

Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: Nyköpings kommun nekade partiet Alternativ för Sverige att hyra en lokal av kommunen med hänvisning till kommunens regler för lokalbokning. En företrädare för partiet efterfrågade vid upprepade tillfällen en mer utförlig motivering till varför man inte fick hyra en lokal, men utan att få det. JO konstaterar att det är först i yttrandena till JO som kommunen presenterade sina närmare skäl till varför partiet inte fick hyra en lokal (risk för ordningsstörningar). Enligt JO borde kommunen ha gett företrädaren en motivering när han frågade efter det.

Det förhållandet att kommunen först i yttrandena till JO uppgav de närmare skälen till varför partiet nekades uthyrning kan enligt JO uppfattas som att kommunen vid tidpunkten för sitt besked till partiet inte hade gjort några sådana överväganden eller att kommunens ställningstagande i själva verket vilade på någon annan grund. Hänvisningen endast till risken för ordningsstörningar framstår enligt JO som en efterhandskonstruktion.

JO konstaterar att kommunens hantering av partiets förfrågan inte har levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun kritiserar för det och för den bristande motiveringen i svaret till partiet.

I beslutet gör JO även uttalanden om huruvida en viss klausul i uthyrningsreglerna är förenlig med regeringsformens objektivitetsprincip.

Bakgrund

Det politiska partiet Alternativ för Sverige (AfS) gjorde under hösten 2020 en förfrågan om att få hyra en lokal av Nyköpings kommun, lokalbokningen, för att hålla ett medlemsmöte. Kommunen nekade partiet att hyra lokal med hänvisning till punkterna 15 och 18 i Regler för uthyrning via lokalbokningen – hyresgästens ansvar (KFN18/10) som Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun beslutat om.

Punkterna 15 och 18 i reglerna har följande innehåll:

15. Nyköpings kommun hyr inte ut till någon förening, enskild etc, om uthyrningen kan befaras medföra störning av ordning eller innebära förekomst av olaglig verksamhet.

18. Det är inte tillåtet att hålla möten/aktiviteter som tar avstånd från eller motverkar demokratiska värderingar eller som i övrigt strider mot kommunens policy i principiella frågor som bygger på delaktighet, jämställdhet, mångfald och integration.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 februari 2021 förde AA, som är företrädare för AfS, fram klagomål mot Nyköpings kommun där han ifrågasatte kommunens hantering av partiets förfrågan. Han uppgav bl.a. följande.

Kommunen har, trots att han efterfrågat ett förtydligande, inte förklarat på vilket sätt de aktuella punkterna i reglerna för uthyrning skulle vara tillämpliga på partiet. En uppfattning om tillämpligheten kan inte baseras på enskilda tjänstemäns lösa tyckande utan måste föregås av någon typ av utredning som rimligen ska dokumenteras. AA ifrågasatte om det är förenligt med likställighetsprincipen i kommunallagen att formulera en uthyrningsregel som kommunen gjort i punkten 18 i reglerna för uthyrning.

Till anmälan bifogade AA mejlkonversationer med kommunen efter att partiet den 20 oktober 2020 fått besked om att de inte fick hyra någon lokal.

Utredning

JO hämtade in handlingar från kommunen. Därefter uppmanade JO Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun att yttra sig över anmälan, särskilt i förhållande till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), enligt vilken förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Nämnden yttrade sig till JO första gången den 27 april 2021.

Nämnden anförde sammanfattningsvis följande om hanteringen av AfS:s förfrågan och vilka överväganden som gjordes för att neka till uthyrningen.

Efter samråd med en sakkunnig tjänsteman på kultur- och fritidsnämnden nekades partiet att hyra lokal. De överväganden som låg till grund för beslutet var en oro för att lokalen riskerade att fara illa på så sätt att mycket folk kunde samlas i och utanför med hög risk för störande av ordning samt att lokalen skulle utsättas för skadegörelse. När AfS tidigare hållit ett offentligt möte var det väldigt nära upplopp i centrala Nyköping. När partiet vid ett senare tillfälle genomförde ett möte organiserade flera föreningar alternativa aktiviteter för att oroligheter inte skulle bryta ut. Det föll väl ut den gången, men bedömningen nu var att kommunen inte kunde säkerställa att det lokala föreningslivet på motsvarande sätt skulle kunna genomföra de alternativa aktiviteter som kommunen bedömde nödvändiga för upprätthållande av ordningen.

Vidare anförde nämnden sammanfattningsvis följande om hur hanteringen förhåller sig till bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Lokaluthyrningen i Nyköpings kommun är ingen myndighetsutövning utan en verksamhet som har till uppgift att hyra ut lokaler. Kultur- och fritidsnämnden har antagit regler för lokaluthyrningen för att ge verksamheten ett stöd i den dagliga verksamheten, dvs. att hyra ut lokaler. Reglerna är bl.a. ett stöd i förhållande till bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF.

I förarbetet med den senaste revideringen av aktuella regler för uthyrning tog kommunen avstamp, särskilt i fråga om punkterna 15 och 18, i de råd som getts av Sveriges Kommuner och Regioner. Kommunallagen kräver att en kommun ska behandla sina invånare lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunen har därför, via kultur- och fritidsnämnden, upprättat riktlinjer om vad som ska gälla vid all uthyrning och upplåtelse, så att alla potentiella användare behandlas lika.

Mot bakgrund av att nämnden i sitt första yttrande endast redovisade sina överväganden i fråga om punkten 15 och inte även punkten 18 uppmanade JO nämnden att lämna in ett kompletterande yttrande.

I ett kompletterande yttrande till JO den 11 juni 2021 anförde nämnden att övervägandena för att neka AfS att hyra lokal enbart grundat sig i punkten 15 i reglerna för lokalbokningen. Att kommunen vid sin återkoppling till partiet den 20 oktober 2020 även hänvisade till punkten 18 var missvisande eftersom det var punkten 15 som åsyftades.

AA kommenterade nämndens yttranden.

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet (se 2 kap. 1 § första stycket 1 RF). Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för yttrandefriheten. I artikel 10 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip. Den innebär bl.a. att en enskild inte får särbehandlas på grund av personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras och nationalitet, om det inte finns rättsligt stöd för det.

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 myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2019, JUNO], s. 54 f. och JO 2021/22 s. 402, dnr 3718-2020 m.fl.)

Objektivitetsprincipen gäller generellt, dvs. vid både myndighetsutövning och annat beslutsfattande samt vid s.k. faktiskt handlande.

Enligt den kommunala likställighetsprincipen, som har beröringspunkter med objektivitetsprincipen, ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (se 2 kap. 3 § kommunallagen). Utgångspunkten är följaktligen att kommunmedlemmarna ska vara likställda gentemot kommunen när det gäller såväl rättigheter som skyldigheter och att en kommunmedlem inte får gynnas eller missgynnas i förhållande till någon annan. (Se Bohlin, Kommunalrättens grunder, sjunde uppl. s. 141 och prop. 1990/91:117 s. 149 f.)

Likställighetsprincipen är ett utflöde om en tanke om ekonomisk rättvisa där kommunmedlemmarna ska komma i åtnjutande av de gemensamma resurserna på ett rimligt rättvist sätt. Principen anses därför ha störst betydelse vid fastställande av avgifter och taxor men kan givetvis ha relevans också för andra förhållanden. (Se Madell och Lundin, Kommunallagen, [24 feb. 2022, JUNO], kommentaren till 2 kap. 3 § och Höök, Kommunallag [2017:725] 2 kap. 3 §, Lexino 2022-08-04 [JUNO] samt t.ex. RÅ 1998 not. 80.)

Bedömning

Kommunen borde ha motiverat sitt ställningstagande

Av utredningen framgår att AA vid upprepade tillfällen efterfrågade en mer utförlig motivering av på vilket sätt AfS inte lever upp till punkterna 15 och 18 i reglerna för lokalbokningen, men utan att få det. Kommunen har i den efterföljande mejlkonversationen enbart upprepat hänvisningen till innehållet i aktuella regler.

Enligt vad som kommit fram har kommunen först i sitt yttrande till JO redovisat sina närmare överväganden och angett vilka egentliga skäl man grundat sitt ställningstagande på. Det är inte godtagbart. Kommunen borde ha gett AA en utförligare motivering när han frågade efter det. Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun, som ansvarar för lokalbokningen, kritiserar för detta.

Kommunens hantering av AfS:s förfrågan var inte objektiv

I den mejlkonversation som kommunen hade med AA hänvisade man vid tre tillfällen till både punkten 15 och punkten 18 i reglerna för lokalbokningen för att neka uthyrningen. I sitt kompletterande yttrande till JO, som begärdes in eftersom kommunen i det första yttrandet endast redovisat sina överväganden i fråga om punkten 15, uppgav kommunen att man enbart grundat sig på punkten 15. Det förhållandet att kommunen vid sin återkoppling till partiet den 20 oktober 2020 även hänvisade till punkten 18 var enligt kommunen

missvisande eftersom det var punkten 15 som åsyftades, dvs. risken för ordningsstörningar.

Det är alltså först i yttrandena till JO som kommunen presenterade sina närmare skäl till varför AfS inte fick hyra en lokal. Detta kan uppfattas som att kommunen vid tidpunkten för sitt besked till partiet inte hade gjort några sådana överväganden eller att kommunens ställningstagande i själva verket vilade på någon annan grund än den som redovisats till JO. Vidare har kommunen inte redovisat på vilket sätt hänvisningen till punkten 18 var missvisande eller förklarat varför det dröjde till dess att JO begärde in ett kompletterande yttrande innan kommunen nämnde att man aldrig avsett att hänvisa till punkten 18. Mot den redovisade bakgrunden framstår kommunens uppgift att det endast var risken för ordningsstörning som var orsaken till att AfS inte fick hyra någon lokal som en efterhandskonstruktion.

Kommunens hantering av AfS:s förfrågan har inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden kritiserar för detta.

Punkten 18 i kommunens regler för uthyrning av lokaler

AA har med hänvisning till likställighetsprincipen i kommunallagen ifrågasatt den typ av riktlinjer som ställs upp i punkten 18 i kommunens regler för uthyrning. Klausulen innehåller ett förbud mot att ge uttryck för vissa åsikter vid användningen av den hyrda lokalen.

Det är ett grundläggande krav att regler och riktlinjer som en kommun eller en annan myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen som följer av 1 kap. 9 § RF. Utan stöd i lag är det som utgångspunkt i strid med objektivitetsprincipen om en myndighet grundar ett beslut, eller något annat ställningstagande, enbart på de åsikter som någon ger – eller förväntas ge – uttryck för. Det är inte heller förenligt med den i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF stadgade yttrandefriheten. (Se t.ex. RÅ 1991 ref. 21 och JO 2021/22 s. 650, dnr 1414-2019.)

Hänsyn till allmän ordning eller säkerhet kan dock vara godtagbart enligt objektivitetsprincipen för att exempelvis inte hyra ut en lokal. Innan en myndighet med hänvisning till sådana hänsyn nekar en uthyrning behöver den dock göra en noggrann prövning av vilka problem som kan befaras och vad som kan göras för att ändå möjliggöra ett genomförande. En hänvisning till ordnings- eller säkerhetsskäl får givetvis inte användas som svepskäl.

Jag utgår från att kommunen ser över reglerna för uthyrning i ljuset av vad jag nu fört fram.

Utöver detta har jag inte anledning att i det här ärendet göra några särskilda uttalanden om den till objektivitetsprincipen närliggande likställighetsprincipen.

Ärendet avslutas.