

Företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande

Beslutet i korthet: En kommunal tjänsteman har på olika sätt verkat för att en part skulle återkalla ett överklagande i ett ärende där kommunen hade intresse av utgången. Agerandet har ansetts stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen, och tjänstemannen har kritiserats.

Bakgrund och utredning

I en anmälan mot exploateringschefen AA vid Tekniska nämnden i Lunds kommun anförde BB och CC följande.

Lunds kommun hade antagit en detaljplan som berörde deras tidigare fastighet S 32:27. Under planprocessen hade de uttryckt kritiska synpunkter. I januari 2007 blev de kontaktade av Lunds kommun. I ett brev anfördes bl.a. att kommunen var beredd att diskutera ett förvärv på marknadsmässiga villkor av deras fastighet. Skälet till detta angavs vara att de var kritiska till det pågående planarbetet. De ställde sig positiva till kommunens förslag.

Under förhandlingarna företrädde kommunen av exploateringschefen AA med biträde av en extern konsult. Under våren 2007 presenterade kommunen ett förslag till köpekontrakt som innehöll både köpeskilling och kostnadsersättning (ersättning för flyttkostnader). För sin giltighet förutsatte kontraktsförslaget att den aktuella detaljplanen skulle vinna laga kraft. Om den överklagades skulle köpekontraktet vara förfallet i sin helhet utan rätt till ersättning för någondera parten.

Något avtal träffades inte vid detta tillfälle. I stället fördes ytterligare samtal mellan dem och grannarna å ena sidan och kommunen å andra sidan. Vid dessa samtal indikerade kommunen att ytterligare ersättning skulle kunna utgå bl.a. om överlåtelseerna slutfördes snabbt och utan att detaljplanerna överklagades.

Den 25 april 2007 meddelade AA helt oväntat att förhandlingarna hade avbrutits och att någon kostnadsersättning inte längre kunde påräknas. Beskedet lämnades strax innan fristen för att överklaga detaljplanebesluten gick ut. De hade dittills i processen ställt in sig på att avstå från att överklaga men blev nu tvingade att under

tidspress överklaga besluten för att på så sätt inte helt förlora möjligheten att gå vidare med saken.

I december 2007 genomfördes till slut försäljningen av deras fastighet, dock utan att de fick någon kostnadsersättning. Det köpekontrakt som slutligen undertecknades innehöll inte något villkor innebärande att de skulle avstå från att överklaga. De ingick också ett hyresavtal med kommunen avseende deras fastighet.

Den 25 februari 2008 fick CC ett mail från AA. I mailet skrev AA bl.a. följande:

Miljödepartementet är nu i färd [med] att behandla besvären över de två Hasslandaplanerna. Enligt departementets anteckningar är du fortfarande klagande. Det skulle förenkla om du vill återta dina besvär och att återtaget är departementet till handa senaste den 10 mars.

Några dagar senare återkom AA per telefon. Kontentan av samtalet var att om överklagandena inte återkallades så skulle hyreskontraktet omedelbart sägas upp. Omedelbart efter samtalet mailade de AA och klargjorde hur de hade uppfattat samtalet: att han bedrev utpressning för att förmå dem att återkalla överklagandena. De återkallade inte överklagandena. Som ett svar på deras besked kom omedelbart en av AA undertecknad uppsägning av hyreskontraktet.

Tekniska nämnden i Lunds kommun anmodades att yttra sig, varvid nämnden anförde att den inte ansåg att ärendet hade handlagts felaktigt. Till sitt yttrande hade tekniska nämnden fogat ett yttrande från exploateringschefen AA, som uppgav bl.a. följande.

Kontraktsförslaget redovisades [under förhandlingarna] uttryckligen med syfte att de tre hushållen snabbt skulle få en inblick i vilka detaljer som skulle tas upp i ett eventuellt slutligt kontrakt och för att parterna skulle ha ett bra underlag att diskutera vidare utifrån och ta ställning till. Vi var också mycket tydliga i vårt budskap att en ersättning utöver värderingsnivån förutsatte att Regionfastigheter medverkade i finansieringen av förvärven. Jag förstår att vi startade en mental omställningsprocess bland de tre hushållen, och bland annat därför ansträngde vi oss i alla lägen att vara tydliga, dvs. det var ett erbjudande vi kom med, där erbjudandet/köpekontraktet såg något olikt ut beroende på de två parallellt löpande processerna – tiden för detaljplanerna och Regionfastigheters finansiella medverkan. [– – –]

Förvånade blev vi den dagen då ett kortfattat brev inkom från BB med en önskan om att få genomföra den affär som vi tidigare erbjudit. [...] Vi upprättade det slutliga kontraktet och diskuterade formerna för ett kort hyreskontrakt. Vid den tiden hade en kommunal verksamhet visat intresse av att ta fastigheten i anspråk så fort som möjligt för en evakuering på annat håll i staden. Vi anpassade tider och hyresnivå till detta. Affären genomfördes, och BB och CC blev våra hyresgäster för en kort tid.

Vi blev ånyo förvånade, när vi fick veta att BB och CC hade överklagat de två aktuella detaljplanerna i egenskap av kommunens hyresgäster. Vi tyckte att det rimmade illa med deras korttidskontrakt och vår beredvillighet att anpassa deras avflyttning till deras och inte kommunens primära önskan, men vi insåg att de troligen skulle betraktas som sakägare i planärendet. Efter överläggning med Miljödepartementet, beslöt jag att tillskriva CC och fråga om han/de möjligen kunde tänka sig att återta sina besvär (se bifogad kommunikation). [– – –]

Uppsägningen låg helt i linje med de underhandsbesked kommunen lämnat och motiverades av kommunens evakueringsbehov som nu var akut. Det tål att upprepas

att vi ansträngde oss särskilt och lyckades skjuta upp evakueringen ett antal veckor.
[---]

Jag har inte vid något tillfälle uttalat något som kunnat uppfattas som hot. Jag har inte vid något tillfälle sagt eller gjort något som kunnat uppfattas som utpressning. Jag har inte vid något tillfälle utställt falska löften. [...]

Till sitt yttrande hade tekniska nämnden även fogat ett meddelande daterat den 29 februari 2008 från tekniska förvaltningen, mark- och exploateringskontoret. Meddelandet – som är undertecknat av AA – är ställt till Miljödepartementet och innehåller bl.a. följande.

Vid en uppföljande telefonkontakt den 28/2 2008 med CC avvisades jag utan att få några som helst besked. CC bekräftade dock att han fått del av mitt mail.

Vägverket och Lunds kommun står beredda att genomföra de aktuella detaljplanerna. [...]

Av Miljödepartementets akter i ärendena framgick att AA den 22 och den 28 februari 2008 mailat till en tjänsteman vid Miljödepartementet och då uppehållit sig vid överklagandena från BB och CC. I mailet den 22 februari 2008 uppgav han följande.

Hej, här är litet dokument. Titta särskilt på avståendet av besittningsskyddet. Kan det räcka för att betrakta CC som ”ickebesvärsskydd”? Om inte, så ringer jag honom och frågar om han är beredd att återta, annars säger vi upp honom med tre månaders varsel. [...] Hör av dig.

I mailet den 28 februari 2008 uppgav AA följande.

Hej, nedan ser du det mail jag skickat till CC häromdan. Varken han eller hans hustru har återkommit. Jag ringde därför deras bostad för en kort stund sedan och fick tag på CC. Han hade läst mailet men vägrade besvara min fråga. Jag har heller inga förhoppningar att han återtar sin klagan.

Därför är jag mycket angelägen att förstå i vilken mån CC försvårar/kan försvåra/försinka din hantering av planärendena. Du nämnde ”garageproblemet”. Vi kan ju som fastighetsägare säga upp hyresavtalet för villkorsändring, innebärande att hyresgästen får tåla en förändrad, framtida infart.

Vänligen återkom. Om vi vill säga upp avtalet, bör det göras före månadsskiftet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

I 13 kap. plan- och bygglagen (1987:10) finns bestämmelser om överklagande.

Av 2 § första stycket och 4 § andra stycket följer att beslut av kommunfullmäktige att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan överklagas hos länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut i ett sådant ärende överklagas hos regeringen.

Rätten att överklaga kommunfullmäktiges beslut att t.ex. anta en detaljplan tillkommer – under de förutsättningar som anges i 5 § – bl.a. berörda hyresgäster (jfr RÅ 1994 ref 66).

I 8 § andra stycket anges bl.a. att den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan, på begäran av kommunen, förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att överklagandet inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Bedömning

Kommunfullmäktige i Lunds kommun beslutade den 29 mars 2007 att anta dels detaljplan för del av S 34:1 m.fl., dels detaljplan för Sydöstra vägen och Hasslanda företagsområde. BB och CC m.fl. överklagade besluten först hos Länsstyrelsen i Skåne län, som inte gjorde ändring, och sedan hos regeringen. Den 27 mars 2008 avslog regeringen överklagandena.

Ett detaljplanebeslut får som huvudregel inte genomföras förrän det vunnit laga kraft (jfr 13 kap. 8 § andra stycket plan- och bygglagen). I detta fall har detaljplanebesluten vunnit laga kraft först i och med att regeringen slutligt prövade överklagandena. Det är mot den bakgrunden uppenbart att kommunen haft ett starkt intresse av utgången av ärendena hos regeringen.

Under hösten 2007 överlät BB och CC sin bostadsfastighet till Lunds kommun. I samband med överlåtelsen tecknade parterna ett hyresavtal som gällde fr.o.m. den 27 november 2007 och tills vidare med en ömsesidig uppsägningstid om tre månader. Parterna träffade också en överenskommelse om avstående från besittningsskydd.

När överklagandena var föremål för behandling i högsta instans har AA den 25 februari 2008 mailat till BB och CC och tre dagar senare följt upp den kontakten med ett telefonsamtal. Kontakterna har avsett frågan om BB och CC ville återkalla överklagandena. Härefter har kommunen sagt upp hyresavtalet.

BB och CC har gjort gällande att uppsägningen har varit en repressalieliknande åtgärd på grund av att de inte återkallade sina överklaganden av detaljplanebesluten. I AA:s yttrande, som tekniska nämnden hänvisar till i remissvaret, anges att uppsägningen motiverades av kommunens evakueringsbehov. AA har också angett att han inte vid något tillfälle sagt eller gjort något som kan uppfattas som utpressning.

Det går inte att med säkerhet utreda vad som avhandlades vid det uppföljande telefonsamtalet från AA. Så mycket står dock klart att han några dagar tidigare i ett mail till BB och CC tagit upp frågan om de inte ville återkalla sina överklaganden. I mailet har han också lämnat detaljerade upplysningar om hur de i så fall skulle gå till väga och när de senast borde höra av sig till departementet.

En företrädare för en kommunal eller statlig myndighet bör allmänt sett vara mycket återhållsam med att ta kontakt med en enskild som är part i ett ärende där det allmänna, t.ex. en kommun, har intresse av utgången. Det får över huvud taget inte förekomma något som kan uppfattas som påtryckningar. Redan att väcka

frågan om den enskilde vill överväga att återkalla ett överklagande, utan att den enskilde gett anledning till det, måste anses olämpligt.

I detta fall har Lunds kommun haft ett intresse av att någon prövning av överklagandena inte skulle ske. AA har inte stannat vid att endast väcka frågan om BB och CC kunde tänka sig att återkalla sina överklaganden utan han har följt upp frågan med ett efterföljande telefonsamtal. Hans engagemang därvidlag återspeglas i korrespondensen med departementet. Situationen har även varit speciell såtillvida att BB och CC i egenskap av hyresgäster stod i ett beroendeförhållande till kommunen. Det finns inte något i utredningen som tyder på att BB och CC uttryckt en önskan att återkalla överklagandena. Tvärtom har de – trots det sätt på vilket de uppfattat AA:s avsikter – avvisat hans önskemål.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen iaktta saklighet och opartiskhet. Att en tjänsteman agerar på det sätt AA gjort står i klar strid med denna grundläggande regel. Han ska därför kritiseras.