de politiska mål som styr verksamheten. De etiska, ideologiska och praktiska överväganden som ligger till grund för besluten bör lämpligen bedömas av de valda företrädarna för kommunmedlemmarna i Göteborgs stad. Det är genom dessa beslut som folkviljan får genomslag i kommunens verksamhet och medlemmarnas vardag.

⁶ The International Cities of Refuge Network (ICORN) (sv. Det internationella nätverket av fristäder).

⁷ För en mer utförlig diskussion om det kompetensliga utrymmet för kommuner att fatta sådana beslut se: Artemis Lumarker, ”Kommunal kompetens bortom kommungränsen – Kommuners möjligheter till påverkansarbete”, Uppsala universitet 2023, särskilt avsnitt 6 på s. 54–64 (hittas på följande länk: https://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?dswid=-6970&faces-redirect=true&language=sv&searchType=LIST_LATEST&query=&af=%5B%5D&aq=%5B%5B%5D%5D&aq2=%5B%5B%5D%5D&aqe=%5B%5D&pid=diva2%3A1827312&noOfRows=50&sortOrder=author_sort_asc&sortOrder2=title_sort_asc&onlyFullText=false&sf=all).

1. Ett generellt beslut angående inköp

Det första beslutet är att förvaltningen får i uppdrag att sluta köpa in produkter ursprungsmärkta från stater som bedriver illegal ockupation av andra stater. Detta beslut är generellt och inte inriktat mot en viss stat eller ett ställningstagande i en viss utrikespolitisk konflikt e.d. Att de valda företrädarna inom en kommun beslutar om mål och principer för hur den kommunala verksamheten ska bedrivas måste anses vara inom den kommunala kompetensen. Om beslutsfattare i kommuner inte kan styra hur mål ska förverkligas eller verksamhet bedrivs såsom regleringar angående inköp blir det kommunala självstyret, åtminstone i viss omfattning, en chimär. Kompetensenlighet för beslut som det första bör därför anses finnas utifrån RF:s portalstadgande kommenterat ovan.

Det kan även påpekas att riksdagen biföll prop. 2019/20:188 Sveriges genomförande av Agenda 2030. Bland målen i Agenda 2030 finns nr 16 om att: ”Främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva, och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.” Det kan konstateras att nämndens första beslut bidrar till att uppfylla detta mål som statsmakterna satt.

2. Utredningsuppdrag för förvaltningen

Det andra beslutet är att förvaltningen får i uppdrag att återkomma med förslag på hur inköp av varor producerade i stater som bedriver illegal ockupation av andra stater kan minimeras. Det är alltså ett utredningsuppdrag till förvaltningen. Det kan inte anses vara bortom kommunal kompetens att ge en förvaltning i uppdrag att utreda vilka åtgärder och beslut som är möjliga och därmed vad som kan tas inom ramen för kommunal kompetens. Oavsett hur rätten bedömer de andra två besluten ska därför detta beslut anses vara kompetensligt. Det förvaltningen fått Inköps- och upphandlingsnämnden

8 (10)

i uppdrag är just att utreda vad som är möjligt att göra kommunalt för att uppnå vissa specificerade mål. I en sådan utredning kommer även förvaltningsrättens avgörande om de nu aktuella besluten att ge vägledning i vad som är kommunalrättsligt tillåtet och möjligt.

3. Beslut om inga inköp på ockuperad palestinsk mark

Det tredje beslutet är att förvaltningen får i uppdrag att utesluta inköp av varor som är producerade av israeliska bosättningar på ockuperad palestinsk mark. I överklagandens yttranden har flera rättsfall lyfts fram angående bojkott av varor från apartheidregimen i Sydafrika. Sedan de avgörandena meddelades har världen förändrats och blivit alltmer globaliserad där kommuner har allt tätare kontakter med andra delar av världen. Aktualiteten hos dessa domar kan därför ifrågasättas. Avgörandena skiljer sig också från det som ska prövas genom att de upphäva besluten var generella om alla varor från ett visst land, till skillnad från nämndens tredje beslut som enbart gäller varor som produceras på ockuperad palestinsk mark. Det rör sig alltså inte om ett generell bojkott som riktas mot ett visst land utan tar enbart hänsyn till vissa etiska principer om att motverka olaglig ockupation av andra människors land.

Nämnden upplever sig även nödgad att påtala det stora lidande som förorsakas av israeliska bosättningar på palestinskt territorium. Att Israels agerande med illegala bosättningar på palestinska områden strider mot folkrätten har slagits fast av förenta nationernas domstol, den internationella domstolen (ICJ).⁸ Det våld israeliska bosättare utövar mot palestinier har därutöver lett till EU-sanktioner mot ett flertal bosättare.⁹ Det föreligger därför utöver allt annat som anförts en moralisk förpliktelse för alla att agera mot sådant förtryck som orsakas av stater som olagligen ockuperar andra länders mark.

⁸ International Court of Justice (ICJ), Case 186.

⁹ EU-förordning 2020/1998 & EU-förordning 2024/1172.
Inköps- och upphandlingsnämnden

Avslut

Utifrån det anförda vill nämnden därför hemställa hos förvaltningsrätten att pröva de tre besluten var för sig. Förvaltningsrätten ska även avslå samtliga överklaganden eftersom det föreligger kommunal kompetens för samtliga tre beslut vilket nämndens yttrande visar.