YTTRANDE
2026-11-24

RS 2026–1055

Förvaltningsrätten i Stockholm
Avdelning 3
avd3.fst@dom.se

Yttrande i mål nr 23700-26 Rickard Wessman ./. Region Stockholm angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Med anledning av Förvaltningsrätten i Stockholms föreläggande daterat den 28 oktober 2026 inkommer Region Stockholm (”Regionen”) med följande yttrande.

Överklagat beslut

Den 19 oktober 2026 beslutade Mikael Sundesten, i egenskap av interrimsordförande/ålderspresident för regionfullmäktige i Region Stockholm, att ändra dag för regionfullmäktiges sammanträde från den 20 oktober 2026 till den 3 november 2026.

Av 2 § Arbetsordning för fullmäktige i Region Stockholm (RS 2020-0208) (”arbetsordningen”) följer att om det föreligger särskilda skäl, får ordföranden efter samråd med vice ordförandena ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Av 9 § arbetsordningen följer att år då allmänna val av ledamöter i regionfullmäktige har ägt rum tjänstgör som ordförande, intill dess val av fullmäktiges presidium förrättats, den som varit ledamot i fullmäktige längst tid – ålderspresidenten.

Av beslutet framgår att då inget nytt styre för Region Stockholm hade formerats vid tidpunkten för beslutet får det anses föreligga särskilda skäl för att ändra dagen för det första sammanträdet för det nyvalda regionfullmäktige. I avsaknad av valt presidium för fullmäktige har interimsordföranden/ålderspresidenten samrått med gruppledarna för fullmäktiges två största partier, dvs. Socialdemokraterna och Moderaterna.

Beslutet anslogs på Regionens anslagstavla den 19 oktober 2026. Skälet för att beslutet anslogs är att det följer av 2 § arbetsordningen att om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen för ett sammanträde ska ändras, låter ordföranden snarast underrätta varje ledamot och ersättare om beslutet. Uppgift om beslutet ska snarast tillkännages på regionens anslagstavla. Regionen har följt arbetsordningen genom att samma dag som beslutet fattades underrätta ledamöter och ersättare samt tillkännage beslutet på Regionens anslagstavla.

Klaganden har yrkat att förvaltningsrätten ska förelägga Region Stockholm att förutom beslutet i sin helhet, även ge in beslutsunderlaget och eventuell dokumentation från det genomförda samrådet. Något sådant beslutsunderlag eller dokumentation finns inte, eftersom det handlar om ett sådant beslut i procedurfrågor som inte behöver beredas i någon särskild ordning. Samrådet med gruppledarna har genomförts muntligt och någon dokumentation från samrådet finns inte. Anslagsbevis har lämnats in till domstolen.

Yrkanden och grunder

Yrkanden

1. Regionen yrkar i första hand att överklagandet avvisas, eftersom det överklagade beslutet inte är ett sådant beslut som får överklagas enligt 13 kap. 2 § kommunallagen (KL) och eftersom beslut som ordföranden fattar i olika procedurfrågor enligt praxis inte anses vara överklagbara.

2. Om överklagandet inte skulle avvisas yrkar Regionen att överklagandet avslås, eftersom klaganden inte har visat att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL.

3. För det fall domstolen skulle finna att beslutet är olagligt enligt någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § KL ska det ändå inte upphävas, eftersom det inte föreligger ett fel som har haft betydelse för ärendets utgång samt att beslutet har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden, enligt 13 kap. 9 § KL.

Grunder för yrkandena

1. En grundläggande förutsättning för en laglighetsprövning är att det föreligger ett kommunalt beslut. Förutsättningarna för vilka beslut som får överklagas finns i 13 kap. 2 § KL, där det bland annat framgår av första punkten att beslut av fullmäktige kan överklagas. I detta fall har beslutet inte fattats av fullmäktige utan av interimsordföranden/ålderspresidenten, som enligt 9 § arbetsordningen tjänstgör som ordförande intill dess val av fullmäktiges presidium förrättats.

   Klaganden gör gällande att beslutet vid tillämpningen av 13 kap. 2 § första punkten KL ska hänföras till fullmäktige. Regionen motsätter sig detta eftersom beslutet varken har fattats av fullmäktige eller med stöd av delegation från fullmäktige. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § KL delegera beslutanderätt till bland annat presidiet eller en ledamot. Någon motsvarande möjlighet för fullmäktige att delegera beslutanderätt till presidiet eller en ledamot finns inte. Det är därför inte fråga om ett beslut som har fattats på fullmäktiges vägnar. Beslutet har inte heller fattats av något annat av de övriga organ som anges i 13 kap. 2 § KL. Av detta skäl bör överklagandet avvisas.

   Av 2 § arbetsordningen följer att om det föreligger särskilda skäl, får ordföranden efter samråd med vice ordförandena ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Av 9 § arbetsordningen framgår att år då allmänna val av ledamöter i regionfullmäktige har ägt rum tjänstgör som ordförande, intill dess val av fullmäktiges presidium förrättats, den som varit ledamot i fullmäktige längst tid – ålderspresidenten. Dessa bestämmelser stämmer överens med det underlag för arbetsordning för fullmäktige som Sveriges kommuner och regioner (”SKR”) har tagit fram. Genom att föreslå dessa formuleringar får SKR anses tydligt ha tagit ställning till att det handlar om en procedurfråga eftersom fullmäktige inte enligt KL kan delegera till ordföranden.

   Beslut som ordföranden fattar i olika procedurfrågor (kallelse till sammanträden, protokollföring etc.) anses i princip inte överklagbara (se bl.a. SOU 1982:41 s. 88 f och Lena Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, sjunde upplagan, s. 556 f samt Kammarrättens i Göteborg beslut den 23 maj 2018 i mål nr 420-18). Ett överklagande av en sådan fråga bör därför avvisas.

   Ett beslut om att ändra datum för ett sammanträde kan jämföras med att kalla till ett sammanträde. Kallelse till sammanträden är något som SKR i sin lagkommentar till kommunallagen (Lena Dalman m.fl.) särskilt tar upp som exempel på ett beslut i en procedurfråga som inte ska anses överklagbart.

Av samtliga ovan anförda skäl anser Regionen att överklagandet ska avvisas.

2. Som framgått ovan anser Regionen att överklagandet ska avvisas, eftersom det inte är ett sådant kommunalt beslut som får överklagas. Beslutet har varken fattats av fullmäktige eller med stöd av delegation från fullmäktige. Om domstolen ändå skulle finna att beslutet kan prövas enligt 13 kap. 8 § KL anför Regionen följande. Regionen har inget att invända mot att överklagandet anses ha kommit in i rätt tid.

   Vid laglighetsprövning enligt KL är det den klagande som har att anföra på vilken grund det överklagade beslutet ska upphävas. Det är således klaganden som bestämmer ramen för förvaltningsrättens prövning och som ska visa att grund för upphävande föreligger.

   Inom ramen för en laglighetsprövning är det inte förvaltningsrättens uppgift att pröva beslutets lämplighet eller sakliga innehåll. Förvaltningsrätten ska endast pröva om beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL.

   Klaganden har till stöd för sin talan anfört att det överklagade beslutet inte fattats i laga ordning eller av behörig ämbetshavare, med hänvisning till 13 kap. 8 § första stycket 1 och 3 punkten KL. Gällande frågan om beslutet har kommit till på lagligt sätt enligt 13 kap. 8 § första stycket 1 punkten vill Regionen framföra följande.

   Klaganden anför att beslutet saknar stöd i arbetsordningen. Enligt Regionens mening finns stöd för beslutet i lag och i arbetsordningen. Enligt 5 kap. 12 § KL bestämmer fullmäktige när ordinarie sammanträden ska hållas. Av 5 kap. 72 § KL framgår att i arbetsordningen ska regleras bland annat när sammanträden ska hållas, 1 stycket 2 punkten, och vem som ska föra ordet tills ordförande utsetts, 1 stycket 5 punkten. Av Tom Madell m.fl, Kommunallagen, en kommentar, tredje upplagan, s. 178, framgår att KL innehåller relativt få procedurregler. Fullmäktige har alltså stor frihet att bestämma vad som ska gälla i olika avseenden.

   Fullmäktige har reglerat detta i arbetsordningen enligt följande. I 2 § arbetsordningen anges att om det föreligger särskilda skäl, får ordföranden efter samråd med vice ordförandena ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Av 9 § arbetsordningen framgår att år då allmänna val av ledamöter i regionfullmäktige har ägt rum tjänstgör som ordförande, intill dess val av fullmäktiges presidium förrättats, den som varit ledamot i fullmäktige längst tid – ålderspresidenten.

   I sin argumentation för att beslutet saknar stöd i arbetsordningen anför Klaganden bland annat att ålderspresidenten har samrått med en annan krets än den som arbetsordningen föreskriver i 2 §, inte att samrådet måste utmynna i samtycke. Eftersom en förste och andre vice ordförande för fullmäktige (som tillsammans med ordföranden utgör fullmäktiges presidium) ännu inte var valda vid tidpunkten då beslutet fattades har ålderspresidenten istället samrått med gruppledarna för fullmäktiges två största partier, dvs. Socialdemokraterna och Moderaterna. Regionens inställning är att bestämmelsen i 2 § i arbetsordningen bör kunna tolkas så att i en situation där val av fullmäktiges presidium ännu inte har hållits kan samråd ske med andra representanter för de partier som har flest mandat i fullmäktige. Presidiet består i regel av en ordförande från det största partiet i styret i fullmäktige, en förste vice ordförande från det största partiet i oppositionen och en andre vice ordförande från ett annat parti i styret.

   Syftet med det samråd som ska ske enligt 9 § i arbetsordningen är att synpunkter ska inhämtas från företrädare för partier som företräder både styret och oppositionen i fullmäktige. Som Klaganden har anfört måste ett samråd inte utmynna i ett samtycke till det föreslagna beslutet. Genom att ålderspresidenten samrådde med gruppledarna för de

två största partierna, varav det ena hör till nuvarande styre för Region Stockholm och det andra hör till oppositionen, bör syftet med samrådet kunna anses ha uppfyllts.

Även om samråd inte har skett med den krets som anges i 2 § i arbetsordningen får detta anses vara en mindre avvikelse från arbetsordningen som inte påverkat utgången av beslutet. Det finns exempel i praxis som visar att sådana avvikelser från kommunala arbetsordningar kan tillåtas, (jfr. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2009-06-02, Mål nr 2254-08). Syftet med bestämmelsen har uppfyllts genom att samråd skett med gruppledarna och det skulle därför vara fråga om en sådan avvikelse som kan tillåtas.

Gällande vad Klaganden anfört om att beslutet inte har fattats av en behörig ämbetshavare vill Regionen framföra följande.

Enligt 13 kap. 8 § 1 stycket 3 punkten KL ska ett beslut upphävas om det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det. Klaganden gör gällande att ålderspresidentens övergångsfunktion enligt 9 § arbetsordningen inte omfattar en självständig befogenhet att skjuta upp det sammanträde där ett valt presidium ska utses. Regionens inställning är att bestämmelserna i 2 § och 9 § i arbetsordningen tillsammans ger stöd för att ålderspresidenten kan ändra datum för sammanträdet. Enligt 9 § tjänstgör ålderspresidenten som ordförande intill dess val av fullmäktiges presidium förrättats. Det finns ingen bestämmelse i arbetsordningen som begränsar ålderspresidentens möjlighet att utföra de uppgifter som normalt ankommer på ordföranden. Arbetsordningen, som i detta avseende stämmer överens med SKR:s underlag för arbetsordning för fullmäktige, måste därför tolkas så att ålderspresidenten i samtliga situationer har rätt att utföra samma uppgifter som en ordinarie ordförande skulle ha haft.

Om ålderspresidenten inte skulle kunna ändra datum för ett sammanträde innan sammanträdet har inletts, skulle det innebära att det aldrig skulle vara möjligt att ändra datum för fullmäktiges första sammanträde efter att val har genomförts och innan en ordförande har valts. En sådan konsekvens framstår som orimlig.

Klaganden anför att det överklagade beslutet innebär en ändring av ett tidigare beslut av fullmäktige. Genom att fastställa arbetsordningen har fullmäktige emellertid gett ordföranden möjlighet att ändra sammanträdesdatum i enlighet med bestämmelsen i 2 §. Möjligheten för ordföranden att ändra datum för ett sammanträde har införts i arbetsordningen just för att möjliggöra att detta ska kunna ske innan sammanträdet har inletts. Av kommentaren till 9 § i arbetsordningen framgår att ordförandens rätt att ställa in sammanträden och att ändra tiden eller dagen för ett sammanträde gäller endast innan sammanträdet inletts. När sammanträdet väl har inletts beslutar fullmäktige om detta och då finns också fullmäktige på plats vilket är en helt annan situation.

Gällande vad Klaganden anfört om att beslutet fattades innan sammanträdet inletts och att fullmäktige därför inte gavs möjlighet att själv pröva eller rätta beslutet innan det fick verkan, menar Regionen att det vore orimligt om det skulle krävas att fullmäktige skulle sammanträda endast för att ta ställning till att ändra datum för ett sammanträde. Sammanträdet flyttades för att det fanns särskilda skäl för att inte ha sammanträdet på utsatt dag. Själva syftet med att ändra datumet skulle därmed gå om intet om fullmäktige skulle behöva sammankallas för att ändra datumet.

Av beslutet framgår att då inget nytt styre för Region Stockholm hade formerats vid tidpunkten för beslutet har det ansetts föreligga särskilda skäl för att ändra dagen för det första sammanträdet för det nyvalda regionfullmäktige. Eftersom fullmäktige inte har gett någon vägledning för vad som utgör särskilda skäl får ordföranden anses ha getts ett stort bedömningsutrymme gällande vad som utgör just särskilda skäl i det enskilda

fallet. Inte heller SKR har gett någon sådan vägledning i sitt underlag för arbetsordning. Vad Klaganden har anfört gällande skälen för beslutet är snarare en fråga om beslutets lämplighet eller sakliga innehåll än om beslutets laglighet.Det är inte förvaltningsrättens uppgift att pröva beslutets lämplighet eller sakliga innehåll avseende vad som ska utgöra särskilda skäl inom ramen för en laglighetsprövning.

Vad Klaganden har anfört kan sammanfattningsvis inte medföra att det överklagade beslutet ska upphävas så som olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL.

3. För det fall att domstolen ändå skulle finna att beslutet skulle vara olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL ska det ändå inte upphävas, eftersom det inte föreligger ett fel som har haft betydelse för ärendets utgång. Som redogjorts för ovan skulle den eventuella mindre avvikelse som gjorts från arbetsordningen i fråga om samråd inte ha haft betydelse för ärendets utgång, eftersom ett samråd inte behöver utmynna i ett samtycke för att en ändring av sammanträdesdatumet ska kunna genomföras.

   Fullmäktige höll sammanträde den 3 november 2026, i enlighet med ålderspresidentens beslut om ändrat datum för sammanträdet. Beslutet behöver därför inte upphävas, eftersom det förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden, enligt 13 kap. 9 § KL.

   Av regionfullmäktiges protokoll för sammanträdet den 3 november 2026 framgår att fullmäktige beslutade att sammanträdet hade tillkännagivits i laga ordning. Endast två partier deltog inte i beslutet och framförde via en protokollsanteckning att flytten av datum för sammanträde från den 20 oktober till den 3 november saknade stöd i arbetsordningen och åsidosatte fullmäktiges beslut från den 10 juni 2025. Majoriteten i regionfullmäktige får därmed anses stå bakom flytten av datum för sammanträdet.

Bilaga

1. Protokollsutdrag § 277 regionfullmäktiges sammanträde 3 november 2026