

Tjänsteutlåtande

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Datum 2017-06-13

Dnr Ks 2017/0189-01

Till Kommunstyrelsen

Utredning av möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark. Enligt den utredning som samhällsbyggnadsförvaltningen utfört kan det finnas en möjlighet att neka uppvisande av icke domesticerade djur, med vissa undantag, på kommunal mark. Detta genom regler i vid markupplåtelse.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens planarbetsutskott föreslår Kommunstyrelsen föreslå

Kommunfullmäktige besluta

Godkänna detta tjänsteutlåtande (tjänsteutlåtande 2017-06-13) som redovisning och återrapportering av uppdrag att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.

Kommunstyrelsens planarbetsutskott föreslår Kommunstyrelsen besluta

Uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att förbereda för ett beslut, innebärande att Österåkers kommun beslutar att enbart upplåta kommunal mark till cirkusar och liknande som förevisar domesticerade djur samt sjölejon och renar.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde den 14 mars 2016 att bifalla motion nummer 29 från Andreas Lennkvist Manriquez (V) och Michael Solander (MP). Beslutet innebär att Kommunstyrelsen fick i uppdrag att utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar, där uppvisande av icke domesticerade djur ingår, att nyttja kommunal mark.

Av 35 § djurskyddsförordningen framgår att ett antal djurarter som apor, rovdjur, säldjur, noshörningar, flodhästar, hjortdjur, giraffer, kängurur, rovfåglar, strutsfåglar och krokodiler inte får visas offentligt på cirkus, varieté eller liknande. Vissa djur är enligt samma paragraf uttryckligen undantagna från förbudet såsom tamkatt, tamhund, sjölejon och renar. Andra arter såsom elefant, kamel, zebra m.fl. finns inte upptagna i förordningen.

Flera kommuner har prövat frågan om att neka icke domesticerade djur på cirkusar genom att besluta införa föreskrifter i de lokala ordningsföreskrifterna. Denna möjlighet har av domstolar konstaterats inte vara möjlig, då det är Jordbruksverket som reglerar frågan om vilka djur som tillåts på cirkusar i Sverige. Ett lokalt beslut kring detta kan inte ersätta ett nationellt beslut i frågan. De lokala ordningsföreskrifterna ska kunna reglera sådant som inte regleras på annat sätt.

Tjänsteutlåtande

En möjlighet, som Västerviks kommun beslutat pröva, är att styra genom regler i markupplåtelse av kommunens mark. Kommunen kan då ställa krav på kommunens mark i egenskap av markägare.

Västerviks kommun beslutade i oktober 2016 att ”inte ge markupplåtelse till cirkusar (eller liknande), som har icke domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang.”

Västervik kommuns beslut överklagades till förvaltningsrätten. Beslutet visade sig senare sakna laglig grund eftersom de i sitt beslutsunderlag nämnt att det icke domesticerade sjölejonet skulle förbjudas, vilket i djurskyddsförordningen uttryckligen är undantaget från de djur som inte får förevisas.

Genom en delegation fick därför kommunens tjänstemän i uppdrag att formulera om beslutet i samband med yttrande till förvaltningsrätten så att det fick laglig grund. Västerviks kommun uttalar följande i sitt yttrande till förvaltningsrätten:

”Det överklagade beslutet rör vilka djur som ska tillåtas vid cirkusevenemang. Det framgår tydligt av beslutet att förbudet riktar sig mot icke domesticerade djur, d.v.s. vilda djur såsom elefanter, zebror och sjölejon. Det ska förtydligas att de djur som omnämns i motionen utgör exempel på djur som ska förbjudas, detta innebär därmed att det överklagade beslutet inte enbart tar sikte på de djur som omnämns i motionen. Västerviks kommun är medveten om att sjölejon är ett djur som inryms i 35 paragrafen, djurskyddsförordningen, över förteckning av de djur som får användas på cirkus. Detta till trots, så vill Västerviks kommun återigen förtydliga att djuren som omnämns i motionen är exempel på vilda djur.”

Förvaltningsrättens slutsats blev att Västervik kommuns beslut inte strider mot 35 § djurskyddsförordningen med motiveringen:

”I 35 § första stycket djurskyddsförordningen anges att djur inte får föras omkring och förevisas offentligt i menagerier. Av andra och tredje styckena framgår att vissa angivna djur inte heller på annat sätt får föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt, eller visas vid föreställning eller i något annat sammanhang. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattas av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet innehåller inte något förbud avseende rätten att förevisa djur på cirkus. Beslutet strider därmed inte mot djurskyddsförordningen.”

Förvaltningsrättens dom har överklagats till Kammarrätten. Prövningstillstånd har därefter, den 10 maj 2017, beviljats i Kammarrätten.

Slutsatsen av detta, om vi utgår från förvaltningsrättens dom, är att kommunen inte kan lägga något förbud mot att förevisa djur på cirkusar. Däremot skulle kommunen i samband med markupplåtelse till cirkusar kunna lista vilka djur som får förevisas. De djur som då, i så fall, får förevisas på cirkusar där kommunen upplåter marken är domesticerade djur samt sjölejon och renar.

Risken med modellen, att styra genom markupplåtelse, är att cirkusar som utöver sjölejon och renar också har andra icke domesticerade djur kan känna sig diskriminerade i förhållande till andra cirkusar som inte har vilda djur. En annan risk är att cirkusar i stället väljer att förlägga sig hos andra markägare.

I sammanhanget finns också en gråzon mellan helt domesticerade djur och icke domesticerade djur. Vissa djur är delvis domesticerade som till exempel vissa arter av elefant och den svenska renen.

Förvaltningens slutsatser

Tjänsteutlåtande

Förvaltningens bedömning är att det inte är möjligt att i kommunens lokala ordningsföreskrifter förbjuda uppvisande av icke domesticerade djur vid cirkusar i vår kommun.

Det kan dock vara möjligt för kommunen att som markägare att vid markupplåtelse av kommunal mark förbjuda uppvisande av icke domesticerade djur med undantag för sjölejon och renar. Denna fråga är dock ännu inte helt juridiskt avgjord.

Det är förvaltningens bedömning att det skulle kunna vara möjligt för Österåkers kommun, om kommunen så önskar, att redan nu förbjuda uppvisande av icke domesticerade djur vid cirkusar. Man kan som Västerviks kommun besluta om att inte upplåta kommunal mark till cirkusar som förevisar ett antal listade icke domesticerade djur. Alternativt kan Kammarrättens dom i Västerviksmålet inväntas vilken eventuellt kan ge ytterligare vägledning gällande rättsläget.

Bilagor

1. Motion om djurcirkus till Österåkers kommun, Åkersberga 2015-10-23
2. Förvaltningsrätten i Linköping, DOM, 2017-03-28

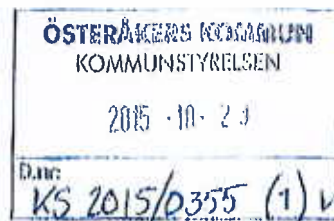


Kent Gullberg
Samhällsbyggnadschef



Per-Olof Kroon
Bitr. samhällsbyggnadschef

29/2015



Motion om djurcirkus till Österåkers kommun

Åkersberga 20151023

Den moderna cirkusen med dresserade djur har sitt ursprung i 1700-talets Storbritannien. Denna form av underhållning är fortfarande ett populärt inslag inom den kommersiella nöjesindustrin även om djurfria cirkusar blir alltmer populära.

Klassiskt domesticerade djur som hästar och hundar deltar parallellt med vilda djur som exempelvis sjölejon och elefanter i cirkusföreställningarna. Rovdjur och apor är dock inte längre tillåtna som cirkusdjur i de skandinaviska länderna. Denna motion uppmärksammar de vilda djurens situation inom cirkusindustrin. Idag är omsorgen om de vilda cirkusdjuren mycket knapphändigt reglerad i djurskyddslagen. Dess två portalparagrafer, "att djuren inte ska utsättas för onödigt lidande" (2 §) och "att djuren ska kunna leva ett arttypiskt beteende" (4 §), tillgodoses inte inom dagens cirkusverksamhet.

Självva grundidén med cirkus är att få djuren att göra saker de normalt inte gör i sitt fria beteende. Detta konstlade beteende kan i viss mån accepteras för domesticerade djur, som hästar och hundar, men bör inte accepteras när det rör vilda djur. Djuren fraktas runt, tvingas tillbringa sina liv i trånga utrymmen och de blir ibland fastkedjade mellan uppträdandena.

Djur på cirkusar visar i onormalt stor utsträckning symptom som tyder på psykiska störningar. Även med den bästa viljan i världen kan cirkusar av praktiska skäl inte tillgodosätta djurens naturliga behov av rörelsefrihet och socialt umgänge. I många länder i Europa har därför vilda och exotiska djur på cirkus förbjudits.

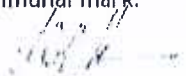
Till Österåkers kommun kommer årligen ett antal olika cirkusföretag på besök. Flera av dessa cirkusföretag har djur med sej som en del av underhållningen. Det vi vill uppnå är Österåkers kommun inte ska behöva ta emot cirkusar med vilda eller exotiska djur eller s.k. icke domesticerade djur som exempelvis elefanter eller zebror.

Vi anser att denna form av djurhållning och uppvisningar av djur inte hör hemma i dagens Sverige och Österåker.

Mot bakgrund av detta yrkar vi:

Att Österåkers kommun ska utreda möjligheten att neka kringresande cirkusar där uppvisandet av icke domesticerade djur ingår nyttja kommunal mark.

Andreas Lennkvist
Andreas Lennkvist Manriquez


Michael Solander

Vänsterpartiet

Miljöpartiet de Gröna





Bilaga 2

KLAGANDE

1. Janne Näsström, 581117-7814
Fårhult Oskarsborg
593 96 Västervik

2. Jan Dahlqvist, 450106-4937
Strömsgatan 23
593 30 Västervik

MOTPART

Västerviks kommun
593 80 Västervik

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Västerviks kommuns beslut den 31 oktober 2016,
diarienummer 2015/353-109, Kf § 200

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

Är överklagat
till KamR

YRKANDEN M.M.

Kommunfullmäktige i Västerviks kommun beslutade den 31 oktober 2016 att anta en motion om vilda djur på cirkus och därmed inte bevilja markuppåtelse till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang.

Janne Näsström yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Marken som upplåts för cirkus utgör offentlig plats och kommunen kan bara avstyrka upplåtelse med stöd av ordningslagen. Kommunen har ingen laglig rätt att stoppa näringsverksamhet som bedrivs i linje med gällande rätt. I samband med tillståndsgivning enligt ordningslagen kontrolleras att alla nödvändiga tillstånd finns och att allt som rör djuren har besiktigats och godkänts inför säsongen. Frågan faller utanför den kommunala beslutanderätten. Vilka djur som får kringföras för uppvisning regleras i 35 § djurskyddsförordningen. Beslutet strider mot bestämmelsen om likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen. Eftersom det finns en rasistisk komponent i ärenden som rör cirkus är det extra viktigt att hålla strikt på likabehandlingsprincipen.

Jan Dahlqvist yrkar att beslutet ska upphävas och anför bl.a. följande. Kommunen har överskridit sina befogenheter och beslutet strider mot lag och annan författning. Genom beslutet har kommunen på ett godtyckligt sätt påtagit sig uppgiften att fastställa vilka djur som är domesticerade, vilket ankommer på annan myndighet att avgöra. Kommunen äger och råder över platser som är lämpliga för cirkusändamål och har monopolställning med hänsyn till att alternativa platser inte finns. Kommunens beslut strider mot konkurrenslagens intentioner.

Västerviks kommun bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Ordningslagen tar sikte på ordning och säkerhet. Förarbetena till

ordningslagen anger att de lokala föreskrifterna inte får angå annat än ordning på offentlig plats, t.ex. störning i trafiken eller liknande ordningsfrågor som syftar till att tillgodose kommunens intresse som fastighetsägare. Västerviks kommun får inte införa lokala föreskrifter i frågor där bemyndigande saknas i lag eller annan författning att reglera frågan. Djurskyddsfrågor regleras i djurskyddsförordningen. I den delar regeringen ut föreskriftsrätt och kontrollrätt till Jordbruksverket. Det överklagade beslutet rör vilka djur som ska tillåtas vid cirkusevenemang. Kommunen är medveten om att sjölejon är ett sådant djur som omfattas av förteckningen på de djur som får visas på cirkus enligt 35 § djurskyddsförordningen. De djur som omnämns i motionen utgör exempel på djur som ska förbjudas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900) framgår bl.a. att ett beslut ska upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter,
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vidare anges i 10 kap. 8 § tredje stycket samma lag att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe.

Förvaltningsrättens prövning i målet är begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet är olagligt i något avseende som åberopats av klaganden. Vid laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen kan domstolen inte bedöma lämpligheten i beslutet, utan endast om det är olagligt.

Förvaltningsrättens bedömning

Strider beslutet mot ordningslagen (1993:1617)?

Enligt 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen framgår bl.a. att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas.

Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Det överklagade beslutet innebär att kommunen fortsättningsvis kommer att neka upplåtelse av mark till cirkusverksamhet eller liknande där icke-domesticerade djur ingår. Om tillståndsärendet avser upplåtelse av mark som utgör offentlig plats kan kommunen endast avstyrka sådant tillstånd med stöd av vetorätten i 3 kap. 2 § ordningslagen. Kommunen kan dock endast använda sin vetorätt i de enskilda fall då Polismyndigheten inhämtat kommunens yttrande. Det överklagade beslutet kan inte hänföras till något

specifikt tillståndsärende. Mot bakgrund av beslutets generella karaktär kan det inte tillmätas annan innebörd än att kommunfullmäktige velat erinra om att framtida markupplåtelser till cirkus (eller liknande), som har icke-domesticerade djur i sina föreställningar eller som visas i annat sammanhang kommer att avstyrkas. Det ligger inom kommunfullmäktiges befogenhet att göra ett sådant uttalande (jfr. RÅ 1979 Ab 132).

I ordningslagen anges inte under vilka förutsättningar kommunen får avstycka upplåtelse av en offentlig plats med stöd av vetorätten. Av förarbeten till ordningslagen framgår dock bl.a. följande. Kommunernas uppgifter inom byggnads-, plan-, miljö- och trafikområdet medför att de har viktiga intressen att bevaka när det gäller att upplåta offentliga platser för andra ändamål än de som området har avsatts för. Polismyndighetens huvudsakliga uppgift är att bevaka ordningssynpunkter i samband med användningen av offentliga platser. Kommunen å sin sida har mera övergripande samhällsintressen att bevaka i detta sammanhang. Vidare måste de politiska målsättningarna i en kommun tillåtas spela roll för kommunens ställningstagande till ianspråktagande av offentlig plats för något annat ändamål än det för vilket området avsatts (prop. 1992/93:210 s. 107 f.).

Kommunens vetorätt får mot bakgrund av vad som anges i förarbetena anses vara vidsträckt. Härvid måste även beaktas att Polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om att få ta i anspråk en offentlig plats enligt 3 kap. 26 § första stycket ordningslagen inte får överklagas, om det föranletts av ett avstyrkande från kommunen enligt 3 kap. 2 § samma lag. Det får därmed anses stå kommunen fritt att använda sin vetorätt på det sätt som föranleds av det överklagade beslutet. Beslutet strider därmed inte mot ordningslagen.

Strider beslutet mot 35 § djurskyddsförordningen (1988:539)?

I 35 § första stycket djurskyddsförordningen anges att djur inte får föras omkring och förevisas offentligt i menagerier. Av andra och tredje styckena framgår att vissa angivna djur inte heller på annat sätt får föras omkring och i samband därmed förevisas offentligt, eller visas vid föreställning eller i något annat sammanhang. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattas av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet innehåller inte något förbud avseende rätten att förevisa djur på cirkus. Beslutet strider därmed inte mot djurskyddsförordningen.

Övrigt

I 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Vad Janne Näsström har anfört visar inte att kommunen har fattat det överklagade beslutet i strid mot den angivna bestämmelsen. Vad de klagande i övrigt har anfört utgör omständigheter som avser beslutets lämplighet. Sådana omständigheter kan inte beaktas inom ramen för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslutet är inte olagligt på någon grund som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1D).

Annika Lowén

Lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Ulf Broström och Robert Tholén deltagit. Föredragande har varit Julia Hansson.