

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
3889-14

meddelad i Stockholm den 20 april 2016

## **KLAGANDE**

Skåne läns landsting  
291 89 Kristianstad

## **MOTPARTER**

Se bilaga (här borttagen)

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 juni 2014 i mål nr 4053-13

## **SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

## **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

Dok.Id 168756

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

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

Mål nr  
3889-14

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.

AA och BB 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

Mål nr  
3889-14

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.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Erik Nymansson, Elisabeth Rynning och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Petra Jansson.

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 18 juni 2013 i mål nr 3724-13  
Regiondirektörens i Region Skåne beslut den 4 april 2013