

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot ordföranden i Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun för att ha agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet

Beslutet i korthet: Ordföranden i Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun kritiseras för osakliga meddelanden på Messenger till ordföranden i en stiftelse.

Bakgrund och initiativ

I en artikel i tidningen Bohusläningen och i ett klagomålsärende till JO kom det fram uppgifter om att ordföranden i Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun, AA, hade kontaktat ordföranden i Stiftelsen Bohusläns museum, BB, i samband med en pågående diskussion mellan kommunen och museet om ansvarsfördelningen i en fastighetsfråga.

Enligt tidningsartikeln hade AA i meddelanden till BB på Messenger en onsdagskväll i maj 2025 skrivit följande.

”Hej”

”Är du medveten om att Bohusläns museum håller på att stämma Uddevalla kommun?”

”Lyckas ni med det konststycket så tänker jag att vi kan dra av det från de pengar som vi årligen betalar in till museet...”

I artikeln frågade journalisten varför AA skrivit att museet skulle stämma kommunen. AA svarade bl.a. att det var den information han fick då men att han senare kontrollerat det och att det inte var en stämning.

JO Per Lennerbrant beslutade att i ett särskilt ärende mot kommunstyrelsen inleda en utredning om de närmare omständigheterna kring denna information. Ärendet togs därefter över av mig.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun skulle göra en utredning och yttra sig över AA:s agerande och de uppgifter som kommit fram i tidningsartikeln. Kommunstyrelsen skulle särskilt beröra hur agerandet förhåller sig till det krav på saklighet och opartiskhet som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

Kommunstyrelsen förde fram bl.a. följande.

Bakomliggande omständigheter

Stiftelsen Bohusläns museum

Bohusläns museum är en stiftelse som bildades 1976 där Uddevalla kommun är stiftare tillsammans med Västra Götalandsregionen och Bohusläns Hembygdsförbund. [...]

I stiftelseurkunden har Uddevalla kommun och Västra Götalandsregionen förbundit sig att svara för de kostnader som erfordras för stiftelsens verksamhet.

Enligt ett avtal mellan Uddevalla kommun och Västra Götalandsregionen om finansiering av Stiftelsen Bohusläns museum 2016 betalar Uddevalla kommun årligen verksamhetsbidrag till stiftelsens budgetunderskott med 30 % . [– – –]

Tillståndsprocess i mark- och miljödomstolen

Oenighet har förelegat mellan Uddevalla kommun (nedan kommunen) och Stiftelsen Bohusläns museum (nedan stiftelsen) i ett mål om tillstånd enligt miljöbalken i mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt [– – –]

Delar av anläggningarna och åtgärderna berör stiftelsens fastighet ... och stiftelsen är en av sakägarna i tillståndsprocessen. [...]

Kontakter mellan parterna

Vid tiden för de aktuella meddelandena från kommunstyrelsens ordförande till museistiftelsens ordförande via Messenger pågick underhandskontakter mellan kommunen och stiftelsen i tillståndsprocessen vid mark- och miljödomstolen, huvudsakligen genom respektive parts ombud, med försök att hitta lösningar inför planerad huvudförhandling i målet [– – –]

Kommunens hållning i underhandskontakterna med stiftelsen var bl.a. att det inte är möjligt att på förhand förutse vilka eventuella skador som kan uppkomma av den tillståndssökta verksamheten eller hur dessa ska värderas i detta skede, utan att dessa frågor får hanteras på gängse sätt när projektet kommit längre och det är tydligt hur stiftelsens verksamhet kommer att påverkas. Med tanke på kommunens nära koppling till stiftelsen såsom stiftare var det även kommunens uppfattning att det borde finnas goda möjligheter att reglera detaljfrågorna i ett senare skede.

Den 28 maj 2025 meddelade stiftelsen per mail, både genom museichefen och sitt ombud, att stiftelsen tvingas förbereda och föra sin talan fullt ut vid den kommande huvudförhandlingen om inte stiftelsens förslag accepterades. Kommunen fick av ordalydelsen uppfattningen att stiftelsen vid huvudförhandlingen kunde komma att avstyrka tillstånd till ansökta åtgärder om inte stiftelsens förslag fullt ut godtogs, bl.a. om inte ersättning utlovades av kommunen till stiftelsen på förhand. [...]

Ansvarig chef på kommunens samhällsbyggnadsförvaltning informerade i detta läge kommunstyrelsens ordförande om den uppkomna situationen och kommunstyrelsens ordförande skickade de nu aktuella meddelandena.

– – –

Kommunstyrelsens bedömning

De meddelanden som skickats av kommunstyrelsens ordförande till museistiftelsens ordförande via Messenger på kvällen den 28 maj behöver läsas mot den ovan beskrivna bakgrunden.

För Uddevalla kommun är projektet ... en mycket angelägen satsning för stadens framtid.

Uddevalla kommuns och Stiftelsen Bohusläns museums olika uppfattningar i bl.a. skaderegleringsfrågan har lett till en mer utdragen och fördröjande process i den pågående prövningen i mark- och miljödomstolen.

Kommunen har som stiftare och finansiär av museet, dess bästa för ögonen och önskar att dess verksamhet ska störas så lite som möjligt av de tillståndssökta åtgärderna. [...]

Kommunen har också som stiftare ett ansvar för stiftelsens kostnader oavsett målets hantering i mark- och miljödomstolen. Stiftelsen är inte vinstdrivande, utan erhåller årlig förlusttäckning av stiftarna.

Mot denna bakgrund är det angeläget att en dialog kan föras och frågor kan hanteras mellan kommunen och stiftelsen för det gemensamma bästa utanför domstolsprocessen. Skäl har således funnits för kontakt mellan högst ansvariga politiker i kommunen och stiftelsen. För att skapa en bättre dialog hade uttryckssättet och formen kunnat vara annorlunda och hanterats i gängse kanaler.

Enligt kommunstyrelsens mening innebär meddelandena inte att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet överträtts.

Den berörda befattningshavaren har fått del av myndighetens remissvar.

Kommunstyrelsen gav även in en redogörelse från AA, där han sammanfattningsvis uppgav följande.

På kvällen den 28 maj 2025 fick han uppgift från kommunens samhällsbyggnadschef att museet avsåg att stämma kommunen. Samhällsbyggnadschefen berättade att museet vill ha en avtalsreglerad ekonomisk kompensation i förväg för de negativa konsekvenser för museets verksamhet som kan uppkomma av kommunens planerade åtgärder. AA agerade enligt ett etablerat arbetssätt utifrån den information han hade. Hans roll kräver att han har kommunikation utanför ordinarie arbetstid och han använder sig vanligtvis av olika formella och informella kommunikationskanaler. I efterhand noterade han att valet av kommunikationskanal fått betydelse och att informationen kunnat vara mer uttömmande. Mot bakgrund av att BB uppenbarligen var insatt i frågan torde meddelandets avsikt vara tydlig.

Bedömning

Av kommunstyrelsens remissvar framgår att kommunen vid det aktuella tillfället var part i ett mål där stiftelsen var sakägare och att underhandskontakter pågick i syfte att komma överens bl.a. vad avser en fråga om skadereglering inför huvudförhandlingen i målet. Mot den bakgrunden framstår det i och för sig inte som obefogat att AA, ordföranden i kommunstyrelsen, kontaktade BB, ordföranden i stiftelsen, rörande den uppkomna situationen.

Jag kan dock konstatera att AA i dessa kontakter hade att ta hänsyn till vad som föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse ska en företrädare för det allmänna i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

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. Hur myndighetens agerande kan uppfattas är också av betydelse.

Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2023, JUNO], s. 57, och t.ex. JO 2020/21 s. 353, dnr 2570-2018.)

Kravet på saklighet innebär att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn eller vara godtyckliga. Det innefattar också ett krav på ett korrekt bemötande. Frågan aktualiseras vanligen av det allmännas bemötande av en privatperson, exempelvis vid myndighetskontakter där en enskild vill få information eller råd. (Se t.ex. JO:s beslut den 20 mars 2026, dnr 3276-2025, JO 2016/17 s. 139, dnr 678-2015 samt bet. 2007/08:KU6 s. 14 f. och där gjorda hänvisningar.) Men även i andra situationer, som vid kontakter med en organisation eller en annan myndighet, medför kravet på saklighet att myndigheters företrädare måste uppträda korrekt.

AA:s formulering om avdrag från de pengar som kommunen årligen betalar in till museet gjordes i egenskap av företrädare för kommunstyrelsen och kunde lätt uppfattas som ett hot om utebliven finansiering om stiftelsen inte agerade som kommunen ville. För övrigt torde AA inte ha befogenhet att ensam besluta om en sådan åtgärd. Härtill kommer att hans påstående att museet höll på att stämma kommunen har visat sig vara felaktigt.

Oavsett vad syftet med AA:s meddelanden varit borde han därför inte ha uttryckt sig på detta sätt. Enligt min mening förstärker valet av kommunikationskanal bilden av bristande saklighet. Meddelandena är inte förenliga med regeringsformens krav på saklighet och AA ska därför kritiseras.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och tf. byråchefen Cecilia Melander har deltagit i beredningen.