

HFD 2016 ref. 54

Kommunfullmäktiges beslut att återkalla samtliga förtroendevaldas uppdrag vid förändringar i nämndorganisationen omfattar även kommunstyrelsen. Laglighetsprövning enligt kommunallagen.

4 kap. 10 a § kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 1 juli 2016 följande dom (mål nr 512-15).

Bakgrund

Den 24 september 2012 beslutade fullmäktige i Västerviks kommun om en förändrad nämndorganisation som bl.a. innebar att uppdragen för samtliga förtroendevalda i flera nämnder inklusive kommunstyrelsen skulle återkallas från den 1 oktober 2012. Nya ledamöter, ersättare och presidier i styrelsen och nämnderna skulle utses från den 1 oktober 2012 till och med mandatperiodens utgång den 31 december 2014.

Enligt kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen.

Beslutet överklagades av I.W. som anförde att det saknas stöd i kommunallagen för att återkalla uppdragen för förtroendevalda i kommunstyrelsen. Förvaltningsrätten fann att regleringen i kommunallagen fick anses oklar och att det inte gick att utsluta att även styrelsen omfattas av reglerna. Den inkonsekvens som skulle bli fallet om en förändring av nämndorganisationen genomförs utan att omfatta styrelsen borde enligt förvaltningsrätten beaktas. Beslutet ansågs vara lagligt och överklagandet avslogs.

I.W. överklagade och kammarrätten uttalade i det nu överklagade avgörandet bl.a. följande. Möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen har en nära koppling till bestämmelsen i 6 kap. 13 § kommunallagen, i vilken anges att fullmäktige bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen. Vidare är styrelsen till skillnad från övriga nämnder obligatorisk och dess mandattid är reglerad i 6 kap. 12 §. Mot bakgrund av det anförda kan möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd i en situation som den nu aktuella inte anses innefatta en möjlighet att återkalla även uppdragen för samtliga förtroendevalda i styrelsen. Överklagandet bifölls och kommunens beslut upphävdes i den del det avsåg att från den 1 oktober 2012 återkalla uppdragen för de förtroendevalda i kommunstyrelsen.

Yrkanden m.m.

Västerviks kommun yrkar att kammarrättens dom undanröjs och att kommunens beslut fastställs. Kommunen anför bl.a. följande. Kammarrätten har utgått från vissa förarbetsuttalanden till bestämmelsen men undvikit att ta hänsyn till den systematik kommunallagen bygger på, nämligen att även styrelsen omfattas av bestämmelser som rör nämnderna om inget annat särskilt anges. Eftersom en under mandatperioden nyvald styrelse alltid väljs för återstoden av mandatperioden och då den nya styrelsen tillträder samtidigt som de gamla uppdragen upphör så kommer det alltid att finnas en styrelse. Syftet med den obligatoriska mandatperioden och att styrelsen är ett obligatoriskt organ har härmed uppfyllts. En ändrad nämndorganisation berör normalt ett flertal nämnder och ofta även styrelsen. Ofta behöver antalet ledamöter i styrelsen justeras på grund av att uppgifter kan behöva flyttas från nämnd till styrelsen och tvärtom. Bestämmelsen vore tandlös om inte också styrelsen omfattas av en ändrad nämndorganisation.

I.W. bestrider bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet*Vad målet gäller*

Frågan i målet är om fullmäktiges befogenhet att återkalla samtliga förtroendeuppdrag i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen även gäller uppdragen för förtroendevalda i kommunstyrelsen.

Rättslig reglering m.m.

De kommunalt förtroendevaldas ställning regleras i kommunallagen (1991:900).

Av 6 kap. 9 § följer att ledamöter och ersättare i nämnder väljs av fullmäktige, som enligt 13 § också bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen. Av 12 § följer att ledamöter och ersättare i styrelsen väljs för en period av fyra år.

Förtroendeuppdrag för ledamöter och ersättare i styrelsen och i övriga nämnder kan som huvudregel inte återkallas under löpande mandatperiod (se prop. 1990/91:117 s. 60). I 4 kap. 10 och 10 a §§ finns dock bestämmelser om återkallelse av uppdrag för förtroendevalda. Återkallelse av uppdrag för en enskild förtroendevald behandlas i 10 § medan 10 a § avser återkallelse av uppdrag för samtliga förtroendevalda i en nämnd.

Enligt 4 kap. 10 a § första stycket 1 får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i full-

mäktige. Enligt punkt 2 får återkallelse av uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd även ske vid förändringar i nämndorganisationen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Införandet av 1991 års kommunallag innebar en ökad frihet för kommunerna att organisera sina nämnder utifrån lokala önskemål (se prop. 1990/91:117 s. 40 f. och prop. 1993/94:188 s. 24).

Enligt 3 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen ska kommunfullmäktige tillsätta en kommunstyrelse och de nämnder som utöver styrelsen behövs. Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår att när det i kommunallagen talas om nämnder så avses såväl styrelsen som övriga nämnder. I de fall bestämmelserna gäller enbart styrelsen framgår detta av att den termen används i det särskilda fallet (prop. 1990/91:117 s. 154).

Bestämmelserna i 4 kap. 10 a § kommunallagen gäller för samtliga förtroendevalda i en nämnd utan att styrelsen angetts särskilt eller undantagits. I förarbetena anges att återkallelse enligt 4 kap. 10 a § första stycket 1 ska kunna ske när ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige inte stämmer överens med förhållandet i t.ex. styrelsen (se prop. 1993/94:188 s. 45). Det står således klart att en återkallelse med stöd av denna punkt innefattar en befogenhet att ändra styrelsens sammansättning. Såväl kommunallagens begreppsbildning som bestämmelsens systematiska sammanhang talar alltså för att med begreppet nämnd i punkt 2 avses även styrelsen.

Vad som skulle kunna ge upphov till tvivel om huruvida styrelsen omfattas av möjligheten att återkalla förtroendeuppdrag vid förändringar i nämndorganisationen är att styrelsen enligt 6 kap. 12 § kommunallagen har en fast mandattid om fyra år, medan fullmäktige enligt 6 kap. 13 § kan bestämma mandattider för andra nämnder än styrelsen. Regeln om en fast mandattid motiveras av att styrelsens centrala roll och övergripande funktioner kräver kontinuitet (prop. 1990/91:117 s. 92).

Regeln om att ledamöter av styrelsen väljs för fyra år måste emellertid närmast förstås som en begränsning av den befogenhet som fullmäktige annars har att för övriga nämnder bestämma mandattid, snarare än som en bestämmelse som avser att utesluta tillämpning av reglerna om återkallelse av förtroendevaldas uppdrag i 4 kap. 10 och 10 a §§ kommunallagen. Som redan konstaterats kan fullmäktige återkalla uppdragen även för styrelsens ledamöter vid ändrade politiska majoritetsförhållanden. Även bestämmelsen om entledigande av enskilda förtroendevalda i 4 kap. 10 § är tillämplig på förtroendevalda i en kommunstyrelse (prop. 1990/91:117 s. 62).

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 4 kap. 10 a § första stycket 2 kommunallagen om återkallelse av samtliga uppdrag för förtroendevalda i nämnder måste anses omfatta också förtroendevalda i kommunstyrelsen. Västerviks kommuns beslut står således inte i strid med lag. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Nord, Bull, Askersjö* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Petra Jansson.

Förvaltningsrätten i Linköping (2014-02-21, ordförande Idstrand):

Vid laglighetsprövning är överprövningen av det kommunala beslutet begränsad till beslutets laglighet och kan inte omfatta dess lämplighet eller skälighet. Av 10 kap. 8 § 4. kommunallagen framgår att ett beslut ska upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Det överklagade beslutet innehåller bland annat återkallelse av uppdragen i styrelsen och nämnderna samt förändringar i antalet ledamöter för den nyvalda styrelsen och för nämnderna samt att kultur- och fritidsnämnden upphör. Till fullmäktiges protokoll har fogats ett ”Samverkansdokument mellan (S) och (M)”.

Av ovan redovisade reglering framgår att ledamöter och ersättare i styrelsen väljs för fyra år. Kommunfullmäktige har möjlighet att återkalla samtliga uppdrag för förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen. Vidare framgår att fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

Frågan i målet är om kommunfullmäktige agerade lagligt när de ändrade antalet ledamöter i styrelsen. Regleringen får i viss mån anses oklart avgränsad. Enligt förvaltningsrättens mening går det inte att utsluta att även styrelsen omfattas av regleringen i 4 kap. 10 a § kommunallagen (jmf SOU 2012:30 ”Vital kommunal demokrati”). Av utredningen i målet framgår att en ny majoritet i kommunfullmäktige har genomfört beslutet om förändring av nämndorganisationen. I dessa fall bör det enligt förvaltningsrätten även kunna beaktas den inkonsekvens i majoritetsförhållandena, som skulle kunna bli fallet om en förändring av nämndorganisationen genomförs utan att omfatta styrelsen. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten att det överklagade beslutet tillkommit i enlighet med lag och överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2015-01-12, Hagelin, Andersson-Jarl och Hedén):

Kommunfullmäktige i Västerviks kommun har genom det överklagade beslutet bl.a. återkallat uppdragen för de förtroendevalda i kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden och socialnämnden. Frågan i målet är om beslutet, i den del det avser återkallandet av samtliga ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen, är förenligt med den av I.W. i förvaltningsrätten åberopade regeln i 4 kap. 10 a § första stycket andra punkten kommunallagen.

Enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd dels när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, dels vid förändringar i nämndorganisationen. Av författningskommentaren till nämnda bestämmelse framgår bl.a. att det andra fallet har en nära koppling till bestämmelsen i 6 kap. 13 § där det sägs att fullmäktige bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen (se prop. 1993/94:188 s. 95). Av förarbetena till kommunallagen framgår vidare bl.a. att mandatperioderna är fria när det gäller andra nämnder än styrelsen, vilket innebär att kommunerna och landstingen när de så vill kan göra förändringar i sin nämndorganisation genom att t.ex. bilda nya nämnder och avskaffa gamla (se prop.1990/91:117 s. 198).

Möjligheten att med stöd av 4 kap. 10 a § kommunallagen ändra nämndernas sammansättning vid förändringar i nämndorganisationen har kommenterats i betänkandet Vital kommunal demokrati, SOU 2012:30. I betänkandet (s. 180 f.) anförs bl.a. följande. Bestämmelsens tillämpningsområde får i viss mån anses vara oklart avgränsat. Det framgår inte tydligt om regeln även omfattar styrelsen och vad som närmare avses med förändringar i nämndorganisationen. Att omorganisationsfallet anges ha en nära koppling till 6 kap. 13 § kan ses som en indikation om att det är friheten att, med hjälp av möjligheten att bestämma nämndernas mandattider, avskaffa och bilda nämnder som avses. Med denna tolkning kan bestämmelsen inte omfatta styrelsen, eftersom denna har fasta mandattider som inte kan ändras av fullmäktige.

Som framgår av ovan nämnda förarbetsuttalanden har möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen en nära koppling till 6 kap. 13 § kommunallagen, i vilken anges att fullmäktige bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen. Vidare är styrelsen, till skillnad från övriga nämnder, obligatorisk och dess mandattid är reglerad i 6 kap. 12 § kommunallagen. Mot bakgrund av det anförda kan möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd i en situation som den nu aktuella, enligt kammarrättens bedömning, inte anses innefatta en möjlighet att återkalla även uppdragen för samtliga förtroendevalda i styrelsen. Kommunen har således inte haft möjlighet att med stöd av 4 kap. 10 a § första stycket andra punkten kommunallagen återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i styrelsen. Överklagandet ska därmed bifallas och kommunens beslut upphävas i den del som anges under kammarrättens avgörande. – Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver Kommunfullmäktige i Västerviks kommuns beslut den 24 september 2012 (§ 140, Dnr 2011/47-041) i den del det avser att från

HFD 2016 ref. 54

HFD 2016

den 1 oktober 2012 återkalla uppdragen för de förtroendevalda i kommunstyrelsen.