



KLAGANDE

Robert Thunfors Lundberg, 19870813-7917
Vålegård 203
860 35 Söråker

MOTPART

Timrå kommun
861 82 Timrå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 11 april 2016 i mål nr 4012-15,
se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och upphäver Kommun-
fullmäktige i Timrå kommuns beslut den 30 november 2015, § 196.

YRKANDEN M.M.

Robert Thunfors Lundberg vidhåller sitt yrkande att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Det kan inte vara förenligt med svensk rättstillämpning att en domstol i mål om laglighetsprövning skulle vara förhindrad att pröva interpellationskretsen när rätten att införa begränsningar anges enbart i förarbetena och inte i lagtexten. Om lagstiftarens syfte varit att utvidga mottagarkretsen till att omfatta alla ledamöter av kommunfullmäktige hade det framgått av lagtexten. Enligt förarbetena förutsatte lagstiftaren att kommunfullmäktige inte skulle bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga. Med "politiskt direkt ansvariga" och med "övergripande ansvar" kan lagstiftaren inte ha avsett ansvarig som endast är ledamot av kommunens högsta beslutande organ. Syftet med interpellationsinstitutet är att kommunfullmäktiges ledamöter ska kunna ställa frågor till dem som har ett direkt och stort ansvar för att verkställa fullmäktiges beslut. I arbetsordningen för Kommunfullmäktige i Timrå kommun finns inget klart stadgande som utvidgar den krets till vilka interpellationer får ställas. En fullmäktigeledamot som inte tillhör den styrande majoriteten och inte sitter i kommunstyrelsen kan således inte ha ett sådant "direkt politiskt ansvar" eller "övergripande ansvar" att han ska kunna interPELLERAS. Även om interpellationen gäller en angelägenhet av större intresse för kommunen bör kommunfullmäktiges beslut anses strida mot vad som är stadgat i 5 kap. 52 § kommunallagen (1991:900) och således upphävas.

Kommunen anser att överklagandet ska avslås och anför till stöd för sin inställning i huvudsak följande. I interpellationen fanns en tydlig koppling till det personalpolitiska program som kommunfullmäktige beslutade om 2008. Vid interpellationstillfället fanns en stor oro för om telefonavlyssning av en enskild tjänsteman kunde bli en arbetsmiljöfråga. Om det sker fler liknande smyginspelningar av tjänstemän finns en påtaglig risk för förlust av kompetenta medarbetare för att de känner sig utsatta. Utifrån detta perspek-

tiv gäller interpellationen en viktig principiell fråga för kommunfullmäktige. Med hänsyn till att interpellationerna är ett led i systemet för att utkräva politiskt ansvar kan det vara rimligt att förtroendevalda med ett övergripande ansvar får interPELLERAS. Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige utan föregående beredning om en interpellation får ställas. Ordföranden ställde frågan och kommunfullmäktige beslutade att interpellationen fick ställas. Ingen ledamot – inte ens Robert Thunfors Lundberg – tillkännagav någon avvikande uppfattning. Mot denna bakgrund gjorde kommunfullmäktige ett ställningstagande att interpellationen berörde en angelägenhet av större intresse för kommunen och att den därför kunde ställas.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga lagrum och förarbetsuttalanden framgår av förvaltningsrättens dom. Av särskild betydelse i målet är bestämmelserna i 5 kap. 51, 52 och 64 §§ kommunallagen. Enligt 51 § beslutar fullmäktige utan föregående överläggning om en interpellation får ställas. Av 52 § första stycket framgår bl.a. att interpellationer får riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer. Enligt 64 § första stycket 8 ska arbetsordningen alltid innehålla föreskrifter om handläggningen av motioner, interpellationer och frågor.


Enligt arbetsordningen för Kommunfullmäktige i Timrå kommun, antagen den 27 februari 2012 och reviderad den 16 juni 2014, har en ordförande i vissa angivna fall rätt att överlämna uppgiften att besvara en interpellation men det finns ingen generell utvidgning av interpellationskretsen (§ 29).

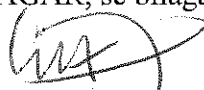
Frågan i målet är om en utvidgad interpellationskrets måste vara beslutad av kommunfullmäktige och reglerad i arbetsordningen eller om fullmäktige i varje enskilt fall får besluta om vem eller vilka en interpellation får riktas till.


I kommunallagen och dess förarbeten anges klart att kommunfullmäktige "bestämmer" vem eller vilka interpellationer får riktas till. Det framgår dessutom av förarbetena (prop. 1990/92:117 s. 86) att kommunfullmäktige ges "frihet att utvidga mottagarkretsen" och att de lokala förhållandena ska beaktas. Det framgår även att det anses rimligt att kommuner som har förtroendevalda med ett övergripande ansvar utan att vara nämndordförande får möjlighet att föreskriva att en interpellation ska riktas direkt till dessa personer. Vidare framgår att det förutsetts att den utvidgade kretsen inte bestäms till andra än de politiskt direkt ansvariga och att det är självklart att det inte öppnas möjlighet att interpellera revisorerna.

Kammarrätten finner av ordalydelsen i lag och förarbeten att en utvidgad interpellationskrets förutsätter någon form av principbeslut av kommunfullmäktige och att kretsen inte kan bestämmas av fullmäktige i varje enskilt fall. I kommunfullmäktiges arbetsordning har mottagarkretsen för interpellationer inte utvidgats till andra än av fullmäktige utsedd ledamot i företagsstyrelse och till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunförbund där kommunen är medlem. Kammarrätten finner att kommunfullmäktiges beslut att en interpellation fick ställas till Robert Thunfors Lundberg som enskild ledamot av kommunfullmäktige strider mot bestämmelserna i 5 kap. 52 § kommunallagen. Beslutet är därför olagligt och ska följaktligen upphävas. Robert Thunfors Lundbergs överklagande ska således bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 2).


Charlotte Waas
kammarrättsråd
ordförande


Eva Danell Forsberg
kammarrättsråd


Jan Karlsson
kammarrättsassessor
referent

I avgörandet har även deltagit de särskilda ledamöterna Rolf Edlund och Carina Lidgren Heimersson.



KLAGANDE

Robert Thunfors, 870813-7917
Vålegård 203
860 35 Söråker

MOTPART

Timrå kommun
861 82 Timrå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges i Timrå kommun beslut den 30 november 2015, § 196

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), KL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 103265

Postadress
Box 314
871 27 Härnösand

Besöksadress
Backgränd 9

Telefon
0611-46 06 00

E-post:
forvaltningsratteniharnosand@dom.se
www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se

Telefax
0611-51 18 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Timrå kommun beslutade (§ 196) att interpellation från kommunfullmäktigeledamoten Krister Håkansson om inspelning av samtal med tjänstemän fick ställas och hänvisade den till Robert Thunfors för besvarande. Interpellationen besvaras på sammanträdet i februari 2016.

YRKANDEN M.M.

Robert Thunfors överklagar beslutet, yrkar att det upphävs och anför i huvudsak följande. Beslutet strider mot kommunallagen eftersom det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter och beslutet strider mot lag. Tanken med interpellation i fullmäktige är en möjlighet för oppositionen att kunna ställa frågor och begära sakupplysningar av den styrande majoriteten i enskilda frågor av större vikt för kommunen. En interpellation ska riktas mot någon med direkt politiskt ansvar för verksamheten, dvs. en ordförande eller en vice ordförande i en nämnd och styrelse eller annan person om ordföranden eller vice ordföranden är förhindrade att svara. Här har ett kommunalråd ställt en interpellation till honom som sitter i opposition, och han får den ställd till sig i egenskap av ledamot i kommunfullmäktige, inte som ordförande eller vice ordförande i en nämnd eller styrelse. Frågan berör frågeställningar angående en enskild tjänsteman på kommunledningskontoret som ligger under kommunstyrelsen. Själv är han inte vare sig ordförande, vice ordförande eller ens ledamot i kommunstyrelsen. Kommunallagen är tydlig med att interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som kommunfullmäktige bestämmer, se 5 kap. 52 § KL och proposition 1990/91:117 s 85-86. I denna anges bl.a. att ”den nuvarande huvudregeln att interpellationer får riktas till ordföranden i en nämnd eller beredning bör behållas. Den bör emellertid kompletteras med en regel som ger fullmäktige frihet att utvidga mottagarkretsen. Som motiv för detta vill regeringen främst anföra att interpellationsinstitutet kan ses som ett led i systemet för utkrävande av politiskt ansvar. Det kan därför vara rimligt att

kommuner och landsting som har förtroendevalda med ett övergripande ansvar utan att vara nämndordförande får möjlighet att föreskriva att en interpellation ska riktas direkt till dessa personer. Fullmäktige bör därför ges frihet att efter de lokala förhållandena bestämma vilka förtroendevalda som ska kunna interPELLERAS utöver den obligatoriska kretsen. Denna möjlighet får särskild betydelse i ett målstyrt system. Med hänsyn till variationerna i nämndsorganisationerna ser vi det inte som möjligt att närmare ange vilka förtroendevalda som ska kunna interPELLERAS direkt. Vi förutsätter dock att fullmäktige inte kommer att bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga.”

Kommunen bestrider bifall till överklagandet och anför följande. Ett fullständigt enigt kommunfullmäktige var vid beslutet överens om att interpellationen fick ställas. Kommunfullmäktige var dessutom helt medvetet om vad som föreskrivs i kommunallagen beträffande interpellationer. Avsikten med kommunfullmäktiges beslut var att få upp en viktig demokratisk fråga till debatt i kommunfullmäktige. Dessutom är den en viktig principiell fråga av personalpolitisk karaktär som kan sluta som en arbetsmiljöfråga. Det personalpolitiska programmet som antogs 2008-09-29 har kommunfullmäktige ansvar för. Med ledning av det nu gjorda överklagandet så vill Robert Thunfors inte ha någon sådan debatt. För övrigt så finns heller ingen skyldighet för Robert Thunfors att svara på interpellationen.

Robert Thunfors anför härefter följande. Enligt 5 kap. 51 § KL ska fullmäktige utan föregående överläggning besluta om interpellation får ställas. Det betyder att möjligheten att begära ordet och yrka bifall eller avslag inte finns. Det framstår då märkligt att kommunen i sitt yttrande skriver att fullmäktige var enigt. Kommunfullmäktiges ordförande skulle ha meddelat fullmäktige med stöd av 5 kap. 45 § KL att interpellationen var olaglig att ställa. Detta är ett allvarligt formaliafel, eftersom det i kommunens svar öppet anges att man var medveten om att man bröt mot kommunallagen. Både

lagtext och förarbeten är tydliga med att interpellation endast får ställas till ordförande eller vice ordförande i nämnd eller styrelse.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten (10 kap. 1 § KL).

Ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe (10 kap. 8 § KL).

Interpellationer och frågor i kommunfullmäktige regleras i 5 kap. 49-56 §§ KL. Interpellationer ska avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild (5 kap. 49 §). Interpellationerna ska ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget (5 kap. 50 §). Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas (5 kap. 51 §). Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer (5 kap. 52 § första stycket).

Enligt 5 kap. 45 § andra stycket KL får ordföranden vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett be-

slut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ända ska läggas fram.

Förvaltningsrättens bedömning

Vid laglighetsprövning kan förvaltningsrätten inte pröva lämpligheten eller skäligheten av kommunens beslut. Förvaltningsrätten kan endast pröva om de omständigheter som Robert Thunfors hänvisat till innebär att det överklagade beslutet är olagligt enligt någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § KL.

I förarbetena till införandet av 1991 års KL (prop. 1990/91:117 s. 85 ff) anges bl.a. följande. Rätten för fullmäktiges ledamöter att ställa interpellationer och frågor är mycket viktig från demokratisk synpunkt. De har i interpellationen ett kontrollmedel över nämnderna vid sidan av den kommunala revisionen. Den politiska debatten kan också vitaliseras genom interpellationsinstitutet. Även frågorna är viktiga som medel att få upplysningar och skapa debatt. Regeringen anser därför att det är väsentligt att lagen innehåller regler som tillgodoser dessa kommunaldemokratiska aspekter. Området är så viktigt att det behövs mer än några allmänt hållna regler och därför får intresset av lokala variationer stå tillbaka. Den nuvarande huvudregeln att interpellationer får riktas till ordföranden i en nämnd eller beredning bör behållas. Den bör emellertid kompletteras med en regel som ger fullmäktige frihet att utvidga mottagarkretsen. Som motiv för detta vill regeringen främst anföra att interpellationsinstitutet kan ses som ett led i systemet för utkrävande av politiskt ansvar. Det kan därför vara rimligt att kommuner och landsting som har förtroendevalda med ett övergripande ansvar utan att vara nämndordförande får möjlighet att föreskriva att en interpellation ska riktas direkt till dessa personer. Fullmäktige bör därför ges frihet att efter de lokala förhållandena bestämma vilka förtroendevalda som ska kunna interpelleras utöver den obligatoriska kretsen. Denna möjlighet får särskild betydelse i ett målstyrt system. Med hänsyn till variationerna i nämndorganisa-

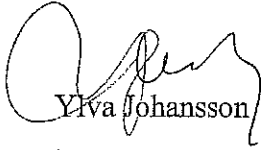
tionerna ser vi det inte som möjligt att närmare ange vilka förtroendevalda som ska kunna interpelleras direkt. Regeringen förutsätter dock att fullmäktige inte kommer att bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga. Det är självklart att det inte i något fall bör öppnas en möjlighet att interpellera revisorerna med hänsyn till den särställning som de intar bland de förtroendevalda. Det finns heller ingen anledning att införa regler om interpellation till fullmäktiges ordförande. Någon svarsplikt föreligger inte vid interpellation och inte heller vid fråga. Regeringen anser det därför inte nödvändigt att skriva in ett direkt förbud mot att interpellera vissa förtroendevalda.

Det ankommer på fullmäktige att besluta om en interpellation får ställas. Vad gäller frågan om kommunfullmäktiges beslut att interpellationen ska ställas till Robert Thunfors är olagligt, konstaterar förvaltningsrätten att lagtexten anger att en interpellation får riktas till ordföranden i en nämnd eller fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer. Robert Thunfors är förtroendevald ledamot av Kommunfullmäktige i Timrå kommun.

I förarbetena diskuteras syftet med interpellationsinstitutet. Det framgår att avsikten är att det ska utgöra ett kontrollmedel över nämnderna och vara ett led i systemet för att utkräva politiskt ansvar. Då det är möjligt, beroende på lokala variationer, att det finns förtroendevalda som har ett övergripande ansvar utan att vara ordförande i någon nämnd har den krets till vilken interpellationer kan ställas utvidgats. Då det förutsattes att fullmäktige inte skulle komma att bestämma kretsen av förtroendevalda som skulle kunna interPELLERAS utöver de förtroendevalda som är direkt politiskt ansvariga, ansåg man att det inte fanns ett behov av att skriva in något förbud mot att interpellera vissa förtroendevalda.

Tanken med interpellationsinstitutet är således att en interpellation ska kunna riktas till förtroendevalda som är direkt politiskt ansvariga. I lagtexten har dock inte föreskrivits några direkta begränsningar av fullmäktiges rätt att besluta om vilka förtroendevalda som utöver ordförandena ska kunna interPELLERAS. I avsaknad av en sådan lagregel och då lämpligheten av den ställda interpellationen inte kan prövas, finner förvaltningsrätten att vad Robert Thunfors anfört inte kan medföra att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § KL. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1C).



Ylva Johansson
lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Brittinger Håkansson och Lennart Bolander deltagit. Målet har föredragits av föredragande juristen Gunilla Lavås.