

En kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning

Beslutet i korthet: Enligt kommunallagen ska en nämnds sammanträden i ärenden som rör myndighetsutövning alltid hållas inom stängda dörrar. Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun har trots detta behandlat ärenden av det slaget offentligt. Förfarandet – som beslutats mot bättre vetande – har föranlett allvarlig kritik.

Bakgrund och utredning

Den 22 januari 2009 beslutade Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun bl.a. att ett ärende om detaljplan för ett vindkraftverk skulle behandlas vid den offentliga delen av nämndens sammanträde. Beslutet hade föregåtts av att miljö- och stadsbyggnadschefen hade redogjort för förvaltningens uppfattning. Han hade därvid bl.a. uppgett att förvaltningen hade varit i kontakt med jurister vid Sveriges Kommuner och Landsting som varit av uppfattningen att det juridiskt sett var ”solklart” vad som gällde, nämligen att detaljplanearbete var myndighetsutövning. Han rekommenderade därför de ledamöter som inte ansåg att mötet skulle vara öppet under de delar som kunde anses som myndighetsutövning, att reservera sig mot beslutet. Nämndens majoritet, som ansåg att kommunallagen inte gav klara direktiv om vad som var myndighetsutövning i frågor om bl.a. detaljplaneärenden, beslutade dock att mötet skulle vara öppet vid behandlingen av det aktuella ärendet. Mot beslutet reserverade sig fyra ledamöter, som ansåg att det stred mot 6 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900), KL, att behandla myndighetsärende på den offentliga delen av sammanträdet. När nämnden därefter beslutade i ärendet reserverade sig de fyra ovan angivna ledamöterna.

Den 3 mars 2009 aktualiserades frågan återigen om huruvida detaljplaneärenden skulle behandlas vid den offentliga delen av miljö- och byggnadsnämndens sammanträde. Efter omröstning beslutade nämnden att så skulle ske. De som tidigare reserverat sig reserverade sig ånyo.

Vid nämndens sammanträde den 3 mars hade man även bjudit in AA, f.d. chefsjurist vid Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län, som informerade om offentliga sammanträden och myndighetsutövning. En promemoria upprättad av AA bifogades nämndens sammanträdesprotokoll. Av denna framgick bl.a. följande.

En detaljplan liksom andra rättsverkande planer reglerar markanvändningen inom planens område och innebär att rättigheter och skyldigheter bestäms för markägare och andra som berörs av planen. Ett detaljplaneärende innebär helt klart myndighetsutövning och skall alltså handläggas på sammanträde inom stängda dörrar. Det gäller inte endast själva antagandebeslutet utan även beredningsåtgärder som nämnden kan ha att ta ställning till. Vad som kan förefalla motsägelsefullt är att när kommunfullmäktige beslutar om antagande av en detaljplan skall däremot dess sammanträde inte ske inom stängda dörrar. Som framgått ovan är nämligen fullmäktiges sammanträden enligt huvudregeln offentliga. Olikheten är ologisk men ofrånkomlig på grund av den strikta regeln i 6 kap. 19 a § kommunallagen som för kommunens nämnder, utan undantag, föreskriver ”stängda dörrar” då det gäller myndighetsutövningsärenden.

I två anmälningar till JO den 20 februari och den 13 mars 2009 begärde BB, CC, DD och EE att JO skulle granska Miljö- och byggnadsnämndens handläggning av ärendena.

CC har därefter, den 7 april 2009, underrättat JO om att nämnden fortsatt att tillämpa det anmälda förfarandet.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun anmodades att yttra sig. Nämnden beslutade den 7 maj 2009 att ställa sig bakom ett förslag till yttrande som upprättats av nämndens ordförande FF och miljö- och stadsbyggnadschefen GG vilket sändes som svar till JO. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande (bilagor här utelämnade).

Nämnden anser det viktigt att den kommunala verksamheten präglas av öppenhet mot kommunmedlemmar och allmänhet. Detta är enligt nämndens mening särskilt angeläget när kommunens organ fattar beslut i viktiga miljö- och markanvändningsfrågor såsom t.ex. beslut om detaljplaner.

Innan nämnden vid sammanträdena den 22 januari och den 3 mars 2009 beslöt att handlägga ärenden om antagande av förslag till detaljplaner under den för allmänheten öppna delen av sammanträdena övervägde nämndenfrågan noga. Förvaltningen hade inför nämndens ställningstagande lagt fram ett beslutsunderlag. Av detta framgick visserligen att detaljplaneärenden var att betrakta som myndighetsutövning, något som alltså utesluter handläggning vid offentligt sammanträde. Nämnden anser emellertid att tillämpliga regler inte är entydiga. Vägledande rättsfall från senare tid tycks inte heller finnas. Det är också svårbegripligt varför kommunfullmäktiges sammanträden skall vara offentliga när detaljplaner beslutas, medan däremot det motsatta skullegälla när byggnadsnämnden beslutar i samma slags frågor. Nämnden har också noterat att man i ett par andra kommuner i Västsverige valt att handlägga detaljplaneärenden vid offentliga sammanträden med byggnadsnämnden.

Såsom framgår av bilagda protokoll är nämnden dock inte enig i sin uppfattning. Vid de båda sammanträdestillfällena reserverade sig fyra ledamöter mot att handläggningen skedde offentligt. Enligt reservanterna stred förfarandet mot regeln i 6 kap. 19 a § kommunallagen. Med hänsyn härtill och till vad som anförts ovan, ser nämnden fram mot ett klarläggande av JO.

Av utredningen framgår att nämndens beslut den 3 mars 2009 att behandla planärendena under den öppna delen av sammanträdet överklagades till Länsrätten i Göteborg genom begäran om laglighetsprövning. I en dom den 2 september 2009 fann länsrätten att planärenden hade sådana rättsverkningar att de fick anses innefatta myndighetsutövning. Domstolen konstaterade därför att nämndens beslut

att behandla planärendena under den öppna delen av sammanträdet stred mot bestämmelserna i 6 kap. 19 a § KL. Domstolen upphävde därför nämndens beslut i den frågan samt beslutet i ett av de enskilda ärendena. De övriga planärendena kunde inte bli föremål för laglighetsprövning, varför överklagandet avvisades i den delen. Efter att nämnden hade överklagat länsrättens dom fastställdes den av Kammarrätten i Göteborg den 18 november 2009. Kammarrättens dom överklagades till Regeringsrätten som den 25 mars 2010 ännu inte hade avgjort målet.

Rättslig reglering

Enligt 6 kap. 19 a § första stycket KL ska en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Nämnden får i och för sig besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har medgett det. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse ska en nämnds sammanträde dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som rör myndighetsutövning.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för det allmännas maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd till att bedriva viss verksamhet.

Bedömning

När en nämnd tar ställning till detaljplaner innebär det att den beslutar om rättigheter och skyldigheter för enskilda på ett sådant sätt att det är fråga om myndighetsutövning. Det finns i denna fråga inte utrymme för någon annan uppfattning än den länsrätten och kammarrätten har gett uttryck för i sina ovan refererade domar. Nämnden borde sålunda ha behandlat de nu berörda detaljplaneärendena inom stängda dörrar.

Man kan självfallet ha uppfattningen att tillämpningen av regler i enskilda fall ger otillfredsställande resultat, t.ex. från öppenhetssynpunkt. Allmänna åsikter av det slaget kan emellertid inte anföras som stöd för att bryta mot en entydig rättslig reglering. I detta fall har nämnden, genom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningens försorg, vid i vart fall två tillfällen fått information om regelverket. Informationen innefattade bedömningen att rättsläget var klart: detaljplanearbete är myndighetsutövning. Att under sådana förhållanden ändå behandla ärendena vid offentliga sammanträden är anmärkningsvärt.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lysekils kommun förtjänar allvarlig kritik för att ha satt sig över den rättsliga reglering som gäller för dess verksamhet.