



Lars Mattsson
Staben
08-508 270 18
lars.mattsson@fsk.stockholm.se

Till
Fastighetsnämnden 2008-06-17

International IDEA:s förhyrning i fastigheten Strömsborg 1. Lägesrapport

Förslag till beslut

1. Fastighetsnämnden godkänner lägesrapporten avseende uthyrningen till International IDEA i fastigheten Strömsborg 1.

Sten Wetterblad

Sammanfattning

Sedan maj 1995 "hyr" International Institute for Democracy and Electoral Assistance – "International IDEA" (IDEA) avgiftsfritt på obestämd tid större delen av lokalerna (1 350 m²) i Strömsborg av Stockholms stad (staden). IDEA flyttade in efter erbjudande den 31 januari 1995 från dåvarande finansborgarrådet Mats Hulth om hyresfri lokal.

Redan efter en tid önskade staden få till ett skriftligt hyresavtal som reglerade det gällande rättsförhållandet och som även inbegrip en marknadsmässig hyra. Därtill kommer att det inte torde vara tillåtet för en kommun att lämna ett bidrag i form av en hyressubvention till en mellanstatlig organisation, detta är en uppgift som ska skötas av svenska staten.

Under de 13 år som IDEA nyttjat lokalerna på Strömsborg har staden gått miste om en hyresintäkt på ca 55 miljoner kronor. Staden har haft stora svårigheter att få till ett hyresavtal och rättsförhållandet är därför fortfarande oreglerat. Vad som komplicerat situationen är att IDEA som internationell organisation har rättslig immunitet. Detta innebär att staden inte rättsligt kan agera mot IDEA för att få till stånd en förändring av avtalsrelationen. Staden har därför valt att förhandla med Utrikesdepartementet för att lösa frågan. Dessa förhandlingar har nu lett fram till att regeringen är beredd att utge ett årligt bidrag om 2 500 000 kr till staden för IDEAS nyttjande. Fastighetskontoret har lämnat avtalsförslag till både regeringen och IDEA och förhoppningen är att dessa ska undertecknas under sommaren 2008.



Upplåtelsen 1995

Sedan maj 1995 ”hyr” International Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA – (IDEA)¹ avgiftsfritt på obestämd tid större delen av lokalerna (1 350 m²) i Strömsborg. International IDEA flyttade in efter ett erbjudande den 31 januari 1995 från dåvarande finansborgarrådet Mats Hulth om hyresfri lokal där staden står för alla kostnader såsom fastighetsskatt, försäkring, värme, vatten- och avlopp, fastighetskötsel, sophämtning, administration och löpande och periodiskt underhåll. Erbjudandet var skriftligt och ställt till Utrikesdepartementet (UD) och avsåg det organ som skulle komma att bli IDEA, **se bilaga**.

Genom att IDEA tackade ja till erbjudandet och Stockholms stad (staden) accepterade att IDEA flyttade in och nyttjade lokalerna uppstod ett rättsförhållande mellan staden och IDEA. Eftersom det inte utgick någon hyra eller annan ersättning för nyttjandet är inte hyreslagen tillämplig på rättsförhållandet. Det rör sig om allmän nyttjanderätt som det i princip inte finns några regler alls för.

Det har och finns ett önskemål från staden att reglera avtalsförhållandet och erhålla en marknadsmässig hyra alternativt säga upp IDEA. Detta har dock visat sig vara svårt att få fram, vilket redovisningen nedan visar.

Gatu- och fastighetsnämnden - 1996-2002 - förhandlingar och utredning

Gatu- och fastighetskontoret tog redan 1996 kontakt med IDEA för att få organisationen att underteckna ett skriftligt hyresavtal. IDEA vägrade.

Mats Hulth uttalade sig efter en tid i massmedia och anförde att han aldrig avsett att erbjudandet skulle vara hyresfritt för all framtid. I en intervju med Aftonbladet 1998 upp-gav han att det under hösten 1998 var dags för förhandlingar om hyran². Gatu- och fastighetskontoret försökte förhandla fram ett kontrakt under 1998, men IDEA vägrade att beta-

¹ IDEA är en mellanstatlig organisation med uppgift att främja demokratisering bland annat genom fria och rättvisa allmänna val. Institutet har sitt säte i Stockholm. IDEA samlar kunskap om valsysteem, vallagar, parti-finansiering, deltagande och andra institutionella och strukturella förutsättningar för demokrati. Kunskapen sprids sedan i handböcker och på IDEA:s webbsidor. IDEA bedriver också fältverksamhet, där institutets roll är att underlätta processer som leder till demokratisering, bland annat genom att förmå olika parter att tala och föra dialog med varandra. De största insatserna görs i Indonesien och Nigeria, men IDEA har verksamhet på alla kontinenter. Institutet har även till uppgift att vara en brygga mellan forskning och praktik. För närvarande har IDEA 23 medlemsländer. Lena Hjelm-Wallén, tidigare vice statsminister och utrikesminister är ordförande för IDEA. IDEAs budget för år 2006 var cirka 10,6 miljoner euro. Sverige bidrog med ungefär 4,3 miljoner euro i basbudgetstöd.

² Aftonbladet den 22 juli 1998.



la hyra och återopade Mats Hulths erbjudande som stöd för sitt nyttjande av Strömsborg och för sina rättigheter mot staden.

Under hösten 2001 togs frågan upp av dåvarande finansroteln, som önskade få fram ett skriftligt och tidsbestämt avtal med en skäligen hyra. Stadsadvokaten Mattias Sandberg förhandlade med IDEA. IDEA återopade ånyo Mats Hulths erbjudande. IDEA ansåg sig utifrån samtal med UD få stöd för sin ståndpunkt och godtog därför inte stadens förslag till hyreskontrakt. IDEA erbjöd staden att gå in i ett hyresavtal med en dollar, vilket staden dock avvisade. IDEA återopade också att man som mellanstatlig organisation har rättslig immunitet³.

I maj 2002 fick dåvarande stadsadvokaten Lars Mattsson i uppdrag att fortsätta att utreda och föreslå lösningar angående IDEA:s nyttjande av Strömsborg. Lars Mattsson fann att Svenska staten har ingått ett s.k. högkvartersavtal med IDEA⁴. Detta innebär att staten garanterar att organisationen, dess egendom och tillgångar skall åtnjuta immunitet mot alla former av rättsliga förfaranden. IDEAS lokaler är okränkbara. IDEAS tillgångar och egendom är undantagna från alla former av ingripanden från exekutiva, administrativa och rättsliga myndigheter. Organisationen kan genom sin generalsekreterare avstå sin immunitet. Detta har dock inte skett. Konsekvensen av denna lag och detta avtal är att inga rättsliga åtgärder mot IDEA är möjliga. Staden saknar rättsliga medel för att få fram ett avtal eller en uppsägning.

Stadens tjänstemän hade således under sex års tid levt med den felaktiga föreställningen att staden - utifall förhandlingsvägen skulle misslyckas - skulle kunna stämma IDEA i domstol. Nu var denna väg stängd. Lars Mattsson föreslog i sin utredning att en diskussion skulle inledas med UD med förslag om att regeringen antingen blir hyresgäst eller köper Strömsborg. Utredningen överlämnades till dåvarande fastighetschefen XXX. Därefter blev det majoritetsskifte i staden.

³ Protokoll från sammanträde mellan Stockholms stad genom Fastighetsförvaltningen och International IDEA den 21 januari 2002.

⁴ Enligt 4 § p.47 i *lagen (7) om immunitet och privilegier i vissa fall* åtnjuter IDEA som organisation immunitet och privilegier enligt ett av riksdagen godkänt avtal den 22 november 1995 mellan IDEA och Svenska staten. I avtalets artikel 2 (se. prop 1995/96:41 s. 16) stadgas följande: ”The Institute (IDEA), its property and assets shall enjoy immunity from any form of legal proceedings, subject to this immunity being waived by the Secretary-General in any particular case.”



Fastighets- och saluhallsnämnden – 2005-2006 - ny utredning och nya förhandlingar

I samband med att den nya Fastighets- och saluhallsnämnden tillkom i januari 2005 tog den nyutträdde chefen Sten Wetterblad tag i frågan om IDEA på Strömsborg. Lars Mattsson som nu arbetade på kontoret som jurist fick i uppdrag att göra en ny rättsutredning. Utredningen visade bl.a. på följande.

- **En lokal som bara ger kostnader**

Det största problemet för staden och dess skattebetalande kommunmedlemmar är att staden endast har kostnader för och inga intäkter från IDEA. Enligt en uppskattning av fastighetsfirman Rosengren och Co 1998 låg marknadshyran på Strömsborg runt 2 400 kronor per kvadratmeter och år. Vid en bedömning 2002 uppskattade tjänstemännen vid dåvarande fastighetsförvaltningen marknadshyran till mellan 2 600 och 3 800 kronor per kvadratmeter. I dagsläget gör fastighetskontoret bedömningen att torde ligga närmare 4 000 kronor per kvadratmeter. Då lokalen i Strömsborg är på 1.350 kvadratmeter skulle en medelhyra för IDEA:s nyttjande genom åren uppgå till ungefär 3 200 kr per m² per år. Detta skulle gett en hyresintäkt på ca 4,3 miljoner kronor om året. Detta i sin tur innebär att staden under den tid IDEA funnits på Strömsborg förlorat runt 50 miljoner kronor i uteblivna hyresintäkter. Då kontraktet saknar en sluttid kommer subventionen att fortsätta.

- **Staden bryter mot den kommunala kompetensen**

Ett för alla parter besvärande faktum är att stadens subvention av IDEA troligen strider mot svensk lag. Kommuner har bara behörighet att befatta sig med ett visst slag av angelägenheter. Den kommunala kompetensen omfattar enligt 2 kap 1 § kommunallagen endast sådana angelägenheter ”som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan”. En kommun får därför inte ägna sig åt uppgifter som åligger staten t.ex. i fråga om försvaret, utrikespolitiken och att lämna internationellt bistånd. Att lämna ett mångmiljonbidrag till en mellanstatlig organisation som har en renodlat internationell inriktning är en uppgift för staten.

Ett relativt nytt avgörande från kammarrätten som rör samma typ av fråga är en dom gällande Stockholms stads bidrag på 61 miljoner för bildandet av ett permanent internationellt vatteninstitut, SIWI⁵. Kammarrätten ansåg att det inte förelåg någon rimlig proportion mellan bidraget på 61 miljoner kronor och den föreslagna nyttan som verksamheten skulle förväntas medföra för kommunen. Kammarrätten ansåg därför att fullmäktiges beslut inte är en angelägenhet för kommunen och upphävde beslutet.

Bidraget till IDEA torde ligga ännu längre bort från vad kommuner ska syssla

⁵ Dom den 10 juni 2004 (mål nr 4278-03) från Kammarrätten i Stockholm

med än fallet SIWI. Det kan inte vara en uppgift för en kommun att stötta demokratin i tredje världen eller att skapa ett centrum för akademiker, politiker och andra för att diskutera internationella demokratifrågor. I vissa sammanhang har kommuners internationella engagemang försvarats med att det gynnar turism och besöksnäring. Att genom ett benefikt nyttjanderättsavtal ge bidrag på flera miljoner kronor om året på obestämd tid till en mellanstatlig organisation kan inte vara en uppgift för en svensk kommun.

- **Ett oreglerat rättsförhållande**

Ett annat problem för staden med detta nyttjanderättsavtal är att det inte finns något skriftligt avtal samt att hyreslagen inte är tillämplig på rättsförhållandet. Detta gör att nyttjanderätten till stora delar är helt oreglerad. För staden skapar detta problem då ansvarig förvaltare inte har något avtal att falla tillbaka på när IDEA kräver olika åtgärder. Avsaknaden av hyresavtal tillsammans med IDEA:s immunitet innebär i princip att staden är fråntagen sina rättigheter som hyresvärd. Staden har inte någon given rätt till tillträde för nödvändig tillsyn eller för att utföra brådskande arbeten. Staden kan inte heller kunna ingripa om IDEA stör andra hyresgäster eller om IDEA hyr ut lokalerna i andra hand.

Eftersom IDEA hade immunitet föreslog Lars Mattsson att staden skulle ta kontakt med regeringen och UD. I oktober 2005 sammanträffade fastighetschefen Mikael Forkner med kanslirådet XXX på UD. Nyström lovade att föra upp frågan till biståndsmminister Carin Jämtin. I januari 2006 meddelade XXX per telefon att UD för närvarande inte kommer att agera i frågan.

Fastighetsnämnden – nya förhandlingar 2006-2008

I samband med att den borgerliga majoriteten tillträdde hösten 2006 blev frågan om IDEA på Strömsborg åter aktuell. Fastighetsborgarrådet Ulla Hamilton initierade nu kontakter med UD och förhandlingar inleddes på både politiker- och tjänstemannanivå.

Det dröjde till slutet av april 2007 innan UD utsåg en tjänsteman som fastighetskontoret kunde förhandla med. Den 16 maj 2007 träffade Sten Wetterblad och Lars Mattsson XXX på UD. Fastighetskontorets tjänstemän önskade i första hand att regeringen skulle förmå IDEA att avsäga sig sin immunitet och teckna ett avtal med marknadsmässig hyra. I andra hand föreslog fastighetskontoret att regeringen skulle gå in som hyresgäst. XXX lovade att återkomma.

I slutet av juni 2007 kom UD med ett eget förslag. UD förslög att staden skulle teckna ett gratisavtal med IDEA och att regeringen skulle ge en skälig ersättning för IDEA:s nyttjande av Strömsborg.

Fastighetskontoret var initialt skeptiska till detta förslag. IDEA skulle behålla sin immunitet och staden skulle inte kunna genomdriva sina rättigheter via hyreslagen. En hyra i



form av en ersättning från regeringen upplevdes som osäker och beroende av vem som för tillfället var i regeringsställning. Fastighetskontoret anförde därför att staden önskade få ett avtal med regeringen med en riktig hyra och därigenom få en avtalspart som staden kan ställa krav på och agera mot enligt hyreslagen. UD skulle utreda denna möjlighet och även kolla möjligheten att IDEA avsåg sig sin immunitet.

Den 5:e november 2007 meddelade UD att de inte ville vara avtalspart i ett hyresavtal med staden. De föreslog att IDEA skulle vara avtalspart.

I början av december 2007 meddelade UD att regeringen var beredd att ersätta staden med 2 500 000 kr för IDEA:s nyttjande av Strömsborg för 2007. Någon mer ersättning skulle dock inte utbetalas förrän förhandlingarna med IDEA var klara och situationen var löst för framtiden. UD meddelade även att de diskuterat med IDEA och att IDEA var positiva till ett trepartsavtal där regeringen stod för kostnaderna.

I början av 2008 erhöll staden ersättning för IDEA:s nyttjande av Strömsborg för år 2007.

I februari 2008 utsåg UD en ny tjänsteman, kanslirådet XXX, att förhandla med fastighetskontoret. Fastighetskontoret tog fram ett avtalsförslag mellan regeringen och fastighetskontoret och ett förslag till nyttjanderätt mellan IDEA och fastighetskontoret. I början av maj 2008 meddelade UD att regeringen och IDEA var positiva till förslagen. IDEA önskade dock en engelsk översättning av båda kontrakten. Fastighetskontoret ombesörjde en översättning av nyttjanderättsavtalet mellan IDEA och fastighetskontoret. Regeringen översatte avtalet mellan regeringen och fastighetskontoret. För närvarande håller UD på att arrangera ett möte mellan UD, IDEA och fastighetskontoret för att diskutera och sedermera teckna dessa avtal.

Avslutande synpunkter

Stadens politiska ledning är inte intresserad av att stödja IDEA genom en benefik hyresupplåtelse. Stadens upplåtelse till IDEA strider med all sannolikhet mot svensk lag. Att genom ett benefikt nyttjanderättsavtal ge bidrag på flera miljoner kronor om året på obestämd tid till en mellanstatlig organisation kan inte vara en uppgift för en svensk kommun. Enligt stadens beräkningar rör det sig om uteblivna hyresintäkterna på ca 4,3 miljoner kronor om året. Detta innebär att staden under de 13 år som IDEA nyttjat lokalerna på Strömsborg gått miste om en hyresintäkt på ca 55 miljoner kronor.

Upplåtelsen torde även strida mot EU:s statsstödsregler. Enligt dessa regler får medlemsländerna (gäller även kommuner) inte ge ut stöd till företag som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen inom EU. Detta gäller oavsett formen för stödet: subvention, skatterabatt, statliga garantier, m.m. EU-kommissionen kan medge undantag från förbudet om stödet har vissa positiva effekter, t.ex. av miljö- eller regionalpolitiska skäl. Något sådant undantag torde inte vara möjligt i detta fall.



Mot denna bakgrund har det under lång tid varit angeläget för staden att få till ett skriftligt avtal med en marknadsmässig hyra med IDEA. Eftersom IDEA har sin rättsliga immunitet är staden fortfarande beroende av deras goda vilja och fråntagen möjligheten till en rättslig process. Trots detta har fastighetskontoret - genom de förhandlingar som har genomförts under det senaste året på både politiker- och tjänstemannanivå - kommit en bra bit på väg mot ett för staden mer skäligt avtalsförhållande. I nuläget befinner sig staden i följande situation avseende upplåtelsen till IDEA på Strömsborg:

- Regeringen har i förhandlingar (ännu ej undertecknat avtal) accepterat att bidra med en skälig ersättning för IDEA:s nyttjande av Strömsborg. Ersättningen ska uppgå till 2 500 000 kronor per år och är indexreglerad. Därtill finns ett krav i avtalet att ersättningen ska omförhandlas vart femte år utifrån det då gällande marknadsläget för lokalhyresavtal i Stockholms innerstad.
- Fastighetskontoret har tagit fram ett nyttjanderättsavtal med IDEA (ännu ej undertecknat avtal). Det föreslagna avtalet utgår från det standardavtal som fastighetskontoret använder i andra upplåtelser av lokaler (Fastighetsägarnas standardavtal för lokaler 12B). Förhoppningen är att staden får en starkare och tydligare position som hyresvärd, då IDEA:s nyttjande finns nedtecknat i ett dokument som båda parter undertecknat. Därtill har regeringen lovat att verka för att IDEA uppfyller villkoren i nyttjanderättsavtalet. Om Internationella organisationer inte följer lagar och avtal i värdlandet är det nämligen kutym att UD:s protokoll går in och medlar och utövar påtryckningar.

SLUT