

Övrigt

En kommunstyrelseordförande har i ett yttrande till en domstol inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet

(Dnr 2159-2024)

Beslutet i korthet: En kommunmedlem överklagade kommunfullmäktiges beslut om att ett kommunalt bostadsbolag skulle förvärva vissa fastigheter. I ett yttrande till domstolen uttalade kommunstyrelsens ordförande bl.a. att det var helt emot den demokratiska grundtanken att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer skulle fördröjas eller oinmättgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande samt att överklagandet snarast var ett politiskt utspel.

Enligt JO har ordföranden genom formuleringarna uttryckt en bristande respekt för att klaganden använde sin rätt att få lagligheten av beslutet prövat och kritiserar ordföranden för att därigenom inte ha levt upp till kravet på saklighet i regeringsformen.

Anmälan

I en anmälan den 8 mars 2024 klagade AA på Kommunstyrelsen i Uppsala kommun och dess ordförande BB. Klagomålet gällde att BB på delegation från styrelsen yttrat sig i ett mål om laglighetsprövning vid Förvaltningsrätten i Uppsala och uttalat sig i strid med bl.a. objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. AA uppgav att det i yttrandet fördes fram bl.a. följande.

Klaganden har inte anfört några som helst giltiga grunder för sin talan. Överklagandet får betraktas som ett försök att fördröja och förhindra förvärven. Det är olyckligt, och helt emot den demokratiska grundtanken, att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer, ska fördröjas eller oinmättgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande. Klagandens ogrundade överklagande är snarast ett politiskt utspel.

Utredning

JO tog del av det aktuella yttrandet och begärde därefter att kommunstyrelsen skulle yttra sig över det AA förde fram i sin anmälan.

Kommunstyrelsen uppgav följande.

Bakgrund till ärendet

AA är förtroendevald i Uppsala kommun och är ordinarie ledamot i kommunfullmäktige i Uppsala. AA företräder Sverigedemokraterna. Partiet har under beredningen av det ärende som AA:s laglighetsprövning rör, motsatt sig bifall till ärendet. Under kommunfullmäktiges sammanträde har AA inte framställt något yrkande. Han har inte heller reserverat sig mot beslutet. Däremot har AA utnyttjat möjligheten att begära laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut och därvid hävdade att kommunfullmäktiges beslut är olagligt.

Kommunfullmäktiges i Uppsala beslut handlar om att kommunens helägda allmännyttiga bostadsbolag, Uppsalahem AB, beslutat förvärva fastigheter i två områden i Uppsala kommun, genom bolag. Ärendet har bedömts vara av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, varför ärendet slutligt har beslutats av kommunfullmäktige. Enligt det aktieöverlåtelseavtal som har tecknats av parterna går affären om intet om inte kommunfullmäktiges beslut fått laga kraft senast den 31 oktober 2024.

Medveten om de handläggningstider som föreligger vid laglighetsprövningar är Uppsala kommun angelägen om att få AA:s laglighetsprövning prövad så snart som möjligt. Uppsala kommun har begärt skyndsam handläggning av målet hos förvaltningsrätten. De yttranden som Uppsala kommun givit in i mål nr 1308-24 har, för att skynda på handläggningen av ärendet, beslutats genom ordförandebeslut av kommunstyrelsens ordförande.

Synpunkter från kommunstyrelsens ordförande

Det ärende som kommunfullmäktige fattat beslut i, vars beslut AA påstår är olagligt, är berett i ett antal olika kommunala organ. Beredning har skett av styrelsen i Uppsalahem AB, av styrelsen i Uppsala Stadshus AB (moderbolaget), i kommunstyrelsen samt slutligen i Uppsalas kommunfullmäktige. Ärendet är därmed synnerligen välberett och beslutandeprocessen har genomförts på det sätt som ska ske när det rör sig om ett ärende som avgöras i kommunfullmäktige.

I ärendets beredning har Uppsalahem AB tagit hjälp av väletablerade konsultföretag. Till detta kommer den beredning som skett inom kommunen, varvid bl.a. SKR:s vägledning om internräntenivån vid lån till kommunala bolag beaktats.

Att i ett sådant läge påstå att fullmäktiges beslut strider mot lag, vilket är budskapet i AA:s överklagande, är magstarkt, enligt min mening.

En kommun är en politiskt styrd organisation med allt vad det innebär, såsom att besluten som fattas, tas av förtroendevalda. Ibland får man inte gehör för sin uppfattning utan blir nedröstad. Man kan då reservera sig mot beslutet och man har dessutom möjlighet att skriva ett särskilt yttrande till protokollet. Dessa möjligheter har AA inte utnyttjat. Min uppfattning är att det, i ett ärende som är så väl berett, ska mycket till innan man påstår att beslutet är olagligt, vilket AA gör. Om bedömningen är att överklagandet saknar grund, eftersom det i överklagandet endast framförs påståenden och inga underlag presenteras som motbevisar kommunens bedömningar, måste det få uttryckas. Särskilt som den affärsuppgörelse som ärendet rör har en yttersta tidsgräns och går om intet om fullmäktiges beslut inte vunnit laga kraft senast den 31 oktober 2024.

Att överklagandet saknar grund kan förstås uttryckas på olika sätt men jag har inte uppfattningen att jag gått över gränsen för vad som får sägas om ett överklagande som saknar grund. Särskilt inte eftersom AA kan få "framgång" med sitt överklagande även om han inte fått rätt i sak, genom att tiden för ett lagakraftvunnet fullmäktigebeslut kan komma att passera, under den domstolsprocess han initierat.

AA har förstås rätt att som kommunmedlem begära laglighetsprövning av ett kommunalt beslut, men som förstås av ovan, menar jag att han ska göra det med en återhållsamhet eftersom han, såsom förtroendevald, är en del i den politiska processen och under denna getts möjlighet att göra sin röst hörd, direkt eller indirekt genom sitt parti. Jag menar att han inte beaktat denna återhållsamhet.

Kommunstyrelsens bedömning

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser kommunstyrelsen inte att formuleringarna i det yttrande som anmälan gäller, strider mot kraven på saktighet och opartiskhet i RF 1 kap. 9 §.

AA kommenterade kommunstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 27 februari 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur en myndighets eller en tjänstemans agerande har uppfattats är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, [2023, JUNO], s. 57.)

Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av ett kommunbeslut prövat genom att överklaga det till förvaltningsrätten (se 13 kap. 1 § kommunalagen).

Laglighetsprövningsinstitutet värnar om den lokala demokratin och den kommunala självstyrelsen. Grundtanken är att alla medlemmar i en kommun är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. (Se prop. 2016/17:171 s. 252.)

Bedömning

Som part i ett mål om laglighetsprövning får kommunen självklart argumentera för sin ståndpunkt och bemöta det klaganden fört fram. Kommunen måste dock alltid förhålla sig sakligt.

Det aktuella yttrandet till domstolen upprättades av ordföranden BB på kommunstyrelsens vägnar. Han uttalade där att det var olyckligt och helt emot den demokratiska grundtanken att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer skulle fördröjas eller omintetgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande. Han förde också fram att AA:s överklagande snarast var ett politiskt utspel.

Jag noterar att BB även i sina synpunkter i kommunstyrelsens yttrande till JO gett uttryck för en liknande hållning.

Formuleringarna i yttrandet till domstolen kan inte förstås på något annat sätt än att BB, i egenskap av ordförande i kommunstyrelsen, uttryckte en bristande respekt för att AA ville få lagligheten av beslutet prövat. Det förhållandet att AA är ledamot av kommunfullmäktige och, enligt vad som anges i yttrandet till JO, var med vid beslutet har inte inneburit någon begränsning i hans lagstadgade rätt som kommunmedlem att överklaga.

BB har således inte levt upp till kravet på saklighet och han kritiseras för det.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalande eller åtgärd från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Cecilia Melander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En kommunstyrelseordförande har i strid med kravet på saklighet i regeringsformen kontaktat en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken

(Dnr 2257-2025)

Beslutet i korthet: En kommunstyrelseordförande kontaktade via mejl en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken. Kontakten resulterade i att listan skulle tas ned. Ordföranden har uppgett att han skickade mejlet som privatperson.

JO uttalar att ordföranden har en betydelsefull position och han kan förväntas vara väl känd i kommunen. När han agerar som privatperson är det därför särskilt viktigt att han försäkrar sig om att hans handlande inte kan uppfattas på något annat sätt.

JO konstaterar att ordföranden skickade meddelandet från sin tjänstemejl under kontorstid och att det rörde en fråga som var aktuell i kommunen. Mejlet innehöll inga upplysningar eller förbehåll om att ordföranden skrev som privatperson. Meddelandet måste därför anses ha skickats i tjänsten. Syftet med meddelandet kan inte förstås på något annat sätt än som en uppmaning att ta ned listan.

JO anser att ordföranden agerat olämpligt och i strid med kravet på saklighet i regeringsformen och kritiserar honom för det.

I ett beslut den 29 oktober 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bakgrund och initiativ

I början av 2025 förekom det i media och i flera klagomålsärenden till JO uppgifter om att AA, som är ordförande i Kommunstyrelsen i Haninge kommun, via sin tjänstemejl hade kontaktat en butiksansvarig och uppmärksammat denne på en protestlista på butikens föreningstavla. Kontakten ska ha resulterat i att listan togs ned.

Enligt de framkomna uppgifterna gällde protestlistan frågan om nedläggning av en skola i kommunen och listan hade satts upp på tavlan inför att grundskolenämnden skulle fatta ett inriktningsbeslut gällande skolans framtid.

JO fick del av följande mejlkonversation mellan AA och den butiksansvarige (i JO:s beslut benämnd NN). Meddelandena skickades måndagen den 20 januari 2025 mellan kl. 14:00 och 15:00.

AA skrev följande till NN.

Hej, ... [*NN:s förnamn*]. Jag såg att de hade satt upp ett upprop mot nedläggning av en skola på er föreningsanslagstavla. /... [*AA:s förnamn*]

NN svarade följande.

Ok, tack. Det tar vi ned. Inte syftet med en föreningstavla. MVH ... [*NN:s för- och efternamn*]

AA svarade.

Tack!

Med anledning av det som kom fram beslutade jag att i ett initiativärende utreda de närmare omständigheterna kring kontakten.

Utredning

JO begärde att kommunstyrelsen skulle göra en utredning och besvara vissa frågor. Kommunstyrelsen uppmanades även att redovisa sin bedömning av det som kom fram.

Av kommunstyrelsens yttrande framgick bl.a. följande.

Upplysningar från [AA]

Kommunstyrelsen har, genom dess förvaltning, inhämtat upplysningar från [AA] om det aktuella ärendet.

[AA] bekräftar att den mejlkonversation som finns med som underlag till JO:s remiss har ägt rum. [AA] har inte haft några andra kontakter med den externa aktören i ärendet. [AA] har i övrigt lämnat följande upplysningar.

[AA] har skickat mejlet i egenskap av privatperson och det är därför enbart signerat med förnamn. Det utgår därmed inte från uppdraget som kommunstyrelsens ordförande. [AA] har noterat ett upprop mot nedläggning av en skola på butikens föreningstavla. Det är den externa aktören, efter att ha uppmärksammats av [AA], som själv anger att listan ska tas ned från tavlan.

Kommunstyrelsens bedömning

Kommunstyrelsen kan konstatera att mejlet till den externa aktören har skickats från ett av Haninge kommun utfärdat mejlkonto. Genom att använda den kommunala mejladressen för privat kommunikation har [AA] agerat oförsiktigt, då det inte går att utesluta att mottagaren uppfattat att mejlet har skickats inom det kommunala uppdraget. Detta gäller trots att mejlet enbart har signerats med förnamn, då det kan antas att den externa aktören är medveten om [AA:s] uppdrag som kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelsen konstaterar att det är av vikt att mejl skickade från av kommunen utfärdade mejlkonton av mottagare kan förväntas ske på Haninge kommuns vägnar och inom avsändarens kommunala uppdrag. Den egna yttrandefriheten får uttryckas i privata kommunikationskanaler.

I det aktuella fallet noterar kommunstyrelsen att mejlet som [AA] har skickat enbart är en upplysning om att det sitter en lista uppsatt på en föreningstavla. Det är den externa aktören själv som anger att listan ska tas ned, då den är i strid med föreningstavlans syfte. Kommunstyrelsen kan därför inte bedöma om den externa aktören har uppfattat mejlet som ett försök till påverkan.

[AA] har tagit del av detta remissvar.

Bedömning

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur en myndighets eller en tjänstemans agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och

opartiskhet inte iakttagits är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2023, JUNO], s. 57.)

Som ordförande i kommunstyrelsen har AA en betydelsefull position och han kan förväntas vara väl känd i kommunen. När han agerar som privatperson är det därför särskilt viktigt att han försäkrar sig om att hans handlande inte kan uppfattas på något annat sätt (se JO 2014/15 s. 672, dnr 4087-2013).

AA skickade meddelandet om protestlistan från sin tjänstemejl under kontorstid. Det rörde en fråga som var aktuell i kommunen och där ett beslut var nära förestående. Mejlet innehöll inga upplysningar eller förbehåll om att AA inte skrev i tjänsten. Även om AA i yttrandet till JO uppgett att han agerat som privatperson medför de nu redovisade omständigheterna att AA måste anses ha skickat meddelandet i sin egenskap av ordförande i kommunstyrelsen. Det förhållandet att AA endast använde sitt förnamn som signatur förändrar inte den bedömningen.

Meddelandet innehåller visserligen ingen uttrycklig uppmaning att ta ned protestlistan från föreningstavlan. Sammanhanget var dock sådant att det är svårt att förstå syftet på något annat sätt. Att detta också skulle ha varit AA:s avsikt förstärks av att han uttryckte sitt tack för beskedet att listan skulle tas ned.

Det var olämpligt att AA skickade meddelandet och han har därigenom agerat i strid med kravet på saklighet i regeringsformen. För detta förtjänar AA kritik.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Cecilia Melander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.