

HFD 2016 ref. 28

Chefsinstruktionen för en regiondirektör ansågs innefatta en sådan delegation av beslutanderätt att hans beslut om ny övergripande organisationsstruktur inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen bedömdes vara fattat på regionstyrelsens vägnar och därmed överklagbart. Eftersom det var fråga om ett ärende som det ankom på fullmäktige att besluta i var beslutet olagligt.

3 kap. 9 § första stycket, 6 kap. 33 § första stycket, 10 kap. 2 § 2 kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 april 2016 följande dom (mål nr 3889-14).

Bakgrund

Regiondirektören i Region Skåne, dvs. Skåne läns landsting, beslutade den 4 april 2013 om en ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i regionen. Beslutet innefattade en ny förvaltningsorganisation där bl.a. antalet hälso- och sjukvårdsförvaltningar skulle minska från tretton till tre. Sjukhusen i Trelleborg, Landskrona, Helsingborg, Ängelholm, Ystad, Hässleholm och Kristianstad, som tidigare utgjort egna förvaltningar, skulle fördelas mellan de nybildade förvaltningarna Skånevård Sundet och Skånevård Öst. Även den offentliga primärvården skulle omstruktureras och inordnas i de tre nybildade förvaltningarna.

Ett flertal personer överklagade beslutet och yrkade att det skulle upphävas. De anförde att regiondirektören inte hade haft rätt att fatta beslutet eftersom det var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och därmed enligt kommunallagen (1991:900) skulle ha fattats av fullmäktige. Det framhölls bl.a. att beslutet, som innebar att sjukhus upphörde som egna enheter och således inte längre hade separata ekonomier eller egna chefer, utgjorde den största strukturella förändringen av Skånes sjukvårdsorganisation sedan Region Skåne bildades.

Skåne läns landsting bestred bifall till överklagandena och anförde att regiondirektörens beslut inte var överklagbart. För det fall beslutet skulle anses vara överklagbart ansåg landstinget att beslutet inte stred mot kommunallagens bestämmelser.

Förvaltningsrätten i Malmö biföll överklagandena och upphävde regiondirektörens beslut. Förvaltningsrätten konstaterade att en förutsättning för att regiondirektörens beslut skulle vara överklagbart var att det hade fattats på regionstyrelsens vägnar.

Förvaltningsrätten ansåg att den chefsinstruktion som gällde för regiondirektören innehöll formuleringar och befattningsbeskrivningar som hade sådan grad av precisering att de måste anses innefatta en delegation. Beslutet ansågs därmed överklagbart.

Förvaltningsrätten konstaterade vidare att ett beslut om hur förvaltningar ska organiseras normalt sett inte är ett sådant beslut som är förbehållet enbart fullmäktige. Det aktuella beslutet innebar dock en stor strukturell förändring av hälso- och sjukvårdsorganisationen i regionen. Förvaltningar som tidigare varit självständiga skulle slås ihop till större enheter. Under processens gång hade synpunkter inhämtats från flera olika intressenter och regionstyrelsens arbetsutskott hade informerats om processen. Mot denna bakgrund fann förvaltningsrätten att beslutet sammantaget innebar en sådan förändring av förvaltningarnas utformning att det principiella momentet var så stort att beslutanderätten var förbehållen fullmäktige. Eftersom sådana beslut inte får delegeras fann domstolen att beslutet skulle upphävas.

Kammarrätten i Göteborg avslog landstingets överklagande. Kammarrätten ansåg att den aktuella chefsinstruktionen fick anses innefatta en delegation till regiondirektören att besluta om en ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården. Kammarrätten ansåg vidare att beslutet inte kunde anses vara av rent verkställande art. Beslutet var därmed överklagbart. I frågan om befogenhetsöverskridande gjorde kammarrätten samma bedömning som förvaltningsrätten.

Yrkanden m.m.

Skåne läns landsting yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden.

A.L. och *L.N.* bestrider bifall till överklagandet.

Övriga motparter har inte yttrat sig i målet.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Den första frågan i målet är om det av regiondirektören fattade beslutet utgör ett överklagbart beslut. Detta förutsätter dels att regiondirektören kan anses ha fattat beslutet med stöd av delegation från regionstyrelsen, dels att beslutet inte är av rent verkställande art. För det fall beslutet är överklagbart uppkommer frågan om beslutet ska upphävas på grund av befogenhetsöverskridande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Beslutets överklagbarhet

Av 10 kap. 2 § 2 kommunallagen följer att beslut av en nämnd får överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning om beslutet inte är av rent verkställande art.

Enligt 6 kap. 33 § första stycket samma lag får en nämnd uppdra åt en anställd hos landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Av förarbetena framgår att om en anställd fattar ett beslut på nämndens vägnar på grundval av delegering är det rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut och det är därmed överklagbart (prop. 1990/91:117 s. 223 f.). Vidare uttalas att om någon agerar helt fritt utan rättsligt stöd torde någon laglighetsprövning inte kunna göras. Åtgärder av en tjänsteman som inte innebär att beslut fattats på nämndens vägnar har inte heller i rättspraxis ansetts överklagbara eftersom det då inte finns något kommunalt beslut enligt kommunallagen (se HFD 2011 not. 56 med där anmärkta rättsfall).

En förutsättning för att det av regiondirektören fattade beslutet ska kunna överklagas är således att rätten att fatta beslutet kan anses ha delegerats till denne från en nämnd, dvs. i detta fall regionstyrelsen.

Huvudregeln är att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, t.ex. genom en delegationsordning. I rättspraxis har emellertid delegation i vissa fall ansetts ha uppkommit trots att en sådan formell delegation inte har förelegat (se RÅ84 2:85 och RÅ 2006 ref. 78 där delegation ansågs ha uppkommit genom att en nämnd överlämnat visst skolärende till rektor för beslut). I det nu aktuella fallet är frågan om delegation av beslutanderätt kan anses ha uppkommit genom den av regionstyrelsen beslutade chefsinstruktionen.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening finns i princip inget hinder mot att delegation kan ske genom t.ex. en befattningsbeskrivning eller chefsinstruktion. Detta förutsätter emellertid att det av dokumentet går att utläsa att det rör rätten att fatta beslut, vilken befattningshavare som har beslutanderätten och vilken typ av beslut denna befogenhet omfattar eller vilka frågor den avser.

Av den aktuella chefsinstruktionen framgår att regiondirektören är Region Skånes ledande tjänsteman samt att denne ska leda och samordna tjänstemannaorganisationen. Regiondirektören har ett linjeansvar för hela förvaltningsorganisationen och ansvarar för den övergripande förvaltningsstrukturen. Med ansvaret för den övergripande förvaltningsstrukturen följer enligt instruktionen att regiondirektören har ansvaret att indela tjänstemannaorganisationen i förvaltningar.

Chefsinstruktionen anger således frågor i vilka regiondirektören har rätt att fatta beslut. Formuleringarna i instruktionen är så pass preciserade att det måste anses framgå att ärenden som rör indelning av tjänstemannaorganisationen i förvaltningar – även de ärenden som gäller övergripande frågor – faller inom regiondirektörens beslutsbefogenhet. Det framgår inte att denna befogenhet skulle vara begränsad i något avseende. Innehållet i chefsinstruktionen är därför sådant att delegation ska anses ha skett till regiondirektören. Regiondirektörens beslut har alltså fattats på regionstyrelsens vägnar.

För att beslutet ska vara överklagbart krävs som har framgått vidare att det inte är av rent verkställande art.

Beslutet om en ny förvaltningsorganisation har förutsatt ett betydande utrymme för regiondirektören att göra självständiga bedömningar. Det kan därför inte anses vara av rent verkställande art (se HFD 2011 ref. 7).

Det av regiondirektören fattade beslutet är således överklagbart.

Frågan om befogenhetsöverskridande

I 10 kap. 8 § första stycket 3 kommunallagen föreskrivs att ett överklagat beslut ska upphävas om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter.

Som har framgått får en nämnd enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen uppdra åt en anställd hos landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock enligt 34 § inte delegeras i bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

En grundläggande förutsättning för att en nämnd ska kunna delegera beslutanderätten är emellertid att den aktuella frågan ankommer på nämnden och inte på fullmäktige att besluta om.

Enligt 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för landstinget. Det följer av 10 § första stycket att sådana ärenden inte får delegeras till nämnderna.

Enligt förarbetena avses med ”ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” sådana ärenden som är av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Innebörden är att fullmäktige ska besluta i alla ärenden av större betydelse för landstinget (prop. 1990/91:117 s. 47 och s. 157 f.). Enligt förarbetena bör det inte krävas att fullmäktige närmare bestämmer om hur förvaltningen organiseras (a. prop. s. 49).

Det är nämnderna som enligt 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen beslutar i frågor som rör förvaltningen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste det dock ankomma på fullmäktige att besluta även i sådana ärenden när de rymmer frågor av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt för landstinget.

Regiondirektörens beslut innebär en omfattande förändring av den övergripande strukturen i förvaltningsorganisationen inom hälso- och sjukvården i hela landstinget. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det fråga om ett beslut som det ankommer på fullmäktige att fatta.

Regionstyrelsen har således överskridit sin befogenhet. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Nymansson, Rynning* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Petra Jansson.

Förvaltningsrätten i Malmö (2013-06-18, ordförande Mattsson):

[text här utelämnad]

Den första frågan som förvaltningsrätten har att ta ställning till är om regiondirektörens åtgärd om ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården är överklagbar i den ordning som föreskrivs i 10 kap. kommunallagen. Det är ostridigt i målet att regionsdirektören inte haft delegation enligt en formell delegationsordning. Den av Region Skåne åberopade chefsinstruktionen innehåller enligt förvaltningsrättens mening dock sådana formuleringar och befattningsbeskrivningar som har sådan grad av precisering att de måste anses innefatta en delegation (jfr HFD 2011 not. 56). Regionsstyrelsen har därigenom överlämnat till regiondirektören att på styrelsens vägnar besluta om den aktuella åtgärden om ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i Region Skåne. Beslutet är därför överklagbart enligt bestämmelsen i 10 kap. 2 § kommunallagen.

Förvaltningsrätten har då att pröva överklagandena i den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I kapitlets 8 § anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas. [text här utelämnad]

I det överklagade beslutet har regiondirektören beslutat om ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i Region Skåne och därvid reduceras antalet förvaltningar kraftigt. Den nya strukturen innebär bl.a. att den offentliga primärvården omstruktureras och inordnas

geografiskt i de tre nybildade förvaltningarna. Psykiatri Skåne och Habilitering och hjälpmedel inordnas i var sin av de nya förvaltningarna. Folk tandvården Skåne som står kvar som en egen enhet och vidare framgår att Labmedicin Skånes kommande tillhörighet avvaktas.

Det är klart att det aktuella beslutet inte påverkar eller ändrar nämndernas organisation i Region Skåne. Hur förvaltningar ska organiseras är normalt inte ett sådant beslut som är förbehållet enbart fullmäktige att fatta beslut om. Det överklagade beslutet innebär dock enligt förvaltningsrätten en stor strukturell förändring av hälso- och sjukvårdsorganisationen i Region Skåne. Förvaltningar som tidigare varit självständiga slås ihop i större enheter. Utredningen i målet visar också att under processens gång har hållits möten, träffar och inhämtats synpunkter från flera olika intressenter. Vidare har den politiska ledningen informerats om processen genom regionstyrelsens arbetsutskott.

Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att det överklagade beslutet sammantaget innebär en sådan förändring av förvaltningarnas utformning att det principiella momentet i beslutet är så stort att beslutanderätten är förbehållen fullmäktige. Då ärende av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt kommunallagen inte får delegeras till tjänstemannanivå finner förvaltningsrätten att det överklagade beslutet ska upphävas. – Förvaltningsrätten upphäver regiondirektörens i Region Skåne beslut den 4 april 2013.

Kammarrätten i Göteborg (2014-06-11, Hagard Linander, Henriksson och Börjesson):

Det är ostridigt att regiondirektören inte haft någon formell delegation att fatta beslutet. Frågan blir då om beslutanderätten ändå kan anses ha delegerats till regiondirektören genom den för denne gällande chefsinstruktionen. I annat fall är beslutet inte överklagbart enligt 10 kap. 2 § kommunallagen.

Förvaltningsrätten har i sin bedömning hänvisat till HFD 2011 not. 56, där HFD konstaterade att frågan om i vilken utsträckning olika former av styrdokument kan ha en sådan grad av precisering att de kan anses innefatta delegation inte belysts i något vägledande rättsfall och på den grunden fann att målet skulle prövas av kammarrätten, som i sin tur bedömde att det styrdokumentet inte hade en sådan grad av precisering att det innefattade delegering av beslutanderätt (Kammarrätten i Stockholms dom den 15 maj 2012 i mål nr 3207-11). Kammarrättens dom överklagades inte. Det saknas fortfarande ett vägledande avgörande i denna fråga.

I den chefsinstruktion som återopats av regionen regleras bl.a. att regiondirektören i sitt arbete ska verka för en fortlöpande utveckling av organisation, arbetsformer och arbetsmiljö. Vidare anges att regiondirektören har ett linjeansvar för hela förvaltningsorganisationen i regionen och ansvarar för den övergripande förvaltningsstrukturen samt att regiondirektören i och med det ansvaret har att dela in tjänstemannaorganisationen i förvaltningar. Detta utgör enligt kammarrättens mening exempel på tillräckligt precisa formuleringar och befattningsbeskrivningar för att, i likhet med förvaltningsrätten, anse att regionstyrelsen genom chefsinstruktionen delegerat till regiondirektören att besluta om

en ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i regionen. Beslutet är därmed rättsligt sett fattat av regionstyrelsen och överklagandereglererna avseende sådana beslut är då tillämpliga (prop. 1990/91:117 s. 223).

I prövningen av om beslutet är överklagbart har kammarrätten även att ta ställning till om beslutet är av rent verkställande art (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

I förarbetena uttalas att många förvaltningsåtgärder kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande i sådana frågor där intresset att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort, t.ex. interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration (prop. 1990/91:117 s. 204). Även om det aktuella beslutet kan anses innefatta den typen av frågor som kan hänföras till ren verkställighet bedömer kammarrätten att beslutet som helhet inte är sådant att det kan anses vara av rent verkställande art. Beslutet är inte begränsat till att gälla genomförandet av åtgärder i enlighet med tidigare beslut, utan är till stor del ett beslut om att vidta åtgärder. Med hänsyn härtill och till omfattningen av den strukturella förändring som beslutet avser, anser kammarrätten att beslutet inte kan anses utgöra ren verkställighet. Beslutet är därmed överklagbart enligt 10 kap. 2 § 2 kommunallagen.

Slutligen har kammarrätten att pröva om det finns förutsättningar att upphäva beslutet enligt 10 kap. 8 § kommunallagen.

I målet har invänts att befogenhetsöverskridande inte skett när beslutet fattades och att det därmed saknas grund för att upphäva beslutet. Kammarrätten gör i denna del samma bedömning som förvaltningsrätten och anser att beslutanderätten i detta fall tillkommit regionfullmäktige. Regiondirektörens beslut ska därför upphävas. – Kammarrätten avslår överklagandet.