

Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Kyrksläotts stad

kirjaamo@kirkkonummi.fihannu.sorvari@kirkkonummi.fi

Begäran om utlåtande 5.12.2023

Kyrksläotts stads begäran om utlåtande om grunder för återkallande enligt 34 § i kommunallagen

Kyrksläotts stad har med ett 5.12.2024 daterat brev begärt ett sakkunnigutlåtande av Kommunförbundet om avsättning av ledamöter i en nämnd ur rättsligt perspektiv samt om förutsättningarna för ett tillfälligt utskotts beslut. Som bakgrundsmaterial har tillställts ett initiativ som inkommit 11.9.2023 (Platsfördelningen i nämnden för lokaltjänster ska motsvara valresultatet); Kyrksläotts kommunfullmäktiges beslut § 75, 9.10.2023 om tillsättande av ett tillfälligt utskott samt en begäran om utlåtande till nämnden för lokaltjänster med en 24.10.2023 daterad promemoria.

Enligt initiativet 11.9.2023 ”har ledamotskapen i nämnderna och sektionerna förhandlats till partierna, inte till enskilda personer. [...] De ändringar som skett i [...] fullmäktige grupper har lett till att platserna nu inte är fördelade enligt det överenskomna. [...] För att resultatet av kommunvalet och de förhandlingar som förts utgående från resultatet fortsättningsvis ska återspeglas i nämndernas ledamotskap, föreslår vi undertecknade att följande nämnd upplöses och att personvalen görs på nytt utgående från det som man kommit överens om vid platsfördelningen.”

Fullmäktige har 9.10.2023 tillsatt ett tillfälligt utskott enligt 35 § i kommunallagen för att bereda ärendet gällande avsättande av organet/presidiet. I beslutet har antecknats fullmäktiges anvisning, enligt vilken utskottet ska beakta förvaltningsdomstolens beslut i ett motsvarande fall (Helsingfors förvaltningsdomstol 27.9.2022 H5172/2022).

I det 24.10.2023 daterade följebrevet till brevet om hörande konstateras följande: ”I Kyrksläött har några personer som verkar inom nämnderna bytt fullmäktige grupp under fullmäktigeperioden. Med anledning av denna situation har det i Kyrksläött för tjänstemannaberedning lämnats in tre motioner, vilka registrerats ha inkommit 11.9.2023, gällande tre olika nämnder...”

Kommunförbundets utlåtande**Den förtroendevaldas oavsättlighet**

Utgångspunkten i kommunallagen beträffande skötsel av förtroendeuppdrag är att den förtroendevalda inte kan avsättas. En förtroendevalds oavsättlighet innebär att den förtroendevalda kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han eller hon har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget (kommunallagen 79 §). Här är det fråga om förtroendeuppdragets kontinuitetsprincip, med vilket man tryggar skötseln av förtroendeuppdraget i olika situationer, så som när valperioden eller mandatperioden utgår, eller i andra situationer där en förtroendevalds avgång eller val inte slutgiltigt avgjorts. En enskild förtroendevald kan inte heller avsättas från sitt uppdrag förutom på grundval av brott. Den förtroendevaldas oavsättlighet ska beaktas exempelvis vid planeringen av organisationsförändringar. För förändringen ska finnas verkliga grunder för utvecklingen av förvaltningen och organisationen.



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Högsta förvaltningsdomstolen 1979 A II 36: Fullmäktige lade ner nämnden för allmänna arbeten. Samtidigt inrättades en teknisk nämnd vars uppgifter och sektor var så gott som de samma som den indragna nämnden för allmänna arbetens uppgifter. Det ansågs inte vara fråga om en egentlig organisationsförändring, och fullmäktige ansågs ha missbrukat sin prövningsrätt.

Det ovan nämnda avgörandet visar för sin del att en enskild förtroendevalds ställning har fastställts som synnerligen stark i lagen.

Förlust av förtroende som grund för återkallande av förtroendeuppdrag

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. Återkallandet av uppdrag gäller alltid alla förtroendevalda i organet. Bakgrundstaken är s.k. tillämpad parlamentarism, dvs. att de politiska grupperna ska få en relativ andel av kommunens platser för förtroendevalda som motsvarar deras understöd. Genom att avsätta hela organet säkerställs det att proportionalitetsprincipen genomförs då organet väljs på nytt.

Möjligheten att avsätta förtroendevalda i dess nuvarande form förverkligades i kommunallagen från år 1995.

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om 21 § i kommunallagen 1995 (1994 vp-HaVM 18-HE 192) konstaterat: ”Utskottet har kommit fram till att noggrant iakttagande av proportionalitetsprincipen i enlighet med regeringens förslag förutsätter att förtroendeuppdraget för alla förtroendevalda som

fullmäktige har valt till ett organ återkallas på grund av brist på förtroende mitt i mandatperioden. I situationer då 21 § eventuellt tillämpas kan sinnesstämningarna lätt bli hetsiga. Även av denna anledning bör man se till att iaktta proportionalitetsprincipen i situationer som gäller återkallande. Utskottet konstaterar att den föreslagna § 21 har betydelse redan med sin existens. Man kan bedöma att tillämpningen av den i praktiken är sällsynt. Utskottet anser att det vid tillämpandet av bestämmelsen bör omnämnas i beslutet vad bristen på förtroende beror på så att de ”oskyldiga” skulle undvika att bli stämplade”.

Avsättande av hela organet kan också leda till en situation där en avsatt förtroendevald omväljs om personen fortfarande åtnjuter sin egen grupps förtroende och gruppen har tillräckligt röstantal till förfogande i ett proportionellt val.

Frågan om förlust av fullmäktiges förtroende kan hänföra sig till väldigt olika situationer.

Förvaltningsutskottet (1994 vp-HaVM 18-HE 192): ”betonande av fullmäktiges ställning som användare av invånarnas beslutanderätt fordrar att man i lagen tillåter återkallande av förtroendeuppdraget för en förtroendevald på grundval av misstroende. Till exempel kan majoriteten av kommunstyrelsen de facto på många sätt agera mot fullmäktiges vilja utan att fullmäktige effektivt kan ingripa i saken. ”

I förvaltningsutskottets exempel är det uttryckligen fråga om fullmäktiges politiska förtroende. Då hänför sig situationen inte nödvändigtvis endast till enskilda förtroendevaldas eller en viss politisk grupps agerande utan till att organet eller majoriteten



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

av det agerar i strid med fullmäktiges vilja. Det är därmed inte fråga om en förändring av organens maktförhållanden.

Förutsättning för avsättning är enligt kommunallagen 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 och förutsättning för misstroende.

Det finns knappt med rättspraxis om vad kan utgöra grund för förlust av förtroende. Åbo förvaltningsdomstol har i sitt avgörande 26.11.2019 19/0299/1 bedömt användningen av fullmäktiges prövningsrätt vid avsättandet av revisionsnämnden enligt följande:

Fullmäktige hade på förslag av ett tillfälligt utskott beslutat avsätta alla ledamöter och ersättare i revisionsnämnden mitt i mandatperioden, eftersom alla förtroendevalda inte åtnjöt fullmäktiges förtroende. I beredningstexten till fullmäktiges överklagade beslut hade bland annat konstaterats att det tillfälliga utskottet hade grundats som följd av att A utan de andra revisionsnämndsledamöternas vetskap hade utrett och offentligt i media ifrågasatt arrangemanget och kostnaderna för ett av kommunen ordnat fullmäktigeseminarium. Förfarandet i fråga var inte förenligt med god sed eller revisionsnämndens internt avtalade förfaringssätt, och det ledde till betydande negativ publicitet för kommunen. Fullmäktiges förtroende för revisionsnämnden hade vacklat med anledning av det skedda, för revisionsnämnden fungerar underställd fullmäktige och till nämndens uppgifter hör inte att utvärdera fullmäktiges agerande. Dessutom hade revisionsnämndens interna förtroende vacklat på grund av det som skett, eftersom vice ordförande A inte hade iakttagit allmän praxis eller nämndens internt bestämda spelregler.

Förvaltningsdomstolen ansåg på basis av utredning att förlusten av fullmäktiges förtroende hade riktats uttryckligen till revisionsnämndens vice ordförande A och att den faktiska orsaken till det förlorade förtroendet skulle anses vara A:s bloggtext och anknytande faktorer. I sin blogg hade A specificerat kostnaderna för fullmäktigeseminarier och ifrågasatt i synnerhet mängden alkoholdrycker som serverats där. I skrivelsen hade ställts en fråga om huruvida kommunerna borde ha anvisningar gällande alkoholserving. Förvaltningsdomstolen ansåg att skrivelsen var saklig till sin karaktär men kritisk. Bloggtexten hade inte på basis av utredning hänfört sig till A:s uppgift som vice ordförande för revisionsnämnden eller till revisionsnämndens verksamhet överlag. A ansågs att med utnyttjande av yttrandefriheten som skyddas med hjälp av grundlagen ha lyft upp en fråga av samhällelig betydelse gällande användningen av offentliga medel till allmän diskussion i första hand i rollen som politisk aktör och fullmäktigeledamot.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att politiska åsikter i första hand hör till kärnområdet för yttrandefrihet som tryggas i grundlagen. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra och sprida information och åsikter utan att någon i förväg hindrar detta. Medlemskap i revisionsnämnden är inte i sig en grund till att inskränka på yttrandefriheten. Revisionsnämnden eller något annat kommunalt organ eller kommunal instans kan inte med interna anvisningar eller förhandsövervakning begränsa en förtroendevalds yttrandefrihet på grundval av att utnyttjandet av den möjligen orsakar kommunen även betydande



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

negativ publicitet. Avsättande av organens förtroendevalda kan inte heller fungera som bestraffande följd för att en förtroendevald använt sin yttrandefrihet på ett sätt som lagen möjliggör.

Fullmäktiges beslut att avsätta alla förtroendevalda i revisionsnämnden ansågs vara en följd av att A på ett sätt som anses godtagbart använt den yttrandefrihet som skyddas av grundlagen genom att med sin kritiska skrivelse lyft upp den ovan nämnda samhällseliga frågan till allmän diskussion. Fullmäktige hade missbrukat sin prövningsrätt och därigenom överskridit sin befogenhet då den avsatte revisionsnämndens ledamöter på grund av att A utnyttjat yttrandefriheten. Fullmäktiges beslut var därmed lagstridigt.

Förvaltningsdomstolens ovanstående beslut tar inte ställning till situationen där en förtroendevald byter sida eller politisk grupp mitt i organets mandatperiod. Det rättsliga betydelsefulla gemensamma draget för situationen som avses i begäran om utlåtande och rättsfallet ovan är emellertid att den förtroendevalda utnyttjat sin rätt som tryggats i grundlagen. Enligt Åbo förvaltningsdomstol kan inte utnyttjandet av yttrandefriheten som en ledamots grundläggande rättighet anses vara grund för misstroende.

Helsingfors förvaltningsdomstol har i sitt avgörande 27.9.2022 H5172/2022 upphävt fullmäktiges beslut om avsättning av nämnden på grund av missbruk av prövningsrätten. I ärendet hade en ledamot i två 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.

I Helsingfors förvaltningsdomstols avgörande bedöms avsättande på grundval av misstroende enligt följande:

I kommunallagen stadgas inte närmare om på vilka grunder fullmäktige kan komma fram till en bedömning enligt vilken den valda förtroendevalda inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende. Frågan är inte primärt en rättslig bedömningsfråga utan en fråga som gäller politisk eller annan ändamålsenlighetsprövning. Fullmäktiges prövningsrätt är till den delen omfattande, men den begränsas emellertid av de i 6 § i förvaltningslagen stadgade allmänna rättsprinciperna, vilka omfattar bland annat kravet på jämlikt bemötande.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att en ändring i nämndens politiska sammansättning mitt under mandatperioden, när en medlem byter politisk grupp, kan påverka nämndens verksamhet och beslutsfattande samt därigenom även fullmäktiges förtroende för organets ledamöter. Fullmäktige hade dock inte framfört att gruppbytena i fråga skulle ha påverkat nämndernas faktiska verksamhet till exempel så att nämnderna skulle ha börjat agera i strid med fullmäktiges vilja. Däremot hade det i fullmäktiges beslut konstaterats att de förtroendevalda som hade bytt fullmäktige grupp hade skött sina förtroendeuppdrag klanderfritt.

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. Ett ärende gällande avsättande hade inte heller efter anhängiggörandet av avsättningsärendet anhängiggjorts med anledning av att stadsstyrelsens ledamot bytt fullmäktige grupp.



Kai Ketelimäki, Ida Sulin

Förvaltningsdomstolen ansåg att stadsfullmäktige med sitt beslut avvikit från förvaltningspraxisen som iakttagits i andra motsvarande situationer i staden. Staden har inte påvisat att beslutet om avsättning skulle ha kränkt kravet på jämlikt bemötande. Fullmäktiges beslut var därmed i strid med kravet på jämlik behandling enligt 6 § i förvaltningslagen.

Som sammandrag av förvaltningsdomstolarnas avgöranden kan man konstatera 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. Det är inte i sig uteslutet att ändringarna i de politiska maktförhållandena skulle förorsaka fullmäktige sådant påvisbart funktionellt misstroende.

Utöver misstroendets karaktär är kravet på jämlikt bemötande en tilläggsförutsättning för avsättning, vilket förutsätter följdriktighet av fullmäktige.

Slutsats

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. Lagstiftaren har avsiktligt baserat förlusten av förtroende på politisk prövning. **Denna prövningsrätt begränsas av de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen.** Förlusten av förtroende, som är förutsättningen för avsättande av ett organ, ska kunna påvisas funktionellt.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND

Ida Sulin
ledande juristKai Ketelimäki
jurist