

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Kritik mot ordföranden i Kommunstyrelsen i Uppsala kommun för att i ett yttrande till en domstol inte ha levt upp till regeringsformens krav på saklighet

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 omintetgöras 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 omintetgöras 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 hävdat 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 skyndsamt 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 saklighet och opartiskhet i RF 1 kap. 9 §.

AA kommenterade kommunstyrelsens yttrande.

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 iaktta 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 § kommunallagen).

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 avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Cecilia Melander har föredragit ärendet och byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.