

HFD 2016 ref. 53

Enbart en ökning av antalet förtroendevalda i en kommunal nämnd utgör inte en förändring i den kommunala nämndorganisationen. Återkallelse av samtliga förtroendeuppdrag i nämnden har därför inte varit lagligen grundad. Laglighetsprövning enligt kommunallagen.

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

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 1 juli 2016 följande dom (mål nr 180-15).

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Sundsvalls kommun beslutade den 30 september 2013 att fastställa en ny organisation för socialnämnden. Fullmäktige beslutade att återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare i nämnden samt att nya ledamöter skulle väljas. Socialnämnden utökades på detta sätt från 11 till 13 ledamöter respektive ersättare. Anledningen till förändringen angavs vara att kompetensen, det demokratiska inflytandet och insynen i nämnden behövde breddas.

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

E.A. och A.E. överklagade kommunfullmäktiges beslut och anförde bl.a. att det stred mot kommunallagen eftersom det inte kunde anses vara en verklig förändring av nämndorganisationen att först entlediga hela nämnden för att sedan välja en ny sammansättning med i huvudsak samma ledamöter och ersättare som tidigare.

Förvaltningsrätten avslog överklagandena. Domstolen fann att det var tillräckligt att kommunfullmäktige kommit fram till att det skulle ske en förändring av en nämnd för att en sådan skulle få genomföras.

E.A. och A.E. överklagade förvaltningsrättens dom. Kammarrätten konstaterade i den nu överklagade domen bl.a. följande. Enskilda ledamöter i kommunala nämnder är skyddade genom att förtroendeuppdraget som huvudregel inte kan återkallas under löpande mandatperiod, men kommunallagen medger att uppdragen för samtliga ledamöter i en nämnd återkallas, bl.a. vid förändringar i nämndorganisationen. Enligt kommunallagen är det fullmäktige som väljer ledamöter och ersättare i en nämnd till det antal som fullmäktige bestämmer. En ändring av antalet nämndle-

damöter kan alltså utgöra en förändring i nämndorganisationen och återkallelsen därmed vara laglig. Överklagandena avslogs.

Yrkanden m.m.

E.A. och A.E. fullföljer sin talan och anför bl.a. följande.

Inga uppgifter har tillkommit eller flyttats från nämnden respektive till eller från någon annan nämnd. Inga förändringar har gjorts i budget och nämndens reglemente har inte ändrats på annat sätt än att nämnden utökats med två ledamöter och två ersättare. Beslutet att entlediga hela nämnden och att genast välja ny sammansättning med tillägg av två ledamöter och två ersättare är inte en verklig förändring av nämndorganisationen, utan ett sätt att kringgå de stränga förutsättningar som uppställs i kommunallagen för rätten att entlediga valda ledamöter under en mandatperiod. Om kammarrättens dom står sig förlorar förtroendevalda det skydd de har enligt kommunallagen.

Sundsvalls kommun bestrider bifall till överklagandena och anför bl.a. att det står kommunen fritt att vidta de förändringar i nämndorganisationen som omständigheterna påkallar. Det är orimligt att begära att kommunen vidtar andra åtgärder än vad situationen kräver enbart för att tillfredsställa ytterst subjektiva krav på organisationsförändringens omfattning och karaktär. För det fall beslutet skulle anses vara olagligt saknas anledning att upphäva det eftersom det kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om en utökning av antalet ledamöter och ersättare i en kommunal nämnd kan anses utgöra en sådan förändring i nämndorganisationen att uppdragen för samtliga förtroendevalda i nämnden får återkallas.

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.

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 förtroen-

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I 4 kap. 10 a § första stycket 2 kommunallagen anges, som framgått, att vid en förändring i nämndorganisationen får samtliga förtroendeuppdrag i en nämnd återkallas. I förarbetena till den bestämmelsen anförs att lagen med den utformning den då fått ger en fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod (prop. 1993/94:188 s. 45 f.). Det finns mot denna bakgrund skäl att tolka bestämmelsen restriktivt.

I förarbetena nämns avskaffande och nybildning av nämnder som sådana förändringar som regleringen i punkt 2 avser.

I det nu aktuella fallet har kommunfullmäktige utökat antalet ledamöter respektive ersättare i socialnämnden från 11 till 13, men i övrigt inte gjort några ändringar avseende nämndens uppgifter eller ansvarsområden. Antalet nämnder i kommunen och fördelningen av uppgifter dem emellan har också varit oförändrat.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan kommunen genom en så begränsad åtgärd inte anses ha förändrat sin nämndorganisation. Kommunens beslut om entledigande av samtliga ledamöter och ersättare i socialnämnden strider således mot bestämmelsen i 4 kap. 10 a § första stycket 2 kommunallagen.

Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen behöver ett beslut inte upphävas om det har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Med hänsyn till att överklagandet avser förtroendeuppdrag under en mandatperiod som numera löpt ut saknas enligt Högsta förvaltningsdomstolen skäl att upphäva beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen vidtar således inte någon åtgärd med anledning av överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att kommunens överklagade beslut strider mot lag men vidtar inte någon åtgärd med anledning härav.

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

Förvaltningsrätten i Härnösand (2013-11-04, ordförande Berggren):

En laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen avser beslutets laglighet, men inte dess lämplighet eller skälighet. Vid prövningen får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Vidare gäller att förvaltningsrätten endast kan upphäva det överklagade beslutet, inte ersätta det med något annat.

E.A. och A.E. överklagar kommunfullmäktiges beslut att återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare i socialnämnden samt, att utse nya ledamöter och ersättare samt att öka antalet ledamöter och ersättare i socialnämnden från 11 till 13. De anför att beslutet strider mot 4 kap. 10 a § kommunallagen eftersom den omorganisation som kommunfullmäktige beslutat om inte är ”verklig” då den endast varit ett sätt för kommunfullmäktige att kringgå nämnd bestämmelse. Vidare anför de att ärendet inte har varit tillräckligt berett.

Förvaltningsrätten konstaterar att kommunfullmäktige enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen har möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen. Kammarrätten i Göteborg har i ovan redovisad dom [mål nr 6167-09] gjort bedömningen att det är tillräckligt att kommunfullmäktige har kommit fram till att det ska ske en förändring av en nämnd för att en sådan ska få genomföras enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen, även om förändringen endast består i en minskning av antalet ledamöter. I förevarande mål har kommunfullmäktige beslutat om en omorganisation av socialnämnden och därvid utökat antalet ledamöter och ersättare i nämnden. Förvaltningsrätten gör bedömningen att beslutet inte kan anses strida mot lag eller författning. Beslutet är därför inte olagligt på denna grund.

[text här utelämnad]

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten således att vad klagandena åberopat inte medför att det överklagade beslutet kan anses olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

Kammarrätten i Stockholm (2014-12-04, Norling, Hemmingsson och Sederholm):

Kammarrätten anser att det inte finns skäl att återförvisa målet till förvaltningsrätten. Yrkandet om det ska därför avslås.

Kammarrätten konstaterar att enskilda ledamöter i kommunala nämnder är skyddade genom att förtroendeuppdraget som huvudregel inte kan återkallas under löpande mandatperiod (jfr 4 kap. 7–10 §§ kommunallagen). Kommunallagen medger däremot att uppdragen för samtliga ledamöter i en nämnd återkallas, bl.a. vid förändringar i nämndorganisatio-

nen (jfr 4 kap. 10 a §). Därefter följande beslut som rör nya ledamöter kan upphävas av förvaltningsdomstol endast om beslutet är olagligt enligt 10 kap. 8 § kommunallagen.

Enligt 6 kap. 9 § kommunallagen väljs ledamöter och ersättare i en nämnd av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. En förändring av antalet ledamöter i en nämnd kan enligt kammarrättens mening utgöra en sådan förändring i nämndorganisationen som avses i 4 kap. 10 a § samma lag.

Kammarrätten instämmer därmed i förvaltningsrättens bedömning att det som klagandena har anfört inte medför att det överklagade beslutet kan anses olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därför avslås. – Kammarrätten avslår yrkandena om återförvisning och överklagandena i övrigt.