

Avvikande mening

Kommunfullmäktige Föredragningslista 29.04.2024/Ärendenr 43

Utgångspunkten i kommunallagen beträffande skötsel av förtroendeuppdrag är att den förtroendevalda inte kan avsättas. En förtroendevalds oavsättlighet innebär att han eller hon kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han eller hon har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget.

I 34 § i kommunallagen har stadgats om återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid. Enligt lagrummet kan fullmäktige under pågående mandattid återkalla uppdragen för förtroendevalda i ett organ, om de eller någon av dem inte har fullmäktiges förtroende.

Förutsättning för avsättning är enligt kommunallagen alltså förlust av fullmäktiges förtroende. Närmare reglering av grunderna för återkallande av förtroendeuppdrag finns inte, och till beslutet om det hänför sig betydande politisk prövning. Prövningen begränsas dock av förvaltningens rättsprinciper, bl.a. principerna om likställighet och ändamålsbundenhet.

Helsingfors förvaltningsdomstol har i sitt avgörande 27.9.2022 H5172/2022 prövat just denna fråga. I sitt beslut har domstolen upphävt fullmäktiges beslut om avsättning av nämnden på grund av missbruk av prövningsrätten. I ärendet var det fråga om en situation där en ledamot i två olika nämnder bytt fullmäktige-grupp mitt i valperioden och stadsfullmäktige hade på förslag av ett tillfälligt utskott konstaterat att nämnderna av denna orsak inte längre inte åtnjöt fullmäktiges förtroende och hade avsatt dem.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att fullmäktiges prövningsrätt till den delen är omfattande, men den begränsas emellertid av de i 6 § i förvaltningslagen stadgade allmänna rättsprinciperna för förvaltningen, vilka omfattar bland annat kravet på jämlikt bemötande. Förvaltningsdomstolen konstaterade ännu att kravet på jämlikt bemötande inte i sig hindrar fullmäktige att av grundad anledning ändra sin tidigare förvaltningspraxis. Det har emellertid inte framgått ur fullmäktiges beslut att fullmäktiges avsikt skulle ha varit att ändra sin tidigare förvaltningspraxis, utan i det har uttryckligen konstaterats att fullmäktige i sitt avgörande endast tar ställning till ärendet som behandlas. Fullmäktige hade inte heller framfört att gruppbytena skulle ha påverkat nämndernas faktiska verksamhet till exempel så att nämnderna skulle ha börjat agera i strid med fullmäktiges vilja. Förvaltningsdomstolen ansåg att stadsfullmäktige med sitt beslut avvikit från förvaltningspraxisen som iakttagits i andra motsvarande situationer i staden, och fullmäktiges beslut var därmed i strid med kravet på jämlik behandling enligt 6 § i förvaltningslagen.

Kommunförbundet har i ett utlåtande som anknyter till Kyrksläotts ärende konstaterat att det som sammandrag av förvaltningsdomstolarnas avgöranden kan konstateras att användningen av en förtroendevalds konstitutionella rättigheter, såsom att byta politisk grupp, inte enbart räcker för att påvisa misstroende. Fullmäktiges misstroende ska påvisas även funktionellt i förhållandet mellan nämnden i fråga och fullmäktige. Utöver misstroendets karaktär är kravet på jämlikt bemötande en tilläggsförutsättning för avsättning, vilket förutsätter följdriktighet av fullmäktige. Förlust av förtroende baserar sig på politisk prövning, så det är inte möjligt att exakt definiera de orsaker eller grunder som kan leda till det. Det är alltid fråga om politisk prövning från fall till fall. Men denna prövningsrätt begränsas alltid av de allmänna rättsprinciperna för förvaltningen.

I enlighet med Helsingfors förvaltningsdomstols beslut kan man därmed konstatera att enbart bytande av fullmäktige-grupp inte utgör en grund för avsättning av en nämnd. Framför allt om sådant byte av grupp har skett även tidigare utan att detta har lett till avsättning av nämnden är fullmäktige bundna av sin etablerade förvaltningspraxis tills de fattar ett beslut om ändring av praxis. En sådan ny praxis kan inte tillämpas retroaktivt utan endast från och med beslut om ändring. Även om förvaltningsdomstolens beslut har överklagats utgör det för närvarande den bästa tolkningen av tillämpningen av lagen i det ifrågavarande ärendet, och således finns det ingen orsak att avvika från de principer som framgår av beslutet.

Efter inrättandet av det tillfälliga utskottet har det framförts att en ytterligare grund för avsättning utöver byte av fullmäktige-grupp skulle vara medlemmarnas frånvaro. Om man också vill undersöka om frånvaron av medlemmar utgör grund för avsättning måste utskottet agera på ett rättvist sätt. Därmed borde det utreda

frånvaron av alla medlemmar i kommunens alla nämnder. Annars kan utskottets agerande strida mot principen om jämlikt bemötande enligt 6 § i förvaltningslagen.

Till sist konstaterar jag att det även tidigare skett byte av fullmäktigegrupp i Kyrkslätt och att det förekommit frånvaro även i andra nämnder. Fullmäktige har ändå inte ingripit i dessa på något sätt. Fullmäktige är därmed fortfarande bundna till denna etablerade förvaltningspraxis, och de förtroendevalda har rätt att lita på att denna praxis iakttas. Dessutom ska det misstroende som utgör grund för avsättning påvisas även funktionellt, och till denna del har man i Kyrkslätts ärende inte entydigt påstått att byten eller frånvaron även funktionellt skulle ha påverkat i förhållandet mellan organet i fråga och fullmäktige.

Linda Basilier

Jerri Kämpe-Hellenius