



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Vårterminen 2019

Examensarbete i offentlig rätt
30 högskolepoäng

Kommunal utrikespolitik

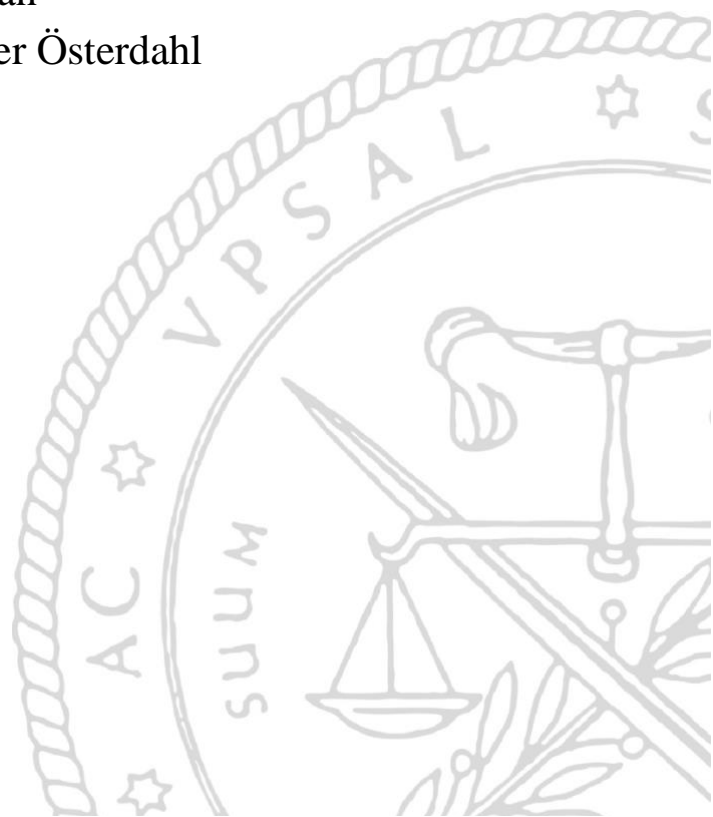
En utredning av de rättsliga förutsättningarna för svenska kommuner att bedriva utrikespolitik

Municipal foreign policy

An investigation of the legal conditions for Swedish municipalities to conduct foreign policy

Författare: Arash Moosavian

Handledare: Professor Inger Österdahl



Förord

Den här uppsatsen markerar slutet på min tid som student vid Uppsala universitet. Vid närmare eftertanke markerar den till och med slutet på hela spektrumet av utbildning, från lågstadiets första lektioner i matematik till avancerade universitetsstudier i juridik. Det har varit en lång resa fram till denna punkt där jag träder in i nästa fas i livet.

Ett första tack måste riktas till min familj, som offrade närheten till släkt, kultur och gemenskap för att fly till Sverige. Ni kanske undrade vad ni hade gett er in på när ni slussades till flyktingförläggningen i Kiruna år 1988. Jag missade allt det där. Men genom flykten till Sverige gav ni mig den finaste gåvan som finns: friheten att forma mitt liv.

Tack även till Uppsala. Kanske inte staden i sig, i första hand, även om den ligger mig varmt om hjärtat. Tack snarare till de människor som för mig *var* Uppsala mellan januari 2014 och juni 2019. Ni vet vilka ni är. Ni är en stor del av mitt liv.

Tack och åter tack till min Hale, för det stöd och den motivation du har gett mig sedan dagen vi träffades. Ditt enorma hjärta är mitt bränsle. Vad hade jag gjort utan dig?

Slutligen vill jag rikta ett stort tack till min handledare Inger Österdahl för förträffliga synpunkter och givande diskussioner. Det är guld värt med handledare som engagerar sig.

Mamma. Pappa. Den här är för er!

Arash Moosavian

Stockholm, juni 2019

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Introduktion	1
1.2	Syfte och frågeställningar	1
1.3	Metod och material.....	2
1.3.1	<i>Metodval och material från andra discipliner.....</i>	<i>2</i>
1.3.2	<i>Om tillvägagångssätt och terminologi</i>	<i>4</i>
1.4	Avgränsningar	5
1.5	Disposition	6
2	Kommunal utrikespolitik.....	7
2.1	Vad är kommunal utrikespolitik?	7
2.1.1	<i>Exempel från äldre praxis</i>	<i>7</i>
2.1.2	<i>Exempel från senare praxis.....</i>	<i>9</i>
2.1.3	<i>Närmare om begreppet utrikespolitik</i>	<i>12</i>
2.2	Relevanta rättsregler om kommunal utrikespolitik	13
2.2.1	<i>Inledande ord om regelverket.....</i>	<i>13</i>
2.2.2	<i>Regeringsformen sätter grundläggande ramar</i>	<i>13</i>
2.2.3	<i>Kommunal kompetens och kommunalrättsliga principer.....</i>	<i>14</i>
2.2.4	<i>Särskilda befogenheter i speciallagstiftning.....</i>	<i>15</i>
2.3	Osäkerhet om rättsläget för kommunal utrikespolitik	16
2.3.1	<i>Det enkla svaret finns i befogenhetslagen.....</i>	<i>16</i>
2.3.2	<i>Avvikande praxis tyder på ett gränsländ.....</i>	<i>17</i>
3	Historisk tillbakablick	20
3.1	Inledande ord om kapitlet.....	20
3.2	Utrikespolitikens ställning som exklusivt statlig angelägenhet	20
3.2.1	<i>Förarbeten till regeringsformen.....</i>	<i>20</i>
3.2.2	<i>Förarbeten till kommunallagen</i>	<i>22</i>
3.2.3	<i>Diskussionen i doktrinen om ansvaret för utrikespolitiken</i>	<i>23</i>
3.2.4	<i>Tre huvudsakliga skäl till statens exklusiva ansvar</i>	<i>23</i>

3.3	Historiska avsteg till förmån för kommunerna	25
3.3.1	<i>Inledande ord om avstegen.....</i>	25
3.3.2	<i>Kommunalt bistånd till utländska studerande</i>	25
3.3.3	<i>Kommunalt deltagande i internationell katastrofhjälp</i>	27
3.3.4	<i>Kommunala bojkottåtgärder mot Sydafrika</i>	30
3.3.5	<i>Närmare om de skäl som legat till grund för avstegen</i>	32
4	Globala trender i samhällsutvecklingen	35
4.1	Inledande ord om kapitlet.....	35
4.2	Globaliseringen medför nya utmaningar	35
4.3	Folkrätten expanderas och involverar nya aktörer.....	37
4.3.1	<i>Från statligt monopol till fragmenterad folkrätt</i>	37
4.3.2	<i>Folkrättsliga hinder mot kommuners engagemang.....</i>	39
4.4	Globala städer och internationella kommunorganisationer	41
5	Svenska kommuners internationella arbete	43
5.1	Inledande ord om kapitlet.....	43
5.2	Svenska kommuner engagerar sig i ökad utsträckning	43
5.2.1	<i>Utgångspunkt i internationella strategier</i>	43
5.2.2	<i>Påverkansarbete inom ramen för EU-samarbetet</i>	45
5.2.3	<i>Internationellt arbete på global nivå</i>	47
5.2.4	<i>Insatser på hemmaplan med utrikespolitisk relevans</i>	48
5.3	Något om engagemangets utrikespolitiska karaktär.....	49
6	Rättsläget i ljuset av samhällsutvecklingen.....	51
6.1	Inledande ord om kapitlet.....	51
6.2	Diskrepans mellan rättsläget och verkligheten.....	51
6.3	Vilken ställning har motiven bakom rättsläget idag?	53
6.3.1	<i>Samhällsutvecklingens effekter på motiven</i>	53
6.3.2	<i>Motiven reflekterar inte verkligheten.....</i>	55
6.4	Kommunal utrikespolitik de lege ferenda	56
6.4.1	<i>Kan kommunerna ges utökade utrikespolitiska befogenheter?</i>	56
6.4.2	<i>Bör kommunerna ges utökade utrikespolitiska befogenheter?</i>	57

7	Slutsatser och avslutande reflektion	60
7.1	Slutsatser om gällande rätt	60
7.2	Slutsatser om motivens ställning idag.....	60
7.3	Slutsatser om utvidgad kommunal utrikespolitik	61
7.4	Avslutande reflektion	62
	Källförteckning	63

Lista över förkortningar

ARSIWA	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
C40	C40 Cities
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
ECCAR	European Coalition of Cities Against Racism
EFUS	European Forum for Urban Security
ICLD	Internationellt centrum för lokal demokrati
ICLEI	Local Governments for Sustainability
KL	Kommunallag (2017:725)
Prop.	Proposition
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SDG	Sustainable Development Goals
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UCLG	United Cities and Local Governments
UD	Utrikesdepartementet

1 Inledning

1.1 Introduktion

Kommunal utrikespolitik kan knappast påstås vara ett vanligt uttryck i juridiska kretsar. Vissa associerar det med en kommun som ”någon gång för länge sedan” utropade sig till kärnvapenfri zon och fick en skarp tillsägelse av domstolen. För andra ter sig uttrycket som en direkt motsägelse. Kommuner och utrikespolitik går väl rimligen inte att förena? Helt i enlighet med dessa betraktelser har hanteringen av utrikespolitiken av tradition setts som en angelägenhet som tillhör statsmakterna – regeringen och riksdagen. Under de senaste decennierna har dock en världsomfattande globalisering tagit vid som kan sägas ha vänt upp och ner på många befintliga samhällsstrukturer. Avstånden till omvärlden har på olika sätt krympt, kommunikationen med omvärlden har ökat och staternas monopol på den internationella arenan har fått sig en och annan törn. I ljuset av globaliseringens konsekvenser och utmaningar återkommer så sakteligen en fråga som under lång tid inte har tillägnats någon vidare uppmärksamhet, vare sig i lagstiftning eller i doktrin. Vad är egentligen kommunernas roll i den moderna utrikespolitiken?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att utreda svenska kommuners möjligheter att bedriva utrikespolitik. Genom att redogöra för gällande rätt, analysera de motiv som ligger till grund för rättsläget samt diskutera potentiella förändringar är syftet att utvärdera rättslagets ställning mot bakgrund av samhällsutvecklingen. Gränserna för svenska kommuners medverkan i utrikespolitiken har enligt min mening inte diskuterats i tillräcklig mån, varför uppsatsen syftar till att bidra med en aktuell belysning av frågan.

För att uppnå det angivna syftet har tre frågeställningar arbetats fram. Dessa är sammankopplade på ett sådant sätt att de ger uppsatsen såväl en röd tråd som en naturlig disposition som i huvudsak följer frågorna. Frågeställningarna lyder enligt följande:

1. Under vilka förutsättningar kan Sveriges kommuner bedriva utrikespolitik?
2. Vilka är motiven till det gällande rättsläget och hur står sig dessa motiv idag?
3. Bör kommuner ges utvidgade möjligheter att bedriva utrikespolitik?

1.3 Metod och material

1.3.1 Metodval och material från andra discipliner

Ämnet för uppsatsen inrymmer flera olika dimensioner som hör till olika rättsområden, främst konstitutionell rätt, kommunalrätt och folkrätt. Det är på inget sätt unikt inom juridiken med ämnesöverskridande rättsliga frågor. Det gäller dock att använda källorna omsorgsfullt och se till att diskrepansen i terminologi, metod och tolkning mellan rättsområdena inte påverkar uppsatsen i negativ riktning. Genom att hålla isär de delar som behandlar olika rättsområden i separata kapitel undviker jag delar av den förvirring som kan uppstå när olika rättsområden behandlas inom ramen för samma arbete.

Framställningen utgår i huvudsak från en rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatiken följer ingen komplex metod som etablerats i vetenskap. Icke desto mindre utgår rättsdogmatiken från ett vetenskapligt syfte.¹ Metoden kan i korthet sägas gå ut på att fastställa gällande rätt genom att rekonstruera densamma. Ämnet för uppsatsen är kommunal utrikespolitik, och det är denna som rekonstrueras genom en grundlig utredning av förarbeten, praxis, rättsregler och doktrin. Kleineman menar att den rättsdogmatiska metoden handlar om att ”analysera de olika elementen i rättskälleläran så att slutresultatet får antas spegla innehållet i gällande rätt”.² Under loppet av denna rekonstruktion är det även rimligt att söka sig utanför gällande rätt för att se om det kan finnas en bättre lösning till den aktuella rättsfrågan.³ Diskussionen om hur rättsläget bör utformas *de lege ferenda* förekommer framför allt i slutet av uppsatsen. Det bör nämnas att diskussionen *de lege ferenda* kan inrymma inslag av rättspolitisk argumentation.

Den rättsdogmatiska metoden täcker emellertid inte hela uppsatsen. I vissa avsnitt har texten fått avvika från klassiska rättskällor för att snarare påvisa trender i den allmänna samhällsutvecklingen. I dessa delar har exempelvis rapporter, webbsidor och kommunala policydokument kommit till användning. Denna typ av källor har inte någon egentlig plats i rättskällehierarkin och har följaktligen inte något omedelbart värde som rättskällor. Informationen i källorna ger likväl en intressant bild av verkligheten i samhället, vilket gör källorna värdefulla för bland annat bedömningen av hur motiven till lagstiftningen

¹ Se Jareborg, Rättsdogmatik som vetenskap, SvJT 2004 s. 8.

² Kleineman, Rättsdogmatisk metod, s. 26.

³ Jfr Jareborg, SvJT 2004 s. 4.

står sig idag. Detta tillvägagångssätt kan jämföras med den kritiska rättsdogmatiska forskningen som beskrivs av Kleineman.⁴ Inom ramen för en sådan kritiskt inriktad rättsdogmatik kan nämligen samhällsvetenskapliga argument anföras för att påvisa att rättsläget är otillfredsställande eller att det bör ändras.⁵ Tillvägagångssättet påminner i dessa delar samtidigt om ett rättssociologiskt perspektiv, i vilket relationen mellan rätten och samhället studeras.⁶ Rättssociologin kan beskrivas som ett försök att med samhällsvetenskapliga metoder utvärdera den bild av samhället som följer av rättsdogmatiska teorier.⁷ Vad som inom juridisk metod kan framstå som okonventionella källor bidrar alltså med underlag till utvärderingen av de rättsdogmatiska reglerna. Inom rättssociologin studeras bland annat omständigheterna i samband med rättens tillkomst samt rättens konsekvenser i verkligheten,⁸ frågor som är av relevans även i denna uppsats. Det bör här nämnas att det inom rättssociologin kan uppstå frågor om källors validitet och reliabilitet, främst i samband med datainsamling, intervjuer och statistik.⁹ Eftersom uppsatsen inte använder statistik med mera undviks i princip denna problematik. De icke-juridiska källor som används, såsom kommunala policydokument, ger snarare inspiration och väcker tankar som i sin tur har lett till formandet av juridiskt relevanta argument. I urvalet av dessa och alla andra källor som tillämpas i uppsatsen, har jag naturligtvis ändå strävat efter att uppnå en hög validitet och reliabilitet.

Det bör även nämnas att uppsatsen i en begränsad omfattning använder sig av litteratur från andra discipliner, såsom samhällsvetenskap och internationella relationer. Inte heller dessa källor har någon direkt bäring i en juridisk diskussion. Det ska därför betonas att dessa källor huvudsakligen har använts för att beskriva övergripande samhällsfenomen som till exempel globaliseringen. Uppsatsen gör inga anspråk på att analysera källor från icke-juridiska discipliner närmare, utan dessa används främst för insamling av fakta. Eftersom rättskällor sällan avger utförliga redogörelser för samhällsvetenskapliga fenomen har det varit naturligt att med viss försiktighet vända sig till andra discipliner.

⁴ Kleineman, s. 40 f.

⁵ A.st.

⁶ Se Hydén, Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle, s. 209.

⁷ A.a., s. 230.

⁸ A.a., s. 229 f.

⁹ Jfr a.a., s. 227.

1.3.2 Om tillvägagångssätt och terminologi

I detta avsnitt ska något sägas om de utmaningar som uppstått under skrivprocessen följt av några terminologiska anmärkningar. Först bör påpekas att rättsläget avseende kommuners möjligheter att bedriva utrikespolitik präglas av viss osäkerhet. Osäkerheten beror på att frågan under de senaste decennierna varken utretts närmare i svensk doktrin eller prövats i högsta domstolsinstans. Denna brist på närmare utredning utifrån rådande samhällsförhållanden sätter spår i uppsatsen. I avsaknad av nya rättskällor som diskuterar gränserna för kommunal utrikespolitik har analysen i vissa avsnitt kommit in på mer spekulativa och hypotetiska argument. I samband därmed har anspråken av naturliga skäl fått sänkas och vissa slutsatser har fått förenas med reservationer.

En viktig del av kapitel två ägnas åt en genomgång av rättspraxis i frågan om kommunal utrikespolitik. I samband med detta bör nämnas att avsnitt 2.1.1 som behandlar äldre praxis uteslutande uppehåller sig vid avgöranden i högsta instans. Mellan 1960- och 1990-talet finns flera vägledande avgöranden i Regeringsrätten (RegR), varför det är rimligt att fokusera på dessa. I avsnitt 2.1.2 som behandlar tiden därefter finns dock inga avgöranden från högsta instans. Avseende urvalet av praxis från lägre instanser ska betonas att jag har försökt göra en uttömmande sökning av den praxis som finns att tillgå via olika svenska juridiska databaser. Dessutom har jag beaktat de hänvisningar till praxis som sker i litteraturen samt i andra rättsfall. I princip samtliga sökresultat som har anknytning till den kommunala utrikespolitiken har sedan inkluderats i avsnitt 2.1.2.

Slutligen bör anföras några terminologiska anmärkningar. Termerna *stad* och *kommun* används i uppsatsen synonymt med samma innebörd som *kommun*, om inte annat framgår. Termerna *statsmakterna* och *staten* som genomgående förekommer syftar på de centrala statsorganen, det vill säga regeringen och riksdagen, med dithörande departement, utskott med mera. Kommunerna ingår inte i denna kategori, även om de också utgör en del av den offentliga sektorn i Sverige. För läsbarhetens skull förekommer även olika varianter av termen *utrikespolitik*, till exempel ”frågor med utrikespolitiska aspekter”. Detsamma gäller när det sägs att kommunerna *medverkar*, *deltar* eller *engagerar sig* i utrikespolitiken. Om inte annat uttryckligen anges används dessa synonymt med uttrycket ”kommunal utrikespolitik” i syfte att underlätta för läsaren.

I samband härmed bör tilläggas att den genomgående användningen av termen utrikespolitik kan ge intrycket att uppsatsen primärt handlar om politik och saknar en juridisk grund att stå på. Så är inte fallet. För det första hör juridik och politik i många

avseenden ihop och överlappar. För det andra ska betonas att det inte är innehållet i utrikespolitiken som är föremål för undersökning, utan snarare hur makten över utrikespolitiken fördelas. Det sistnämnda är i högsta grad en rättslig frågeställning.

1.4 Avgränsningar

Fyra centrala avgränsningar har gjorts för att bibehålla en röd tråd i vad som annars får sägas vara en relativt bred syftesformulering. För det första görs inga anspråk på att presentera specifika ändringsförslag i detalj. I den mån diskussionen sker *de lege ferenda* omnämns visserligen möjliga ändringar av rättsläget, men syftet här är inte att säkerställa huruvida dessa är genomförbara eller att argumentera för rimligheten i förslagen. För det krävs andra mer fokuserade utredningar. Syftet är snarare att påvisa att det skulle kunna finnas rimliga förslag på ändringar som dock behöver utredas närmare i detalj.

För det andra sker i uppsatsen en omfattande genomgång av förarbeten i syfte att fastställa motiven till bland annat statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken samt skälen till de avsteg som gjorts från detta exklusiva ansvar. I undersökningen har jag funnit otaliga skäl av olika slag och betydelse som ligger till grund för lagstiftningen. En avgränsning har därför gjorts till att fokusera på de skäl som är av principiell relevans för frågeställningarna, såsom argument om maktindelning, utrikespolitikens karaktär, decentralisering med mera. Mindre principiellt relevanta argument som rör frågor om exempelvis arbetsbelastning har följaktligen inte tagits med i diskussionen.

För det tredje bör nämnas att denna uppsats siktar in sig på kommuners potentiella medverkan i utrikespolitiken. En genomgående avgränsning har därför bestått i att bortse från vad som i källmaterialet skrivits om landstingens, olika riksdagsnämnders eller andra myndigheters medverkan i utrikespolitiken. Delar av uppsatsen kan möjligen ha viss bäring för andra subjekt än kommunerna, men det är viktigt att betona att analysen av möjligheter, konsekvenser med mera strikt utgår från kommunernas situation.

Slutligen, och för det fjärde, bör påpekas att uppsatsen trots dess relativt breda frågeställningar inte syftar till att på djupet undersöka alla stora konstitutionella frågor som kan uppstå gällande det svenska styrelseskicket, delegering av lagstiftningsmakt med mera. I redogörelsen av exempelvis bestämmelser i regeringsformen bortses således från vissa betydelsefulla kapitel som inte är omedelbart relevanta för uppsatsens fokus. Ambitionen är att djupgående utreda kommunal utrikespolitik som fenomen, inte att fastna i de kringliggande konstitutionella hinder som kan uppstå på vägen dit.

1.5 Disposition

Först ska nämnas att inom ramen för uppsatsen används tre rubriknivåer. När hänvisning sker till den första nivån används beteckningen kapitel. Vid hänvisning till de lägre rubriknivåerna används i stället genomgående beteckningen avsnitt.

Framställningen är disponerad enligt följande. Efter detta inledande kapitel följer en redogörelse för uttrycket kommunal utrikespolitik i kapitel två. Med hjälp av rättspraxis och gällande rätt får läsaren där en översikt av kommuners rättsliga möjligheter att medverka i utrikespolitiken. I kapitel tre kompletteras denna översikt med en historisk tillbakablick på de förarbeten som ligger till grund för rättsläget. Ambitionen är att läsaren efter detta kapitel kan sägas ha uppnått en något djupare förståelse för skälen bakom maktindelningen i den svenska utrikespolitiken. I kapitel fyra ska därefter något sägas om samhällsutvecklingen på ett antal internationella områden. Kapitlet rymmer således avsnitt om globaliseringen, folkrätten och kommuners internationella samverkan. Även om undersökningen på intet sätt är djuplodande är förhoppningen att kapitlet ger en indikation om hur samhället i allmänhet och kommunernas situation i synnerhet har förändrats under de senaste decennierna. I kapitel fem övergår utredningen till att belysa svenska kommuners internationella engagemang idag. Syftet är att visa på omfattningen av kommunernas internationella arbete och hur detta arbete tar sig uttryck i verkligheten. Kapitel fyra och fem kan tillsammans sägas utgöra den samhällsutveckling som rättsläget utvärderas mot. I kapitel sex följer så ytterligare diskussion om uppsatsens frågeställningar och samhällsutvecklingens påverkan på dessa. Även om analys sker löpande genom uppsatsen behövs kapitel sex för att väga resultaten som kommit fram i de olika kapitlen mot varandra. De områden som tidigare i uppsatsen har behandlats separat tillåts i kapitel sex att ”kollidera”. Framställningen avslutas sedan i kapitel sju med en redogörelse för de slutsatser som dragits, samt några framåtsyftande ord.

2 Kommunal utrikespolitik

2.1 Vad är kommunal utrikespolitik?

Den kommunala utrikespolitiken, i den mån den existerar, kan med fog beskrivas som en begränsad företeelse. Kärnan av kommunernas syfte är nämligen att ägna sig åt den egna kommunens intressen.¹⁰ I det ligger en geografisk avgränsning som *prima facie* antyder att frågor som ligger utanför kommunens gränser, för att inte tala om nationens, är frågor i vilka kommunerna inte bör involveras. Hanteringen av dessa utrikesfrågor, politiska eller inte, är i stället en exklusivt statlig angelägenhet, och kompetensen i frågorna ligger följaktligen hos regering och riksdag med dithörande departement och utskott.

Under det senaste halvsekle har emellertid diskussionen om kommunal utrikespolitik aktualiserats i flera omstridda situationer. Trots de kommunalrättsliga begränsningarna, se avsnitt 2.2.3 nedan, har det i vissa situationer funnits en vilja hos kommuner att yttra solidaritet eller på annat sätt ta ställning i internationella frågor. Under de närmast följande rubrikerna återges delar av denna praxis, för att ge läsaren en inblick i konkreta situationer där kommunernas beslut kan tänkas kollidera med statens exklusiva ansvar för utrikespolitiken. Efter genomgången av praxis följer ett avsnitt om den närmare innebörden av termen utrikespolitik. Därefter redogörs för de rättsliga förutsättningarna för kommuner att delta i utrikespolitiska frågor. Till sist följer en diskussion med huvudsakligt fokus på uppsatsens första frågeställning.

2.1.1 Exempel från äldre praxis

Ett första klassiskt exempel i frågan om kommuners deltagande i utrikespolitiken tas upp i plenumålet RÅ 1969 ref. 52. I fallet beslutade Stockholms stadsfullmäktige att rekommendera stadens offentliga organ att inte upphandla varor från Sydafrika. RegR ansåg att beslutet var att se som en utrikespolitisk manifestation där stadsfullmäktige gav uttryck för sitt ogillande av den sydafrikanska apartheidpolitiken. Beslutet var följaktligen ett överskridande av den kommunala kompetensen och upphävdes av en

¹⁰ Se 2 kap. 1 § kommunallagen och 14 kap. 2 § regeringsformen. Utvecklas nedan i avsnitt 2.2.

splittrad domstol. Utfallet bekräftades i två senare rättsfall (RÅ 1982 Ab 86 och RÅ 1983 2:71) som också gällde bojkott av sydafrikanska varor.¹¹

Ett annat exempel som ofta anförs i doktrinen avser de ställningstaganden som flera kommuner vidtog mot kärnvapen under slutet av kalla kriget. I RÅ 1990 ref. 9 hade Helsingborgs kommunfullmäktige symboliskt utnämnt kommunen till en kärnvapenfri zon, samt beslutat att endast släppa in fartyg som kunde garantera att de inte medförde kärnvapen. RegR fann att beslutet i båda delar innehöll utrikespolitiska yttranden som bedömdes överskrida den kommunala kompetensen. I fallet uttalade sig RegR även principiellt om utrikespolitiska opinionsyttringar enligt följande:

Opinionsyttringar som rör Sveriges förhållande till andra länder anses enligt praxis inte utgöra en kommunal angelägenhet såvida de inte har stöd i sådana särskilda bestämmelser. Frågor av denna art ankommer enligt regeringsformen på regeringen och riksdagen.

Ett tredje i diskussionen vanligt förekommande fall är RÅ 1993 ref. 32 som behandlar Malmö kommuns kampanj till stöd för byggandet av Öresundsbron mellan Sverige och Danmark. RegR konstaterade inledningsvis att frågan var av internationell räckvidd med betydelse för många viktiga nationella samhällsmål. Trots att Malmö kommun var särskilt berörda ansåg RegR att en kampanj för att påverka den allmänna opinionen innebar ett överskridande av den kommunala kompetensen. Eftersom frågan bedömdes vara av sådan betydelse för landet i sin helhet slogs således det kommunala intresset ut.

Ovanstående rättsfall återges frekvent i kommunalrättslig doktrin för att tydliggöra gränsen mellan kommunal kompetens och exklusivt statliga uppgifter.¹² I korthet kan tilläggas att RegR har förhindrat kommuner att vidta en rad ytterligare åtgärder av internationell karaktär. Således upphävdes i RÅ 1977 Ab 507 en kommuns beslut att köpa viss utrustning till en läkarmottagning för barn i Chile. I fallet RÅ 1971 C 296 upphävdes vidare ett kommunalt beslut om att stötta en jordbävningsdrabbad vänort med finansiering av bostadsbaracker. Dessutom upphävdes i RÅ 1968 K 613 ett beslut av en kommun att donera en summa till Röda Korset för humanitär hjälp till Vietnams civilbefolkning. Vid tiden för dessa sistnämnda rättsfall fanns ännu ingen lagstadgad rätt för kommuner att delta i utrikes- eller biståndspolitik. Med tiden skulle kommunerna medges en sådan rätt, om än begränsad till vissa specifika frågor (se närmare avsnitt 2.2.4).

¹¹ Lindquist m.fl., Kommunala befogenheter, s. 372.

¹² A.a., s. 372 ff. Se även Kastberg, Kommunallagen – en kommentar, s. 20 f.

Den hittillsvarande redogörelsen kan ge intrycket att alla kommunala beslut med internationella aspekter regelmässigt upphävs av domstolarna. Det finns emellertid prov på sådana beslut som har godtagits efter laglighetsprövning. I fallet RÅ 1980 Ab 24 prövades ett kommunalt beslut om att ge bidrag till organisationen Sällskapet Sverige-Sovjetunionen. I bedömningen kom RegR fram till att bidraget varit avsett att gå till lokalorganisationens rent kulturella verksamhet. Trots att frågan tangerade det utrikespolitiska området ansågs den kulturpolitiska aspekten vara övervägande i sådan grad att beslutet inte upphävdes. Fallet visar att blotta förekomsten av utrikespolitiska aspekter i ett kommunalt beslut inte nödvändigtvis leder till att den kommunala kompetensen anses ha överskridits.

2.1.2 Exempel från senare praxis

Redogörelsen ovan indikerar att kommunerna överlag har ett begränsat manöverutrymme i frågor som rymmer utrikespolitiska aspekter. Under senare år har det uppkommit några komplicerade fall där de kommunala besluten, trots förekomsten av utrikespolitiska aspekter, i vissa fall har klarat sig i domstolens laglighetsprövning. Även om fallen inte har nått till högsta instans är prövningarna intressanta för den fortsatta diskussionen.

Det första fallet gäller det s.k. fristadssystemet, som innebär att kommuner genom att ansluta sig till organisationen ICORN förklarar sig villiga att ta emot en konstnär som inte kan eller får verka i sitt hemland. Ett tjugotal svenska kommuner är idag anslutna till fristadssystemet.¹³ Efter att kommunfullmäktige i Gävle fattat beslut om att ansluta staden till ICORN togs frågan upp till domstolsprövning.¹⁴ Förvaltningsrätten konstaterade inledningsvis att beslutet delvis är inom kulturområdet och därmed också inom den kommunala kompetensen. Domstolen fäste dock avgörande vikt vid att organisationen ICORN bland annat hade som syfte att sända signaler till förtryckande stater om att det finns ett alternativ till tystnad. Förvaltningsrätten anförde därvid följande:

Beslut som skickar sådana signaler måste enligt förvaltningsrätten anses vara av utrikespolitisk karaktär. Med utrikespolitik avses den politik som Sverige för gentemot andra stater, i syfte att tillgodose sina intressen. Genom utrikespolitiken strävar Sverige efter att uppnå säkerhetsmål, välfärdsmål och ideologiska mål. Utrikespolitik är en statlig

¹³ Kulturrådet (<https://www.kulturradet.se/i-fokus/internationellt/svenska-fristader/>).

¹⁴ Se dom av kammarrätten i Sundsvall mål nr. 1889–14.

angelägenhet. De begränsade kommunala befogenheterna på det utrikespolitiska området är beroende av speciallagstiftning.

Eftersom beslutet ansågs vara av utrikespolitisk karaktär och det inte fanns någon specialreglering på området slog domstolen fast att fullmäktiges beslut ska upphävas. Fristadssystemets vara eller icke vara stod således på spel när fallet överklagades och togs upp av kammarrätten. Kammarrätten kom till en annan bedömning än den lägre instansen. Domstolen gjorde först en genomgång av relevant praxis, i huvudsak samma rättsfall som nämns i avsnitt 2.1.1 ovan. Sedan konstaterades att beslutet att ansluta till ICORN har utrikespolitiska aspekter eftersom det sänder viss kritik till konstnärernas hemländer. Härfter skiljer sig dock bedömningen från lägre instans. Kammarrätten fäste nämligen avgörande vikt vid att det var ICORN och inte Gävle kommun som stod som avsändare till eventuell kritik mot förtryckarstater. Dessutom betonades att kommunen har ett begränsat inflytande i valet av författare att ta emot. Enligt kammarrätten skiljer sig situationen därmed från tidigare praxis eftersom det utrikespolitiska ställningstagandet endast är indirekt. På grund av det indirekta inslaget av utrikespolitik kom kammarrätten således fram till att Gävle kommuns beslut inte ska upphävas.

Det andra fallet handlar om Norrköping kommuns beslut att stödja uppförandet av ett minnesmärke till minne av offren i det s.k. Seyfo-folkmordet.¹⁵ Kommunen beslutade att upplåta en nyttjanderätt till lokala assyrisk-syrianska organisationer som i sin tur fick ansvaret för att uppföra och ta hand om minnesmärket. Beslutet överklagades bland annat på grund av dess utrikespolitiska laddning. Förvaltningsrätten slog inledningsvis fast att uppförandet av ett minnesmärke för ett folkmord kan ses som ett sådant utrikespolitiskt ställningstagande som enbart ankommer på staten att besluta om. Mot bakgrund av att kommunen endast upplåtit en nyttjanderätt och inte själv uppfört minnesmärket bedömdes dock agerandet inte utgöra ett direkt ställningstagande i en utrikespolitisk fråga. Beslutet var därmed lagligt. I likhet med fristadsfallet ovan tog domstolen alltså hänsyn till den indirekta kopplingen till det utrikespolitiska ställningstagandet. Kammarrätten såg annorlunda på saken och menade att det hade stått klart från början att minnesmärket avsåg att ta politisk ställning i frågan om folkmordet. Trots detta innehöll kommunens beslut inga begränsningar om minnesmärkets utformning. Enligt kammarrätten fick beslutet därmed ses som att kommunen godtog och stöttade det

¹⁵ Se dom av kammarrätten i Jönköping mål nr. 1559–16.

ställningstagande som minnesmärket representerar. Det spelade ingen roll att beslutet rörde sig om en nyttjanderätt. Frågan om folkmordet var utrikespolitiskt kontroversiell och beslutet innebar därför ett överskridande av den kommunala kompetensen.

Ett tredje fall avser Gävle kommuns beslut att ansluta sig till organisationen *Mayors for Peace*.¹⁶ Beslutet överklagades mot bakgrund av att organisationen syftar till att etablera en kärnvapenfri värld. Eftersom Sverige inte innehar några kärnvapen menade klaganden att Gävles beslut innefattade en utrikespolitisk opinionsyttring riktad mot främmande stater med kärnvapen. Dessutom anfördes att organisationens övriga mål, såsom utrotandet av hunger och fattigdom, inte hade någon koppling till Gävle. Kommunen hänvisade i sin tur till att 26 andra kommuner i Sverige var anslutna till *Mayors for Peace*. Förvaltningsrätten gick emellertid på klagandens linje och menade att Gävles beslut ”i viss mening” fick anses vara en utrikespolitisk åtgärd. Vid bedömningen beaktades organisationens syfte att etablera en kärnvapenfri värld. Eftersom det inte fanns någon speciallagstiftning i frågan föll åtgärden utanför den kommunala kompetensen. Förvaltningsrätten upphävde således Gävles beslut att gå med i *Mayors for Peace*.

Slutligen ska några ytterligare fall från lägre rättsinstanser redovisas i korthet. Botkyrka kommun beslutade att genomföra en inventering tillsammans med föreningen *Ship to Gaza* för att se om det fanns material som kunde skänkas till föreningen som bistånd till Gaza. Beslutet överklagades såsom varandes utrikespolitiskt. Förvaltningsrätten avlog överklagandet eftersom kommunens beslut endast avsåg en inventering och inte ett beslut om att lämna bistånd till *Ship to Gaza*.¹⁷

I ett annat fall beslutade Malmö kommun om att sända en skrivelse till bolaget G4S med frågor om dess verksamhet på Västbanken.¹⁸ Malmö och G4S hade vid den tiden ett avtalsförhållande. I skrivelsen ställdes bland annat en fråga om iakttagandet av mänskliga rättigheter på Västbanken. Beslutet att sända skrivelsen överklagades med hänvisning till dess utrikespolitiska karaktär. Klaganden menade att beslutet kunde uppfattas som en utrikespolitisk manifestation mot en part i en pågående konflikt utomlands. Förvaltningsrätten nöjde sig dock med att konstatera att kommunen måste kunna agera

¹⁶ Se dom av förvaltningsrätten i Falun mål nr. 1395–13.

¹⁷ Se dom av förvaltningsrätten i Stockholm mål nr. 3326–12.

¹⁸ Se dom av förvaltningsrätten i Växjö mål nr. 4146–12.

gentemot sina avtalsparter med frågor och dylikt. Eftersom klaganden i övrigt inte hade visat att den kommunala kompetensen överskridits avlogs överklagandet.

2.1.3 Närmare om begreppet utrikespolitik

Utrikespolitik är inget vedertaget juridiskt begrepp och har heller inte en tydlig definition i en svensk juridisk kontext. Ändå är det av vikt att ha en utgångspunkt för vad utrikespolitiken kan sägas innebära, för att kunna jämföra det med kommunernas internationella engagemang. I brist på en etablerad rättslig definition är det rimligt att med viss försiktighet begagna sig av vad som framkommit i praxis och förarbeten.

I RÅ 1990 ref. 9 som refererats ovan slås fast att opinionsyttringar som rör Sveriges förhållande med andra länder överskrider den kommunala kompetensen. Motsatsvis kan läsas att beslut och åtgärder som rör Sveriges relationer med andra länder utgör utrikespolitik. Liknande formuleringar läggs fram i förarbetena till kommunallagen och regeringsformen. Bland annat anförs i direkt anslutning till en mening om kommuners medverkan i utrikespolitiken att "[a]nsvaret för Sveriges internationella relationer bör vila på statsmakterna".¹⁹ Detta antyder att "Sveriges internationella relationer" är den utrikespolitik som avses. Stöd för en sådan allmänt utformad definition finns att hämta i fallet om fristadssystemet där förvaltningsrätten anförde att termen utrikespolitik avser "den politik som Sverige för gentemot andra stater, i syfte att tillgodose sina intressen".²⁰

Det är inte av avgörande betydelse att i detta sammanhang föreslå en allmängiltig definition av utrikespolitik. För att kunna göra det krävs antagligen ett separat arbete. Syftet är inte heller att applicera en sådan definition på kommunernas handlingar och avgöra vad som är lagligt eller inte. Som synes i ovanstående praxis beror lagligheten i vissa fall dessutom på andra faktorer, såsom hur kontroversiellt eller hur direkt eller indirekt ett visst beslut bedöms vara. Det räcker att i detta avsnitt konstatera att flera källor pekar på Sveriges internationella relationer som en brett avfattad beskrivning av vad som avses med utrikespolitik. I uppsatsen behandlas fortsättningsvis således kommunernas engagemang i frågor som kan ha betydelse för Sveriges internationella relationer.

¹⁹ SOU 1990:24 s. 71.

²⁰ Se dom av förvaltningsrätten i Falun mål nr. 1612–14.

2.2 Relevanta rättsregler om kommunal utrikespolitik

2.2.1 Inledande ord om regelverket

I följande avsnitt kompletteras genomgången av praxis med en redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för kommuners medverkan i utrikespolitiken. Syftet är att ge läsaren en djupare förståelse för hur domstolarna har resonerat i de olika rättsfallen ovan. Inledningsvis redogörs för de principiella stadganden i regeringsformen som berör förhållandet mellan stat och kommun. Därefter diskuteras kommunallagens och speciallagarnas regler om vad kommuner kan och får göra på det internationella planet.

2.2.2 Regeringsformen sätter grundläggande ramar

Regeringsformens (1974:152) (RF) första kapitel anger grunderna för det svenska statsskicket. Portalparagrafen betyder att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Riksdagen anges i 1 kap. 4 § som folkets främsta företrädare. Regeringen styr i sin tur riket, vilket framgår av 1 kap. 6 §. I samma kapitel nämns även kommunernas existens, se 7 §. I 1 kap. 10 § RF slås fast att Sverige deltar i olika typer av internationella sammanhang. Paragrafen syftar till att etablera det svenska samhällets internationella engagemang som en del av statsskicket's grunder.²¹ Det hör således till det svenska samhällets kärnvärden att engagera sig på det internationella planet.

Utrikespolitiken regleras i 10 kap. RF om internationella förhållanden. Inledningsvis slås i 10 kap. 1 § fast att regeringen ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. I 10 kap. 2 § föreskrivs att regeringen får ge förvaltningsmyndigheter i uppdrag att ingå sådana överenskommelser som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan regeringen ingår överenskommelser som kräver lagändring eller på annat sätt är av större vikt krävs riksdagens godkännande, se 10 kap. 3 §. Dessa paragrafer sätter de grundläggande ramarna för den maktindelning som gäller vid ingåendet av internationella överenskommelser. I sammanhanget är det viktigt att notera 10 kap. 5 § som slår fast att de tidigare paragraferna inte bara rör överenskommelser, utan även andra former av internationella förpliktelser för riket. En

²¹ Se prop. 2009/10:80 s. 195.

myndighet, till exempel en kommunal nämnd, kan således inte undvika att konsultera regeringen eller riksdagen enbart för att en förpliktelse för landet inte har karaktären av ett avtal. Slutligen ska 10 kap. 13 § nämnas, som stipulerar en skyldighet för statliga myndigheter att underrätta Utrikesdepartementet (UD) när det uppkommer frågor som är av betydelse för förhållandet till andra stater eller organisationer. Det kan noteras att skyldigheten gäller *statliga* myndigheter, vilket innebär att kommunala myndigheter inte omfattas. Anledningen härtill är dock sannolikt att utrikespolitiken som bekant är en exklusivt statlig uppgift. Det kan därför anses överflödigt att inkludera samtliga förvaltningsmyndigheter i bestämmelsen.

I 14 kap. RF regleras vidare den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 2 § stadgas att kommunerna har hand om lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och att dessa regleras närmare i lag. Dessa angelägenheter utvecklas närmare i nästa avsnitt. I 14 kap. 3 § föreskrivs en proportionalitetsprincip som anger att den kommunala självstyrelsen inte bör inskränkas mer än nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det kan noteras att paragrafen tillkom i grundlagsreformen 2010 i syfte att skydda den kommunala självstyrelsen.²² Även om den påkallade bedömningen är fakultativ och inte obligatorisk, påpekas i förarbetena att proportionaliteten kommer att bedömas av Lagrådet i alla lagstiftningsärenden som innebär åligganden för kommunerna. Detta anses utgöra en ”tydlig markering av den kommunala självstyrelsens betydelse”.²³

2.2.3 *Kommunal kompetens och kommunalrättsliga principer*

Kommunallagen (2017:725) (KL) reglerar grunderna för den kommunala verksamheten och den kommunala kompetensen. I 1 kap. 2 § slås följaktligen fast att kommunerna på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de uppgifter som anges i KL och eventuell annan lagstiftning. Den kommunala kompetensen föreskrivs i 2 kap.

Den grundläggande kompetensregeln återfinns i 2 kap. 1 § som anger att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Paragrafen rymmer framför allt två viktiga rekvisit. För det första ska en angelägenhet uppbäras av ett allmänt intresse, vilket enligt förarbetena bedöms utifrån hur lämpligt, skäligt och ändamålsenligt det är att kommunen

²² Prop. 2009/10:80 s. 212.

²³ A. prop., s. 213.

befattar sig med den aktuella frågan.²⁴ I bedömningen av kravet på allmänt intresse inryms ett mått av proportionalitet, vilket innebär att den förväntade nyttan av åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till kostnaden.²⁵ I doktrinen anförs att rekvisitet allmänt intresse kan tolkas brett, så länge det rör sig ett verkligt samhällligt intresse.²⁶ För det andra ska angelägenheten eller de intressen som kommunen strävar efter ha anknytning till kommunens område eller medlemmar, den s.k. lokaliseringsprincipen. I sammanhanget uppstår frågan hur en utrikespolitisk fråga överhuvudtaget kan anses knuten till kommunens område eller medlemmar. Av doktrinen framgår dock att det inte är avgörande att åtgärden bedrivs inom kommunens gränser, utan snarare att intresset av åtgärden är knutet till kommunen.²⁷ Om åtgärden således är till nytta för de egna kommunmedlemmarna kan det vara möjligt att agera utanför kommunens gränser, förutsatt att kostnaden för åtgärden är proportionerlig till nyttan.²⁸

I 2 kap. 2 § KL fastslås att kommuner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten eller någon annan ska ha hand om. Bestämmelsen förbjuder alltså kommunerna att agera på de områden där staten har exklusiv kompetens. I den praxis som redogjordes ovan betonas upprepade gånger att utrikespolitiken är en exklusivt statlig angelägenhet som inte ingår i den kommunala kompetensen. Dessa uttalanden har sin huvudsakliga grund i 2 kap. 2 § och dess äldre motsvarigheter. Det generella hindret mot kommunal utrikespolitik kan därmed sägas bestå av regler i två steg. I det första steget återfinns 2 kap. 2 § KL som förbjuder kommuner att bedriva exklusivt statliga uppgifter. I det andra steget fastslås att utrikespolitiken är en sådan statlig uppgift, inte minst genom de bestämmelser i 10 kap. RF som reglerar maktindelningen i utrikespolitiken.

2.2.4 Särskilda befogenheter i speciallagstiftning

Hittills har framgått att statsmakterna har det exklusiva ansvaret för utrikespolitiken. Kommunernas engagemang begränsas som nämnts främst av lokaliseringsprincipen och förbudet att handha uppgifter som ankommer på staten. I den s.k. befogenhetslagen, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, stipuleras emellertid vissa möjligheter för

²⁴ Se prop. 2016/17:171 s. 299. Utvecklas i prop. 1948:140 s. 71 f. samt prop. 1990/91:117 s. 148.

²⁵ Kastberg, s. 19.

²⁶ Se Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Lexino 2018-05-30.

²⁷ A.st.

²⁸ A.st. Se även Kastberg, s. 19.

kommuner att bedriva internationell verksamhet. Innan tillkomsten av dessa befogenheter låg åtgärderna utanför den kommunala kompetensen, men med införandet i befogenhetslagen har de således blivit del av kommunernas frivilliga kompetens.

Av 1 kap. 2 § befogenhetslagen framgår att lagen gör undantag från kravet på kommunal anknytning, och att lokaliseringsprincipen inte gäller vid tillämpning av vissa angivna paragrafer. Bland dessa paragrafer återfinns 2 kap. 4 § som ger kommuner rätt att på olika sätt bistå utländska studenter som med stöd av svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen för studier. Dessutom stadgas i 5 kap. en rätt för kommuner att på vissa villkor lämna internationellt bistånd till andra länder och till internationella hjälporganisationer. Formerna för biståndet regleras i samma kapitel och i vissa fall ska åtgärderna anmälas till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

2.3 Osäkerhet om rättsläget för kommunal utrikespolitik

2.3.1 Det enkla svaret finns i befogenhetslagen

Detta kapitel har syftat till att diskutera frågan om vilka förutsättningar som krävs för att kommuner ska få medverka i utrikespolitiken. Ett enkelt svar på frågan följer av regleringen som redovisas i avsnitt 2.2 och innebär att kommunal utrikespolitik förutsätter särskild lagstiftning. Saknas sådan lagstiftning får kommunerna i regel inte bedriva utrikespolitik, vilket följer av 2 kap. 2 § KL samt relevanta bestämmelser i RF. Genom att föra in en angelägenhet i befogenhetslagen kan lagstiftaren därmed göra avsteg från de principiella stadganden som hindrar kommuner från att delta i utrikespolitiken.

Att fastställa rättsläget på detta sätt stämmer väl överens med de avgöranden som har refererats från RegR. I RÅ 1969 ref. 52 ovan framgår hur kommunala bojkottaktioner mot Sydafrika upphävdes eftersom det saknades lagstiftning som gav kommunerna befogenhet att vidta sådana aktioner. Efterhand skulle en särskild lag komma att stiftas (se nedan 3.3.4) vilket innebar att rätten att vidta bojkottaktioner mot Sydafrika blev del av den kommunala kompetensen. I samband därmed blev det fritt fram för kommunerna att bedriva sådan utrikespolitik, så länge övriga kommunalrättsliga principer beaktades. När lagen sedermera upphävdes återgick så den kommunala kompetensen till dess ursprungliga läge. Händelseförloppet illustrerar hur särskild lagstiftning utgör den tydligaste förutsättningen för kommuners medverkan i utrikespolitiken.

2.3.2 *Avvikande praxis tyder på ett gränsland*

Det finns ett annat, mer komplicerat, svar på frågeställningen. I genomgången av praxis framgår nämligen att det finns gränsfall där kommuner fattat beslut med utrikespolitiska aspekter som ändå har överlevt laglighetsprövningen. Många av fallen har hanterats i lägre instanser vilket ofrånkomligen innebär en brist för prejudikatvärdet. Resonemangen i fallen bör ändå tjäna som en indikation på hur rättsläget *kan* tolkas. Baserat på praxis kan vi sammanställa tre situationer där kommuner möjligen kan föra utrikespolitik.

Den första situationen avser de fall som innehåller en blandning av utrikespolitiska aspekter och andra aspekter som klart ryms inom den kommunala kompetensen, exempelvis kulturpolitiska aspekter. I genomgången av äldre praxis ovan framgick att RegR låtit ett kommunalt beslut om stöd till sällskapet Sverige–Sovjetunionens rent kulturella verksamhet bestå.²⁹ Om den kompetensliga aspekten av beslutet överväger den utrikespolitiska aspekten finns således en möjlighet att beslutet bedöms vara lagligt. En brist med resonemanget är att det inte finns någon vägledning om hur pass mycket det ena intresset ska överväga det andra. Dessutom är rättsfallet snart tre decennier gammalt. Samtidigt gäller att det utrikespolitiska intresset inte får vara av sådan betydelse för riket att den kommunala kompetensen slås ut.³⁰ Likväl bör det kunna finnas ett visst utrymme för sådana blandade beslut där den utrikespolitiska aspekten är av begränsad vikt.

Den andra situationen avser sådana fall som visserligen innefattar utrikespolitiska ställningstaganden men där kommunen genom användandet av ett slags mellanhand distanserar sig från rollen som avsändare till budskapet. I fallet med fristadskonstnärer som beskrivs ovan i avsnitt 2.1.2 bedömdes Gävle kommuns utrikespolitiska opinionsyttring som varandes *indirekt*. Det kan därmed finnas en möjlighet för kommuner att engagera sig i vissa utrikespolitiskt relevanta frågor som i ett direkt ställningstagande skulle anses kontroversiella. Det gäller då att kommunen låter någon annan föra fram den utrikespolitiska aspekten av frågan. Kommunen kan således ta ställning för exempelvis förtryckta konstnärers yttrandefrihet, men låta organisationen ICORN avgöra vem kritiken ska riktas till. Det bör påpekas att kommunerna troligen måste vara i ovisshet om vem kritiken eller budskapet kommer att riktas till. När Norrköpings kommun beslutade

²⁹ Se fallet RÅ 1980 Ab 24.

³⁰ Jfr RÅ 1993 ref. 32 där Malmös intresse i frågan om byggandet av Öresundsbron slogs ut av rikets utrikespolitiska intressen och de övergripande nationella intressen som påverkades av frågan.

att upplåta en nyttjanderätt till en organisation som skulle uppföra ett minnesmärke för Seyfo-folkmordet beaktade domstolen att det måste ha stått klart för Norrköping vad nyttjanderätten skulle leda till.³¹ Kommunerna kan därmed inte använda en organisation eller mellanhand för att ”maskera” ett utrikespolitiskt ställningstagande som skulle ha överskridit den kommunala kompetensen om det hade förts fram i egen kapacitet.

Den tredje situationen avser sådana utrikespolitiska beslut som har samband med viss praktisk verksamhet som kommunerna lämpligen måste kunna bedriva. Exempel på detta är kommuners relationer med sina avtalsparter. I vissa fall kan det leda till en märklig situation om kommunen inte tillåts ställa frågor till sina avtalsparter i ämnen som kan bedömas som utrikespolitiskt känsliga. Här bör påminnas om förvaltningsrättens bedömning av de delvis kontroversiella frågor som Malmö stad hade ställt till en avtalspart om bolagets verksamhet på Västbanken.³² Även om domen är från första instans är utfallet likväl intressant för diskussionen och kan ge en indikation om hur frågan potentiellt skulle bedömas av prejudikatbildande instanser. Förvaltningsrätten konstaterade i korthet att en kommun måste kunna ställa frågor och dylikt till sina avtalsparter. Det är inte omöjligt att det därmed finns ett utrymme för kommuner att inom avtalsförhållanden och liknande praktisk verksamhet beröra sådana utrikespolitiska frågor som i vanliga fall hade överskridit den kommunala kompetensen. Detta typfall har vissa likheter med den första situationen som berörde sådana blandade beslut där den kompetensliga delen av beslutet klart överväger vikten av den utrikespolitiska delen.

Dessa tre typfall har sin grund i de relativt få rättsfall som har berört kommunernas möjligheter att bedriva utrikespolitik. Avsaknaden av nya prejudikat från högre instanser gör det svårt att veta hur domstolar skulle döma i dessa situationer idag. Rättsläget blir följaktligen inte helt lätt att slå fast. Å ena sidan talar regleringen i RF och KL för att det krävs uttryckligt stöd i befogenhetslagen för att kommunal utrikespolitik ska komma i fråga. Detta är som nämnts det enkla svaret på frågeställningen. Samtidigt visar praxis från olika domstolsinstanser att det sannolikt finns ett visst utrymme för utrikespolitik även utanför befogenhetslagens kompetensregler. Det gäller då att de utrikespolitiska aspekterna av en fråga kan trumfas av det typiskt kommunala intresset som också inryms i samma fråga. Det får anses vara oklart vad som närmare krävs för att det kommunala

³¹ Se dom av kammarrätten i Jönköping mål nr. 1559–16. Se vidare beskrivning i avsnitt 2.1.2.

³² Se dom av förvaltningsrätten i Växjö mål nr. 4146–12. Se vidare beskrivning i avsnitt 2.1.2.

intresset ska trumfa det utrikespolitiska intresset. Klart är dock att ju viktigare en fråga är för riket i stort, desto svårare blir det för kommunen att motivera frågans förenlighet med den kommunala kompetensen. Vi kommer att återkomma till osäkerheten kring rättsläget senare i uppsatsen. Till dess kan konstateras att rättsläget delvis är oklart och att ett klagörande i form av nya prejudikat eller en statlig utredning vore välkommet.

3 Historisk tillbakablick

3.1 Inledande ord om kapitlet

Det finns en samstämmighet i rättspraxis och doktrin om att utrikespolitiken är en exklusivt statlig uppgift. Denna konsensus är rådande till den grad att det inte sker vidare hänvisningar till *varför* utrikespolitiken är en statlig angelägenhet.³³ Möjligen anses motiven till rättsordningen vara så pass etablerade att sådana hänvisningar numera är överflödiga. I följande avsnitt ska dessa bakomliggande motiv ändå utrönas och diskuteras i den mån de går att finna i förarbeten och doktrin. Därefter undersöks och analyseras motiven till de historiska avsteg som skett (se avsnitt 3.3) och som gett kommuner viss rätt att vidta begränsade utrikespolitiska åtgärder.

3.2 Utrikespolitikens ställning som exklusivt statlig angelägenhet

3.2.1 Förarbeten till regeringsformen

Uppdelningen av befogenheter på det internationella området diskuteras i förarbetena, men med främst fokus på förhållandet mellan statsmakterna – regeringen och riksdagen. I motiven till 2010 års ändringar i regeringsformen framgår att 10 kap. RF i princip endast genomgått redaktionella och språkliga ändringar.³⁴ De materiella ändringar som skett har ingen bäring på förhållandet mellan stat och kommun och frågan diskuteras inte heller.

I propositionen till 1974 års regeringsform betonas i stället genomgående att syftet är att befästa riksdagens inflytande över utrikespolitiken.³⁵ Avseende förslaget till 10 kap. RF anförs följande sammanfattande ord om maktindelningen inom utrikespolitiken:

En utgångspunkt för den i förevarande kapitel intagna regleringen är att handläggningen av utrikesärendena är en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitiken därför i första hand skall åvila regeringen. Som beredningen har framhållit motiverar emellertid utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet att riksdagen försäkras sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.³⁶

³³ Se t.ex. Kastberg, s. 20 som anför utrikespolitik som ett exempel på en typisk statlig angelägenhet.

³⁴ Prop. 2009/10:80 s. 280 ff.

³⁵ Se t.ex. prop. 1973:90 s. 96 och s. 375.

³⁶ A. prop., s. 355 f.

Uttalandet klargör att handläggningen av utrikesärenden är en riksstyrelsefunktion. Eftersom regeringen styr riket enligt 1 kap. 6 § RF hamnar följaktligen ansvaret för utrikespolitiken i första hand hos regeringen och i andra hand hos riksdagen.

Statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken förstärks ytterligare av att beredningen betonar vikten av att garantera en ”sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse”.³⁷ För att uppnå en sådan enhetlighet infördes den nämnda underrättelseskyldigheten för myndigheter i frågor av internationell betydelse, nuvarande 10 kap. 13 § RF. I frågan om underrättelseskyldigheten är följande utdrag av intresse:

Beredningen förklarar att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse och att det därför alltså finns ett behov att säkra en utrikespolitiskt betingad enhetlig överblick över ärenden av detta slag. Detta behov växer sig snarast allt starkare ju mera omfattande och rikt förgrenade myndigheternas utrikesförbindelser blir. Enligt beredningen måste en central kontroll finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket. Beredningen menar att denna kontroll inom regeringen måste anförtros åt utrikesministern.³⁸

Enligt förarbetena till RF bör alltså den centrala kontrollen av utrikespolitiken förstärkas i takt med att myndigheterna kommer i ökad kontakt med internationella frågor. När en fråga bedöms ha ”någon form av utrikespolitisk betydelse” träder skyldigheten att underrätta UD i kraft. Att kommunerna skulle få fatta självständiga beslut med utrikespolitisk anknytning förefaller osannolikt mot bakgrund av dessa uttalanden.

Äldre förarbeten ger något utförligare resonemang om varför ansvaret över utrikespolitiken tillkommer statsmakterna. I SOU 1972:15 betonas utrikespolitikens vikt för rikets säkerhet som en anledning till att riksdagen bör ges ett vidsträckt inflytande.³⁹ Säkerhetsaspekten kan därmed vara ett av motiven till statsmakternas exklusiva ansvar. Vidare påpekas i 1963 års författningsutredning att decentralisering är ett allmänt önskvärt mål för att ge regeringen mer tid för sina ”egentliga riksstyrelseuppgifter”.⁴⁰ Utrikespolitiken är enligt utredningen en sådan riksstyrelseuppgift i egentlig mening.⁴¹

Avseende decentralisering ska även nämnas att 1809 års RF innehöll en bestämmelse om att samtliga meddelanden till främmande makt ska ske genom utrikesministern. I samband med att denna föreslogs strykas anfördes att utrikespolitiken i praktiken har

³⁷ Prop. 1973:90 s. 370.

³⁸ A.st.

³⁹ SOU 1972:15 s. 83.

⁴⁰ SOU 1963:17 s. 226.

⁴¹ A.a., s. 153.

genomgått en omfattande decentralisering.⁴² Som exempel på detta anges i utredningen att direkta kontakter mellan departement och experter i olika länder äger rum frekvent.⁴³ Samtidigt påtalas att en alltför långtgående decentralisering av de internationella förbindelserna skulle leda till väsentliga nackdelar, att ställa mot de praktiska fördelarna.⁴⁴ Vad dessa nackdelar består i utvecklas emellertid inte närmare här.

3.2.2 Förarbeten till kommunallagen

Maktdelningen inom utrikespolitiken behandlas inte i någon vidare utsträckning i förarbetena till KL. Det förekommer dock några uttalanden som delvis kompletterar det som anförts i förarbetena till RF ovan. I det följande redogörs för dessa uttalanden.

I SOU 2007:72 om den kommunala kompetensen påtalas, i likhet med vad som tidigare nämnts, att utrikes- och biståndspolitikerna ”traditionellt sett” hör till statens uppgifter.⁴⁵ Hänvisningen till tradition kan här rimligen inte tilläggas någon annan betydelse än att rättsläget har varit oförändrat sedan lång tid tillbaka.

I SOU 1990:24 om en ny kommunallag konstateras att lagstiftaren mot bakgrund av lokaliseringprincipen bör vara ”mycket återhållsam med att blanda in kommunerna” i utrikespolitiken.⁴⁶ Till detta läggs till att ansvaret för Sveriges internationella relationer bör vila på statsmakterna.⁴⁷ Som svar på de önskemål som framförts om att låta kommuner medverka i vissa internationella frågor anges att det i framtiden vid behov får tas ställning till om en sådan utvidgning av den kommunala kompetensen ska ske.⁴⁸

Uttalandena tyder sammantaget på att statsmakterna har ansetts vara mest lämpliga för att bedriva utrikespolitik samt att fatta beslut om en eventuell framtida kommunal medverkan. I förarbetena till kommunallagarna har denna princip om statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken i regel inte ifrågasatts. Det har tvärtom betonats att principen utgör en självklar utgångspunkt som ”man inte kan rucka på”.⁴⁹ För att finna argument som kan tala för en kommunal medverkan i utrikespolitiken får blicken i stället vändas till de historiska avsteg som gjorts från statsmakternas exklusiva ansvar.

⁴² SOU 1963:17 s. 502.

⁴³ A.st.

⁴⁴ A.st.

⁴⁵ SOU 2007:72 s. 83.

⁴⁶ SOU 1990:24 s. 71.

⁴⁷ A.st.

⁴⁸ A.st.

⁴⁹ SOU 1974:86 s. 42.

3.2.3 *Diskussionen i doktrinen om ansvaret för utrikespolitiken*

I tillägg till förarbetena bör något sägas om den diskussion som förts i doktrinen. Även om denna diskussion i allmänhet är begränsad förekommer ändå inlägg av relevans för förhållandet mellan stat och kommun i hanteringen av utrikespolitiska frågor.

Eek konstaterar inledningsvis i en artikel från 1954 att utrikespolitiken framstår ”i viss mån som en specifik statsfunktion vid sidan av styrelse och förvaltning, rättskipning, statsreglering och lagstiftning”.⁵⁰ Även om han medger att en decentralisering ägt rum och att det reella inflytandet i vissa utrikesfrågor har undandragits UD, slår Eek fast att det inte förändrar något avseende den konstitutionella maktfördelningen.⁵¹

Sundberg instämmer och hänvisar till de regler i 1809 års RF som stadgade att utrikesministern har exklusiv kompetens i fråga om ”meddelanden till främmande makt”, samt att samråd ska ske med utrikesnämnden i frågor ”som angår rikets förhållande till främmande makter”.⁵² Enligt Sundberg innebär dessa regler att andra offentliga organ uppenbart inte kan vidta utrikespolitiska manifestationer.⁵³ Det bör noteras att det i nuvarande stadganden i RF inte återfinns något krav på att samtliga meddelanden till främmande makt ska utgå från utrikesministern eller regeringen.

Lindholm lyfter i sin tur de röster som påpekat att Sverige inte kan ha ”dels en statlig, dels en kommunal hållning i en fråga som rör relationer till främmande länder och vår säkerhetspolitik”.⁵⁴ Det verkar härvid som att dessa författare diskuterar utrikespolitiken som något som per definition omfattar hela riket. Någon kommunal utrikespolitik som endast härrör från kommunen är det inte tal om. Till stöd för detta anför Sundberg att det finns en allmän uppfattning i den skandinaviska litteraturen om att staten bär ansvaret för kommunernas handlande på den internationella arenan.⁵⁵

3.2.4 *Tre huvudsakliga skäl till statens exklusiva ansvar*

Vad som framförs ovan i både förarbetena och doktrinen visar på en bred samsyn om statsmakternas exklusiva ansvar för den svenska utrikespolitiken. De skäl som i det

⁵⁰ Eek, Makten över utrikes ärendena, Statsvetenskaplig tidskrift 1954, s. 376.

⁵¹ A.a., s. 390.

⁵² Sundberg, Kommunerna och utrikespolitiken, Förvaltningsrättslig tidskrift 1969, s. 58 f.

⁵³ A.a., s. 59.

⁵⁴ Lindholm, Makten över utrikespolitiken, SvJT 1991 s. 555.

⁵⁵ Sundberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 1969, s. 65.

ovanstående anförts till stöd för detta centrala ansvar för utrikespolitiken kan i stora drag sammanfattas under tre huvudargument.

Det första argumentet är att *utrikespolitiken är en riksstyrelsefunktion*. Detta förs vid upprepade tillfällen fram som ett grundläggande motiv i förarbetena. Det ges ingen närmare förklaring till vad som utmärker utrikespolitiken och som gör den till en sådan riksstyrelseuppgift ”i egentlig mening”. Möjligen beror det på regeln i 1809 års RF om att alla meddelanden till främmande makt, och därmed omvärlden, skulle gå genom utrikesministern och därigenom regeringen. I den bemärkelsen framstår utrikespolitiken otvetydigt som en riksstyrelsefunktion. Formuleringen om riksstyrelsefunktionen har sedan följt med i förarbetena till nuvarande 10 kap. RF där regeringen anges ansvara för rikets internationella överenskommelser och förpliktelser. Utrikespolitiken har således fortsatt att vara en riksstyrelseuppgift trots att det inte längre ställs krav på att meddelanden till främmande makt måste gå genom utrikesministern.

Det andra argumentet för statsmakternas exklusiva ansvar är att *utrikespolitiken handlar om rikets säkerhet*. Säkerhetsaspekten har i förarbetena lyfts fram som både ett prov på utrikespolitikens betydelse och som skäl för att ge riksdagen ett betydande inflytande över utrikespolitiken. Det är sannolikt inte kontroversiellt att påstå att statsmakterna är bäst lämpade och har mest resurser för att sköta utrikespolitiken på ett sätt som säkerställer att rikets säkerhet upprätthålls. Möjligen är upprätthållandet av rikets säkerhet också en ytterligare anledning till varför utrikespolitiken alltjämt beskrivs som en riksstyrelsefunktion som åvilar statsmakterna. Man kan samtidigt fråga sig om utrikespolitiken idag har samma betoning på rikets säkerhet som var fallet förr i tiden. Vi återkommer till denna fråga i kapitel sex.

Det tredje huvudargumentet som anförts till stöd för statsmakternas exklusiva ansvar över utrikespolitiken är *behovet av enhetlighet och konsekvens*. I förarbetena framgår som nämnts att det måste finnas en central kontroll över ”alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket”.⁵⁶ Detta var anledningen till att det infördes en skyldighet att underrätta UD om uppkomna utrikesärenden. Vikten av utrikespolitisk koherens har således varit ett återkommande skäl till att upprätthålla statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken.

⁵⁶ Prop. 1973:90 s. 370.

3.3 Historiska avsteg till förmån för kommunerna

3.3.1 Inledande ord om avstegen

Under det senaste halvsekle har det förekommit ett antal undantag i lag från den principiella hållningen att utrikespolitiken är en exklusivt statlig angelägenhet. I det följande behandlas dessa avsteg i tur och ordning. Mot bakgrund av ovanstående argument för statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken är det av särskilt intresse att ta reda på vad som kan ha föranlett dessa undantag. I avsnitt 3.3.5 sammanställs sedan skälen till de avsteg som gjorts i form av en lista.

3.3.2 Kommunalt bistånd till utländska studerande

Lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande innebar ett avsteg från tidigare praxis då den gav kommunerna möjlighet att genom stipendier bekosta utländska studenters vistelse i kommunen. Detta utgjorde ett slags avsteg från både lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunen samt även statsmakternas monopol över utrikes- och biståndspolitik. ⁵⁷ Enligt lagtexten kunde stödet ges till studenter från de länder som var del av det svenska utvecklingsbiståndet.

I förarbetena till lagen görs en ingående redogörelse för dess fördelar och nackdelar. I den vågskål som talar emot förslaget konstateras att lokaliseringsprincipen varit erkänd sedan 1862 års kommunalförordningar och att det ligger ”i sakens natur att kommunens självverksamhet alltid förblir lokal”. ⁵⁸ Vidare påminns om att lokaliseringsprincipen hittills har upprätthållits konsekvent i praxis. ⁵⁹ I propositionen påpekas dessutom att lagförslaget skulle kunna få en s.k. snöbollseffekt och att ytterligare utvidgningar av den kommunala kompetensen därmed är att vänta om förslaget går igenom. ⁶⁰ Ett annat motargument tog fasta på de olägenheter som bedömdes följa av en decentraliserad biståndspolitik, vilket ansågs tala emot en vidgning av kommunernas kompetens. ⁶¹ Slutligen tillades att ett självständigt kommunalt agerande på biståndsområdet, trots dess

⁵⁷ Se prop. 1962:191 s. 13 f.

⁵⁸ A. prop., s. 5.

⁵⁹ A.st.

⁶⁰ A. prop., s. 13.

⁶¹ A.st.

välmening, kunde komma att inkräkta på statsmakternas ansvar för utrikespolitiken.

Härvid är följande utdrag av särskild relevans:

Det kan emellertid icke uteslutas att känsliga frågor någon gång kan uppkomma om hjälpens inriktning och utformning. Bedömandena kan därvid icke alltid lämpligen överlämnas till kommunerna utan måste ankomma på dem, som bär ansvaret för våra internationella relationer. Med full frihet för kommunerna skulle insatserna kanske någon gång kunna färgas av icke allmänt omfattade meningsriktningar och engagemang.⁶²

Dessa motargument påminner i stort om vad som anförts ovan om motiven bakom statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken. I förarbetena konstateras att motargumenten till lagen är av betydande tyngd, framför allt i principiellt hänseende.⁶³ Det är därför angeläget att fastställa vad som i detta fall ledde till att förslaget trots de betydelsefulla motargumenten ändå gick vidare till lagstiftning.

I propositionen återfinns flera argument som talar för lagen. Av dessa är främst tre relevanta att nämna här. För det första nämns i propositionen de önskemål som har framförts från ”åtskilliga” kommuner för att bistå studenter från utvecklingsländer.⁶⁴ Det påpekas att önskemålen därtill har ökat och att det är angeläget att tillgodose dessa önskemål.⁶⁵ Ett av motiven är således att det har förekommit en kommunal vilja att bidra. För det andra betonas biståndsverksamhetens ”ytterst angelägna ändamål”,⁶⁶ som syftar till att hjälpa ”de fattiga folken att utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed hjälpa sig själva”.⁶⁷ Propositionen redogör för den internationella bistånds rörelse som har vuxit fram och den starka opinionen hos svenska folket vid den tiden för att kraftigt expandera biståndet. Dessutom beskrivs hur statsbudgetens anslag till biståndet ständigt har fortsatt att öka.⁶⁸ Det andra motivet till lagen är alltså det ytterst angelägna syftet, som därtill står i samklang med folkviljan. För det tredje konstateras att internationellt bistånd utgör ett ”nytt och expanderande verksamhetsfält”, vilket innebär att historisk praxis avseende kommunal kompetens inte i sig kan tilldelas någon avgörande giltighet.⁶⁹ I samband härmed är följande utdrag centralt för att påvisa motiven till lagen:

⁶² Se prop. 1962:191 s. 13.

⁶³ A. prop., s. 16.

⁶⁴ A. prop., s. 3 f.

⁶⁵ A. prop., s. 16.

⁶⁶ A. prop., s. 14.

⁶⁷ A. prop., s. 7.

⁶⁸ A. prop., s. 8.

⁶⁹ A. prop., s. 14.

Området för den kommunala kompetensen undergår i praxis en ständig förskjutning. Rättspraxis har sålunda tillagts en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen. Också i övrigt är det självfallet av betydelse att det kommunala verksamhetsområdet anpassas efter utvecklingens krav. Att utvidgningen härvid berör de i lagen utstakade gränserna för kompetensen och därför kräver lagstiftningsåtgärder finner kommittén knappast vara ett avgörande skäl mot en anpassning.⁷⁰

Propositionen konstaterar därmed att den allmänna samhällsutvecklingen kan föranleda ändringar i den kommunala kompetensen och avsteg från historisk rättspraxis. Det tredje motivet är med andra ord att samhällsutvecklingen ställer nya krav på kommunerna.

Lagstiftaren bedömde sammantaget att argumenten som talade för reformen vägde tyngre än motargumenten. De motiv som anförts får därmed anses vara relevanta att ta med till en senare diskussion om gränserna för kommuners medverkan i utrikespolitiken. Lagen om rätt för kommun att bistå utländska studerande upphävdes år 2009, men motsvarande befogenhet finns numera att hitta i 2 kap. 4 § befogenhetslagen.

3.3.3 Kommunalt deltagande i internationell katastrofhjälp

Genom lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp gjordes ytterligare avsteg från historisk praxis avseende den kommunala kompetensen. Lagen gav kommunerna rätt att bistå med utrustning och i viss mån personal som kunde avvaras till länder som drabbats av en katastrof. Kommunerna fick därmed ytterligare kompetens på biståndsområdet, en i övrigt statlig uppgift. I förarbetena förs några intressanta synpunkter fram, som redovisas i det följande.

Inledningsvis målas en problembild upp, bestående av att kommuner redan tidigare i betydande omfattning har lämnat bistånd till pågående katastrofer. Utlämnandet av detta bistånd har därefter varit beroende av huruvida de kommunala besluten överklagats eller inte. Således har kommuner gjort humanitära insatser vid en översvämningkatastrof i Holland år 1953 och i samband med den s.k. Ungernhjälpen år 1956.⁷¹ Stockholms stad har vidare under andra världskriget lämnat betydande bistånd till nordiska grannstäder och även till orter i bland annat Israel och forna Jugoslavien.⁷² Dessa insatser har överskridit den kommunala kompetensen, men eftersom överklaganden inte inkommit

⁷⁰ Prop. 1962:191 s. 14 f.

⁷¹ Se prop. 1975:84 s. 16.

⁷² A.st.

har besluten fullföljts. I utredningen konstateras att det är problematiskt att ett beslut om bistånd i en nödsituation ska vara beroende av huruvida det överklagas eller inte.⁷³

I propositionen görs en grundlig redogörelse för den praxis som hittills förekommit i fråga om kommunalt engagemang i internationella frågor, och som i delar återfinns under avsnitt 2.1.1 ovan. Det konstateras att det aktuella förslaget skulle innebära ett reellt avsteg från etablerade principer.⁷⁴ Flera remissinstanser betonar att biståndspolitikerna bör drivas av staten och att kommunalt deltagande riskerar att rubba enhetligheten i biståndet.⁷⁵ Trots detta kommer utredningen fram till att gränserna för den kommunala kompetensen i lag, förarbeten och praxis synes ha fått en alltför snäv utformning.⁷⁶ Av de motiv som framförs till styrka för lagförslaget är två särskilt nämnvärda här.

För det första nämns återigen kommunernas starka vilja att medverka i den internationella biståndspolitikerna och uttrycka kommunmedlemmarnas solidaritet.⁷⁷ Här betonas även att om beslut om bistånd fattas på kommunal nivå, kan den enskilda medborgaren ”mer direkt engageras i internationella frågor”.⁷⁸ Enligt propositionen kan detta leda till ökad förståelse för biståndsfrågor bland allmänheten och en större beredvillighet hos det svenska folket att medverka i det internationella biståndsarbetet.⁷⁹

För det andra bemöts invändningen om att det kommunala engagemanget skulle inkräkta på statsmakternas ansvar för biståndspolitikerna. Här framförs att det mycket väl kan tänkas att kommunerna medverkar på ett sätt som inte står i strid med inriktningen av den svenska biståndspolitikerna.⁸⁰ Som exempel på var gränsen går anges att ett kommunalt penningbistånd skulle bli ”svårare att inordna i den officiella svenska bistånds- och utrikespolitikerna”.⁸¹ Att bistå med utrustning och personal anses däremot inte leda till några sådana betänkligheter.⁸² Trots att utgångspunkten är att statsmakterna ansvarar för landets biståndspolitik, finns således utrymme för kommunerna att delta.

⁷³ Prop. 1975:84 s. 17.

⁷⁴ A. prop., s. 15.

⁷⁵ A. prop., s. 22 f.

⁷⁶ A. prop., s. 7.

⁷⁷ A. prop., s. 15.

⁷⁸ A.st.

⁷⁹ A.st.

⁸⁰ A.st.

⁸¹ A. prop., s. 30.

⁸² A.st.

Lagen utvidgades sedermera till att även kunna omfatta annat bistånd än utrustning och personal, framför allt avseende de länder som ingår i svenskt utvecklingsamarbete.⁸³ Således fick kommunerna även rätt att ge bistånd i form av rådgivning och utbildning samt ekonomiskt stöd i samband med dessa. Vid utvidgningen konstaterades att kommunernas internationella engagemang ökat än mer mot bakgrund av Sovjetunionens fall och de återuppståndna baltiska länderna.⁸⁴ Vidare betonades att kommunerna sitter på betydande kunskaper om förvaltning och organisation vilket kommer väl till användning i demokratiarbetet i Östeuropa.⁸⁵ Genom att begränsa den utvidgade rätten till att endast kunna riktas mot länder som redan får statligt bistånd ansågs riskerna för konflikt med statsmakternas bistånds- och utrikespolitik kunna undvikas.⁸⁶ Dessutom förenades denna utvidgade rätt med ett villkor om att regeringen ska lämna tillstånd.⁸⁷ Både vid lagens tillkomst samt vid denna utvidgning vidhölls således att statsmakterna även fortsättningsvis har ansvaret för den svenska utrikes- och biståndspolitik. Genom att förena lagförslaget med tydliga begränsningar kunde risken för konflikt med den officiella statliga politiken undvikas. Under dessa förutsättningar ansågs det inte heller finnas några hinder mot att utvidga den kommunala kompetensen.

Kommunernas rätt att ge internationellt bistånd har därefter utvidgats ytterligare.⁸⁸ Villkoret om att få tillstånd från regeringen har övergått till en anmälningsplikt och möjligheten att ge bistånd till länder som inte får svenskt statligt bistånd har också delvis utvidgats. Vissa av uttalandena i förarbetena till denna utvidgning är i sammanhanget av omedelbart intresse. I samband med utvidgningen konstaterades således i förarbetena att det kommunala biståndet med tiden ”förändrat karaktär från att vara katastrofhjälp till att bli utvecklingshjälp”.⁸⁹ I propositionen betonas att en delvis ny trend i Europa är att kommuner systematiskt samarbetar med varandra och att det bland svenska kommuner pågår ett mer omfattande internationellt arbete jämfört med tidigare.⁹⁰ Kommunerna anses till och med kunna spela en betydelsefull roll i situationer där samarbetet mellan centrala myndigheter är begränsat av politiska skäl. Här kan kommunerna genom sitt

⁸³ Se SFS 1994:693.

⁸⁴ Se prop. 1993/94:189 s. 7.

⁸⁵ A. prop., s. 9.

⁸⁶ A. prop., s. 10.

⁸⁷ A.st.

⁸⁸ Se lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

⁸⁹ Se prop. 2000/01:42 s. 36.

⁹⁰ A. prop., s. 8.

biståndsarbete bidra till att det berörda samhället inte blir isolerat från omvärlden.⁹¹ Uttalanden av detta slag som ger kommunerna en tydligt utrikespolitisk roll får hittills sägas vara sällsynta i lagmotiven. Därutöver betonas att det finns ett uttalat politiskt stöd för kommunernas internationella verksamhet, som av regeringen beskrivits som ett ”mycket viktigt komplement till utvecklingssamarbetet på central nivå”.⁹² Det vidhålls även att kommunernas internationella engagemang förväntas växa i framtiden.⁹³

I takt med att kommunernas kompetens i biståndspolitik har utvidgats har diskussionen i förarbetena delvis förändrats. Statsmakternas ansvar för utrikes- och biståndspolitik anges fortfarande som en självklar utgångspunkt. Synen på kommunernas deltagande har däremot skiftat, och i senare förarbeten omskrivs kommunernas biståndsarbete som ett komplement till den officiella politiken. Att låta kommunerna delta i utrikespolitiken synes inte längre vara ett omedelbart problem i sig, så länge statsmakterna alljämt bär ansvaret för utformningen av politiken.

3.3.4 Kommunal bojkottåtgärder mot Sydafrika

Ovan har redogjorts för RÅ 1969 ref. 52 där RegR upphävde Stockholms stads beslut att inte längre upphandla varor från Sydafrikas apartheidregim. Framtiden skulle utvisa att Stockholms stadsfullmäktige agerade något för tidigt. Genom lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika fastslogs nämligen att kommuner vid upphandling får bojkotta sydafrikanska varor och därigenom vidta solidaritetsaktioner som riktar sig mot apartheidpolitiken.

I propositionen till lagen hänvisades till rättspraxis i frågan följt av ett konstaterande att kommunala solidaritetsaktioner genom bojkott inte ryms inom den allmänna kompetensregeln för kommuner.⁹⁴ Stat-kommunberedningen hade vid den tiden en pågående utredning om en eventuell utvidgning av kommunernas kompetens till att omfatta solidaritetsyttringar i internationella frågor. Av denna anledning betonades att den aktuella lagen fick utgöra en ”speciell åtgärd betingad av de unika förhållandena i Sydafrika”, och att den var klart begränsad till just dessa förhållanden.⁹⁵ Stat-

⁹¹ Se prop. 2000/01:42 s. 32.

⁹² A. prop., s. 15.

⁹³ A. prop., s. 16.

⁹⁴ Se prop. 1985/86:52 s. 17 f.

⁹⁵ A. prop., s. 18.

kommunberedningen påpekade dessutom i ett yttrande att den sydafrikanska situationen kan behandlas ”avskilt från de övriga problem som är förknippade med kommunalt engagemang i frågor som rör internationella förhållanden”.⁹⁶ Förarbetena betonar således de unika omständigheterna i Sydafrika som ett grundläggande motiv för lagens tillkomst. Dessutom nämns att regeringen redan vidtagit åtgärder avseende statlig upphandling från Sydafrika, och att det är lämpligt att kommuner också får möjlighet att avstå från sådan upphandling.⁹⁷ Att lagen reflekterar statsmakternas utrikespolitik verkar därmed beaktas.

Under behandlingen av förslaget invände vissa motionärer och menade att förslaget bör avvisas eftersom ”Sveriges utrikes-, säkerhets- och biståndspolitik ska utformas av riksdag och regering”.⁹⁸ Utrikesutskottet besvarade motionen genom i huvudsak tre argument.⁹⁹ För det första poängterades att förslaget enbart avser Sydafrika och inte en allmän utvidgning av den kommunala kompetensen. För det andra påmindes om att det redan skett liknande utvidgningar, exempelvis avseende möjligheten för kommuner att ge internationell katastrofhjälp. Slutligen konstaterades att förslaget ligger ”i linje med den av riksdag och regering beslutade Sydafrikapolitiken” och att den kommunala politiken därför inte riskerar att avvika från statsmakternas utrikespolitik.¹⁰⁰

Inledningsvis var lagen tidsbegränsad till ett år. Efter denna period förlängdes lagen tills vidare och i samband därmed inkom återigen en motion som menade att lagen inkräktar på statsmakternas ansvar för utrikespolitiken.¹⁰¹ Motionen besvarades av utrikesutskottet med liknande argumentation som tidigare. Utskottet betonade även att varje åtgärd som kommunerna vidtar i enlighet med lagförslaget bygger helt och hållet på riksdagens och regeringens ställningstaganden i fråga om Sydafrikapolitiken.¹⁰²

Lagen upphävdes efter apartheidsystemets fall men den bidrar ändå med viktiga insikter om rättsläget. Kommuner kan sannolikt få en utökad rätt att bedriva utrikespolitik under vissa förutsättningar. Det ska som påpekats ske genom särskild lagstiftning som tillerkänner kommunerna denna rätt. Kommunernas utrikespolitiska åtgärder ska därutöver ligga i linje med statens utrikespolitik. Under dessa förutsättningar behövs

⁹⁶ Prop. 1985/86:52 s. 17.

⁹⁷ A.st.

⁹⁸ Se motion 1985/86:142 av Ulf Adelsohn m.fl. (m).

⁹⁹ Se utrikesutskottets bet. UU1985/86:12 s. 14 f.

¹⁰⁰ A.st.

¹⁰¹ Se motion 1986/87:U101 av Margaretha af Ugglas m.fl. (m).

¹⁰² Se utrikesutskottets bet. 1986/87:UU7 s. 2.

sannolikt ingen ändring av kommunallagens allmänna kompetensregler för att kommunerna ska kunna bedriva utrikespolitik i vissa avgränsade frågor. Resonemanget överensstämmer även med vad som konstaterats om rättsläget i avsnitt 2.3.1 ovan.

3.3.5 Närmare om de skäl som legat till grund för avstegen

I förarbetena till de tre avstegen märks att lagstiftaren noga har beaktat argumenten bakom statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken. I förarbetena sker således upprepade hänvisningar till den ”självklara utgångspunkten” att utrikespolitiken är en statlig angelägenhet. Trots detta har lagstiftaren ändå valt att genomföra reformerna. De skäl som ligger till grund för avstegen får därmed sägas vara av betydande vikt för diskussionen om huruvida kommuner bör ges utvidgade möjligheter att bedriva utrikespolitik. För tydlighets skull sammanställs här därför en lista av de faktorer som har beaktats såsom skäl för att ge kommunerna en rätt att medverka i utrikespolitiken. Trots viss upprepning är listan av godo för en senare diskussion *de lege ferenda*.

Kommunal vilja. Förekomsten av ett utbrett intresse och önskemål hos kommunerna om att engagera sig i den aktuella frågan har beaktats i förarbetena till flera av avstegen. Det har även lagts vikt vid att den kommunala viljan med tiden har ökat i omfattning.¹⁰³

Angelägna ändamål. I samband med att kommuner gavs rätten att ge internationell katastrofhjälp betonades ”det ytterst angelägna ändamålet” som ett viktigt skäl för lagens tillkomst. Bakgrunden till ändamålets betydande angelägenhet angavs vara den starka folkliga opinionen till stöd för att kraftigt expandera det svenska biståndet.¹⁰⁴

Samhällsutvecklingen. I förarbetena till det första avsteget påpekades att det är viktigt att den kommunala kompetensen anpassas efter samhällsutvecklingens krav. Biståndet var vid den tiden ett relativt nytt och expanderande verksamhetsfält. Det uttalades därvid att äldre praxis inte kan få avgörande giltighet i en sådan ny fråga.¹⁰⁵ Att utvecklingen medför nya krav kan således motivera utökade befogenheter för kommunerna.

Brister i förutsebarhet. Ett annat motiv som anförts är den osäkerhet som råder när ett kommunalt beslut är beroende av huruvida det överklagas eller inte. Att beslut om bistånd i en nödsituation ska hänga på att ingen kommunmedlem överklagar beslutet ansågs

¹⁰³ Se prop. 1962:191 s. 16.

¹⁰⁴ A. prop., s. 14.

¹⁰⁵ A. prop., s. 14 f.

utgöra ett problem. Ett av skälen till att kommuner gavs en lagstadgad rätt att lämna internationellt bistånd var således att undanröja denna bristande förutsebarhet.¹⁰⁶

Lokalt engagemang. I förarbetena påpekas att beslut på lokal nivå kan leda till att medborgarna i ökad utsträckning engageras i internationella frågor. En kommunal rätt att lämna bistånd ansågs kunna leda till en ökad förståelse bland allmänheten för biståndsfrågor och en större beredvillighet hos svenska folket att medverka i dessa.¹⁰⁷

Överensstämmelse med utrikespolitiken. En faktor som genomgående har beaktats i förarbetena är att de föreslagna befogenheterna har varit i linje med statens officiella utrikespolitik. På så vis undviks risken att den kommunala utrikespolitiken hamnar i konflikt med eller avviker från den statliga utrikespolitiken.¹⁰⁸ Denna faktor återspeglas även i kommunernas internationella strategier (se avsnitt 5.2.1 nedan).

Specialkompetens. I förarbetena förekommer argument om att kommunerna innehar vissa specialkunskaper eller kompetens i särskilda frågor. Denna spetskompetens har i vissa fall ansetts utgöra ett viktigt komplement till den statliga utrikespolitiken.¹⁰⁹ Kommunernas särskilda kompetens kan således tala för utökade befogenheter.

Kommuners internationella engagemang. Det har även konstaterats att kommuner engagerar sig internationellt i ökad utsträckning och att det finns ett behov att anpassa lagstiftningen efter denna utveckling. Det påpekas även att kommunernas internationella engagemang förväntas fortsätta att växa i framtiden.¹¹⁰ Ett ökande internationellt engagemang skulle därmed kunna tala för en utvidgad rätt att bedriva utrikespolitik.

Politisk roll som subnationell aktör. I samband med att kommuner gavs en utvidgad rätt att lämna internationellt bistånd anfördes att kommuner kan spela en viktig roll i situationer där samarbetet mellan de centrala myndigheterna av politiska skäl är begränsat. Lagstiftaren har således beaktat kommunernas kompletterande roll i händelse av att staten inte kan engagera sig direkt som skäl för lagstiftning.¹¹¹

Stöd från regeringen. I förarbetena till den senaste utvidgningen av kommunernas rätt att lämna internationellt bistånd betonades att det finns ett ”uttalat politiskt stöd” för

¹⁰⁶ Prop. 1975/84 s. 17.

¹⁰⁷ Se a. prop., s. 15.

¹⁰⁸ Se utrikesutskottets bet. UU1985/86:12 s. 14 f.

¹⁰⁹ Prop. 1993/94:189 s. 9.

¹¹⁰ Se prop. 2000/01:42 s. 15 f.

¹¹¹ A. prop., s. 32.

kommunernas internationella verksamhet.¹¹² Regeringens uttryckliga stöd utgjorde således skäl för lagändringen. Förekomsten av detta stöd får sägas vara en ny faktor.

Unika omständigheter. Slutligen har även de unika omständigheter som omgärdar en viss situation anförts som skäl för att ge kommunerna rätt att medverka i utrikespolitiken. Sydafrikas apartheidpolitik ansågs motivera ett avsteg från historiska principer men avsteget var samtidigt begränsat till att enbart omfatta situationen i Sydafrika.¹¹³

Alla dessa faktorer har framförts som skäl till de avsteg som gjorts från statens exklusiva ansvar för utrikespolitiken. Det är möjligt att faktorerna således rent allmänt kan tala för en ny utvidgning av kommuners medverkan i utrikespolitiken. Samtidigt går det inte att med säkerhet säga att faktorerna har samma betydelse idag eller att de i ett annat fall skulle tala med samma styrka för att utvidga kommunernas befogenheter. I brist på närmare vägledning får vi dock nöja oss med dessa faktorer som möjliga skäl till att utvidga kommunernas kompetens. I kapitel sex diskuteras förekomsten av faktorerna mot bakgrund av den samhällsutveckling som ägt rum på nationell och global nivå. I nästa kapitel följer först en redogörelse för denna samhällsutveckling.

¹¹² Se prop. 2000/01:42 s. 15.

¹¹³ Prop. 1985/86:52 s. 18.

4 Globala trender i samhällsutvecklingen

4.1 Inledande ord om kapitlet

I detta kapitel skiftar fokus till några av de större trenderna i samhällsutvecklingen. Med detta lämnas de svenska kommunerna tillfälligt därhän för att i stället belysa en global utveckling som likväl är relevant för frågan om kommuners medverkan i utrikespolitiken.

4.2 Globaliseringen medför nya utmaningar

Sedan lång tid tillbaka har världen genomgått en omfattande globalisering, som dessutom kan sägas ha accelererat ytterligare under de senaste decennierna.¹¹⁴ I takt med denna process har avstånden mellan människor i världen krympt medan kommunikationen med omvärlden har ökat. Effekterna av globaliseringen har vidare underblåsts av en hastig urbanisering och digitalisering.¹¹⁵

Tre konsekvenser av globaliseringen bör nämnas i detta sammanhang. För det första påpekas i doktrinen att globaliseringen inneburit ett uppluckrande av det traditionella statscentrerade internationella systemet.¹¹⁶ Med andra ord har statens dominerande roll på den internationella arenan försvagats. Vissa författare menar att staten mot bakgrund av globaliseringen är på väg att bli obsolet.¹¹⁷ Staten jämförs härvid med en anakronism vars suveränitet anses vara malplacerad i en globaliserad värld.¹¹⁸ Staten påstås dels vara för liten för att kunna hantera de stora problemen i världen, dels för stor och klumpig för att kunna hantera de små problemen som bättre sköts på den lokala nivån.¹¹⁹ Ambitionen är inte att analysera nationalstatens tillstånd här. Det räcker att konstatera att det finns en uppfattning i doktrinen om att globaliseringen har försvagat statens ställning.

Den andra konsekvensen av globaliseringen tar sikte på de gemensamma utmaningar som har uppstått och som påverkar människor världen över. Exempel på dessa är flyktingströmmar, epidemier, terrorism, klimatpåverkan och ny teknologi.¹²⁰ Barber anför att stater inte lyckas lösa dessa utmaningar på grund av de problem som bland annat

¹¹⁴ Cassese, *Gathering Up the Main Threads*, s. 653.

¹¹⁵ Se t.ex. SOU 2007:72 s. 18.

¹¹⁶ Cassese, *Gathering Up the Main Threads*, s. 653 f.

¹¹⁷ Hay m.fl., *The State: theories and issues*, s. 14.

¹¹⁸ Se Rabkin, *Law Without Nations?* s. 32.

¹¹⁹ Hay m.fl., s. 14.

¹²⁰ Barber, *If Mayors Ruled the World*, s. 168.

suveräniteten för med sig.¹²¹ Som ett exempel pekar han på hur FN splittras av rivaliserande stater som primärt vaktar sin egen suveränitet.¹²² Enligt Barber är i stället kommuner, som inte behöver beakta frågor om suveränitet, bättre lämpade för att lösa problemen.¹²³ En reaktion på de globala utmaningarna har således varit att nya fenomen såsom *glokalisering* och *paradiplomati* har utvecklats. Begreppen syftar bland annat på hur globala frågor får en direkt påverkan på lokal nivå, utan att först passera den nationella nivån. Samtidigt beskriver begreppen också hur kommuner numera ”försöker påverka det globala utan att passera den nationella nivån”.¹²⁴ Med andra ord försöker kommuner i ökad utsträckning bedriva vad som kan ses som utrikespolitik. Även i förarbetena till 2017 års KL konstaterades att globaliseringen och EU-medlemskapet under de senaste decennierna har påverkat kommunerna i allt högre grad.¹²⁵ Globaliseringen och dess utmaningar kan därmed sägas både påverka och engagera kommuner världen över.¹²⁶

Den tredje konsekvensen av globaliseringen är snarlik de tidigare två och tar specifikt sikte på kommuners ökade internationella betydelse. Herrschel och Newman menar att allt fler s.k. subnationella aktörer runt om i världen ger sig ut på den internationella arenan för att hitta lösningar på globaliseringens utmaningar.¹²⁷ Lindh lägger till, med hänvisning till Herrschel, att regioner och storstäder har blivit strategiskt viktiga och att det finns en förväntan på dem att bilda innovativa internationella samarbeten.¹²⁸ Kommunernas internationella betydelse erkänns dessutom av FN. Ett exempel på detta är en resolution av FN:s råd för mänskliga rättigheter som erkänner och betonar kommuners möjligheter att främja mänskliga rättigheter i en internationell kontext.¹²⁹ Ett annat exempel är mål 11 i FN:s *Sustainable Development Goals* (SDG) som handlar om hållbara städer. Flera författare beskriver även kommunernas ökade internationella betydelse inom ramen för EU-medlemskapet. Kommunerna och EU behandlas något närmare i kapitel fem, men

¹²¹ Barber, s. 77.

¹²² A.a., s. 9.

¹²³ A.a., s. 168.

¹²⁴ Strömvik, Kunskap och demokrati i EU-kommuner, Statsvetenskaplig tidskrift, 2018, s. 17 f.

¹²⁵ Se prop. 2016/17:171 s. 141.

¹²⁶ Strömvik, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 18.

¹²⁷ Herrschel & Newman, *Cities as International Actors*, s. 94.

¹²⁸ Lindh, Kommunal och regional lobbying i Bryssel, Statsvetenskaplig tidskrift, 2018, s. 65.

¹²⁹ Se resolution antagen 29 september 2016 (A/HRC/RES/33/8). I resolutionen används begreppet *local governments* som här för enkelhetens skull har översatts till kommuner.

redan här kan påpekas att EU-systemet har beskrivits som en s.k. post-nationell ordning som har lett till ökad makt för de kommuner som är aktiva i EU.¹³⁰

De konsekvenser som nyss har anförts är sammankopplade och beroende av varandra. Statens försvagade dominans på den internationella arenan är en logisk följd av bland annat kommunernas ökade engagemang i densamma. Kommunernas ökade internationella engagemang är i sin tur en följd av att globaliseringen fört med sig nya utmaningar som har fått direkt påverkan på lokal nivå. Den som påverkas av ett fenomen kommer sannolikt ha något att säga om det också. På grund av globaliseringen är kommunerna således allt mer engagerade i frågor med utrikespolitisk relevans. Allt detta är emellertid en beskrivning av hur det har sett ut i praktiken. Frågan är om regelverket på den internationella arenan, folkrätten, har anpassat sig efter globaliseringens effekter.

4.3 Folkrätten expanderas och involverar nya aktörer

4.3.1 Från statligt monopol till fragmenterad folkrätt

Det internationella samfundet, i sin nuvarande form, utgår ursprungligen från staternas exklusiva roll som internationella subjekt.¹³¹ Det var etableringen av stater som utgjorde grunden för modern folkrätt,¹³² som till största delen handlade om upprätthållandet av internationell fred.¹³³ Det var vidare upp till staterna att både skapa ny rätt och utveckla den befintliga folkrätten.¹³⁴ Den efterföljande historiska utvecklingen har emellertid visat på en omfattande expansion av både folkrättens innehåll och dess aktörer.

Under början av 1900-talet började staternas exklusiva makt över folkrätten att avta. En anledning till denna försvagade makt anses ha varit de nya aktörernas inträde på den internationella arenan.¹³⁵ Internationella organisationer blev med tiden att betrakta som folkrättsliga subjekt på bekostnad av staternas monopol över folkrätten.¹³⁶ FN och EU utgör två uppenbara exempel på den betydelse som internationella organisationer kommit att få. De nya aktörerna har sedermera fått allt viktigare roller och kan numera sägas

¹³⁰ Strömvik, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 18 f.

¹³¹ Cassese, States: Rise and Decline of the Primary Subjects of the International Community, s. 54 f.

¹³² A.a., s. 49 f.

¹³³ Shaw, International Law, s. 32 f.

¹³⁴ A.a., s. 34.

¹³⁵ Cassese, States, s. 65.

¹³⁶ A.a., s. 66 ff.

inkludera individer, folkgrupper och företag.¹³⁷ Alvarez menar att internationella organisationer genom sina plattformar har bidragit till att ”dramatiskt expandera mångfalden av aktörer” som är involverade i utvecklingen av folkrätten.¹³⁸ Även Klabbers beskriver en utveckling där det nuförtiden inrättas nya aktörer och samarbeten i alla tänkbara former, såväl formella som informella.¹³⁹ Enligt honom har den globala politiska makten som en följd av dessa specialiserade aktörer och samarbeten blivit allt mer distribuerad utifrån funktionella linjer, snarare än territoriella.¹⁴⁰ Stater låter helt enkelt aktörer som fyller vissa funktioner ta över sådana uppgifter eller i vart fall bidra till att fullgöra uppgifterna eftersom det ger bättre resultat. Till denna del om aktörer ska slutligen ett språkligt argument läggas till. I doktrinen har nämligen påpekats att själva termerna *folkrätt* och i viss mån den engelska motsvarigheten *international law* är medvetet konstruerade för att rikta fokus på människor och folk, snarare än stater och institutioner.¹⁴¹ Ur ett etymologiskt perspektiv finns därmed inget hinder mot att bredda aktörskapet från stater till exempelvis kommuner.

Folkrättens innehåll har också genomgått stora förändringar. Shaw skriver att området har expanderats från att fokusera på upprätthållandet av fred till att omfatta alla möjliga intressen inom det internationella livet.¹⁴² En anledning till denna utveckling är att många nationella fenomen med tiden har internationaliserats. Varella stämmer in och menar att gemensamma kriser i princip har tvingat staterna till denna omfattande internationalisering av rättsområden.¹⁴³ Enligt honom har gemensamma utmaningar således lett till expansionen av folkrättens innehåll. Exempel på ämnen som numera ryms inom folkrätten är mänskliga rättigheter, handel, klimatfrågor, miljöförstöring, exploatering av haven, utforskning av rymden, arbetsrätt och regler om hälsa och kommunikation.¹⁴⁴ Shaw påpekar att denna utveckling är en återspeglning av globaliseringen.¹⁴⁵ Detta påpekande ser ut att stämma väl överens med vad som sagts ovan om begreppet globalisering. Det som tidigare var lokala och nationella frågor har

¹³⁷ Shaw, s. 34.

¹³⁸ Alvarez, *The New Treaty Makers*, Boston College International and Comparative Law Review, 2002, s. 223.

¹³⁹ Klabbers, *Theorizing International Organizations*, s. 633.

¹⁴⁰ A.a., s. 633 f.

¹⁴¹ Fisch, *Peoples and Nations*, s. 28.

¹⁴² Shaw, s. 32 f.

¹⁴³ Varella, *Internationalization of Law*, 26 f.

¹⁴⁴ Shaw, s. 34.

¹⁴⁵ A.a., s. 35.

internationaliserats och därigenom hamnat inom folkrättens område. Av naturliga skäl har de aktörer som befattar sig med dessa frågor även följt med till den internationella arenan. Folkrättens omfattning kan därmed sägas växa i takt med att nya problem får en internationell prägel.

Ett uttryck som allt oftare används för att beskriva det nya folkrättsliga landskapet är *fragmentering*. Peters beskriver denna fragmentering utifrån tre faktorer, nämligen framväxten av nya specialiserade rättsområden, uppkomsten av nya aktörer vid sidan av staterna, samt utvecklingen av nya typer av normer vid sidan av de erkända rättskällorna.¹⁴⁶ Flera författare redogör för en oro om att denna mångfacetterade fragmentering riskerar att skada folkrättens enhetlighet och konsekvens, möjligen rentav folkrätten i sin helhet.¹⁴⁷ I samband härmed betonas att fragmenteringen huvudsakligen är en följd av globaliseringen och dess utmaningar.¹⁴⁸ Det kan således konstateras att globaliseringen även har haft en betydande påverkan på folkrätten. Å andra sidan betonar Koskenniemi att oron om att fragmenteringen ska hota folkrätten i sin helhet verkar vara överdriven.¹⁴⁹ Enligt honom kan den mångfacetterade folkrätt som har vuxit fram tvärtom bidra med flexibla lösningar på de globala utmaningar som människor står inför.¹⁵⁰

Mycket mer skulle kunna sägas om folkrättens historiska utveckling. För uppsatsens vidkommande räcker det dock att i huvudsak konstatera att folkrättens omfattning har expanderat, vad gäller såväl aktörer som innehåll. Frågan blir då vilket utrymme som finns för kommuner att engagera sig på folkrättens område.

4.3.2 *Folkrättsliga hinder mot kommuners engagemang*

Folkrättens förändrade aktörslandskap leder in på frågan om det finns några hinder för kommunerna att engagera sig på folkrättens område. Ett potentiellt hinder återfinns i reglerna om internationellt statsansvar, som föreskrivs i *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ARSIWA). Enligt artikel 4 räknas alla offentliga organs handlingar till statens handlingar, oberoende av organets makt, organisatoriska ställning eller dylikt i det nationella systemet. Av kommentaren till

¹⁴⁶ Peters, A., *Fragmentation and Constitutionalization*, s. 1012.

¹⁴⁷ Se a.a., s. 1015, samt Shaw, s. 48.

¹⁴⁸ Peters, s. 1014, samt Shaw, s. 48.

¹⁴⁹ Koskenniemi, M., *Report of the Study Group of the International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, s. 248 f.

¹⁵⁰ A.st.

reglerna framgår att även organ på lokal och regional nivå omfattas av artikel 4.¹⁵¹ I enlighet med innehållet i dessa regler kommenterade Sundberg redan år 1969:

Men om en förbundsstat sålunda står ansvar för delstaternas åtgärder, är anledning därtill, att dessa stater ej äga naturen av folkrättssubjekt. Härav synes a fortiori följa, att motsvarande även måste gälla ifråga om staten underordnade offentligrättsliga subjekt såsom kommuner, vilka icke heller kunna uppträda såsom folkrättssubjekt.¹⁵²

Eftersom kommuners handlingar enligt folkrätten attribueras till staten kan kommuner följaktligen inte uppträda som självständiga folkrättsliga subjekt. Svenska kommuners handlingar kommer i frågor om ansvar således att betraktas som Sveriges handlingar. Sundberg illustrerar hur exempelvis kommuners bojkottaktioner mot Sydafrika skulle kunna ge Sydafrika rätten att vidta liknande motåtgärder mot hela Sverige. Detta gäller oavsett om kommunernas handlingar skulle räknas som folkrättsbrott eller s.k. retorsion, det vill säga folkrättsligt tillåtna påtryckningar mot en stat.¹⁵³ Konsekvensen härav skulle bli att hela det svenska folket riskerar att drabbas av motåtgärder på grund av enskilda kommuners internationella handlande. Andra röster i doktrinen menar att kommunerna visserligen inte är folkrättsliga subjekt, men att de till skillnad från andra statliga organ har en egen politisk identitet mot bakgrund av de lokala kommunalvalen.¹⁵⁴

Sammantaget kan kommunerna i nuläget sannolikt inte figurera som egna folkrättsliga subjekt. Däremot finns inget omedelbart hinder från folkrättens sida mot att kommuner engagerar sig i frågor på den internationella arenan. Ovan har nämnts att internationella organisationer kan utgöra lämpliga plattformar för nya aktörer att engagera sig i. Dessa plattformar skulle potentiellt kunna utnyttjas även av kommunerna, förutsatt att de nationella reglerna tillåter sådant engagemang. I kapitel fem kommer det bli tydligt hur ett sådant engagemang kan se ut, framför allt inom EU-samarbetet. Det gäller dock att ha i åtanke att staterna bär ansvaret för sina kommuners handlingar. Mot bakgrund av denna ansvarsfördelning är det inte heller särskilt förvånande att kommunernas möjligheter att bedriva utrikespolitik i allmänhet är begränsade i den nationella rätten.

¹⁵¹ Se ILC:s kommentarer till ARSIWA artikel 4, punkt 6.

¹⁵² Sundberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 1969, s. 66.

¹⁵³ A.a., s. 67 f.

¹⁵⁴ Aust, *Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change and International Law*, *European Journal of International Law*, 2015, s. 267 ff.

4.4 Globala städer och internationella kommunorganisationer

Hittills har fastställts att globala utmaningar påverkar kommuner över hela världen och att kommuner engagerar sig internationellt i ökad omfattning. Dessutom har redogjorts för globaliseringens effekter på den moderna folkrätten, vilket resulterat i uppkomsten av nya aktörer och nya rättsområden. I detta avsnitt följer en konkret genomgång av städers och kommuners internationella roll och engagemang i dagens globaliserade värld.

Idag bor ungefär 55 procent av världens befolkning i städer, att jämföra med 30 procent år 1950. Till år 2050 beräknas uppemot 68 procent bo i städer.¹⁵⁵ Detta vittnar om att urbaniseringen alltså pågår med strömmar av människor som flyttar till städerna. Curtis beskriver framväxten av s.k. globala städer, enorma kommuner med invånarantal som klart överstiger många länders invånare.¹⁵⁶ Enligt Curtis finns i doktrinen en optimism om att globala städer är rätt aktörer för att kunna överbrygga de politiska hinder och gränser som finns på statlig nivå.¹⁵⁷ Uttrycket globala städer syftar även till hur städer i ökad utsträckning blivit internationellt relevanta aktörer på bekostnad av staterna.¹⁵⁸

Mot denna bakgrund har internationella nätverk vuxit fram i syfte att ta tillvara den potential som finns i kommuner för att bemöta globaliseringens utmaningar. Att ingå i gemensamma nätverk anses vara ett naturligt sätt för kommunerna att bli mer självständiga aktörer och samverka med andra kommuner med gemensamma intressen.¹⁵⁹ Herrschel och Newman menar att denna samverkan kan utgöra ett sätt att påverka på global nivå, även inom kontroversiella områden som traditionellt har tillhört staten. Exempel på dessa är nationell säkerhet och nedrustning av kärnvapen,¹⁶⁰ typiska utrikespolitiska frågor som traditionellt har tillhört staternas exklusiva kompetens. I linje med detta argumenterar Curtis för att internationella kommunala nätverk kommer att inta centrala roller inom världspolitikerna under 2000-talet.¹⁶¹ Oberoende av vilken påverkan nätverken får i framtiden kan i vart fall fastställas att de utgör ett växande fenomen.

¹⁵⁵ United Nations World Urbanization Prospects 2018: Key Facts (<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>).

¹⁵⁶ Curtis, *Global Cities and the Transformation of the International System*, Review of International Studies, 2011, s. 1926.

¹⁵⁷ A.a., s. 1947.

¹⁵⁸ Aust, *EJIL* 2015, s. 256.

¹⁵⁹ Herrschel & Newman, s. 81.

¹⁶⁰ A.a., s. 83.

¹⁶¹ Curtis, s. 1947.

Det bör här anges några exempel på kommunala nätverk och organisationer. Det globala nätverket *Local Governments for Sustainability* (ICLEI) består av över 1 750 kommuner och regioner som samarbetar för en hållbar utveckling.¹⁶² Ett av nätverkets uttryckliga mål är att på nationell och global nivå påverka regler om hållbarhet på ett sätt som reflekterar kommunala och regionala intressen. *C40 Cities* (C40) är en sammanslutning av över 90 städer som arbetar för att begränsa klimatförändringarna.¹⁶³ Bland annat ser C40 över hur staterna implementerar klimatavtalet COP21.¹⁶⁴ En regional aktör finns vidare i *Eurocities*, ett nätverk för kommunstyrelser i viktiga europeiska städer. Eurocities bedriver ett påverkansarbete gentemot EU och har till syfte att ”förstärka den viktiga roll som lokalt folkvalda församlingar bör ha inom en struktur med flernivåstyrning”. Arbetet sker bland annat genom lobbying i Bryssel.¹⁶⁵ Slutligen bör även organisationen *United Cities and Local Governments* (UCLG) nämnas. Organisationens uppdrag är att agera som en enad röst för städer och kommuner världen över och föra fram lokala intressen på den internationella arenan.¹⁶⁶ UCLG arbetar bland annat med frågor om migration, kvinnors rättigheter och uppfyllandet av SDG-målen.¹⁶⁷

Alger pekar på att det har funnits en oro för att globaliseringen kommer att leda till att den lokala demokratin försvagas.¹⁶⁸ Som framgår ovan har lokala aktörer snarare reagerat på globala utmaningar genom bildandet av nätverk och organisationer för internationellt engagemang. Här menar Alger att det finns en demokratisk potential som skulle kunna uppfyllas genom kommuners internationella engagemang.¹⁶⁹ Barber instämmer men betonar även vikten av att kommuners medverkan på den internationella arenan måste underbyggas av en stark demokrati på den lokala nivån.¹⁷⁰

Sammantaget visar detta avsnitt på framväxten av en omfattande internationell kommunrörelse som engagerar sig i olika frågor av utrikespolitisk relevans. En naturlig nästa fråga blir därmed i vilken utsträckning svenska kommuner är del av rörelsen.

¹⁶² Local Governments for Sustainability (http://iclei.org/en/About_ICLEI_2.html).

¹⁶³ C40 Cities (<https://www.c40.org/about>).

¹⁶⁴ C40 Cities (https://www.c40.org/programmes/c40_city_diplomacy).

¹⁶⁵ Eurocities (http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us).

¹⁶⁶ UCLG (<https://www.uclg.org/en/organisation/about>).

¹⁶⁷ UCLG (<https://www.uclg.org/en>).

¹⁶⁸ Alger, *The UN System and Cities in Global Governance*, s. 134.

¹⁶⁹ A.st.

¹⁷⁰ Barber, s. 300 f.

5 Svenska kommuners internationella arbete

5.1 Inledande ord om kapitlet

I detta kapitel återgår fokus till svenska kommuner och deras arbete i frågor med potentiellt utrikespolitiska aspekter. Ambitionen är inte att avge någon uttömmande redogörelse för kommunernas internationella engagemang, utan snarare att lyfta fram vissa exempel. I urvalet har tonvikten lagts på sådant kommunalt engagemang som ur ett utrikespolitiskt perspektiv skulle kunna framstå som kontroversiellt. Engagemang i sådana nätverk som samarbetar om till exempel skolfrågor har således skalats bort. I det följande redogörs först för relevanta delar av de policydokument som ligger till grund för kommunernas internationella arbete. Därefter undersöks kommunernas internationella arbete på EU-nivå, på global nivå samt inom kommunernas egna gränser.

5.2 Svenska kommuner engagerar sig i ökad utsträckning

5.2.1 Utgångspunkt i internationella strategier

Innan det redogörs för konkreta insatser finns anledning att uppmärksamma några av de policydokument som ligger till grund för kommunernas internationella arbete. I de flesta kommuner finns idag internationella strategier med riktlinjer bland annat för kommunens internationella engagemang, samarbeten och deltagande i organisationer.

I Stockholms internationella strategi anges som princip för det internationella arbetet att ”staden inte för någon utrikespolitik då utrikespolitik är ett nationellt ansvar”.¹⁷¹ Samtidigt konstateras att staden arbetar för en ”hållbar global utveckling” samt att ”bidra till en positiv utveckling globalt”. Avseende internationell påverkan anges vidare att:

Händelser i världen och politiska beslut på överstatlig nivå påverkar direkt eller indirekt Stockholms utveckling. Staden behöver påverka beslut och andra initiativ på internationell nivå när det ligger i stadens intresse.¹⁷²

I samband härmed hänvisas till stadens EU-policy som ligger till grund för Stockholms påverkansarbete inom EU. Enligt strategin ska policyn hjälpa staden att lyckas få genomslag för sina ståndpunkter inom EU-samarbetet. Å ena sidan konstateras alltså att

¹⁷¹ Se Internationell strategi för Stockholms stad, s. 5.

¹⁷² A.a., s. 4.

Stockholms stad inte för någon utrikespolitik. Samtidigt betonas vikten av internationellt påverkansarbete för att bidra till att stadens intressen främjas på global nivå.

Göteborgs stad har valt en annorlunda formulering avseende utrikespolitiken. I Göteborgs policy anges nämligen att stadens internationella samarbete ”grundar sig på och följer den svenska regeringens utrikespolitik”.¹⁷³ Till skillnad från Stockholm som explicit anger att staden överhuvudtaget inte för någon utrikespolitik, menar Göteborg således att det internationella arbetet sker i linje med den officiella utrikespolitiken.¹⁷⁴ I likhet med Stockholm bedriver Göteborg ett aktivt påverkansarbete i frågor som är av intresse för staden, både inom EU och andra internationella organisationer.¹⁷⁵ Staden har högt ställda ambitioner i sitt internationella engagemang, vilket framgår av följande citat:

Göteborg är öppen för världen. Göteborg är en internationell stad och har alltid välkomnat människor och influenser utifrån. [...] Internationellt samarbete är därför en integrerad del av stadens arbete och kommer den enskilde invånaren till del genom att det skapar ett mervärde för Göteborgs stads invånare, näringsliv och civilsamhälle.¹⁷⁶

Malmö stad uttrycker liknande ambitioner i sin policy för det internationella arbetet. Med hänvisning till globaliseringen konstateras att det är ”av yttersta vikt att Malmö stad har möjlighet att följa, påverka och ta del av händelser och processer som direkt eller indirekt påverkar Malmö”.¹⁷⁷ I policyn förekommer flera formuleringar om Malmös långtgående ambitioner på den internationella arenan. Bland annat anförs att Malmös roll som internationell aktör stärks av att staden finns representerad på internationella arenor där det går att påverka frågor av central betydelse för Malmö.¹⁷⁸ Dessutom understryks behovet av att ”liera sig i nätverk med regionala, nationella och internationella städer och andra aktörer med samma intressen”.¹⁷⁹ Det bör läggas till att ett uttryckligt mål med det internationella arbetet är att profilera Malmö som en attraktiv stad att bo och verka i.¹⁸⁰

I tillägg till dessa tre kommuner ska några kortare utdrag ur andra kommuners strategier redovisas. Uppsala har i sin internationella policy vad som får sägas vara en djärv formulering om att syftet är att ”främja fred, frihet och demokrati”.¹⁸¹

¹⁷³ Se Policy och riktlinjer för internationellt samarbete i Göteborgs stad, s. 2.

¹⁷⁴ Jfr avsnitt 3.3.5 där överensstämmelse med den officiella utrikespolitiken var ett av skälen till avstegen.

¹⁷⁵ Policy och riktlinjer för internationellt samarbete i Göteborgs stad, s. 4 ff.

¹⁷⁶ A.a., s. 1.

¹⁷⁷ Se Policy för Malmö stads internationella arbete, s. 1.

¹⁷⁸ A.a., s. 2.

¹⁷⁹ A.st.

¹⁸⁰ A.st.

¹⁸¹ Se Policy för internationellt arbete i Uppsala kommun, s. 1.

Fredsfrämjande synes inte förekomma i andra kommuners internationella strategier. Dessutom påpekas att kommunens ”internationella åtaganden ämnar till att stärka den sociala, ekonomiska och ekologiska hållbarheten såväl i Uppsala som runt om i världen”.¹⁸² Västerås stad framhåller att man vid osäkerhet om valet av internationella samverkanspartners eller innehållet i samverkan faller tillbaka på Sveriges officiella utrikespolitiska ställningstaganden.¹⁸³ Statsmakternas utrikespolitik används således som bakomliggande riktlinjer, i syfte att undanröja eventuell osäkerhet i stadens internationella arbete. Solna stad har som en del av syftet med sitt internationella arbete att ”värna och utveckla demokratin och förhindra antidemokratiska krafter”.¹⁸⁴ Det finns säkerligen fler utdrag som kan vara relevanta för uppsatsen. I sammanhanget räcker det dock att konstatera att många kommuner har ambitiösa internationella strategier med tydliga internationella målsättningar. Flera av de formuleringar som förekommer får därvid anses inrymma utrikespolitiskt relevanta aspekter.

5.2.2 Påverkansarbete inom ramen för EU-samarbetet

Kommunernas strategier tar sig uttryck bland annat genom det påverkansarbete som sker inom ramen för internationella organisationer. Flera kommuner hänvisar i sina strategier till den långtgående påverkan som EU:s lagstiftning har på kommunernas område.¹⁸⁵ Bland annat anges att ungefär 60 procent av alla frågor på kommunernas bord på något sätt påverkas av EU-samarbetet.¹⁸⁶ Lindh beskriver hur det således har blivit intressant för kommuner och regioner att försöka utöva inflytande över EU-beslut i syfte att ”minska en potentiell diskrepans” mellan den egna verksamheten och EU-reglerna.¹⁸⁷

Det finns olika ingångar till att påverka EU-besluten. Strömvik beskriver den s.k. Regionkommittén som den mest formella vägen till påverkansarbete. Regionkommittén är kommunernas och regionernas egen fördragsfästa institution inom EU-samarbetet som bland annat måste höras innan europeiska rådet fattar beslut i vissa frågor.¹⁸⁸ Som

¹⁸² Se Policy för internationellt arbete i Uppsala kommun, s. 1.

¹⁸³ Se Policy för internationellt arbete för Västerås stad, s. 4.

¹⁸⁴ Se Internationell policy för Solna stad, s. 3.

¹⁸⁵ Se t.ex. Internationell strategi för Stockholms stad, s. 5, där det konstateras att staden ”i mycket stor utsträckning” påverkas av beslut som fattas på EU-nivå.

¹⁸⁶ Se t.ex. Policy för internationellt arbete för Västerås stad, s. 6. Påståendet har även stöd i SOU 2016:10 s. 116.

¹⁸⁷ Lindh, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 68.

¹⁸⁸ Strömvik, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 20.

Wenander påpekar erbjuder kommittén ett sätt för kommunerna att påverka EU:s lagstiftningsförfarande utan att behöva gå via den svenska regeringen.¹⁸⁹

En annan formell väg till påverkan är att avge remissvar som behandlas i EU-kommissionens öppna samråd inför nya lagstiftningsförslag.¹⁹⁰ Många kommuner avger remissvar till samråden gemensamt via det övergripande kommunförbundet Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).¹⁹¹ Andra kommuner, som Göteborgs stad, skickar även in självständiga remissvar. Enligt Lindh visar Göteborg således att staden är en aktör som tar kommissionens frågor på allvar. Dessutom ser Göteborg dessa samråd och remisser som en möjlighet för staden att positionera sig politiskt.¹⁹²

Kommunerna har därutöver utvecklat informella metoder för påverkansarbete. Två av dessa metoder är särskilt nämnvärda, även om de delvis överlappar. För det första är flera kommuner representerade av s.k. stads- och regionkontor på plats i Bryssel. Malmö och Göteborg har egna kontor, medan andra kommuner är del av gemensamma regionkontor. Enligt Wenander ryms inrättandet av sådana kontor inom den kommunala kompetensen eftersom arbetet sker i de egna kommunmedlemmarnas intresse.¹⁹³ Han konstaterar samtidigt att kontorens verksamhet kan överskrida den kommunala kompetensen om de skulle agera i frågor som rör centrala statliga intressen. Strömvik påpekar hur kontoren möjliggör bedrivandet av aktiv ”kommunal lobbying” gentemot EU:s institutioner.¹⁹⁴ Lindh menar i sin tur att öppnandet av kontor är en naturlig åtgärd för kommuner som strävar efter att bli erkända och respekterade aktörer på EU-nivå.¹⁹⁵

Den andra informella metoden för påverkan är lobbyverksamhet. Denna lobbying får sägas överlappa med regionkontoren eftersom lobbyaktiviteterna inte sällan genomförs av just representanter på kontoren. I sin undersökning av Göteborgs lobbyverksamhet i Bryssel beskriver Lindh hur lobbyaktiviteterna skräddarsys beroende på vem som är mottagare.¹⁹⁶ Studien vittnar om att lobbying sker gentemot beslutsfattare i alla EU-institutioner.¹⁹⁷ Dessutom bör påpekas att kommunernas lobbying alltjämt ökar.¹⁹⁸

¹⁸⁹ Wenander, Underordning och självstyrelse, Statsvetenskaplig tidskrift, 2018, s. 49.

¹⁹⁰ Strömvik, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 20.

¹⁹¹ SOU 2016:10 s. 102.

¹⁹² Lindh, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 77.

¹⁹³ Wenander, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 50.

¹⁹⁴ Strömvik, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 20.

¹⁹⁵ Lindh, Statsvetenskaplig tidskrift 2018, s. 65.

¹⁹⁶ A.a., s. 74.

¹⁹⁷ A.st.

¹⁹⁸ Se SOU 2016:10 s. 97.

5.2.3 Internationellt arbete på global nivå

Även om EU-samarbetet tycks utgöra kärnan i kommunernas internationella engagemang sker en hel del annan aktivitet på den internationella arenan. I det följande redovisas delar av det globala engagemang som kan anses innehålla utrikespolitiska aspekter.

Inledningsvis bör påpekas att en viktig del av kommunernas internationella arbete sker genom kommunförbundet SKL:s försorg. Genom bolaget *SKL International* har SKL till exempel bedrivit Sida-finansierade biståndsprojekt för utveckling av lokala demokratier i länder som Kenya, Tunisien, Turkiet och Ukraina.¹⁹⁹ Genom föreningen Internationellt centrum för lokal demokrati (ICLD), som drivs av SKL, kan kommunerna inleda samarbeten med kommuner i regeringens prioriterade samarbetsländer i syfte att stärka lokal demokrati och motverka fattigdom. Även dessa projekt finansieras av Sida.²⁰⁰ Genom ICLD har således svenska kommuner fått möjligheten att ha samarbetsprojekt med kommuner i länder som Kina, Ryssland, Sydafrika och Turkiet.²⁰¹ SKL representerar även svenska kommuner i organisationer såsom tidigare nämnda UCLG, som bland annat arbetar gentemot FN i syfte att stärka kommuners internationella roll.²⁰² UCLG har en europeisk sektion, *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), där SKL representerar svenska kommuners intressen i frågor om klimat, decentralisering, jämställdhet och hållbar utveckling.²⁰³

Det finns även många exempel på svenska kommuners självständiga engagemang i internationella nätverk och organisationer. Det s.k. Borgmästaravtalet samlar kommuner som frivilligt åtagit sig att uppnå och överträffa EU:s energi- och klimatmål.²⁰⁴ Över 50 svenska kommuner har i dagsläget skrivit under Borgmästaravtalet.²⁰⁵ Dessutom är 26 svenska kommuner medlemmar i ovan nämnda Mayors for Peace, som strävar efter en kärnvapenfri värld.²⁰⁶ Här bör påminnas om att Gävles beslut att ansluta sig till Mayors for Peace upphävdes i förvaltningsrätten (avsnitt 2.1.2). Ett tiotal svenska kommuner, däribland Stockholm och Malmö, är medlemmar i nätverket *European Coalition of Cities*

¹⁹⁹ SKL International (<http://sklinternational.se/projects>).

²⁰⁰ Internationellt centrum för lokal demokrati (<https://www.icld.se/det-har-ar-icld>).

²⁰¹ Internationellt centrum för lokal demokrati (<https://icld.se/har-arbetar-vi>).

²⁰² UCLG (<https://uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>).

²⁰³ CEMR (<http://www.ccre.org/activites/view/4>).

²⁰⁴ Borgmästaravtalet (<https://www.borgmastaravtalet.eu/om>).

²⁰⁵ Borgmästaravtalet (<https://borgmastaravtalet.eu/om/avtalsgemenskapen>).

²⁰⁶ Mayors for Peace (<http://www.mayorsforpeace.org/english/outlines>). En lista över svenska medlemmar finns tillgänglig på <http://www.mayorsforpeace.org/english/membercity/map.html>.

Against Racism (ECCAR), i syfte att samverka i arbetet mot rasism.²⁰⁷ Ett tiotal svenska kommuner är vidare medlemmar i ICLEI, nätverket som lyfter kommunala intressen i hållbarhetsfrågor på global nivå.²⁰⁸ Stockholm och Malmö är med i *Strong Cities*, ett internationellt nätverk för kommuner som samverkar för att stoppa våldsbejakande extremism.²⁰⁹ Därutöver är Solna stad som enda svensk kommun med i *European Forum for Urban Security* (EFUS), ett nätverk som bland annat arbetar emot organiserad brottslighet, radikalisering och terrorism.²¹⁰

Listan kan göras längre men det är inte nödvändigt i sammanhanget eftersom kommuner frekvent ingår i nya nätverk och lämnar befintliga sådana. I stället kan konstateras att många kommuner medverkar i nätverk och organisationer för internationell samverkan i globala frågor.²¹¹ I vissa fall genom SKL, i andra fall på egen hand. Det kan vidare påpekas att flera av dessa engagemang omfattar ämnen som i vart fall traditionellt har ansetts inrymma utrikespolitiska aspekter.

5.2.4 Insatser på hemmaplan med utrikespolitisk relevans

I detta avsnitt redogörs slutligen för några ytterligare konkreta insatser och beslut som delvis berör kommunernas arbete inom det egna territoriet. Några av dessa insatser rör sådana frågor som redovisades i genomgången av praxis i avsnitt 2.1.2.

Ett första exempel är det fristadssystem som av kammarrätten i Sundsvall bedömdes vara kompetensligt. Systemet har ett 20-tal anslutna kommuner i Sverige, däribland de största städerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Kommunerna har tagit emot förföljda konstnärer från bland annat Iran, Palestina, Ryssland, Syrien och Turkiet.²¹² Som redovisats ovan ansluter sig kommunerna till organisationen ICORN, som i sin tur hanterar urvalet och placeringen av konstnärer i kommunerna. I kapitel två framgick att användandet av ICORN som ett slags mellanhand är vad som gör förfarandet lagligt.

Ett annat exempel är förekomsten av s.k. MR-städer, ett internationellt nätverk av kommuner som har utnämnt sig till ett slags beskyddare av mänskliga rättigheter. År 2018

²⁰⁷ European Coalition of Cities Against Racism (<https://www.eccar.info/en/members>).

²⁰⁸ Local Governments for Sustainability (<https://iclei.org/en/members-search.html>).

²⁰⁹ Strong Cities <https://strongcitiesnetwork.org/en/strong-cities/member-cities/>.

²¹⁰ European Forum for Urban Security (<https://efus.eu/en/>).

²¹¹ Enligt SKL uppger över 80 procent av kommunerna att de har någon form av internationellt engagemang, se SKL:s undersökning om Internationella samarbeten, s. 3.

²¹² Kulturrådet (<https://www.kulturradet.se/i-fokus/internationellt/svenska-fristader/>).

fattade Lunds kommun beslut om att bli Sveriges första MR-stad.²¹³ Att vara en MR-stad innebär framför allt att mänskliga rättigheter ska genomsyra arbetet på lokal nivå, men samarbetet sträcker sig som sagt delvis även internationellt mellan olika MR-städer.²¹⁴

Slutligen bör även vänorter nämnas. Sedan lång tid tillbaka har svenska kommuner haft vänorter över hela världen och dessa samarbeten har i förarbeten bedömts ha en ”klar kommunal karaktär”.²¹⁵ Samarbetet kan exempelvis syfta till erfarenhetsutbyte och gemensamma projekt.²¹⁶ I nya undersökningar framkommer dock att antalet vänorter minskar och att kommunerna i stället bedriver allt fler samarbetsprojekt genom föreningen ICLD.²¹⁷ En anledning till detta bedöms vara att vänortsförbindelser finansieras med egna medel, medan kommunala samarbetsprojekt genom ICLD finansieras av biståndsmedel från Sida.²¹⁸ Idag har svenska kommuner vänorter i länder som Georgien, Kina, Kosovo, Palestina, Ryssland, Storbritannien, Ungern och USA.²¹⁹ Flera av dessa länder dyker återkommande upp på den världspolitiska dagordningen.

5.3 Något om engagemangets utrikespolitiska karaktär

Sammantaget kan konstateras att kommunernas internationella strategier visar att det finns en ambition om att påverka i globala frågor på internationell nivå. Flera kommuner visar härvid en medvetenhet för de gränser som utrikespolitiken sätter. Medan Stockholm anför att staden inte alls ägnar sig åt utrikespolitik, garanterar i stället städer som Göteborg och Västerås att de följer den svenska officiella utrikespolitiken. Strategierna realiserar, som framgår ovan, genom ett omfattande påverkansarbete både inom EU-samarbetet samt på global nivå. Kommunerna använder sig här av olika metoder och samarbeten för att lyfta lokala intressen på den internationella arenan.

Huruvida ett visst engagemang utgör utrikespolitik måste avgöras från fall till fall med beaktande av de specifika omständigheterna. I slutändan kan det komma att handla om ifall kommunens handlande påverkar Sveriges internationella relationer eller inte. I

²¹³ Lunds kommun (<https://www.lund.se/bygga-bo--miljo/klimat-miljo-och-hallbarhet/social-hallbarhet/manskliga-rattigheter/>).

²¹⁴ Human Rights Cities Network (<https://humanrightscities.net/what-we-do/>).

²¹⁵ Se SOU 2007:72 s. 83.

²¹⁶ Se t.ex. Policy för internationellt samarbete i Göteborgs stad, s. 3.

²¹⁷ Se SKL:s undersökning om Internationella samarbeten, s. 7 f.

²¹⁸ A.st.

²¹⁹ Se SKL:s vänortsdatabas (<https://skl.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/internationellasamarbeten/vanorter.1550.html>).

avsnitt 2.1.3 har termen utrikespolitik beskrivits som ett slags samlingsbegrepp för rikets relationer med omvärlden. Kommunernas internationella arbete får prövas i ljuset av en sådan definition, om än inte just den. Enligt min bedömning finns idag mycket som talar för att delar av kommunernas internationella arbete utgör utrikespolitik. I nästa kapitel diskuteras hur denna utveckling kan påverka rättsläget, och vice versa.

6 Rättsläget i ljuset av samhällsutvecklingen

6.1 Inledande ord om kapitlet

Detta kapitel syftar till att applicera vad som framkommit i kapitel fyra och fem på den tidigare diskussionen om rättsläget avseende kommunal utrikespolitik. Förhoppningen är att kopplingen mellan de områden som studerats därigenom ska falla på plats. I det följande diskuteras först hur samhällsutvecklingen bidrar med ytterligare osäkerhet till ett redan osäkert rättsläge. Därefter studeras de historiska motiven bakom statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken i ljuset av samhällsutvecklingen. Slutligen förs en diskussion *de lege ferenda* om gränserna för den kommunala utrikespolitiken.

6.2 Diskrepans mellan rättsläget och verkligheten

I kapitel två redogjordes för den rättspraxis och de rättsregler som behandlar ämnet kommunal utrikespolitik. Jämförelsen mellan praxis och lagstiftningen gav tvetydiga indikationer om hur gränserna för den kommunala utrikespolitiken i realiteten ser ut. Kapitlet avslutades med konstaterandet att rättsläget är delvis oklart (se avsnitt 2.3). I det följande ska något tilläggas om den oklarhet som samhällsutvecklingen fört med sig.

Om man vidgar vyerna bortom domstolspraxis och lagstiftning dyker det nämligen upp ytterligare betänkligheter avseende gränserna för kommunal utrikespolitik. Ett inledande problem är att finna hos de kommuner som i sina internationella strategier har angett att de ser till att följa den svenska officiella utrikespolitiken. I avsnitt 5.2.1 framgår att Göteborg och Västerås använder sig av sådana formuleringar. Det kan låta som en rimlig hållning att i sitt internationella arbete utfästa sig att följa Sveriges officiella utrikespolitik. Problemet är dock att varje avsteg från den principiella hållningen att statsmakterna ansvarar för utrikespolitiken förutsätter särskild lagstiftning. Detta har i uppsatsen framgått av praxis, lag och förarbeten. Det är således tveksamt om kommunerna ens får bedriva sådan utrikespolitik som följer regeringens utrikespolitik, om det inte finns särskilda stadganden därom i befogenhetslagen. Här ligger Stockholms stad antagligen närmare gällande rätt eftersom de anger att de överhuvudtaget inte för någon egen utrikespolitik (se avsnitt 5.2.1). I sammanhanget bör nämnas att det i förarbetena har påpekats att det råder förvirring hos kommunerna om vad de får göra på

internationell nivå.²²⁰ Samtidigt anförs att det hos regeringsföreträdare finns en förväntan om ett stort deltagande av kommunerna i internationella frågor, bland annat på EU-nivå.²²¹ Mot denna bakgrund kan rimligen konstateras att det råder en betydande osäkerhet om hur gränserna för kommunernas internationella arbete ser ut.

Här bör även nämnas den problematik som anförts i äldre förarbeten om att giltigheten av ett kommunalt beslut inte bör vara beroende av huruvida det överklagas eller inte.²²² Idag uppkommer liknande situationer bland annat avseende medlemskap i organisationer. Som tidigare nämnts är 26 kommuner med i Mayors for Peace medan Gävles beslut om att gå med överklagades och upphävdes i domstol (se avsnitt 2.1.2). Å ena sidan hör det till kommunalrättens principer om laglighetsprövning att olagliga beslut som inte överklagas blir lagliga efter klagotidens utgång.²²³ Å andra sidan finns enligt min mening en skevhet i att kommunala beslut som inte överklagas tillåts fortleva trots att de i grunden bryter mot regeringsformens stadganden om maktindelningen i utrikespolitiken. Felet ligger nog inte i att olagliga beslut blir giltiga efter överklagandetidens utgång. Felet ligger snarare i att det råder en sådan betydande oklarhet i fråga om gränserna för kommunernas medverkan i utrikespolitiken att det är svårt att veta vad kommunen får och inte får göra. Ovissheten är ett problem ur förutsebarhetssynpunkt och resultatet blir att Gävle av en slumpvis händelse inte är med i till exempel Mayors for Peace, medan många andra kommuner i Sverige fortfarande är medlemmar. Om gränserna varit mer utredda kanske det hade kunnat stå klart för alla kommuner om medlemskap i en sådan organisation är förenligt med den kommunala kompetensen eller inte.

Det kan anföras fler exempel på kommunalt engagemang som påverkar det redan oklara rättsläget i än mer oklar riktning. Bland annat fattar kommunerna idag vissa typer av beslut vars laglighet är något osäker och som skulle gynnas av ett tydliggörande. Ett exempel är de vänortsförbindelser som svenska kommuner har ingått med kommuner i vad som får anses vara utrikespolitiskt känsliga länder, som Ryssland, Kina eller Palestina. I förarbetena slås fast att vänortsförbindelser rimligen tillgodoser sådana angelägenheter som har en ”klar kommunal karaktär”.²²⁴ Kan detsamma med nödvändighet sägas om *valet* av vänorter? Om Sverige, för att ta ett hypotetiskt exempel,

²²⁰ Se t.ex. Ds 2000:11 s. 81.

²²¹ A.st.

²²² Jfr prop. 1975:84 s. 17.

²²³ Se Statskontorets skrivelse 2012:6 Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, s. 59.

²²⁴ Se t.ex. SOU 2007:72 s. 83.

skulle ha en diplomatisk schism med ett visst land, och en svensk kommun väljer att samarbeta med en kommun i det landet, vore inte det ett beslut som rör rikets förhållanden med andra länder? Exemplet lyfter en spekulativ fråga utan direkta svar, men tydligt är att kommunernas utrikespolitiska engagemang omgärdas av många frågetecken. Sammantaget vittnar dessa frågetecken om att ett tydliggörande om rättsläget för kommunernas medverkan i utrikespolitiken vore klart önskvärt.

6.3 Vilken ställning har motiven bakom rättsläget idag?

6.3.1 Samhällsutvecklingens effekter på motiven

I kapitel fyra har redogjorts för internationella trender inom tre olika områden: globaliseringen, folkrättens utveckling och kommunernas internationella roll. I kapitel fem redovisades svenska kommuners ökade internationella engagemang. I detta avsnitt diskuteras så vilken påverkan denna utveckling kan tänkas ha på de historiska motiven bakom statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken (se avsnitt 3.2 ovan). Den frågeställning som behandlas här är således hur motiven bakom rättsläget står sig idag.

Globaliseringens effekter (se avsnitt 4.2) gör att motiven bakom statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken delvis hamnar i nytt ljus. Det är inte omöjligt att den ovan nämnda ”självklara utgångspunkten” som ger statsmakterna exklusivt ansvar för utrikespolitiken inte anses lika självklar mot bakgrund av de globala utmaningar som uppstått. I en tid då utrikespolitiken till stor del fokuserade på att värna internationell fred och rikets säkerhet kan det ha varit mer naturligt att utgå från att statsmakterna handhar den uppgiften. Rikets säkerhet förblir sannolikt också statens ansvar, men utrikespolitiken inrymmer idag många nya frågor vid sidan av rikets säkerhet. Klimatpåverkan, hållbarhetsfrågor, flyktingströmmar och ny teknologi är ett fåtal exempel på frågor som bland annat genom globaliseringen har förts till den internationella arenan. Dessa globala utmaningar påverkar lokala intressen och det är därmed naturligt att lokala aktörer, däribland kommunerna, söker sig till den internationella arenan för att trygga dessa intressen. Globaliseringens effekter har följaktligen lett till en mångfald av aktörer som kan sägas ha försvagat staternas dominerande roll. Mot bakgrund av denna försvagning kan ifrågasättas om utrikespolitiken alltjämt kan sägas vara en riksstyrelsefunktion som exklusivt hör till statsmakternas ansvar. Jag skulle inte sträcka mig så långt som att påstå att utrikespolitiken inte längre är eller bör vara statsmakternas ansvar. Det kan dock

konstateras att globaliseringens effekter lett till att andra offentliga aktörer än statsmakterna i praktiken har tagit större plats på den utrikespolitiska arenan.

I avsnitt 4.3 om folkrättens utveckling fastställdes bland annat att folkrätten har expanderats både vad gäller dess aktörer och innehåll. Hur påverkar då denna utveckling motiven bakom statsmakternas ansvar för utrikespolitiken? För det första bör påpekas att folkrättens expanderade innehåll rimligen kan påverka betydelsen av den säkerhetsaspekt som har utgjort ett motiv till statsmakternas exklusiva ansvar. I avsnitt 4.3.1 beskrivs hur folkrätten ursprungligen handlade om upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Detta är i enlighet med utrikespolitikens historiska betoning på att trygga rikets säkerhet. Det är mer naturligt att utesluta lokala aktörer från sådana säkerhetsfrågor. Folkrättens innehåll har dock expanderat till att omfatta sådana globala utmaningar som har påverkan på lokal nivå och som långtifrån enbart berör frågor om fred och säkerhet. Lokala intressen har i sin tur internationaliserats och kommit att ingå i folkrättens område. I enlighet med denna folkrättsliga utveckling bör utrikespolitiken också anses inrymma andra frågor än sådana som handlar om rikets säkerhet. På så vis kan folkrättens utveckling sägas ha försvagat relevansen av det motiv som betonar utrikespolitikens samband med rikets säkerhet. Säkerhetsaspekten är inte lika framstående idag.

För det andra kan en parallell dras mellan folkrättens utveckling och statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken. Den oro som finns över att en fragmenterad folkrätt leder till brister i enhetlighet och konsekvens, kan sägas vara en avspeglning av statsmakternas intresse att bibehålla just enhetlighet och konsekvens i utrikespolitiken. Folkrättens traditionella strukturer synes inte ha varit optimalt lämpade för att bemöta den fragmentering som globaliseringen har medfört. I stället har vi fått se en ökad specialisering och uppdelning av rättsområden och aktörer i olika nivåer och plattformar. På samma sätt har utrikespolitikens enhetlighet och konsekvens försvagats av samhällsutvecklingen. Genom internationella organisationer deltar nya aktörer, såsom kommuner och regioner, i den utrikespolitiska debatten. Myndigheter och kommuner har egna internationella kontakter och den svenska utrikespolitiken förs sannolikt inte enbart fram inom statsmakternas exklusiva kontroll. En fragmenterad folkrätt bidrar således till en fragmenterad svensk utrikespolitik. Folkrätten och statsmakterna kan därmed sägas ha drabbats av liknande problem avseende enhetlighet och konsekvens.

Slutligen redogjordes i avsnitt 4.4 för förekomsten av globala städer samt ökningen av internationella kommunala nätverk. Kapitel fem påvisade därutöver svenska

kommuners omfattande påverkansarbete dels inom ramen för dessa nätverk, och dels inom ramen för EU-samarbetet. Häri finner vi kanske den mest betydande diskrepansen mellan verkligheten och de motiv som ligger till grund för statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken. Verkligheten indikerar nämligen att kommunerna i ständigt ökande utsträckning tar plats på den internationella arenan. Vissa av de frågor som drivs på internationell nivå har förvisso en tydlig kommunal karaktär. I andra frågor är de utrikespolitiska aspekterna dock mer framträdande. Det sistnämnda illustreras exempelvis av de svenska kommunernas medlemskap i en organisation som *Mayors for Peace*, som driver frågan om nedrustning. Det får rimligen anses vara en utmaning att förena denna trend med utrikespolitikens ställning som riksstyrelsefunktion. Å ena sidan påpekas i förarbetena att statsmakterna ska hantera utrikespolitiken. Å andra sidan ser vi ett förnyat aktörslandskap på den internationella arenan där många svenska kommuner har långtgående engagemang. I kommunernas strategidokument syns, som nämnts i kapitel fem, formuleringar om att följa statens utrikespolitik, och inom EU-samarbetet förekommer informell lobbyverksamhet i syfte att påverka den internationella politiken. Det är möjligt att kommunerna i själva verket överträder sin kompetens, men till dess att vi får ett tydliggörande om rättsläget kan ändock konstateras att utrikespolitikens ställning som riksstyrelsefunktion inte till fullo efterlevs. I en tid då kommuner i ständigt ökande utsträckning engagerar sig internationellt är det samtidigt svårt att föreställa sig en ordning där utrikespolitiken uteslutande skulle kunna bedrivas av staten.

6.3.2 Motiven reflekterar inte verkligheten

Vad kan då sammantaget sägas om samhällsutvecklingens effekter för motiven till statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken? Hur står sig dessa motiv idag? Sannolikt är det inte kontroversiellt att påstå att motiven får anses ha blivit svårare att efterleva i praktiken. Utrikespolitiken har expanderat. Folkkrätten har expanderat. En mångfald av aktörer från lokal, regional och global nivå bedriver omfattande insatser på en fragmenterad internationell arena. Vid en strikt läsning av motiven i förarbetena är min bedömning att de inte beskriver modern utrikespolitik på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av hur utrikespolitiken gestaltar sig idag förefaller det orealistiskt att kunna efterleva motiven i förarbetena. Statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken grundar sig i argument om att utrikespolitiken hör till riksstyrelsen, att utrikespolitiken rör rikets säkerhet, samt att det i utrikespolitiken finns ett behov av enhetlighet och konsekvens.

Dessa tre huvudmotiv får sägas utgå från premissen att utrikespolitiken är en avgränsad företeelse som handlar om nationella angelägenheter som staten är bäst lämpad att sköta. Av det ovanstående framgår emellertid en annan bild av dagens utrikespolitik. Globaliseringen, folkrättens fragmentering och de nya aktörernas frammarsch har lett till en internationell flernivåstruktur med nya rättsområden och nya plattformar för påverkan. Att mot den bakgrunden hänvisa till förarbetena som stöd för en ”självklar utgångspunkt” att enbart staten hanterar utrikespolitiken får i någon mån sägas vara otillräckligt. De motiv som anförs till stöd för statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken saknar således viss relevans i ljuset av den globala samhällsutvecklingen. Det är fullt möjligt att det skulle kunna finnas liknande skäl eller andra argument som kan motivera det gällande rättsläget. Det vore dock önskvärt att dessa skäl i sådant fall tydliggörs. Till dess kan konstateras att dagens globaliserade samhälle inte avspeglas fullt ut i förarbetena.

6.4 Kommunal utrikespolitik de lege ferenda

6.4.1 Kan kommunerna ges utökade utrikespolitiska befogenheter?

Innan diskussionen går in på frågan om hur rätten bör se ut måste klargöras huruvida kommunerna *kan* ges utvidgade möjligheter att medverka i utrikespolitiken. En första iakttagelse härvid är att det inte finns några rättsliga hinder mot att ge kommunerna utökade befogenheter på det utrikespolitiska området. Så länge regeringsformens regler om maktindelning i utrikespolitiken beaktas är det möjligt att lagstifta om utökade befogenheter för kommunerna. Det har som bekant genomförts sådana utvidgningar vid i vart fall tre tillfällen och det bör rimligen inte finnas hinder mot att vidta liknande reformer igen. En annan möjlighet är att exempelvis genom en statlig utredning söka tydliggöra gränserna för den kommunala utrikespolitiken. Som nämnts i avsnitt 2.3.2 finns det sannolikt vissa begränsade möjligheter för kommunerna att bedriva frågor med utrikespolitiska aspekter trots avsaknaden av direkt lagstöd i befogenhetslagen. En statlig utredning skulle kunna klargöra vad som gäller i dessa gränsfall. Det finns således två huvudsakliga vägar till att ge kommunerna en utvidgad rätt att bedriva utrikespolitik. Den första vägen är att utöka ”kärnan” i befogenhetslagen via lagstiftning. Den andra vägen är att bekräfta förefintligheten av en rätt att bedriva utrikespolitik utanför ”kärnan”, det vill säga utöver den uttryckliga rätten i befogenhetslagen. I denna andra väg kan rättspraxis, statliga utredningar eller liknande vara gångbara verktyg.

6.4.2 Bör kommunerna ges utökade utrikespolitiska befogenheter?

I detta avsnitt diskuteras kommunernas medverkan i utrikespolitiken *de lege ferenda*. Här ska inledningsvis påpekas att den samhällsförändring som delvis ligger till grund för diskussionen har redovisats i tidigare avsnitt, samt mer utförligt i kapitel fyra och fem.

I ljuset av samhällsutvecklingen ska vi först diskutera den lista av faktorer som historiskt har utgjort skäl för en utvidgad kommunal utrikespolitik (se avsnitt 3.3.5). Om de faktorerna kan sägas tala för att ge kommunerna utökade befogenheter inom utrikespolitiken är det av betydande vikt att fastslå hur samhällsutvecklingen har påverkat förekomsten av dessa faktorer. Mot bakgrund av undersökningen kan konstateras att många av faktorerna förekommer i än högre utsträckning i dagens samhälle. Kommunernas internationella engagemang är större än någonsin och det synes finnas en utpräglad kommunal vilja att medverka i många olika kategorier av internationella sammanhang (se avsnitt 5.2). I avsnitt 6.2 har vidare diskuterats den osäkerhet som finns i att kommunala beslut är beroende av huruvida de överklagas eller inte. Såsom påpekats leder denna bristande förutsebarhet till en latent risk att vissa kommuners beslut upphävs medan andra kommuners beslut i liknande frågor består. Just detta anfördes också som skäl till att ge kommuner rätt att lämna internationellt bistånd. Intressant nog kvarstår den bristande förutsebarheten, men nu i andra områden än biståndet. Det vore enligt min mening önskvärt att i viss mån avhjälpa denna brist. Det går inte heller att bortse från att synen på kommunal medverkan i utrikespolitiken har genomgått en betydande förändring. I äldre förarbeten sades att man bör vara mycket återhållsam med att blanda in kommunerna.²²⁵ I senare förarbeten omskrivs kommunernas roll snarare som ett viktigt komplement med specialkompetens. Även från lagstiftarens håll verkar därmed aversionen mot kommunernas medverkan i utrikespolitiken ha minskat. Tvärtom ses numera viss potential i att låta kommuner delta i internationella sammanhang.

Sammantaget visar undersökningen att flera av de faktorer som historiskt har talat för att utvidga den kommunala utrikespolitiken förekommer i en ännu högre utsträckning idag. Samhällsutvecklingen verkar vidare leda till att faktorerna snarast fortsätter att öka såväl i betydelse som förekomst. Detta skulle kunna anses tala för en utvidgning av kommunernas kompetens i de utrikespolitiska frågor där kommunerna engagerar sig som

²²⁵ Se bl.a. SOU 1990:24 s. 71.

mest frekvent idag. Å andra sidan bör återigen påpekas att det inte utan vidare går att ta faktorer som exempelvis talat för att låta kommuner bojkotta Sydafrikas apartheidpolitik, och använda dessa som generella riktlinjer för när ytterligare utvidgningar ska ske. I detta avseende måste alltså faktorernas rättsliga betydelse delvis tas med en nypa salt.

Det finns ytterligare argument till varför kommuner bör tillerkännas en större roll i utrikespolitiska sammanhang. För det första ska nämnas att några av de viktigaste internationella organisationerna har uttalat sitt stöd för lokala aktörers engagemang på internationell nivå. FN:s råd för mänskliga rättigheter har betonat kommunernas möjligheter att främja mänskliga rättigheter på den internationella arenan.²²⁶ EU har upprättat formella vägar för kommuner att delta i unionens lagstiftningsarbete.²²⁷ Det finns således en förväntan på världens kommuner att engagera sig internationellt. Det kan härvid hävdas att ett Sverige som betonar den kommunala självstyrelsen i 1 kap. 1 § RF inte bör begränsa sina kommuners internationella arbete mer än nödvändigt.

För det andra är en logisk följd av att lokala frågor har internationaliserats att kommuner och andra lokala aktörer bör få engagera sig i dessa frågor internationellt. Om kommunerna inte tillåts värna dessa intressen innebär utvecklingen snarast att den kommunala kompetensen förminskas. I takt med att fler lokala frågor förflyttas till den internationella nivån skulle kommunernas befogenheter således minska successivt. En sådan utveckling skulle framstå som oväntat restriktiv mot bakgrund av de trender som snarare visat på kommunernas växande internationella betydelse (se avsnitt 4.4).

För det tredje bör nämnas de röster som i doktrinen menar på att lokala aktörer kan bidra med lösningar på de globala problem som staterna inte lyckas lösa.²²⁸ Det är möjligt att kommunerna såsom subnationella aktörer lättare kan överbrygga den politiska friktion som ibland uppstår mellan stater. Som framgår i avsnitt 4.4 är den dramatiska ökningen av kommunala nätverk ett resultat av att kommuner har insett att de har gemensamma intressen och utmaningar med andra kommuner över hela världen. I förarbetena har kommuner ansetts kunna nå fram i situationer där staterna har ett begränsat samarbete. Denna bild kan möjligen bekräftas av att kommuner har långsiktiga vänortsförbindelser i länder där samarbetet på statlig nivå inte alltid är lika okomplicerat (se avsnitt 5.2.4).

²²⁶ Se resolution antagen 29 september 2016 (A/HRC/RES/33/8).

²²⁷ Se avsnitt 5.2.2 ovan.

²²⁸ Se avsnitt 4.2 ovan.

För att slutligen ge ett svar på frågan: bör kommunerna ges utökade möjligheter att medverka i den svenska utrikespolitiken? Mot bakgrund av hela den undersökning som genomförts är mitt svar att *det beror på*. Det beror nämligen på hur det faktiska rättsläget avseende gränserna för kommunal utrikespolitik ser ut. Här påverkas diskussionen återigen av den osäkerhet som råder om rättsläget. Det har tidigare konstaterats (se avsnitt 6.2) att kommuner i dagsläget bedriver mer utrikespolitik än vad som uttryckligen har lagstöd i befogenhetslagen. Om denna utrikespolitik, som gestaltar sig på EU-nivå, global nivå samt nationell nivå, bedöms vara tillåten kanske kommunerna inte behöver ges någon utökad befogenhet. Om kommunernas förda utrikespolitik däremot anses överskrida den kommunala kompetensen skulle svaret på frågan bli annorlunda. Det finns således ett betydande behov av att tydliggöra rättsläget, vare sig det sker genom en statlig utredning, rättspraxis, lagstiftning eller i annan form. För det fall att tydliggörandet leder till ett resultat som i viss mån avspeglar samhällsutvecklingen och verkligheten är det sannolikt inte nödvändigt att utvidga den kommunala kompetensen. Mitt svar blir dock tvärtom om tydliggörandet skulle resultera i en restriktiv hållning som effektivt blockerar kommunernas nuvarande engagemang. I en sådan situation kan det enligt min mening i stället behövas en utvidgad kommunal kompetens i utrikespolitiska frågor.

7 Slutsatser och avslutande reflektion

7.1 Slutsatser om gällande rätt

Den första frågeställningen har handlat om förutsättningarna för svenska kommuner att bedriva utrikespolitik. En första slutsats är att den kommunala utrikespolitiken har vissa kärnbefogenheter som består av de angelägenheter som explicit anges i befogenhetslagen. De utrikespolitiska frågor som införs i befogenhetslagen blir således en del av den kommunala kompetensen och får följaktligen bedrivas av kommunerna.

En andra slutsats är att det verkar finnas ett flytande område just utanför kärnan som ger kommunerna möjligheten att bedriva vissa andra frågor med utrikespolitiska aspekter. Dessa frågor faller i sådana fall under den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL. Hur detta gränsland ser ut i detalj förefaller vara oklart och varken doktrin eller praxis ger någon närmare vägledning. Tills närmare ledning ges kan endast konstateras att ett utrymme verkar finnas utanför kärnbefogenheterna, men hur utrymmet faktiskt ser ut är som sagt oklart. Detta gränsland har diskuterats i detalj i avsnitt 2.3.2.

En tredje slutsats är att möjligheterna för kommuner att bedriva utrikespolitik till viss del får sägas bero på huruvida kommunens beslut överklagas eller inte, och därmed hur pass omdiskuterad en fråga blir bland kommunmedlemmarna. Eftersom även olagliga beslut blir giltiga efter klagofristens utgång finns sannolikt många exempel på kommunal utrikespolitik som befinner sig i gränslandet mellan tillåtet och otillåtet.

7.2 Slutsatser om motivens ställning idag

Den andra frågeställningen har handlat om de motiv som ligger till grund för rättsläget samt hur dessa motiv står sig idag. För redogörelsen av motiven hänvisas till avsnitt 3.2. En första slutsats är att motiven till stor del har sitt ursprung i en verklighet som kan sägas vara något föråldrad. Statsmakternas exklusiva ansvar för utrikespolitiken stödjer sig i huvudsak på argument som förs fram i 60- och 70-talets förarbeten till RF. Sedan dess får samhällsutvecklingen anses ha föranlett en del förändringar som inte avspeglas i de lagmotiv som ligger till grund för gällande rätt. Vissa formuleringar i motiven skiljer sig således från hur verkligheten idag ser ut på nationell och internationell nivå.

En andra slutsats är att motiven förvisso kan anses föråldrade, men att det inte nödvändigtvis betyder att rättsläget är felaktigt. På samma sätt som motivens ställning

enligt min bedömning har försvagats, skulle det mycket väl kunna finnas andra motiv som stärker det gällande rättsläget. Alternativt kan det finnas nya argument till stöd för de motiv som enligt min bedömning har blivit föråldrade. Det är därmed viktigt att slå fast att *motivens* ställning framstår som försvagade, men att det inte är säkert att en ny SOU skulle komma fram till bedömningen att *rättsläget* är föråldrat. Min analys har i denna del berört de historiska motiven, inte andra eventuella motiv som kan finnas idag.

7.3 Slutsatser om utvidgad kommunal utrikespolitik

Den tredje och sista frågeställningen rörde frågan om huruvida kommunerna bör ges utvidgade befogenheter på det utrikespolitiska området. Frågan har således innefattat en diskussion *de lege ferenda*. En första slutsats är att det finns i vart fall två sätt att ge kommunerna större utrymme att medverka i utrikespolitiken. Det ena är att kommunerna i likhet med tidigare fall ges utökade befogenheter i särskild lagstiftning, förslagsvis i befogenhetslagen. Det andra sättet är att klargöra att det redan existerar en rätt att bedriva viss utrikespolitik även utanför befogenhetslagens regler. Detta klargörande skulle kunna ske i form av rättspraxis, statliga utredningar eller liknande verktyg.

En andra slutsats är att flertalet av de faktorer som historiskt har talat för att utvidga den kommunala utrikespolitiken förekommer i en ännu högre utsträckning idag. Faktorerna ser dessutom ut att öka i betydelse i takt med samhällsutvecklingen. Samtidigt kan inte faktorerna *i sig* anses motivera en ny utvidgning av den kommunala kompetensen. Det handlar som bekant om historiska faktorer som inte nödvändigtvis behöver tala för utvidgade kommunala befogenheter i lika hög utsträckning idag.

En tredje slutsats är att frågan om kommuner bör ges större utrymme i utrikespolitiken beror på hur rättsläget ser ut i realiteten. Om det visar sig att det går att bedriva viss utrikespolitik även utanför befogenhetslagen, såsom sker i praktiken idag, är det inte säkert att någon utvidgning behövs. Om den kommunala utrikespolitiken däremot anses vara begränsad till reglerna i befogenhetslagen krävs enligt min mening en utvidgning av kommunernas kompetens för att bättre spegla förhållandena i verkligheten.

En fjärde och sista slutsats är att det enligt min mening vore anmärkningsvärt att mot bakgrund av samhällsutvecklingen begränsa möjligheterna till kommunal utrikespolitik. Hur gränserna för den kommunala utrikespolitiken ska utformas i detalj är huvudsakligen en politisk fråga som jag inte avser att kommentera i detalj. Att överlag begränsa kommunernas medverkan skulle dock gå emot de globala trender som redovisats.

7.4 Avslutande reflektion

Ambitionen med denna uppsatsen har varit att i någon mån fylla det tomrum som under senare decennier har präglat diskussionen om kommunal utrikespolitik. Avsaknaden av vägledning i litteratur och praxis gör det svårare att föra en meningsfull diskussion om hur gränserna för kommunernas medverkan i utrikespolitiken bör utformas.

Samtidigt vittnar verkligheten om en utveckling där kommuner i allt högre utsträckning engagerar sig på internationell nivå. Globaliseringen har på så vis bidragit till att delvis omkullkasta befintliga samhällsstrukturer. I ljuset av utvecklingen framstår kommunal utrikespolitik som både ett fascinerande och kontroversiellt fält.

I uppsatsen syns indikationer på att det finns ett slags acceptans eller i vart fall tolerans för sådan kommunal utrikespolitik som sker i linje med statsmakternas utrikespolitik. Kanske bör denna ordning rentav formaliseras? Såväl svenska som utländska kommuner verkar vara på den internationella arenan för att stanna. Om deras närvaro förenas med krav på att de inte avviker från den officiella svenska hållningen kan kommunerna komma att utgöra ett värdefullt komplement till statsmakternas utrikespolitik.

Att fastslå kommunernas rätt att bedriva utrikespolitik vore samtidigt en minst sagt omvälvande förändring av etablerade principer. Det krävs noggranna överväganden innan en sådan lagändring rimligen kan äga rum. Det kan dock visa sig vara en förändring som ligger rätt i tiden. När samhällsutvecklingen knackar på dörren kan en lämplig strategi ibland vara att omfamna den i stället för att motverka den.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1948:140 med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m.m.

Prop. 1962:191 med förslag till lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975:84 om kommunal biståndsverksamhet

Prop. 1985/86:52 om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika, m.m.

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag

Prop. 1993/94:189 Kommunal biståndsverksamhet

Prop. 2000/01:42 Kommuner och landsting i internationell samverkan

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag

Statens offentliga utredningar

SOU 1963:17 Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Förslag till regeringsform

SOU 1972:15 Grundlagsberedningen: Ny regeringsform. Ny riksdagsordning

SOU 1974:86 Kommunal biståndsverksamhet

SOU 1990:24 Ny kommunallag

SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling

SOU 2016:10 EU på hemmaplan

Övrigt

Bet. UU1985/86:12 om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika m.m.

Bet. 1986/87:UU7 om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika

Motion till riksdagen 1985/86:142. Ulf Adelsohn m.fl. (m)

Motion till riksdagen 1986/87:U101. Margaretha af Ugglas m.fl. (m)

Ds 2000:11 Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

Statskontorets skrivelse 2012:6 Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Rättspraxis

Regeringsrätten

RÅ 1968 K 613

RÅ 1969 ref. 52

RÅ 1971 C 296

RÅ 1977 Ab 507

RÅ 1980 Ab 24

RÅ 1982 Ab 86

RÅ 1983 2:71

RÅ 1990 ref. 9

RÅ 1993 ref. 32

Kammarrätterna

Kammarrätten i Sundsvall dom 2015-03-25 i mål nr. 1889–14

Kammarrätten i Jönköping dom 2017-05-04 i mål nr. 1559–16

Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2013-02-04 i mål nr. 3326–12

Förvaltningsrätten i Växjö dom 2013-05-29 i mål nr. 4146–12

Förvaltningsrätten i Falun dom 2014-02-20 i mål nr. 1395–13

Förvaltningsrätten i Falun dom 2014-07-01 i mål nr. 1612–14

Litteratur

Alger, C. F., *The UN System and Cities in Global Governance*, Springer, 2014

Alvarez, J. E., *The New Treaty Makers*, Boston College International and Comparative Law Review, vol. 25, nr. 2, 2002

Aust, H. P., *Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change and International Law*, European Journal of International Law 2015:26, s. 255–278

Barber, B., *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, 2013

Cassese, A., *Gathering Up the Main Threads*, i *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Cassese, A. (red.), Oxford University Press, 2012

Cassese, A., *States: Rise and Decline of the Primary Subjects of the International Community*, i *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Fassbender, B. och Peters, A. (red.), Oxford University Press, 2012

Curtis, S., *Global cities and the transformation of the International System*, Review of International Studies, vol. 37, nr. 4, Cambridge University Press, 2011, s. 1923–1947

Eek, H., *Makten över utrikes ärendena*, Statsvetenskaplig tidskrift, vol. 57, nr. 4, 1954, s. 375–391

Fisch, J., *Peoples and Nations*, i *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Fassbender, B. och Peters, A. (red.), Oxford University Press, 2012

- Hay, C. och Lister, M., *The State: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, 2006
- Herschel, T. och Newman, P., *Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State*, Palgrave Macmillan, 2017
- Hydén, H., Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle, i *Juridisk metodlära*, Nääv, M. och Zamboni, M. (red.), Studentlitteratur, 2018
- Höök, J., Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Lexino 2018-05-30
- Jareborg, N., Rättsdogmatik som vetenskap, SvJT 2004 s. 1–10
- Kastberg, P., *Kommunallagen – en kommentar*, Jure förlag, 2018
- Klabbers, J., *Theorizing International Organizations*, i *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Orford, A. och Hoffmann, F. (red.), Oxford University Press, 2016
- Kleineman, J., Rättsdogmatisk metod, i *Juridisk metodlära*, Nääv, M. och Zamboni, M. (red.), Studentlitteratur, 2018
- Lindh, M., Kommunal och regional lobbying i Bryssel: Mot nya former av governance? *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 120, nr. 5, 2018, s. 63–80
- Lindholm, R. H., Makten över utrikespolitiken, SvJT 1991 s. 539–556
- Lindquist, U., Lundin, O. och Madell, T., *Kommunala befogenheter*, Wolters Kluwer, 2016
- Peters, A., *Fragmentation and Constitutionalization*, i *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Orford, A. och Hoffmann, F. (red.), Oxford University Press, 2016
- Rabkin, J. A., *Law Without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*, Princeton University Press, 2005
- Shaw, M., *International Law*, Cambridge University Press, 2017

Strömvik, M., Kunskap och demokrati i EU-kommuner, *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 120, nr. 5, 2018, s. 13–39

Sundberg, H. G. F., Kommunerna och utrikespolitiken, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1969 s. 57–69

Varella, M. D., *Internationalization of Law: Globalization, International Law and Complexity*, Springer, 2014

Wenander, H., Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet, *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 120, nr. 5, 2018, s. 43–59

Internetsidor

Borgmästaravtalet, *Avtalsgemenskapen*

(<https://www.borgmastaravtalet.eu/om/avtalsgemenskapen/avtalsparter.html>), hämtad 5 juni 2019

Borgmästaravtalet, *Om* (<https://www.borgmastaravtalet.eu/om>), hämtad 5 juni 2019

C40 Cities, *About* (<https://www.c40.org/about>), hämtad 5 juni 2019

C40 Cities, *City Diplomacy* (https://www.c40.org/programmes/c40_city_diplomacy), hämtad 5 juni 2019

Council of European Municipalities and Regions, *UCLG & Global Taskforce*

(<http://www.ccre.org/activites/view/4>), hämtad 5 juni 2019

Eurocities, *About us* (http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us), hämtad 5 juni 2019

European Coalition of Cities Against Racism, *Members*

(<https://www.eccar.info/en/members>), hämtad 5 juni 2019

European Forum for Urban Security (<https://efus.eu/en/>), hämtad 3 juni 2019

Human Rights Cities Network, *What we do* (<https://humanrightscities.net/what-we-do/>), hämtad 5 juni 2019

Internationellt centrum för lokal demokrati, *Det här är ICLD* (<https://www.icld.se/det-har-ar-icld>), hämtad 5 juni 2019

Internationellt centrum för lokal demokrati, *Här arbetar vi* (<https://icld.se/har-arbetar-vi>), hämtad 5 juni 2019

Kulturrådet, *Svenska fristäder* (<https://www.kulturradet.se/i-fokus/internationellt/svenska-fristader/>), hämtad 5 juni 2019

Local Governments for Sustainability, *About us* (http://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html), hämtad 30 maj 2019

Local Governments for Sustainability, *ICLEI Members* (<https://iclei.org/en/members-search.html>), hämtad 4 juni 2019

Lunds kommun, *Mänskliga rättigheter* (<https://www.lund.se/bygga-bo--miljo/klimat-miljo-och-hallbarhet/social-hallbarhet/manskliga-rattigheter/>), hämtad 4 juni 2019

Mayors for Peace, *About us* (<http://www.mayorsforpeace.org/english/outlines>), hämtad 6 juni 2019

Mayors for Peace, *Map showing member cities* (<http://www.mayorsforpeace.org/english/membercity/map.html>), hämtad 6 juni 2019

SKL International, *Projects* (<http://sklinternational.se/projects>), hämtad 1 juni 2019

Strong Cities, *Member Cities* (<https://strongcitiesnetwork.org/en/strong-cities/member-cities/>), hämtad 3 juni 2019

Sveriges Kommuner och Landsting, *Vänortsdatabas* (<https://skl.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/internationellasamarbeten/vanorter.1550.html>), hämtad 4 juni 2019

United Cities and Local Governments (<https://www.uclg.org/en>), hämtad 5 juni 2019

United Cities and Local Governments, *About us*
(<https://www.uclg.org/en/organisation/about>), hämtad 5 juni 2019

United Cities and Local Governments, *The Global Agenda of Local and Regional Governments* (<https://uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>), hämtad 5 juni 2019

Annat material

FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor, UN DESA, World Urbanization Prospects 2018: Key Facts (<https://population.un.org/wup/Publications/>)

ILC:s kommentarer till Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA), FN-dokument A/56/10 (2001)

ILC:s rapport *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, FN-dokument A/CN.4/L.682 (2006), under ledning av Koskenniemi, M.

Göteborgs stad, Policy och riktlinjer för internationellt samarbete
([http://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattaren.nsf//58C85442345A85B2C1257D010030DD1D/\\$File/WEBVAMA22R.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattaren.nsf//58C85442345A85B2C1257D010030DD1D/$File/WEBVAMA22R.pdf?OpenElement)), hämtad 3 juni 2019

Malmö stad, Policy för Malmö stads internationella arbete (<https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Omvarld/Omvarldsarbetet/Policy-for-Malmo-stads-internationella-arbete.html>), hämtad 3 juni 2019

Solna stad, Internationell policy
(https://skl.se/download/18.284d80d1151e8332c1aa0466/1453907779319/Solna_stad_internationell_policy.pdf), hämtad 4 juni 2019

Stockholms stad, Internationell strategi (<https://stad.stockholm/globalassets/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrande-dokument/internationell-strategi-for-stockholms-stad.pdf>), hämtad 3 juni 2019

Uppsala kommun, Policy för internationellt arbete

(<https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/publikationer/internationell-strategi/>), hämtad 4 juni 2019

Västerås stad, Policy för internationellt arbete (<https://www.vasteras.se/kommun-och-politik/internationellt-arbete.html>), hämtad 4 juni 2019

Resolution av FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/RES/33/8 (2016)

Sveriges Kommuner och Landsting, Internationella samarbeten – resultat från en enkätundersökning våren 2018

(<https://skl.se/download/18.38bac56168c8a32a9c9854/1549603897318/Rapport%20Internationella%20samarbeten%202019.pdf>), hämtad 3 juni 2019