



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM
2022-05-03
Meddelad i Malmö

Mål nr
1201--1241-21

KLAGANDE

Jesús Alcalá

MOTPART

Ystads kommun

Ombud: advokaten Annika Andersson och jur. kand. Frida Lovén
Advokatfirman Lindahl KB

ÖVERKLAGADE BESLUT

Kommunfullmäktige i Ystads kommuns beslut den 21 januari 2021, § 1 - § 6
och § 8 - § 41

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten skriver av mål nr 1207-21.

Förvaltningsrätten upphäver Kommunfullmäktige i Ystads kommuns beslut
den 21 januari 2021, § 9, § 10, § 14, § 18 och § 19.

Förvaltningsrätten vidtar ingen åtgärd i fråga om övriga överklagande beslut.

BAKGRUND

I protokollet över Kommunfullmäktige i Ystads kommuns sammanträde den 21 januari 2021 antecknades att fullmäktige fattat bl.a. följande beslut:

§ 1 Entledigande från förtroendeuppdrag som 1:e vice ordförande i socialnämnden samt därav föranlett fyllnadsval – Anne Olofsdotter (M)

– Kommunfullmäktige entledigar Anne Olofsdotter (M) från uppdraget som 1:e vice ordförande i socialnämnden.

– Kommunfullmäktige utser Fredrik Roxenius (M) till ledamot och 1:e vice ordförande i socialnämnden till och med 31 december 2022.

(mål nr 1201-21)

§ 2 Entledigande från förtroendeuppdrag som styrelseledamot och vice ordförande i Ytornet AB och som ledamot i kommunstyrelsens hållbarhetsutskott samt därav föranlett fyllnadsval – Anja Edvardsson (S)

– Kommunfullmäktige entledigar Anja Edvardsson (S) från uppdraget som styrelseledamot och vice ordförande i Ytornet AB.

– Kommunfullmäktige utser Mårten Mårtensson (S) till styrelseledamot och vice ordförande i Ytornet AB till årsstämman 2023.

(mål nr 1202-21)

§ 3 Entledigande från förtroendeuppdrag som ersättare i kommunstyrelsen samt därav föranlett fyllnadsval efter Göran Brante (V)

– Kommunfullmäktige entledigar Göran Brante (V) från uppdraget som ersättare i kommunstyrelsen.

– Kommunfullmäktige utser Pia Salmiranta (V) som ersättare i kommunstyrelsen till och med 31 december 2022.

(mål nr 1203-21)

§ 4 Entledigande från förtroendeuppdrag som ledamot i kommunfullmäktige, ledamot i kommunstyrelsen, ersättare i kommunstyrelsens arbetsutskott, ledamot och ordförande i socialnämnden, ersättare i valberedningen, ersättare i krisledningsnämnden, ledamot i Samordningsförbundet Sydöstra Skåne, ombud vid Skånes Kommuner (Kommunförbundet Skånes) förbundsmöten samt därav föranlett fyllnadsväl

– Kommunfullmäktige entledigar Christian Persson (M) från samtliga förtroendeuppdrag i kommunen.

– Fyllnadsväl av ny ledamot i kommunfullmäktige lämnas till länsstyrelsen.

– Kommunfullmäktige utser Anne Olofsdotter (M) som ledamot i kommunstyrelsen till den 31 december 2022.

– Kommunfullmäktige utser Anne Olofsdotter (M) som ledamot och ordförande i socialnämnden till den 31 december 2022.

– Kommunfullmäktige utser Johan Wahlgren (M) som ersättare i valberedningen till och med 14 oktober 2022.

– Kommunfullmäktige utser Anne Olofsdotter (M) som ombud i Skånes Kommuner förbundsmöten.

– Kommunfullmäktige utser Anne Olofsdotter (M) som ersättare i krisledningsnämnden.

(mål nr 1204-21)

§ 5 Entledigande från förtroendeuppdrag som ersättare i kommunfullmäktige, ledamot i barn- och utbildningsnämnden och ledamot i myndighetsnämnden samt därav föranlett fyllnadsväl efter Berit Bengtsson (SD)

– Kommunfullmäktige entledigar Berit Bengtsson (SD) från samtliga förtroendeuppdrag i kommunen.

– Fyllnadsväl som ersättare i kommunfullmäktige lämnas till länsstyrelsen.

– Kommunfullmäktige bordlägger fyllnadsväl av ledamot i barn- och utbildningsnämnden och ledamot i myndighetsnämnden.

(mål nr 1205-21)

§ 6 Entledigande från förtroendeuppdrag som ledamot i Ytornet AB samt därav föranlett fyllnadsväl efter Roger Jönsson (S)

– Kommunfullmäktige entledigar Roger Jönsson (S) från uppdraget som styrelseledamot i Ytornet AB.

– Kommunfullmäktige utser Cecilia Magnusson-Svärd (S) som styrelseledamot i Ytornet AB till och med årsstämman 2023.

(mål nr 1206-21)

§ 8 Bordlagt - Kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens reglementen

– Kommunfullmäktige återremitterar ärendet med motiveringen att ändra i reglementet för samhällsbyggnadsnämnden. Att ge nämnden ett tydligt uppdrag avseende ansvarsområde för lokalförsörjningsprocessen och att det tydliggörs att de styr, leder och samordnar den interna lokalförsörjningen.

(mål nr 1208-21)

§ 9 Återremitterat - Digitala nämndsammanträden

– Kommunfullmäktige beslutar att kommunfullmäktige äger rätt att genomföra digitala fullmäktigemöten efter beslut av fullmäktiges presidium efter hörande av fullmäktigepartiernas gruppledare. Beslutet gäller 1 januari 2021 till 31 augusti 2021.

– Kommunfullmäktige beslutar att nämndernas respektive ledamöter får delta i nämndernas sammanträden på distans. Deltagande ska dock i första hand ske fysiskt på plats. Beslutet omfattar samtliga nämnder och kommunalförbund och gäller tillsvidare.

– Kommunfullmäktige beslutar att lägga till följande bestämmelse i respektive nämnds reglemente (första stycket vid rubriken "Sammanträde").

Ledamöter får delta i nämndens sammanträden på distans. Detta gäller även för andra sammanträdesorgan som är kopplade till nämnden och regleras i lag. Deltagande ska dock i första hand ske fysiskt på plats, distansdeltagande är ett komplement till att delta fysiskt på plats. Ordförande beslutar om deltagande på distans får ske.

– Kommunfullmäktige beslutar att lägga till följande mening efter första stycket i förslag till beslut: Rutinerna för lagstadgade politiska sammanträden på distans ska följas.

(mål nr 1209-21)

§ 10 Revidering av Arbetsordning för kommunfullmäktige

– Kommunfullmäktige antar arbetsordning för kommunfullmäktige med följande ändring. I § 33 Motioner, i den nya arbetsordningen, ska orden "eller flera ledamöter" behållas.

(mål nr 1210-21)

§ 11 Godkänna Delårsrapport 2 2020 Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund

– Kommunfullmäktige godkänner Delårsrapport 2/2020 för Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund.

(mål nr 1211-21)

§ 12 Utökad budgetram 2021 för Revisionen

– Kommunfullmäktige beslutar bevilja en utökning av driftsbudgetramen 2021 för Revisionen med anledning av en förnyad upphandling av revisionstjänster.

(mål nr 1212-21)

§ 13 Revidering av entréavgift Ystad Studio Visitors Center 2021-2022

– Kommunfullmäktige beslutar om Ystads Studios Visitors Centers entréavgifter enligt bifogat beslutsunderlag. Avgifterna föreslås gälla fram till den 31 december 2022 såvida inte en revidering sker innan dess. Inför verksamhetsår 2023 ska entréavgifterna revideras.

(mål nr 1213-21)

§ 14 Avfallstaxor 2021

– Kommunfullmäktige beslutar om att öka miljörabatten till cirka 30 procent samt höja taxorna för restavfall med 14 procent (innebär oförändrad taxa för dem som har miljörabatt) och 7,5 procent för övriga avfallstaxor att gälla från och med den 1 januari 2021.

– Kommunfullmäktige beslutar att delegera rätten till samhällsbyggnadsnämnden att anpassa taxan inom nämndens verksamhetsområde till prisutvecklingen i enlighet med avfallsindex, indextal A12:1MD.

(mål nr 1214-21)

§ 15 Avgifter för uteservering under 2021

– Kommunfullmäktige beslutar att upphäva avgiften för markupplåtelse på allmän platsmark för uteserveringar under perioden den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2021.

(mål nr 1215-21)

§ 16 Investering avseende Ljuskällan samt Fritidsparken

– Kommunfullmäktige beslutar att samhällsbyggnadsnämnden medges rätt att vidtaga behövliga åtgärder för att de två investeringsprojekten Tillbyggnad Ljuskällan inklusive tillagningskök samt Fritidsparken och närmiljön påbörjas och drivs inklusive de medel från budget 2020 som begärs överförda i kompletteringsbudget 2021.

(mål nr 1216-21)

§ 17 Förslag till ändring i Ägardirektiv för AB Ystads Saltsjöbad

– Kommunfullmäktige antar följande ändring:

Detta ägardirektiv gäller för verksamheten i AB Ystads Saltsjöbad (556001-2402) som **till sin huvuddel** ägs av Ystads kommun genom Ytorner AB och **till del av privata ägare**.

– Kommunfullmäktige avslår de två andra ändringarna som stämman föreslagit.

(mål nr 1217-21)

§ 18 Förslag att anta reviderade lokala hälsoföreskrifter

– Kommunfullmäktige antar reviderade lokala hälsoskydds-föreskrifter.

(mål nr 1218-21)

§ 19 Begäran om att få sälja fastigheterna Kokillen 1 och 2 i Ystad

Kommunfullmäktige godkänner försäljning av fastigheterna Kokillen 1 och 2 i Ystad.

(mål nr 1219-21)

§ 20 Anta utökning av verksamhetsområde för vattentjänster inom Ystads kommun

– Kommunfullmäktige antar utökning av verksamhetsområde för vattentjänster inom Ystads kommun.

(mål nr 1220-21)

§ 21 Anta höjning av överlåtelse-/ändringsavgift för bostads- och lägenhetsarrende i Sandskogen samt samtliga lägenhetsarrende för fiskebodan i Ystads kommun

– Kommunfullmäktige antar höjningen av överlåtelse-/ändringsavgift för bostadsarrende och lägenhetsarrende i Sandskogen samt samtliga lägenhetsarrende för fiskebodan i Ystad kommun till 900 kronor plus vid beslutstillfället gällande moms tillkommer. Oförändrad taxa vid ändring på grund av dödsfall av äkta make eller likvärdigt 600 kronor. 900 kronor för övrigt.

(mål nr 1221-21)

§ 22 Anta tomtpris i Västra Sjöstaden etapp 3

– Kommunfullmäktige antar tomtpris i Västra Sjöstaden etapp 3 enligt följande:

- För upplåtelse av bostäder ska priset vara 2 000 kronor per kvadratmeter BTA,
- För upplåtelse av skola/förskola: Centrum; kontor ska priset vara 950 kronor per kvadratmeter BTA.

(mål nr 1222-21)

§ 23 Förlängning av lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen YÖM dnr 2020.2281

– Kommunfullmäktige beslutar att Ystad-Österlenregionens miljöförbund ska ansvara för tillsyn av tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen till och med 31 maj 2021.

(mål nr 1223-21)

§ 24 För kännedom: Svar på genomförd granskning av budgetprocessen augusti 2020

– Kommunfullmäktige tar del av svar från styrelse och nämnder på genomförd granskning av budgetprocessen augusti 2020.

(mål nr 1224-21)

- § 25 För kännedom Svar på Granskning av inköpsprocessen**
- Kommunfullmäktige tar del av kommunstyrelsens svar på granskning av inköpsprocessen.
- (mål nr 1225-21)
- § 26 För kännedom: Uppföljning av genomförda granskningar 2019**
- Kommunfullmäktige tar del av Revisionens uppföljning av genomförda granskningar år 2019.
- (mål nr 1226-21)
- § 27 Redovisning av inkomna medborgarförslag**
- Kommunfullmäktige beslutar att överlåta till respektive nämnd/styrelse att besluta om ärenden i form av medborgarförslag enligt redovisad förteckning.
- (mål nr 1227-21)
- § 28 Interpellation om tillagningskök till samhällsbyggnadsnämndens ordförande Per-Olof Lind (L)**
- Kommunfullmäktige beslutar att interpellationen får ställas och svar lämnas vid nästa kommunfullmäktigesammanträde.
- (mål nr 1228-21)
- § 29 Motion om Byggestetiskt råd**
- Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.
- (mål nr 1229-21)
- § 30 Motion om att ha äldreperspektiv när beslut ska fattas**
- Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.
- (mål nr 1230-21)

§ 31 Motion avseende psykisk ohälsa som uppkommer ur pandemin

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1231-21)

§ 32 Motion avseende fyrverkerianvändning

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1232-21)

§ 33 Motion om belysning av cykelväg Svarte-Ystad

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1233-21)

§ 34 Motion om att bygga idrottshall

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1234-21)

§ 35 Motion om Politikers arvoden

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1235-21)

§ 36 Interpellation om "Ianspråktagande av allmän platsmark" till ordföranden i samhällsbyggnadsnämnden

– Kommunfullmäktige beslutar att interpellationen får ställas och svar lämnas vid kommunfullmäktiges nästa sammanträde.

(mål nr 1236-21)

§ 37 Motion om att värna den biologiska mångfalden och motverka invasiva arter i Östersjön

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning.

(mål nr 1237-21)

§ 38 Interpellation till ordförande i samhällsbyggnadsnämnden - Glemmingebro IF och klubblokal

– Kommunfullmäktige beslutar att interpellationen får ställas och svar lämnas vid kommunfullmäktiges nästa sammanträde.

(mål nr 1238-21)

§ 39 Motion för ökad sysselsättning

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och överlämnar den till kommunstyrelsen för handläggning

(mål nr 1239-21)

§ 40 Motion om God tillagad mat på Ljuskällan

– Kommunfullmäktige beslutar att motionen får ställas och lämnar den till kommunstyrelsen för handläggning

(mål nr 1240-21)

§ 41 Enkel fråga ställd till ordförande i Samhällsbyggnadsnämnden

– Kommunfullmäktige beslutar att frågan får ställas och svar lämnas på kommunfullmäktiges nästa sammanträde.

(mål nr 1241-21)

ÅTERKALLAT ÖVERKLAGANDE

Jesús Alcalá angav i en skrivelse till förvaltningsrätten att han yrkar att rätten upphäver samtliga beslut som Kommunfullmäktige i Ystads kommun fattade vid sammanträdet den 21 januari 2021. Därefter återkallade Jesús Alcalá sitt överklagande av fullmäktiges beslut enligt § 7. Förvaltningsrätten registrerade överklagandet av det beslutet i mål nr 1207-21, som följaktligen ska skrivas av.

YRKANDEN M.M.

Jesús Alcalá yrkar således att förvaltningsrätten upphäver resterande beslut som fattades av Kommunfullmäktige i Ystads kommun den 21 januari 2021, dvs. § 1- 6 och § 8 – 41. Som grund för yrkandena har han hänvisat till att fullmäktiges sammanträde i olika avseende inte genomfördes på det sätt som kommunallagen föreskriver.

PROCESSUELLA BESTÄMMELSER

Av 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) framgår att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). Förvaltningsrätten ska pröva Jesús Alcalás överklagande i den ordningen.

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen av om ett kommunalt beslut ska upphävas får enligt 13 kap. 7 § kommunallagen grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till.

I 13 kap. 8 § kommunallagen anges på vilka grunder ett kommunalt beslut ska upphävas, nämligen om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

I 13 kap. 9 § kommunallagen anges följande. Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

PROCESSUELL INVÄNDNING

Advokatfirman Lindahl KB har till förvaltningsrätten gett in en fullmakt för vissa angivna advokater och annan personal vid byrån att företräda Ystads kommun i fråga om överklagan av fullmäktiges beslut den 21 januari 2021.

Jesús Alcalá har gjort gällande att nämnda personer inte är behöriga att föra kommunens talan. Beträffande detta har han anfört bl.a. följande.

Kommunstyrelsen har exklusiv beslutanderätt när det gäller yttranden med anledning av att beslut av fullmäktige överklagats, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan. Beslutanderätten i en sådan fråga får inte delegeras. Det är styrelsen som själv eller genom ombud får företräda kommunen. Vill styrelsen låta sig företrädas av ett ombud ska den fatta ett beslut om detta och utfärda en fullmakt för ombudet.

Frågan om hans överklagande har dock inte behandlats av styrelsen som inte ens har diskuterat om ett ombud skulle anlitas. Att så ändå skett har tydligen beslutats av kommundirektören som utfärdat fullmakten. Delegeringsförbudet medför att kommundirektören inte haft rätt att utfärda ombudsfullmakt.

Ystads kommuns angivna ombud har anfört följande.

Fullmakten har utfärdats i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Mot bakgrund av delegationsordningen och kommunallagen är den korrekt utfärdad och giltig i förevarande mål. För det fall förvaltningsrätten skulle finna skäl att ifrågasätta fullmakten har kommunstyrelsen utfärdat en ytterligare fullmakt som i efterhand ratihaberar ombudets företräde.

Bestämmelser om kommunstyrelsens uppgifter och om delegering

Av 6 kap. 15 § kommunallagen framgår följande. Styrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv företräda kommunen i målet.

Enligt 6 kap. 37 § kommunallagen gäller att en nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5-8 §§.

Dock gäller enligt 6 kap. 38 § 2 kommunallagen att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats.

I 6 kap. 39 § kommunallagen anges att en nämnd får uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Enligt 40 § samma kapitel ska sådana beslut som avses i 39 § anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Förvaltningsrättens bedömning i denna del

Den ytterligare fullmakt som advokatbyrån senare har gett in till domstolen är beslutad och utfärdad av kommunstyrelsens ordförande den 1 april 2021.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning gällde, med hänvisning till 6 kap. 39 § kommunallagen, att ordföranden får fatta brådskande beslut (punkten 1.1).

Möjligheten enligt kommunallagen för kommunstyrelsens ordförande att på delegation från styrelsen själv besluta i vissa brådskande ärenden är vittgående såtillvida att den omfattar alla typer av ärenden, även sådana i vilka rätten att besluta annars inte får delegeras.

Förvaltningsrätten konstaterar att den nu nämnda, senare ingivna, fullmakten är beslutad av någon som kan ha haft laglig rätt att på kommunstyrelsens vägnar besluta utse ombud att företräda kommunen i målen, dvs. om det har gällt ett sådant brådskande ärende som avses i 6 kap. 39 § kommunallagen.

Förvaltningsrättens utgångspunkt är att frågan om huruvida kommunstyrelsens ordförande i detta fall lagligen har haft rätt att på sätt som skett utse ombud för kommunen i första hand är något som ska prövas genom laglighetsprövning med anledning av att beslutet om detta överklagas. Rätten konstaterar dock att ingen kommunmedlem har överklagat ordförandens beslut.

Mot den bakgrunden betraktar förvaltningsrätten, när det gäller de här målens handläggning, ordförandes beslut att utse ombud som ett beslut som lagligen har fattats av kommunstyrelsen. Rätten ifrågasätter därmed inte de utsedda ombudens behörighet att företräda kommunen. Handlingar som har kommit in från ombuden ska därför anses avse Ystads kommuns talan.

KOMMUNENS INSTÄLLNING I SAK

Ystads kommun bestrider Jesús Alcalás yrkanden.

I första hand har kommunen gjort gällande att överklagandet ska avslås med hänvisning till att besluten vid sammanträdet är förenliga med lag.

Kommunen anser i andra hand att förvaltningsrätten ska skriva av målen. Som grund för den inställningen har man anfört följande. Samtliga beslut vid sammanträdet den 21 januari 2021 har fattats på nytt, genom likalydande beslut, vid ett sammanträde den 18 februari 2021.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

I sammanfattning har parterna anfört bl.a. följande:

Jesús Alcalá

Sammanträdet genomfördes digitalt och på så sätt att endast tre ledamöter var fysiskt närvarande; ordföranden och viceordförandena. De tre satt i en lokal på en annan plats än den i vilken fullmäktiges sammanträden enligt arbetsordningen i regel ska hållas. Övriga ledamöter befann sig någon annanstans. Fullmäktiges sekreterare, tillika protokollförare, var inte fysiskt närvarande, utan befann sig hemma. Att sammanträdet hölls digitalt var resultatet av en överenskommelse den 4 januari 2021 mellan ordföranden och gruppledarna för fullmäktigepartierna.

Allmänheten fick inte information om var sammanträdet skulle hållas. Något tillkännagivande om sammanträdet anslogs aldrig på Ystads kommuns digitala anslagstavla. I kallelsen fanns inte uppgift om platsen för sammanträdet. Endast följande angavs: "*Sammanträdet genomförs digitalt torsdagen den 21 januari 2021 kl. 18:00*".

Ärenden som inte har tillkännagivits enligt 5 kap. 13 § eller 14 § kommunallagen får dock inte avgöras av fullmäktige.

Allmänheten fick inte heller tillträde till sammanträdeslokalen. Inspelningen av mötet blev tillgänglig först fyra timmar efter dess slut. Sammanträdet var alltså inte offentligt i strid mot 5 kap. 42 § kommunallagen. Det finns inte laglig möjlighet att med hänvisning till risk för smittspridning hindra åhörare från att följa ett fullmäktigesammanträde.

Sammanträdet genomfördes också digitalt utan stöd i ett särskilt beslut av fullmäktige såsom föreskrivs i 5 kap.16 § första stycket kommunallagen. Beslut att tillåta distansdeltagande ska också fattas vid ett sammanträde vid vilket de beslutsfattande har varit fysiskt närvarande. Sammanträdet hölls vidare på distans utan att fullmäktige dessförinnan, enligt 5 kap. 72 § tredje stycket kommunallagen, i sin arbetsordning reglerat i vilken utsträckning distansdeltagande skulle få ske. Fullmäktige har inte uppfyllt något av dessa tre grundläggande krav. Redan därför ska de 46 ledamöter som "deltog" på distans inte räknas som närvarande.

Även andra förutsättningar måste vara uppfyllda för att en distansdeltagande ledamot ska anses närvarande vid ett sammanträde: Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor (5 kap. 16 § kommunallagen; prop. 2013/14:5 s. 30 ff och s. 98; prop. 2016/17:171 s. 334 f). Vid omröstning "måste det även säkerställas att det är ledamöterna och inga andra som deltar" (prop. 2013/14:5 s. 35).

Fullmäktiges sekreterare, tillika protokollförare vid sammanträdet, har bekräftat för honom att vad som ses och hörs i inspelningen som har lagts ut på nätet är detsamma som fullmäktigeledamöterna såg och hörde under sammanträdet.

Ljud- och bildöverföringen vid sammanträdet var sådan att:

- om ordföranden eller presidiet visades kunde ledamöterna enbart se just detta.
- ledamöterna kunde aldrig se och höra presidiet och samtidigt den som talade för tillfället.
- ledamöterna kunde aldrig se sekreteraren (hemma hos sig) samtidigt som de såg ordföranden eller presidiet.
- den enskilde ledamoten kunde genomgående bara se ett fåtal, aldrig mer än nio, andra ledamöter och bildrutorna var, förutom minimala, så gott som alltid mycket suddiga och de försvann ibland.
- inte sällan kunde den som talade inte ses i bild.
- vid ärenden som avgjordes genom acklamation kunde ledamöterna inte höra och se hur de andra ledamöterna röstade varför varken de eller sekreteraren hade möjlighet att avgöra om ordföranden rätt uppfattat vilket alternativ som fått flest röster.
- när omröstningar genomfördes med en voteringsanläggning kunde ledamöterna bara se ordföranden som inte kunde se ledamöterna vilka inte kunde se varandra och därtill kunde ordföranden inte se resultatet av omröstningen (visat på en tavla på bilden) varför sekreteraren fick redovisa det för honom och för övriga ledamöter.
- på vissa namnskyltar som visades på bild stod fel namn på ledamoten.

De omröstningar som förekom uppfyllde varken kommunallagens eller arbetsordningens krav. Vid omröstningar gjorde ordföranden ingen ansats att säkerställa att de röstande identifieras. De omröstningsresultat som visades, vilka ordföranden inte kunde se, angav inga namn. Varken ledamöterna eller ordföranden kunde se vem som röstade vad. Under sådana förhållandena är kravet på öppenhet i 5 kap. 54 § kommunallagens inte uppfyllt.

Sammanträdet genomfördes således på ett sätt som avvek väsentligt från flera av de nu nämnda kraven.

Distansdeltagande är endast ett komplement till fysisk närvaro och lagförarbetena lyfter fram vikten av att kommunala sammanträden sker i fysisk form (se prop. 2013/14:5 s. 34). Bestämmelserna är avsedda att ge *enstaka* ledamöter möjlighet till distansdeltagande. Kommunallagen ger därför egentligen inte stöd för att en hel församling – 46 av 49 ledamöter – ska få möjlighet att delta på distans. Själva tanken bakom bestämmelserna kan alltså anses ålägga fullmäktige en "förklaringsbörda". Fullmäktige har inte gjort trovärdigt att hela församlingens deltagande på distans var förutsättningen för att ledamöterna alls skulle kunna vara med att fatta beslut.

Det fanns flera andra mindre ingripande alternativ än det som valdes. Man hade bl.a. kunnat tillämpa en modell där antalet ledamöter minskas genom så kallad kvittning. En sådan modell har tillämpats av riksdagen, kommuner och regioner. Man hade också kunnat göra klart för allmänheten att sammanträdet var öppet men att man, med tanke på smittrisken, rekommenderade att i första hand följa sammanträdet via kommunens webbsändning. Många kommuner gör så. Vidare hade man kunnat utgå från begränsningsförordningens undantagsregel och se till att så många åhörare som möjligt fick närvara samtidigt som de uppmanades att hålla minst en meters avstånd.

Ett av de ärenden som fullmäktige hade att behandla gällde § 9, "Digitala nämndsammanträden".

När ärendet togs upp talade ordföranden dock om att han tänkte lägga ett "tilläggsförslag" som han läste upp och vars lydelse var: "*Kommunfullmäktige beslutar att kommunfullmäktige äger rätt att genomföra digitala fullmäktigemöten efter beslut av fullmäktiges presidium efter hörande av fullmäktigepartiernas gruppledare. Beslutet gäller första januari 2021 till 31 augusti 2021*". Förslaget fanns inte i de handlingar som tillställdes ledamöterna i samband med kallelsen.

Fullmäktige antog förslaget som inte på något sätt hörde samman med ärendet angående nämndernas sammanträden. Ordföranden väckte i stället ett helt nytt ärende, utan beredning och utan att ha blivit tillkännagivet. Det är inte tillåtet. Ordföranden har ansvar för att inga nya ärenden läggs fram och för att förhindra att förslag läggs fram som skulle leda till ett beslut som strider mot författning. Beslutet var också sådant att det skulle leda till ett rättsstridigt beslut: Att ge ordföranden, viceordförandena och gruppledarna retroaktiva maktbefogenheter – i akt och mening att kunna göra gällande att det olagliga sammanträdet genom det retroaktiva beslutet blev lagligt. (5 kap. 26-28 §§ och 57 § kommunallagen)

Under alla omständigheter fattades beslutet inte vid ett sammanträde då alla beslutsfattande var fysiskt närvarande och kommunfullmäktiges bifall till förslaget togs inte in i arbetsordningen.

Huruvida något ärende skulle kunna betraktas som brådskade blev aldrig föremål för fullmäktiges ställningstagande. Under alla omständigheter blev ärendet inte föremål för ett särskilt beslut om vilket samtliga närvarande ledamöter var ense (5 kap. 52 § andra stycket kommunallagen).

Ordförandens "tilläggsförslag" och beslutet att anta detta bryter således mot flera bestämmelser i kommunallagen.

Fullmäktiges arbetsordning föreskriver i 19 § att det ska finnas en uppslagslista tillgänglig som utvisar de ledamöter och ersättare som tjänstgör samt att i början av varje sammanträde ska upprop ske enligt uppslagslistan. Någon uppslagslista visades inte upp och bara namnen på sju ledamöter ropades upp. Fullmäktige överträdde således sin egen arbetsordning.

Protokollföraren befann sig inte i sammanträdeslokalen. Bestämmelsen om distansdeltagande gäller "ledamöter" och inte protokollföraren. Lagstiftaren har tagit för givet att protokollföraren liksom presidiet ska vara fysiskt närvarande.

Ystads kommun

Med anledning av den kraftigt ökade smittspridningen av covid-19 ansågs det inte försvarbart att genomföra ett fysiskt sammanträde med 49 ledamöter. Ett möte med fullmäktiges ordförande, vice ordförande, sekreterare och med gruppledarna för respektive i fullmäktige representerat parti genomfördes den 4 januari 2021. Beslut fattades då om att hålla det nu aktuella sammanträdet med majoriteten av ledamöterna medverkande på distans.

Kommunfullmäktige fattade vid sammanträdet beslut om möjlighet till digitalt medverkande för ledamöter i fullmäktiges sammanträden. Beslutet gäller med retroaktiv verkan. Inte under några omständigheter kan det krävas att ett fysiskt sammanträde föregår ett digitalt sådant, endast i syfte att det förstnämnda behandlar beslut om möjlighet att under en pandemi hålla digitalt sammanträde.

Kallelse skickades genom kommunens digitala system. Ytterligare en kallelse anslogs på kommunens digitala anslagstavla med angivelse av plats. Även ett mail skickades ut till var och en av ledamöterna med angivande av dels digitalt genomförande, dels möjligheten till närvarande på angiven plats. Kallelsen innehöll information om att sammanträdet ska ske digitalt och angav tid och plats för sammanträdet vid fysisk närvaro. Vidare skickades en kallelse ut via mail med instruktioner för det digitala genomförandet.

Ett tillkännagivande publicerades den 14 januari 2021 på kommunens digitala anslagstavla. Detta följer bl.a. av ett utdrag från historiken från anslagstavlan av vilket framgår av att nio handlingar har registrerats den dagen.

Det har inte fattats beslut om att sammanträdet inte skulle vara offentligt. För allmänheten fanns möjlighet att följa mötet på tillkännagiven plats i samma utsträckning som vid fysiska sammanträden. Två salar förbereddes i anslutning

till sammanträdessalen där allmänheten kunde ta del av det via storbildsskärm. Sammanträdet har därför varit offentligt.

Sammanträdet har genomförts genom en realtidsöverföring och alla ledamöter har haft möjlighet att delta i debatten på lika villkor genom att ledamöterna dels kan sätta på sin mikrofon, alternativt anmäla sig i den talarlista till varje ärende som ledamöterna hade tillgång till via den iPad som används i uppdraget. Sammanträdet hölls via den digitala mötestjänsten Microsoft Teams och spelades in. Tjänsten ger den enskilde mötesdeltagaren möjlighet att bestämma hur många deltagare den vill se på skärmen. Om funktionen "tillsammansläge" används kan deltagaren se samtliga mötesdeltagare. Varje ledamot har därför med enkelhet kunnat se alla andra ledamöter. Den inställningen valdes inte vid inspelningen, bl.a. för att visa ordföranden i en större bild. Slutsatser om ledamöternas möjlighet att se och höra varandra i realtid kan inte dras utifrån den inspelning som finns upplagd på kommuns hemsida. Den är gjord från en fristående enhet som endast hade till syfte att spela in. Det vore orimligt om bestämmelsen i 5 kap. 16 § kommunallagen skulle tolkas som att varje ledamot på sin egen skärm måste se alla andra ledamöter varje sekund. Alla ledamöter har haft god teknisk möjlighet att se och höra alla andra ledamöter.

Uppropet genomfördes enligt följande. Vid fullmäktiges möten anmäler ledamöter sin närvaro via sin iPad. Uppropet syftar till att säkerställa att ledamöterna är närvarande och att fullmäktige är beslutsför. Vid det nu aktuella sammanträdet har därför endast ledamöter ropats upp som inte redan anmält sig närvarande. Detta följer arbetsordningen och är samma procedur som används vid fysiska sammanträden. Arbetsordningen ställer inte upp krav på att en uppslagslista visas på inspelningen. Listan fanns tillgänglig på ledamöternas iPads på samma sätt som vid fysiska sammanträden.

Omröstningarna genomfördes med hjälp av ett digitalt mötesprogram på ledamöternas surfplattor, på samma sätt som när fullmäktige sammanträder

fysiskt. Omröstningsöversikten visar "stolar" med siffror på. Varje stol och siffra motsvaras av en ledamot. Om stolen blir grön har ledamoten röstat ja, om den blir röd har ledamoten röstat nej och om den blir gul har ledamoten avstått från att rösta. Detta skiljer sig inte från hur omröstningen redovisas vid ett vanligt fullmäktigemöte eftersom varje ledamot är "kopplad" till en viss siffra. Ledamöterna är väl bekanta med vem som står bakom varje siffra och därför medvetna om rösternas fördelning.

Det som lagstiftaren avser med "öppet" i 5 kap. 54 § kommunallagen definieras i förarbetena som att redovisning sker av hur varje ledamot tagit ställning i omröstningen (se prop. 2016/17:171 s. 351). Kravet bör alltså uppfattas så att resultatet av omröstningen ska redovisas öppet och tydligt för alla ledamöter och det ska vara möjligt att kontrollera slutlig fördelning av röster, samt vem som röstat för vilket alternativ. Röstningen har skett öppet eftersom den nu beskrivna översikt bilden redovisar rösternas fördelning, det tydligt framgår av protokollet hur varje ledamot har röstat samt då protokollet stämmer överens med hur omröstningen gått till.

Fullmäktiges ärende enligt § 9 har beretts av kommunstyrelsen. Av förarbetena framgår att syftet med beredningen är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och belyst underlag inför ett eventuellt beslut. Tilläggsförslaget som berör möjlighet att delta på distans i fullmäktige regleras på ett näst intill identiskt sätt som möjligheten i nämnderna. Även bevekelsegrunderna till beslutet är likalydande.

Med tanke på syftet med beredningen är det klarlagt att kommunstyrelsen har berett tilläggsförslaget. Därutöver kan anföras att förslaget endast utgör en justering av det beredda ärendet. Mot den bakgrunden utgör det inte ett eget ärende och förslaget har därför avgjorts i enlighet med kommunallagen.

Skulle förvaltningsrätten ändå anse att tilläggsförslaget utgör ett nytt ärende, får det ändå avgöras utan beredning. Ärendet var brådskande på grund av den

kraftigt ökade smittspridningen och det är därför ytterst nödvändigt att ha möjlighet till sammanträden på distans. Tilläggsförslaget avgjordes genom acklamation och ingen ledamot invände mot beslutet.

Som redogjorts för ovan har tilläggsförslaget beretts inom ramen för ärendet "Digitala nämndsammanträden", ett ärende som tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Skulle tilläggsförslaget ändå anses utgöra ett nytt ärende som ska tillkännages, får det ändå avgöras eftersom det är brådskande och fullmäktige har varit enig om beslutet.

Eftersom rollen som protokollförare inte regleras i kommunallagen följer inte underförstådda krav på att protokollföraren måste närvara fysiskt.

För det fall förvaltningsrätten anser det finns grund för invändningar som har framförts mot det digitala genomförandet är det då fråga om ett betydelselöst fel som inte ska föranleda att besluten upphävs.

Att nya likalydande beslut fattats vid sammanträdet den 18 februari 2021, med samma diarienummer, illustrerar också tydligt att de överklagade besluten är upphävda och ersatta med de senare besluten. Överklagandet är därför onyttigt. De nya besluten har vunnit laga kraft. De nu överklagade besluten saknar betydelse och överklagandet bör avskrivas.

Genmäle från Jesús Alcalá

Den enda handling som anslogs den 14 januari 2021 var den kallelse han gett in till domstolen vilken inte innehöll uppgift om platsen för sammanträdet.

Långt före sammanträdet hade han följt ett av de ärenden fullmäktige skulle besluta i. Han hade också skrivit en lång essä för bl.a. Ystads Allehanda Kultur om hur frågan handlagts. Han var alltså oerhört intresserad av att få veta om

ärendet skulle avgöras vid sammanträdet den 21 januari, 2021. Därför följde han kommunens digitala anslagstavla dagligen från den 7 januari 2021 och han vågar med all säkerhet påstå att kommunen inte anslog annan information om sammanträdet än den ovan nämnda kallelsen.

Den 26 januari 2021 skrev han till kommunjuristen, tillika fullmäktiges sekreterare, med en begäran om att få del av tillkännagivandet. I stället för att tillmötesgå begäran svarade kommunjuristen följande: *"Tillkännagivandet gjordes den 13 januari 2021 på kommunens webbplats"*. Dagen därpå återkom han med sin begäran och efterfrågade då bevis på att tillkännagivande gjorts. Då fick han följande svar: *Tillkännagivandet sker på kommunens digitala anslagstavla - Digitala anslagstavlan - Ystads kommun - och gjordes enligt uppgift den 13 januari 2021. En ändring gjordes den 14 januari 2021 i dokumenten på webbplatsen. Bifogad handling utvisar uppgift ur vårt system som handlingarna skickas ut ifrån till den digitala anslagstavlan och det "bevis" du vill ha på när detta skedde ser du i den bifogade filen. På grund av att en ändring gjordes i dokumenten den 14 januari 2021, har registreringen skett då enligt systemet, dvs då systemet sista gången registrerade att handlingarna lades ut"*

Han fick alltså ingen kopia av tillkännagivandet. Den handling kommunjuristen skickade var ett loggutdrag som inte sade något alls om vad det handlade om.

Även påståendet att sammanträdet varit offentligt är oriktigt.

Dagen efter sammanträdet publicerade Ystads Allehanda en artikel om det digitala sammanträdet. I artikeln, som innehöll en intervju med fullmäktiges ordförande, står bl.a. att "för Ystadsborna innebar det [det digitala sammanträdet] att de inte kunde följa mötet medan det pågick, varken på plats eller digitalt".

För att få uppgifterna bekräftade tog han mailkontakt med den journalist som skrivit artikeln. Journalisten bekräftade att sammanträdet inte varit offentligt,

något som han i sin tur fått bekräftat av ordföranden. Journalisten svarade också följande: "Allmänheten kunde bara följa det [på] kommunens hemsida i efterhand - inte på plats varken live eller digitalt och inte som brukligt digitalt hemma. Sammanträdet filmades. Kanske var min artikel lite oklar där. Såg inga åhörare i huset. Hade där varit några hade de inte släppts in." Uppgifterna i artikeln har aldrig blivit dementerade.

Också om man skulle hålla sig till det oriktiga påståendet att allmänheten kunde ta del av mötet via storbildsskärm var det inte offentligt. För att så ska anses ha varit fallet ska allmänheten få tillträda själva sammanträdessalen.

Påståendet att slutsatser inte kan dras om ledamöternas möjlighet att se och höra varandra i realtid utifrån den publicerade inspelningen är också felaktigt. Inför överklagandet ställde han följande fråga till fullmäktiges sekreterare och protokollförare via mail: "Det som visas och sägs i den offentligtgjorda inspelningen - är det detsamma som de digitalt deltagande ledamöterna såg och hörde medan sammanträdet pågick?" Svaret han fick var: "*Ja, det stämmer*"

Saken har inte förfallit. För att "gamla" beslut ska upphöra att gälla när nya beslut fattas av samma innebörd krävs att fullmäktige upphäver de gamla besluten. Det har fullmäktige inte gjort.

Ystads kommun

Kommunens jurist har lämnat efterfrågat bevis på tillkännagivandet i den omfattning det finns tillgängligt, men har inte haft möjlighet att i efterhand konstruera ytterligare bevisning. Ytterligare bevisning finns inte. För att styrka intygandet är den presenterade bevisningen tillräcklig.

Jesús Alcalá hänvisar till andrahandsuppgifter som "bevis" på att det inte funnits möjlighet för allmänheten att delta fysiskt vid sammanträdet. Ingen

av fullmäktiges ledamöter, inklusive ordföranden, eller annan person från kommunen har uttalat sig i detta avseende. Ystads kommun dementerar de eventuella uppgifter i media som motsäger vad kommunen tidigare har anfört.

Syftet med bestämmelsen om offentlighet är att garantera möjligheten för allmänheten att följa att den demokratiska processen upprätthålls. Detta kan uppnås genom att åhörarna placeras i en sidosal. Oaktat den bedömningen har kommunen inte förbjudit allmänhetens deltagande på det sätt som har gjorts gällande. Kommunen har inte och hade vid förfrågan inte förvägrat tillträde till sammanträdeslokalen. I en pågående pandemi fanns dock inte anledning att särskilt uppmärksamma allmänheten på att möjligheten att delta i den lokalen kvarstår oförändrad.

Det svar kommunens jurist har lämnat om inspelningen avser endast att bekräfta att ledamöterna har haft möjlighet att se och höra det som visats i sändningen. Korrespondensen utesluter således inte det som kommunen tidigare anfört.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Materiella bestämmelser

I 5 kap. kommunallagen finns bestämmelser om fullmäktige. Enligt kapitlet gäller bl.a. följande.

Ordföranden ska tillkänna tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas på kommunens anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. (13 §)

Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner tillkännages enligt 13 §, ska uppgift om ärendet tillkännages på anslagstavlan senast vardagen närmast före sammanträdesdagen (14 §).

Varje ledamot och ersättare ska kallas till sammanträde minst en vecka före sammanträdesdagen. Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som ska behandlas. (15 §)

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde. (16 §)

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning (26 §).

Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det (28 § andra stycket).

Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet (33 §).

Fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. (42 §)

Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande. (45 §)

Ordföranden ska se till att bara sådana ärenden avgörs som har tillkännagetts enligt 13 eller 14 §. Ett brådskande ärende får dock avgöras om samtliga närvarande ledamöter beslutar det. (52 §)

Om omröstning begärs, ska den ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal (54 §).

Ordföranden ska vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks. Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå ska läggas fram. (57 §)

Vid sammanträden ska protokoll föras på ordförandens ansvar (65 §).

Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden (71 §).

Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske (72 § tredje stycket).

Förvaltningsrättens bedömning i målens sakfrågor

Tillkännagivande av hela sammanträdet

Jesús Alcalá har hänvisat till att hela det nu aktuella fullmäktigesammanträdet inte har tillkännagetts på kommunens digitala anslagstavla, att endast en handling rubricerad ”Kallelse med föredragningslista” har anslagits och att den i stället för platsen för sammanträdet anger att det genomförs digitalt.

Ystads kommun har å sin sida uppgett att sammanträdet tillkännagavs genom att en annan handling, med samma rubrik, den 14 januari 2021 publicerades på den digitala anslagstavlan. Den handlingen innehåller uppgifter om ärenden och anger platsen för sammanträdet till ”Nya Rådhuset Sessionssalen”.

Det loggutdrag som kommunen har hänvisat till angående handlingar som publicerats på anslagstavlan den 14 januari 2021 ger inte förvaltningsrätten någon ledning alls i frågan om vilken av de ovan nämnda versionerna av föredragningslistan som har tillkännagetts.

Det ankommer dock i första hand på den som överklagar ett kommunalt beslut att visa att beslutet är olagligt.

Förvaltningsrätten anser inte att det som Jesús Alcalá har anfört och åberopat när det gäller tillkännagivandet är tillräckligt i bevishänseende för att kommunen ska behöva komma in med ytterligare förklaringar eller bevisning för att dess uppgift om vad som har publicerats ska läggas till grund för bedömningen. Rätten utgår därför från det som kommunen har uppgett.

Enligt förvaltningsrättens mening har det alltså inte visats att samtliga överklagade beslut inte har kommit till på lagligt sätt med hänsyn till kravet på att platsen för sammanträdet ska tillkännages.

Med utgångspunkt i hur Jesús Alcalá närmare har utformat sin talan prövar förvaltningsrätten inte – med undantag för prövningen nedan under rubriken ”Beslutet enligt § 9” – frågan om huruvida i övrigt ärenden vid sammanträdet har tillkännagetts enligt kommunallagens krav.

Kallelse till sammanträdet

Den 7 januari 2021 tillställdes ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige ett meddelande med bl.a. följande innehåll. Den 4 januari 2021 beslutade kommunfullmäktiges presidium tillsammans med samtliga politiska gruppledare att kommunfullmäktigemötet den 21 januari 2021 kommer att genomföras digitalt. Det innebär att fullmäktige inte kommer sammanträda fysiskt utan endast digitalt via applikationen Teams. Delar av presidiet och protokollförare kommer att sitta i Nya Rådhuset, Sessionssalen och därifrån hantera det digitala mötet. Om den egna internetuppkopplingen är dålig eller om man av annat skäl inte kan använda Teams finns det möjlighet att använda något av kommunens egna sammanträdesrum som har skärm och dator och där få hjälp att koppla upp sig.

Av handlingarna framgår också att ledamöterna samt, som det får förstås, ersättarna tillhandahölls den ovan nämnda ”Kallelse med föredragningslista” som angav att sammanträdet genomförs digitalt. Kallelsen innehöll uppgifter om ärenden som ska behandlas.

Förvaltningsrätten konstaterar att den nyss nämnda formella kallelsen anger på vilket sätt sammanträdet ska hållas, men saknar uppgift om platsen för detta. Med ”plats” i 5 kap. 15 § kommunallagen måste förstås en fysisk plats (jfr prop. 2013/14:5 s. 31). Lagens formella krav är därmed inte uppfyllt.

Förvaltningsrätten anser dock, med utgångspunkt i innehållet i båda de ovan nämnda handlingarna, att kallelse inte har skett på ett sådant felaktigt sätt som i sig kan ha haft betydelse för utgången i något ärende. Därmed saknar rätten skäl för och avstår från att upphäva något av de överklagade besluten med anledning av det som Jesús Alcalá har anfört om kallelsen.

Offentlighet

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte har framkommit att ett beslut av något slag har fattats med innebörden att det nu aktuella sammanträden inte skulle vara offentligt. Det har inte heller påståtts, än mindre visats, att någon som velat få tillträde till sammanträdessalen under tiden för sammanträdet faktiskt förvägrades detta. Bevisning som Jesús Alcalá har åberopat låter förstå att i förkommande fall så skulle ske, men det avser en i bevishänseende otydlig uppgift angående en hypotetisk situation.

Enligt förvaltningsrätten har det inte visats att sammanträdet har hållits i strid mot kravet på offentlighet.

Omfattningen av faktiskt distansdeltagande vid sammanträdet

Som Jesús Alcalá har påpekat tar kommunallagens regel om möjlighet att delta i fullmäktiges sammanträden på distans i första hand sikte på att göra det möjligt för enstaka ledamöter att delta i beslutsfattande som annars inte kommit till stånd (jfr prop. 2013/14:5 s 33 f.) Av lagen följer dock inte något uttryckligt hinder mot att hålla fullmäktigesammanträden med distansdeltagande i viss omfattning, utan det har överlämnats åt kommunerna att i arbetsordningen reglera i vilken utsträckning deltagande på distans får ske. Den stora omfattningen som sådan av faktiskt distansdeltagande i detta fall kan alltså inte utgöra skäl för att upphäva de överklagade besluten.

Ljud- och bildöverföringen och omröstningar

Förvaltningsrätten anser att kommunen har redogjort för sammanträdet ljud- och bildöverföring och omröstningar på ett tillfredställande sätt. Av utredningen framgår att vissa tekniska problem har funnits och att genomförandet inte i alla

avseenden varit optimalt. Dock har det inte kommit fram att kommunallagens bestämmelser överträtts med följd att något beslut ska upphävas.

Upprop

Ystads kommun har angett att uppropet följt fullmäktiges arbetsordning. Kommunen har bifogat den reviderade arbetsordning vilken såvitt framgår beslutades genom det överklagade beslutet enligt § 10.

Förvaltningsrätten konstaterar att i den reviderade arbetsordningen har den tidigare formuleringen i § 19 avseende att i början av varje sammanträde ska ”upprop ske enligt uppropslistan” utgått. Den har ersatts med skrivningen att ”det kontrolleras vilka ledamöter och ersättare som närvarar vid sammanträdet”. Ändringen gällde dock inte vid tidpunkten för det nu aktuella sammanträdet början och upprop. Det använda förfarandet avvek således från arbetsordningen.

Föreskrifter i arbetsordning kan vara av växlande karaktär. I vissa fall är det fråga om rena ordningsföreskrifter. Hit hör t.ex. bestämmelser om placering i sammanträdeslokalen och om upprop. I fråga om bestämmelser som avser att komplettera vissa grundläggande demokratiska rättigheter kan det däremot inte vara rimligt att betrakta bestämmelserna enbart som ordningsföreskrifter. Det har överlåtits åt rättspraxis att avgöra i vad mån en avvikelse från en arbetsordning i det enskilda fallet kan tillåtas. (jfr SOU 1974:99 s. 249)

Det förfarande när det gäller upprop som kommunen har redogjort för har inte inneburit annat än en avvikelse från en ren ordningsföreskrift. Avvikelsen har inte heller haft betydelse för utgången i något ärende. Förvaltningsrätten saknar anledning till och avstår från att upphäva något överklagat beslut till följd av detta.

Slutligen kan konstateras att något krav på att en uppropslista ska ”visas upp” inte följt av arbetsordningen som endast anger att en sådan ska finnas tillgänglig under hela sammanträdet. Frågan om upprop är inte reglerad i kommunallagen.

Protokollföraren

Att protokollföraren utförde sin uppgift på distans strider inte mot en uttrycklig bestämmelse eller tydlig rättsprincip. Inget beslut ska upphävas av det skälet.

Beslutet enligt § 9

Kommunstyrelsen har berett kommunfullmäktiges ärende enligt § 9, ”Digitala nämndsammanträden”. Beredningen har dock enbart gällt frågan om deltagande på distans vid sammanträden i en nämnd. Tillkännagivandet på kommunens digitala anslagstavla har också angett att ärendet gällt just nämndsammanträden.

Redan av ärendets tydliga rubrik och av beredningens omfattning framgår att det beredda ärendet inte innefattat frågan om distansdeltagande i fullmäktige. När det gäller frågan om att tillåta deltagande på distans i fullmäktige kan även noteras att andra principiella överväganden kan komma att bli aktuella än i fråga om nämndsammanträden (jfr det som regeringen har anfört i förarbetena med anledning av remissinstansers oro över att tillåta närvaro på distans även i fullmäktige [se prop. 2013/14:5 s. 34]).

Reglerna om tillkännagivande har sin bakgrund i starka kommunaldemokratiska intressen av att bl.a. kommunens medlemmar får god information om vad som ska avhandlas på fullmäktiges sammanträden. Det ska direkt kunna utläsas vad som ska behandlas vid sammanträdet. Ett ärende måste anges på ett tydligt sätt (se RÅ 1990 ref. 18). Ärenderubriken får inte vara vilseledande. Överrumplande beslut ska inte få förekomma.

Vare sig av det som anges om ärendet ”Digitala nämndsammanträden” eller av någon annan uppgift i tillkännagivandet av sammanträdet den 21 januari 2021 kan utläsas att kommunfullmäktige då skulle behandla frågan om deltagande på distans vid fullmäktiges sammanträden.

I den del fullmäktiges beslut enligt § 9 gäller ”digitala fullmäktigemöten” finner förvaltningsrätten att det således är fråga om ett ärende som inte beretts enligt 5 kap. 26 § kommunallagen och som inte heller har tillkännagetts i enlighet med 13 § eller 14 § samma kapitel.

Förutsättningen enligt kommunallagen för att ta upp ett brådskande ärende som inte är tillkännagett är att samtliga närvarande ledamöter beslutar att det kan tas upp. Om det brister i fråga om såväl tillkännagivandet som beredningen krävs att samtliga närvarande ledamöter är eniga om att ärendet ska tas upp och även är ense om beslutet i sak (se 5 kap. 33 § och 52 § kommunallagen).

Frågan om ”digitala fullmäktigemöten” har inte formellt behandlats som ett brådskande ärende. Om så hade skett kan möjlighet ha funnits att med stöd av 5 kap. 14 § kommunallagen tillkännage ärendet så sent som vardagen närmast före sammanträdesdagen. Likaledes beslutade fullmäktige i frågan utan att det vid sammanträdet alls nämndes något om ett brådskande ärende som inte hade tillkännagetts.

Beslutet i sakfrågan föregicks alltså inte av ett särskilt och enhälligt beslut enligt 5 kap. 52 § kommunallagen om att ärendet skulle tas upp trots att det inte hade tillkännagetts. Syftet med att ett sådant förfarande är lagstadgat torde bl.a. vara att medvetandegöra förhållandet. Att ingen fullmäktigeledamot invände mot tillvägagångssättet i detta fall ska därför inte tillmätas avgörande betydelse.

Frågan om det fanns tillräckliga skäl för att i avsaknad av ett tillkännagivande ändå ta upp ärendet angående ”digitala fullmäktigemöten” vid sammanträdet

avser en annan principiell frågeställning och bedömning än sådana som är hänförliga till ordförandens förslag i sak. Förvaltningsrättens anser därför att det eniga beslutet i själva sakfrågan inte innefattar ett ställningstagande i den förstnämnda frågan.

Bestämmelsen i 5 kap. 16 § kommunallagen ger fullmäktige möjlighet att besluta att ledamöter får delta i dess sammanträden på distans. I detta fall har fullmäktige inte uttryckligen fattat ett sådant beslut, utan har i stället beslutat om dess ”rätt att genomföra digitala fullmäktigemöten”. Förvaltningsrätten anser inte att Jesús Alcalás talan innefattar ett påstående om att den avfattningen i sig medför att beslutet är olagligt och prövar därför inte frågan. Uppenbarligen förutsätter och innebär beslutet dock att ledamöter tillåts delta på distans.

Förvaltningsrättens slutsats blir således att beslutet enligt § 9, i den del det gäller fullmäktiges sammanträden, inte har kommit till på lagligt sätt eftersom ärendet inte tillkännagetts enligt vare sig 5 kap. 13 § eller 14 § kommunallagen.

Med hänsyn till det uttalade demokratiska intresset av att kommunfullmäktiges ärenden tillkännages för allmänheten kan bristen inte anses sakna betydelse för ärendets utgång.

Ett skäl för en förvaltningsdomstol att avstå från att upphäva ett i och för sig rättsligt felaktigt beslut kan också vara att det beslutande organet fattat ett nytt beslut i saken som har fått laga kraft (se bl.a. prop. 2016/17:171 s. 445). Vid sitt sammanträde den 18 februari 2021 fattade fullmäktige ett beslut om dess sammanträden vilket dock i stället gäller att ”kommunfullmäktiges respektive ledamöter äger rätt att delta på fullmäktiges möten på distans” (§ 80). Det beslutet har för övrigt också överklagats och har inte fått laga kraft.

Av protokollet över sammanträdet den 18 februari 2021 framgår att kommunen då inte själv upphävde det nu aktuella beslutet om ”digitala fullmäktigemöten”, något som i sådant fall medfört att förvaltningsrätten haft att ta ställning till om det är motiverat att även domstolen upphäver beslutet (jfr bl.a. RÅ 1961 I 72).

Eftersom det således inte heller framgår att beslutet enligt § 9, beträffande fullmäktiges sammanträden, har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden ska beslutet upphävas i den delen.

Reglering i arbetsordningen av distansdeltagande

Kommunallagen ställer upp ett krav på att fullmäktiges arbetsordning ska reglera i vilken utsträckning deltagande på distans får ske får ske. Det är ostridigt att den frågan inte reglerades arbetsordningen vid tiden för det aktuella sammanträdet. Således hölls sammanträdet på ett sätt som helt saknat stöd i arbetsordningen. Det ska också noteras att inte heller besluten om ”digitala fullmäktigemöten”, enligt § 9 och om reviderad arbetsordning enligt § 10 anger något om detta.

Avvikelsen från arbetsordningen gäller inte att en ren ordningsföreskrift har förbigåtts (se ovan under rubriken ”Upprop”), utan avser att sammanträdet genomfördes med deltagande på distans trots att en ovillkorligt föreskriven reglering om förfarandet saknats i arbetsordningen. Liksom kommunallagens krav på beslut av kommunfullmäktige att alls tillåta distansdeltagande gäller följdkravet på reglering i arbetsordningen grundläggande förutsättningar för fullmäktiges beslutsfattande.

Rent faktiskt genomfördes sammanträdet med ett omfattande deltagande på distans utan att fullmäktige hade tagit ställning till och hade reglerat i vilken utsträckning sådant deltagande skulle tillåtas. Det kan därför inte avse en tillåten avvikelse eller ett betydelselöst fel. Förvaltningsrättens slutsats blir därför att inget av de överklagade besluten har kommit till på lagligt sätt.

Övrigt

Utöver det som redogjorts för ovan anser förvaltningsrätten att Jesús Alcalá inte har visat att något förfarande vid sammanträdet har varit olagligt.

Frågan om alla besluten ska upphävas

Fullmäktige har vid sammanträdet den 18 februari 2021 i många fall fattat nya beslut i respektive fråga, ofta genom ett beslut som i sak är identiskt med ett nu överklagat beslut.

Förvaltningsrätten konstaterar att beslutet enligt § 9, i den del beslutet gäller nämndernas sammanträden, samt besluten enligt § 10, § 18 och § 19 har ersatts med nya beslut vilka emellertid har överklagats och inte fått laga kraft. De besluten har därmed inte i dagsläget förlorat sin betydelse till följd av att fullmäktige har fattat nya beslut. Även dessa beslut ska därför upphävas.

Upplysningsvis kan nämnas att förvaltningsrätten har registrerat överklagandena av de nu nämnda nya besluten i mål nr 3370--72-21 och 3375-21. Överklagandet av det tidigare nämnda fullmäktigebeslutet enligt § 80 den 18 februari 2021 har handlagts i mål nr 3374-21. Förvaltningsrätten har idag även avgjort de nämnda målen.

Vid sammanträdet den 18 februari 2021 beslutade fullmäktige återigen om avfallstaxor. Det beslutet anges dock gälla från och med den 18 februari 2021 och avser därmed en annan period än det överklagade beslutet enligt § 14. Förvaltningsrätten anser att det nu överklagade beslutet om avfallstaxor 2021 därmed endast delvis kan anses ha förlorat sin betydelse. Rätten upphäver därför även beslutet enligt § 14.

Avslutningsvis konstaterar förvaltningsrätten att övriga överklagade beslut, vilka inte ovan angetts ska upphävas, har ersatts av nya beslut i saken som också har fått laga kraft. Därför ser rätten inte skäl att upphäva de besluten med anledning av felet i fråga om fullmäktiges arbetsordning.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten har alltså funnit att inget av de överklagade besluten från Kommunfullmäktige i Ystads kommuns sammanträde den 21 januari 2021 har kommit till på lagligt sätt.

Flertalet beslut har förlorat sin betydelse eftersom fullmäktige har fattat nya beslut i saken som har fått laga kraft. När det gäller dessa beslut använder förvaltningsrätten sig av möjligheten i 13 kap. 9 § kommunallagen att inte upphäva ett i sig rättsligt felaktigt beslut. Rätten vidtar alltså ingen åtgärd i fråga om de besluten.

Besluten enligt § 9, § 10, § 14, § 18 och § 19, ska dock lagligen upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Ystads kommun se bilaga (FR-03), för kommunmedlem i Ystads kommun, se kungörelse.

Henrik Hedberg

Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Thomas Håkansson och Lena Tebring deltagit

Håkan Hall har föredragit målen.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.