

BIDRAG TILL FRÅGAN OM

BESLUTS VERKSTÄLLBARHET

ENLIGT KOMMUNALLAGARNA

AV

HALVAR G. F. SUNDBERG



Lund

MALMÖ 1924

FÖRLAGSAKTIEBOLAGETS I MALMÖ BOKTRYCKERI

Juridiska Institutionen
vid Uppsala Universitet

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

INNEHÅLL

	Sid.
I.	
Problemets förutsättningar	9
Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess	10
Besluts rättskraft i allmänhet	12

II.

Besvärsinstitutet i 1843 års sockenstämmoförordning	16
Statskontrollen enligt 1859 års kommunallagförslag	17
Kommunallagarnas bestämmelser om underställning	21
Besvärсанledningarna	23
Besvär- och underställningsinstitutens inbördes förhållande	25
Bestämmelser om besvärns verkan	28
Omedelbar verkställighet enligt kommunallagarna	34
Kungl. Maj:ts och riksdagens ställning till frågan om kommunala besluts verkställbarhet	36
Regeringsrättens praxis	38

III.

Rättskraften av kommunala representationers beslut	41
Besvärsinstitutets innebörd	46
Verkställbarhetens inträde i fråga om landstings och Stockholms stadsfull- mäktiges beslut	47
Verkställbarhetens inträde i fråga om stadskommunala representationers beslut	48
Verkställbarhetens inträde i fråga om landskommunala representationers beslut	49
Verkställbarhetens inträde i fråga om kyrkostämmas beslut	51
Betydelsen av missnöjesanmälan	51

IV.

Kommunernas administrativa organ	53
Besvärsförfarande och verkställbarhet i fråga om de administrativa orga- nens beslut	57
De administrativa organens ansvar för verkställighet av kommunala repre- sentationers beslut	63

Tillägg: Det av 1924 års riksdag antagna förslaget till lag om landsting ..	67
---	----

FÖRKORTNINGAR

KFL = Kungl. förordning om kommunalstyrelse på landet den 21 mars 1862.

KFS = Kungl. förordning om kommunalstyrelse i stad den 21 mars 1862.

KFK = Kungl. förordning om kyrkostämma, samt kyrkoråd och skolråd den 21 mars 1862.

KFK Sthlm = Kungl. förordning om kyrkostämma, samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm den 20 november 1862.

KFLt = Kungl. förordning om landsting den 21 mars 1862.

KF Sthlm = Kungl. förordning om kommunalstyrelse i Stockholm den 23 maj 1862.

KB = Kungl. Maj:ts Befallningshavande, länsstyrelse.

N. J. A. = Nytt juridiskt arkiv, utg. av. G. B. A. Holm m. fl.

BIDRAG TILL FRÅGAN OM
BESLUTS VERKSTÄLLBARHET
ENLIGT KOMMUNALLAGARNA

I.

Med den i den äldre svenska rätten nästan fullständiga, ännu i mångt och mycket bevarade likformigheten mellan förvaltning och rättskipning, båda länge och delvis ännu i dag handhavda av samma organ och handlagda i liknande former,¹ sammanhänger, att den möjlighet, den enskilde hade att hos Kungl. Maj:t få en oriktig dom rättad, även stod honom öppen i fråga om beslut i förvaltningsärenden. Än i dag intaga domstolarna i vårt land icke någon självständigare ställning än de förvaltande myndigheterna. Regeringsformens garantier för oavhängighet omfatta de senare ej mindre än de förra. Kungl. Maj:t är allt fortfarande, om än med olika sammansättning, högsta domstol och högsta förvaltningsmyndighet. Till Kungl. Maj:t kan därför i större eller mindre utsträckning fullföljas talan i såväl jurisdiktionella som administrativa ärenden.

Under inflytande av de nya åskådningar, som under sistförflutna århundrade gjorde sig gällande, har emellertid likformigheten mellan judiciell och administrativ förvaltning i många hänseenden upphört. Den senare har fått sitt eget väsen, delvis visserligen alltfört likartat, men delvis också åtskilt från rättskipningens. Detta sammanhänger givetvis i viss mån med förvaltningens ständiga kontakt med det pulserande liv, som av densamma regleras, och dess därför oändligt mycket större behov av snabb handläggning av förekommande ärenden, men beror i all synnerhet av de olika grundprinciper, i enlighet med vilka administration och jurisdiktion arbeta. För den senare är uppgiften att genom sina beslut i överensstämmelse med gällande rätt fastställa omtvistade rättsförhållanden. Den förra strävar att träffa sina avgöranden, visserligen inom rättsordningens ram, men med hänsyn till vad som, ur

¹ Ex. magistraten och rådhusrätten i stad, häradsrätten å landet; se vidare *Herlitz*, Självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria. Statsv. Tidskr. 1921, sid. 69 o. ff.

statsintressets synpunkt sett, är lämpligt och ändamålsenligt. En allmännare tillämpning inom förvaltningsrättens område av för rättskipningen gällande processuella regler låter sig därför icke utan vidare göra.

Liksom man för lösningen av civilrättsliga problem måste hava kunskap om civilrättens allmänna del, så är det också nödvändigt, att man vid behandlingen av förvaltningsrättsliga spörsmål söker svaret efter en undersökning av de allmänna principer, som med eller utan lagstiftarens vilja behärska gällande rätt. De äldre författarne inom den förvaltningsrättsliga delen av den svenska jurisprudensen hava undantagslöst endast beskrivit de till förvaltningsrätten hörande författningarna, varför man av deras arbeten endast har ringa ledning vid behandlingen av sådana principfrågor, å vilka ett svar ej direkt kan utläsas ur författningstexten. Först på senaste tid har, under inflytande av det livliga arbete å förvaltningsrättens fält, som pågått och pågår i Frankrike och Tyskland, även i vårt land ett verk utkommit, i vilket den svenska förvaltningsrättens allmänna del upptagits till behandling¹. Det är följaktligen endast i detta verk, som det här föreliggande problemet — om exibiliteten av kommunala beslut — över huvud blivit vidrört.

Inom förvaltningsrätten finnes i vårt land liksom i utländska rättssystem tvenne olika huvudformer av procedere, förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. Förvaltningsförfarandet avser en handläggning av förekommande ärenden ur synpunkten av statsnyttans krav och rör sig fritt inom de gränser, som lagar och förordningar, reglementen och instruktioner etc. uppställa. Sådana ärenden kunna principiellt, där ej annat är stadgat, genom besvär över underordnad myndighets beslut bringas under högre myndighets och i sista hand Kungl. Maj:ts i statsrådet prövning. Klagogrunden i dylika fall kan då vara, att den missnöjde förmenar, att myndighetens bedömande av föreliggande spörsmål varit med hänsyn till det allmänna intresset oklokt eller olämpligt, varför han begär, att beslutet skall få ett ändamålsenligare innehåll. Den prövning av beslutets lämplighet, som sålunda kommer till stånd, sker i förvaltningsförfarandets former. Inom administrationens ram

¹ *Reuterskiöld, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. Upsala 1914 —.*

kan emellertid även förekomma anledning att pröva myndigheters beslut ur synpunkten av om desamma formellt eller materiellt stå i överensstämmelse med de regler för myndigheternas ämbetsförvaltning, som genom lagstiftningsakter eller andra bindande normföreskrifter blivit fastslagna. Klagan över ett förvaltningsbeslut, under påstående att detsamma icke är rättsenligt, ger upphov åt ett förfarande, vilket i sista hand avgöres av högsta förvaltningsdomstolen. Visserligen blev icke i 1909 års lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt den av dåvarande presidenten *Hj. L. Hammar skjöld* föreslagna regeln förverkligad, att alla administrativa besvärsmål "skulle anmälas i Regeringsrätten, som skulle pröva däri föreliggande rättsliga frågor, men, om och i den mån andra frågor förekomme, överlämna dessa till avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet". I stället valde man den s. k. enumerationsmetoden, uppräknande de mål, som skulle av Regeringsrätten handläggas, och överlämnande övriga till avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet. "Utskiftningen av mål mellan Regeringen och Regeringsrätten" har dock kommit att "verkställas med ständig hänsyn till, att mål av huvudsakligen rättslig karaktär bör komma under den administrativa domstolens prövning". Det torde vara uppenbart, att, på sätt även av det anförda framgår, i ett och samma besvärssärende såväl överklagade beslutets rättsenlighet som dess ändamålsenlighet kan bestridas. Med enumerationsmetoden har man i stor utsträckning minskat möjligheten till på grund därav uppkommande kompetenskonflikter mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och Regeringsrätten. För lösning av de kompetensspörsmål, som ändock kunna uppstå, har i regeringsrättslagens 3 och 4 §§ givits närmare regler¹.

Liksom Kungl. Maj:t är såväl högsta politiska myndighet som högsta förvaltningsdomstol, så har även Kungl. Maj:ts Befallningshavande i orterna en liknande dubbelställning i det KB dels fungerar såsom förvaltningsmyndighet, bedömande förekommande ärenden ur synpunkten av statsnyttans krav, dels som förvaltningsdomstol, avgörande ett flertal inom administrationens område uppkommande rättstvister². Att på detta sätt en och samma myndighets

¹ *Reuterskiöld*, a. a., I. Statsregementet, sid. 230 o. ff.; Högsta domstolen, regeringsrätten och lagrådet, N. J. A. II 1909 n:r 4, sid. 4 o. ff., 25 o. ff.

² KB. är sålunda exempelvis dels länets högsta polismyndighet, dels domstol i fattigvårdsmål; Landshövdinginstr. § 6, samt § 27 jfrd med Fattigvårdslagen §§ 54 o. ff.

handläggning av till dess verksamhetsområde hörande ärenden har olika karaktär, är en omständighet, som icke får bortskymma de principiella skiljaktigheterna mellan det allmänna och det jurisdiktionella förvaltningsförfarandet.

Ett civilprocessuellt förfarande inför de allmänna domstolarna utmynnar i en dom, genom vilken det omstridda rättsförhållandet blir reglerat och parternas rättsläge bestämt. Genom rättskraften erhåller denna domstolens fastställelse karaktär av slutgiltighet. Rättskraften innebär nämligen i formellt hänseende, att domen icke kan genom vanliga rättsmedel ändras, samt att densamma kan verkställas och sålunda verkligheten gestaltas i överensstämmelse med fastställelsens innehåll. I materiellt hänseende betyder rättskraften, att rättsförhållandet är definitivt reglerat, varför domstolarna bliva bundna vid domens innehåll, vare sig de skulle finna densamma riktigt eller ej. Genom användande av rättsmedel förhindras beslutet från att utveckla sin fulla verkan, från att vinna rättskraft. Rättsmedlen medföra icke uppkomsten av någon ny process, utan en fortsättning av den tidigare. Genom rättsmedlen devolveras eller överflyttas målet från den lägre instans, som redan avdömt detsamma, till en högre, och eventuellt därifrån genom förnyat användande av rättsmedel vidare till den högsta och blir hos besvärsmyndigheten anhängigt, till dess denna genom slutligt utslag, som icke kan överklagas, skiljer sig från målet. Rättsmedlets suspensiva effekt å andra sidan är "dess verkan att uppskjuta och villkorliggöra beslutets verkningar"; det upphäver ej det redan fattade beslutet, men det åstadkommer ett svävande tillstånd. Fastställelsen av rättsförhållandet blir icke slutgiltig; parter och myndigheter kunna icke underlåta räkna med möjligheten, att domen upphäves eller ändras. Detta i sin tur medför, att någon åtgärd på grundval av beslutet ej kan vidtagas till gestaltning av verkligheten i överensstämmelse med fastställelsen. Principen i fråga om exigibiliteten är sålunda, att "endast lagakraftvunna beslut få verkställas". Allenast där lagstiftningen från denna regel medger undantag, kan verkställighet ske. En sådan har emellertid aldrig

definitiv karaktär. Står domen icke fast, kan omgörelse bliva erforderlig¹.

Från den civila processen har det unga förvaltningsjurisdiktionella förfarandet i stor utsträckning hämtat sina grundprinciper. Liksom i civilmål syftar processen i förvaltningsmål att åstadkomma ett avgörande efter rättsgrunder. Att förvaltningsdomstolen därvid ej, som den allmänna i civilmål, är helt bunden vid det av parterna frambragta bevismaterialet gör ej härutinnan någon skillnad utan närmar blott förfarandets karaktär den i kriminalprocessen härskande. Beslutet i en förvaltningsprocess innebär liksom i civilprocessen "ett fastställande av det prövade rättsförhållandet med den verkan, att vederbörande parts rättsläge eller förhållandet mellan parterna inbördes blir slutgiltigt bestämt; vinner beslutet rättskraft, utslutes därmed för framtiden ej blott klagorätt utan även all förnyad prövning, såvida samma rättsläge eller samma förhållanden äro i fråga, och ej extra ordinem en ansökan om återställande av tid, som försutten är, eller om resning av Kungl. Maj:t beviljas, vilket ej utan särskilda och starka skäl kan ske" — en restitution, som också i till allmänna domstolarna hörande mål är möjlig. Beslutet får sålunda även i förvaltningsmål formell rättskraft, innebärande att detsamma ej kan genom vanliga rättsmedel ändras och att det principiellt blir verkställbart; där annat är uttryckligen stadgat, såsom då kommunallagarna medgiva KB att, oaktat dennes utslag ej vunnit laga kraft, förbjuda verkställigheten av överklagat, genom utslaget upphävt beslut, är verkställighet givetvis icke desto mindre möjlig. Likaledes erhåller förvaltningsdomstolens beslut materiell rättskraft: samma rättstvist kan ej senare på nytt upptagas till prövning, utan domstolarna bliva bundna vid beslutets innehåll. Verkan av rättsmedel är även här dels devolutiv, överflyttande samma mål till den högre myndigheten i instansordningen, dels suspensiv, åstadkommande att den meddelade fastställelsen ej blir slutgiltig; beslutet kan ej vinna full rättskraft².

¹ *Kallenberg*, De ordinarie devolutiva rättsmedlen i den svenska civilprocessen, 2 uppl., Lund 1922, sid. 1 o. ff., 198 o. ff., 321 o. f., 354 o. ff.; *Lundstedt*, Gränserna i subjektivt hänseende för civildomens rättskraft, Lund 1911; *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, I, 3. Aufl., Münch. u. Lpz. 1924, sid. 163; *Kormann*, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910, sid. 202.

² *Reuterskiöld*, a. a., I, sid. 264 o. f., 269 o. f.; *Mayer*, a. a., I, sid. 163 o. ff., *Hatschek*, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Lpz 1922, sid. 385 o. ff.

En annan karaktär har däremot rättskraften i ett förvaltningsärende¹. Ett sådant skall av den administrativa myndigheten bedömas icke med hänsyn till att åstadkomma ett avgörande efter rättsgrunder, utan syftet skall vara att fatta ett beslut, som med hänsyn till allmänintresset är klokt och lämpligt. Beslutet framgår sålunda som resultatet av icke ett juridiskt utan ett politiskt avgörande. Med växlande uppfattning om statsnyttans krav kunna följaktligen besluten skifta. Beslutet innehåller icke någon "fastställelse av ett visst förhållande såsom rättsbestämt förhållande", och någon rättskraft i materiell mening kan därför icke heller tillkomma detsamma. Vad den formella rättskraften angår, innebar den i fråga om processuella avgöranden å ena sidan, att beslutet icke kunde genom vanliga rättsmedel ändras, och å den andra, att det blev verkställbart. Ett beslut, som innebär fastställande av ett rättsläge, kan med hänsyn till rättssäkerheten normalt ej ändras. Något motsvarande hinder föreligger icke i fråga om beslut i förvaltningsärenden. Avvikelse från beslutet är följaktligen principiellt möjlig. Myndigheten är sålunda såväl berättigad att senare återtaga eller återkalla detsamma som att på nytt upptaga ärendet och att därvid fatta annat beslut. Skulle myndigheten vara förpliktad att respektera den vidtagna förvaltningsakten, beror detta icke av rättskraften utan av andra omständigheter; att lagen förbjuder aktens återtagande eller att den givit upphov till en rättighet eller en subjektiv rätt. Å andra sidan innebär rättskraften hos förvaltningsakten icke, att densamma blir verkställbar. Exigibiliteten är tvärtom en egenskap hos själva akten; "die sofortige Vollstreckbarkeit ist ihm angeboren". Rättskraften innebär allenast, att besvärsrätten upphör. Så länge klagorätten kvarstår, är det emellertid möjligt, att beslutet blir upphävt eller förändrat. Verkställighet bör därför endast äga rum i sådana fall, där densamma kan omgöras. Kunde återgång ej ske, skulle nämligen klagorätten bli utan verkan. Att på sådant sätt genom verkställighet omintetgöra en den enskilde tillförsäkrad rätt, därtill äro myndigheterna icke befogade. Men är omgörelse möjlig, föreligger följaktligen å andra

¹ Såsom redan av det anförda torde framgå, använder jag mig av terminologien: *förvaltningsärende* = förvaltningssak, vilken är föremål för handläggning i förvaltningsförfarandets former; *förvaltningsmål* = förvaltningssak, som handlägges i förvaltningsprocess. Jfr *Reuterskiöld*, a. a., I Statsregementet, sid. 212.

sidan, där ej annat är stadgat, icke något hinder mot att beslut i förvaltningsärenden omedelbart verkställas utan avvaktan av klagotidens utgång. Bindande kraft i förhållande till enskilda erhålla förvaltningsakterna nämligen i samma ögonblick de företagas¹.

Inskränker sig sålunda rättskraften hos ett förvaltningsbeslut därtill, att upphäva besvärsrätten, så följer härav, liksom av möjligheten till ärendets förnyade upptagande till prövning, att även besvär inkomna efter fatalitetens utgång kunna upptagas, ehuru någon anhängighetsverkan ej längre är dem tillförsäkrad. Om de skola föranleda någon prövning eller ej, beror helt av myndigheten själv².

Verkan av inom besvärstiden förd klagan är här liksom i civila mål och förvaltningsärenden först och främst devolutiv. Genom klagan blir det ärende, vilket beslutet rör, överflyttat till och anhängigt hos i enlighet med instansordningen bestämd högre myndighet. Besvärens effekt inskränker sig, då beslutet i vanlig mening aldrig vinner rättskraft, till att "förvandla det överklagade beslutet till ett tillsvidare gällande beslut", vilket i sin tur medför en plikt för myndigheten att underlåta verkställighet i sådana fall, där därigenom klagan skulle göras onyttig³.

För att den enskilde skall kunna utnyttja den besvärsmöjlighet, som står honom öppen, åligger det slutligen den myndighet, som fattat beslutet, den må nu vara en allmän domstol, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet, "att antingen ex officio eller åtminstone på därom framställd begäran lämna besvärshänvisning och därigenom övertaga ansvaret för riktigheten av en hänvändelse till viss besvärsmyndighet"⁴.

¹ *Reuterskiöld*, a. a., I, sid. 219 o. ff., 263 o. ff.; *Mayer*, a. a., I, sid. 92 o. ff., sid. 122 o. ff., 163 o. ff.; *Kormann*, a. a., sid. 199 o. ff., 221 o. ff.

² *Reuterskiöld*, a. a., I, sid. 260.

³ *Reuterskiöld*, a. a., I, sid. 263 o. f.; *Mayer*, a. a., I, sid. 127 o. ff.; *Kormann*, a. a., sid. 308 o. ff.

⁴ *Reuterskiöld*, a. a., I, sid. 258.

II.

Rätten att "gå till kungs", även i ärenden, handlagda av kommunala organ, var den enskilde tillförsäkrad såväl i 1843 års förordningar om socknestämmor och socknenämnder som i 1847 års förordning om socknestämmor och socknestämmonämnd i Stockholm. Allmänna socknestämmoförordningen innehöll härom följande bestämmelser, med vilka stockholmsförordningens stadganden¹ i sak överensstämde:

§ 11.

1 Mom. Nu är Socknestämмо-protocoll och beslut justeradt och underskrifwet; då skall beslutet med beswårshänvisning, som alltid bör åtfölja, nästa Sön- eller Helgedag, då gudstjenst hålles, från predikstolen uppläsas. Angår det wiss person, då skall honom ofördröjligen utdrag af protocollet, innefattande beslutet med åtföljande beswårshänvisning, tillställas. Är någon med beslutet missnöjd, må han deri söka ändring genom beswår, som ingifwas till Dom-Capitlet i de mål, som upptagas i 1:sta, 2:dra och 3:dje Mom. af 9:de §., och i alla öfrige, utom det i 6:te Mom. oförmälda², hos Wår Befallningshafwande i Länet, innan klockan Tolf å Tretti-
onde dagen eller, om Helgedag då infaller, dagen derefter, räknad antingen från beslutets kungörande eller deraf bewisligen erhållen del, den dagen oräknad, då sådant skett, allt efter hwad här ofwanföre i särskilda händelser stadgas; börande den med beslutet missnöjde bifoga sina beswår, ej allenast det öfwerklagade beslutet, utan äfwen bewis, när detsamma kungjordes eller blef honom tillställt; åliggande jemväl den klagande att, inom fjorton dagar efter det beswären sednast bordt inlemnas å ort som vederbör, till Sock-

¹ Kungl. förordn. om socknestämmor i Stockholms stad den 16 mars 1847, § 10 mom. 1, § 11 och § 14, 13:o.

² Val av nämndemän.

nestämmans Ordförande aflemna Diarii-utdrag öfwer beswärens inlemnande. För Hernösands Stift ware för mål, som gå till Dom-Capitlet från Jemtland, Westerbotten, Norrbotten och Lappmarken, tiden dubbelt längre, än hwad härom i denna §. är stadgadt. Försummas hwad sålunda är föreskrifwet, winner beslutet laga kraft.

§ 12.

Fordra omständigheterna skyndsam verkställighet af Socknestämмо-beslutet, hwilket uti besvärshänwisningen bör uttryckligen utsättas, må sådant ej hindras deraf, att detsamma ännu icke wunnit laga kraft, derest icke så är, att ändringssökandet derigenom blefwe onyttigt, eller ock Wår Befallningshafwande eller Dom-Capitlet skulle finna skäl att verkställigheten inställa.

Besvär öfver socknenämndens beslut fördes på liknande sätt. § 17 i förordningen om socknenämnder å landet löd nämligen:

Will någon klagå öfwer Sockne-Nämndens beslut, göre det hos Wår Befallningshafwande inom den tid, som finnes föreskrifwen för klagan öfwer Socknestämмо-beslut.

Den, som var missnöjd med ett beslut, fattat av sockenstämma eller Stockholms sockenstämmonämnd — endast de representativa organens beslut komma tillsvidare i fråga — ägde sålunda öfver beslutet anföra besvär hos KB eller domkapitlet, allt efter karaktären av det ärende, beslutet gällde. Förordningarne tillförsäkra därvid den enskilde en besvärsrätt utan några inskränkningsar. Klaganden kan till stöd för sin talan åberopa ej blott, att beslutet "antingen i allmänhet träder hans lagliga rätt för nära eller förnekar honom, vad han anser lagenligt böra sig tillkomma", utan även "att det ej är nyttigt och ändamålsenligt", med befogenheten för besvärsmyndigheten, att även i sistnämnda fall "efter prövning ändra beslutet och föreskriva vad göras borde"¹.

Vid det framgångskrönta försök att åstadkomma en nyskapelse av den kommunala självstyrelsen, som 1859 års kommunal-

¹ Underdåniga betänkanden och förslag till 1:o Förordningen om kommunalstyrelse på landet etc. — — — afgifna den 31 oktober 1859 af den dertill i Nåder förordnade komité, Sthlm 1859, (cit.: Kommunallagskommitténs bet.) pag. XXIX.

lagskommitté företog, ansågs emellertid denna obegränsade prövningsrätt av de kommunala representationernas beslut alltför vittgående: "Genom en sådan uppfattning av kommunens subordination under den högre prövande myndigheten, har dess självverksamhet, även i de fall, där denna är fullt befogad, i betydlig mån blivit underkänd. Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut, är ett; att föreskriva vad i stället borde göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finnes intet antagligt skäl. Kommunen såsom personlighet kan, liksom en enskild person, i vissa fall förhindras att till verkställighet bringa sina beslut, men hon bör lika litet som den enskilde kunna tvingas att i *stället* göra något annat. Man bör nämligen här noga skilja emellan det förhållande, där kommunen sakenligt äger handla med frihet och således göra eller låta, och det, där hon till följd av en vederbörligen av regeringsmakten utfärdad allmän föreskrift är förpliktad att vidtaga en åtgärd. Gör hon sig i detta avseende skyldig till försumlighet eller oriktig verkställighet, bör hon av dem, det vederbör, kunna erinras därom och förmås till fullgörande av vad henne åligger, likaväl om inga besvär ingått, som om väckelsen från sådana kommit. En sådan erinran beror således icke av besvären, eller förutsätter icke tillvaron av sådana, och dess grund och befogenhet bör alltså ej sökas i dem. Men att på annan grund, än den nu anförda, ålägga kommunen att göra något, som hon själv ej beslutat, är lika litet rättsenligt i avseende å henne, som i avseende å någon enskild"¹.

Kommittén ville därför först och främst inskränka den prövande myndighetens befogenhet till att allenast, där besvären godkändes, kunna upphäva klandrade beslutet. Kommittén anförde emellertid vidare: "Nu äro kommunerna att betrakta såsom integrerande delar av statsförvaltningens organism, och de gemensamma ändamål, för vilka de inom sig arbeta, måste tillika anses vara statsändamål. Härav följer, att de, såsom subordinerade statsmakten i dess dubbla funktion av lagstiftande och förvaltande, hava, vid utövningen av sin beslutande och verkställande myndighet, att ställa sig till efterrättelse så väl de allmänna lagar och förordningar, som från statsmakten utgått, som de särskilda föreskrifter, vilka i avseende å görande eller underlåtande dem till iakttagelse vid deras självverksamhet av statsmakten meddelas,

¹ A. bet., pag. XXIX o. f.

och att ett förbiseende eller överträdande av deras förpliktelser i detta hänseende måste utom andra möjliga följder, betaga deras beslut sin kraft, så väl mot enskild man som mot staten"¹.

Kommittén föreslog därför, att rätt till inläggande av besvär emot kommunens beslut borde stå enskild medlem av kommunen öppen för den händelse, att han ansåge sin enskilda rätt genom sådant beslut vara kränkt, likaledes då han ansåge beslutet hava tillkommit i olaga ordning eller ock stå i strid med de lagar och förordningar, kommunen därvid hade bort iakttaga, och han i sin egenskap av kommunens medlem kände sig uppmannad att däruti söka rättelse².

Denna besvärsmätt var emellertid endast en sida av den statskontroll, kommittén ansåg erforderlig. "En annan sida eller fråga är den, huruvida varje en kommuns beslut, även då det i alla avseenden är hållet inom laglighetens gräns, bör utan högre prövning och fastställelse, om den befinnes kunna meddelas, få övergå till verkställighet. Att statsmakten rättsenligt bör kunna förbehålla sig en sådan prövning, kan med avseende å statsintresset i allmänhet och kommunernas ovantecknade ställning till henne, principenligt ej förnekas, och kommitterade hava ansett en sådan prövning av beslut i vissa ärenden vara nödig." För att vinna bindande kraft skulle "vissa på kommunernas framtid inverkan viktigare beslut" underställas "högre prövning, i några fall hos Kungl. Maj:t, i några andra hos Dess befallningshavande i länet"³.

Det var sålunda tvenne former för statskontrollens utövande, som kommunallagskommittén föreslog. Den ena, verksam i efterhand och efter enskilt initiativ, omfattande samtliga beslut men allenast medförande en prövning av lagenligheten samt, om ock med väsentliga undantag, utformad i nära anslutning till den äldre rätten. Den andra av prohibitiv, i form av underställning ex officio av vissa viktigare beslut och av innehåll, att innan fastställelsen meddelats, något verkställbart beslut ej föreligger. För såväl underställnings- som besvärsinstituten gällde, att vägrad fastställelse respektive besvärens godkännande endast borde "leda till beslutets kassering, men ej till något mer"⁴.

¹ A. bet., pag., XXX.

² A. bet., ib.

³ A. bet., ib.

⁴ A. bet., ib.

I huvudsak ligga de av kommunallagskommittén framlagda förslagen till förordningar om kommunalstyrelse å landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämma samt kyrko- och skolråd och om landsting till grund för de den 21 mars 1862 utfärdade kommunallagarna. Stockholm erhöll den 23 maj samma år en särskild kommunalstyrelseförordning, till vilken en av stadens magistrat och borgerskapets äldste tillsatt kommitté vid granskningen av kommunallagskommitténs projekt utarbetat ett förslag, utgörande en samarbetning av förslagen till förordningar om kommunalstyrelse i stad och om landsting¹. Därjämte utfärdades den 20 november nämnda år en särskild förordning om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm, hänsynstagande till huvudstadens delvis säregna förhållanden.

Grunderna i alla dessa författningar äro väsentligen ensartade. Genom dem förklarades varje socken på landet, och varje stad liksom ock huvudstaden utgöra en särskild kommun, vars medlemmar ägde att själva, efter vad förordningarna närmare bestämde, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, så vitt icke enligt gällande författningar det tillkomme offentlig myndighet att dem handhava. På samma sätt skulle enligt kyrkostämmoförordningarna varje kyrkoförsamling äga att för vården av kyrkans och folkskolans angelägenheter i kyrkostämma med kyrkoherden sammanträda till överläggning och beslut. Landstinget skulle tillkomma att rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter, vilka avsåge den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt, såvitt dessa angelägenheter icke enligt gällande författningar tillhörde offentlig myndighets ämbetsåtgärd.

Den de olika kommunala samhällena, respektive länens samhällen gemensamt sålunda tillförsäkrade rätten att själva besluta i sina på ovan anförda sätt beskrivna angelägenheter skall utövas genom särskilda representativa organ: på landet kommunalstämma eller kommunalfullmäktige, i stad allmän rådstuga eller stadsfullmäktige, i kyrkoförsamling kyrkostämma, respektive, i fråga om för

¹ Betänkande och förslag i fråga om ny kommunalförfattning för Stockholm, 1861.

huvudstadens församlingar gemensamma angelägenheter, av församlingarne utsedda delegerade¹, och i länet landsting.

De kommunala subjektens av deras representationer utövade rätt att själva besluta i de på nyss angivet sätt beskrivna angelägenheterna har karaktären av absolut kompetens, varför beslut i sådana ärenden ej kan av statlig myndighet med bindande verkan fattas. På sätt kommunallagskommittén föreslagit, få likväl dessa beslut, där de avse vissa viktigare frågor, icke "övergå till verkställighet"², eller, såsom lagstiftningen uttrycker det, de erhålla icke "bindande" eller "gällande kraft", förrän de blivit, i några fall, av Kungl. Maj:t prövade och fastställda eller, i andra, av KB godkända.

Medan de beslut, som för sin verkställbarhet kräva fastställelse av statlig myndighet, i fråga om lands-, stads- och kyrkokommun äro jämförelsevis få, är sådan underställning regel beträffande landstings och stadsfullmäktiges i Stockholm beslut. Underställningsmyndigheter äro, för vissa särskilt viktiga beslut, Kungl. Maj:t samt, dock aldrig ifråga om kyrkokommunala avgöranden, KB, som därvid, med några undantag, skall pröva samtliga av landsting eller huvudstadens fullmäktige fattade beslut³.

Bestämmelserna om underställning av landstings beslut vila, efter vad kommunallagskommittén uttalat, å samma principiella grunder, som motsvarande föreskrifter om fastställelse av kommuners beslut i allmänhet. "Att de flesta landstingsbeslut skulle för sin giltighet erfordra KB:s fastställelse, har", framhåller kommittén,⁴ "sin grund däruti, att ju mera omfattande och mångsidig landstingets verksamhet i följd av sin egen natur måste bliva, och ju lättare dess beslut alltså kunde komma i beröring och kollision med den gällande allmänna ekonomiska lagstiftningen, desto angelägnare är det, att en till avböjande av en sådan kollision er-

¹ Enligt KFKSthlm § 20, sådan denna lyder enligt lagen den 14 augusti 1914 (förut fanns i stället en särskild för år vald kyrkofullmäktigeinstitution). Där ej annat uttryckligen säges, avses nedan alltid kommunallagarnes nu gällande lydelse.

² Kommunallagskommitténs bet., pag. XXX.

³ KFL §§ 73, 74; KFS §§ 74, 75; KFK § 40, KFKSthlm § 42, KFLt §§ 58, 59 och KFSthlm §§ 30, 31.

⁴ Pag. LX.

forderlig prövning måtte i tid varda anställd; och detta även särskilt därför, att, då gränserna för landstingets verksamhet icke torde lämpligen kunna uti bestämda ordalag uttryckas eller genom uppräknig av ärendena punktvis uppdragas, den tänkbara vådan för den allmänna förvaltningens obehindrade gång, som härav möjligen vore att befara, genom den föreslagna ordningen på ett enkelt sätt avlägsnas".

Undantagna från underställning äro i fråga om såväl landstings som Stockholms stadsfullmäktiges beslut endast sådana, som avse underdåniga framställningar till Kungl. Maj:t; fråga om behörighet att taga säte och stämma i representationen; tillämpningen av vissa bötesbestämmelser för förfallolös frånvaro; antagande av arbetsordning m. m.; eller till- och avsättning av representationens tjänstemän och betjante; vidare, dels, i fråga om landstings beslut, sådana, på tinget beroende verkställighetsåtgärd, som är en ovillkorlig följd av landstingets förut fattade, fastställda beslut, dels, i fråga om Stockholms stadsfullmäktige, beslut i frågor om beviljande av skattebidrag till stadens allmänna gagn eller särskilda dess behov, såvida ej underställning under Kungl. Maj:t kräves, eller de eljest avse påläggande av avgifter, vilka erfordra uttaxering för längre tid än fem år, beslut i anledning av de på fullmäktiges prövning beroende revisionsanmärkningar, antagande och entledigande ävensom avlönande av borgarråd, och beslut, varigenom fullmäktige ansett en hos dem omedelbart väckt eller från stadskollegiet eller någon av nämnderna hänskjuten fråga böra förfalla eller icke för närvarande kunna till bifall föranleda¹.

Även fråga, som enligt angivna regler normalt kräver KB:s godkännande, kan, därest fastställelse vägras, komma under Kungl. Maj:ts prövning. Såväl lands- som stadskommunernas representationer äga nämligen i sådant fall över KB:s beslut hos Kungl. Maj:t föra klagan. Och i fråga om landsting och Stockholms stadsfullmäktige stadgas, att, i händelse av vägrad fastställelse, på representationerna ankommer att avgöra, huruvida frågan skall Kungl. Maj:ts prövning underställas². Ehuru uttryckligt stadgande i kommunallagarne saknas, torde underställningsfrågan även genom enskilt initiativ kunna bringas under Kungl. Maj:ts prövning. I överensstämmelse med den allmänna regeln, att klagomöjlighet över

¹ KFLt § 59, KFSthlm § 31.

² KFL § 74; KFS § 75; KFLt § 60; KFSthlm § 32.

underordnad myndighets beslut alltid står den av beslutet intresserade öppen, där ej annat är föreskrivet, synes den enskilde kunna hos Kungl. Maj:t anföra besvär däröver, att KB vägrat eller lämnat fastställelse å kommunal representations beslut och sålunda få fastställelse-frågan av Kungl. Maj:t avgjord¹.

Det besvärsinstitut, som i enlighet med kommunallagskommitténs förslag borde införas i kommunallagarna, omfattade å ena sidan varje av de kommunala representationerna fattat beslut, således även sådana som för sin bindande kraft kräva Kungl. Maj:ts eller KB:s godkännande, men begränsade å andra sidan möjligheten för kommunmedlem att söka rättelse till de fall, där han tilltrorde sig kunna visa, att beslutet kränkte hans enskilda rätt, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det stode i strid med allmän lag eller förordning. Med dels den ändring, att "förordning" utbyttes mot det allmännare "författning", dels tillägget av besvärсанledning, att beslutet funnes "vila på orättvis grund" — "mähända med hänsyn till avvikelser från den allmänna kommunala beskattningsgrunden"² — äro dessa bestämmelser om besvärsrätt intagna i kommunalförordningen för landet:

"Medlem av kommunen, som åt kommunalstämma eller fullmäktiges beslut uti kommunens gemensamma angelägenheter ej nöjes, äger rätt att, där han tilltror sig kunna visa, att beslutet kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, däruti rättelse söka genom besvär, vilka, jämte det överklagade beslutet, böra till KB ingivas inom trettio dagar efter det tillkännagivande om verkställd justering av det över beslutet förda protokoll enligt § 23 ägt rum, dagen då det skedde likväl oräknad; och åligger det klaganden därjämte såväl att vid besvären föga bevis om dagen, då berörda tillkännagivande

¹ Jfr Kungl. res. 20 nov. 1891 och 16 juni 1899, tryckt i Samling af Kongl. bref och resolutioner — — — angående tillämpningen af Kommunal-Förordningarne, utg. av *Walldén, Wilh.*, fortsatt av *Wennberg, J. A.*, *Seippel, O. W.*, och *Alströmer, Aug.* (cit.: *Walldén*), nr:is 1138 och 1387, ävensom Regeringsrättens årsbok ref. 34/1919.

² Sveriges Kommunallagar, utg. av *Hagman, K.*, Sthlm. 1911 (cit.: *Hagman*), sid. 192.

ägde rum, som ock att, inom fjorton dagar efter det tiden för besvärens inlämnande utgått, till kommunalstämmans ordförande ingiva diariutdrag däröver, att han sig besvärat.

Försummar klaganden något av vad sålunda är vordet föreskrivet, må beslutet kunna gå i verkställighet."

Principiellt överensstämma härmed bestämmelserna om besvär över stadskommunala och kyrkokommunala representationers beslut¹; för vissa kyrkostämmobeslut äro dock vederbörande domkapitel besvärsmyndighet. Kyrkostämmoförordningen för Stockholm innehöll med en mindre redaktionell avvikelse² liknande bestämmelser som allmänna kyrkostämmoförordningen. I fråga om Stockholms stadsfullmäktiges beslut intogos i komunalförordningen för huvudstaden ävenledes i sak, ehuru med annan utformning, stadganden motsvarande de allmänna kommunalförordningarnas.

Kommunallagarna medgiva sålunda besvär allenast i de fall, där representationens beslut kan visas vara lagstridigt. Denna lagstridighet kan antingen vara en felaktighet av formell natur, begången vid beslutets fattande, eller röra felaktighet i innehållet, i det beslutet antingen kränker någons enskilda rätt, vilar på orättvis grund, eller står i strid med allmän lag eller författning, i vilka senare fall det också uppenbarligen överskrider deras befogenhet, som beslutet fattat; skulle en dylik excès de pouvoir "annorledes" ske, och är beslutet icke på grund därav en nullitet, i vilket fall det redan därigenom saknar rättskraft³, utgör detta också en anledning att efter besvär upphäva beslutet. Besvärsgrunderna ute-

¹ Angående skiljaktigheterna se vidare nedan sid. 29.

² I stället för orden: "Medlem av församlingen, som åt kyrkostämmans beslut i församlingens gemensamma angelägenheter ej nöjes" i KFK § 42 finnes, uppenbarligen med hänsyn till möjligheten av gemensamma beslut i flera församlingars angelägenheter, i KFKSthlm § 43 orden: "Den, som åt kyrkostämmas eller kyrkofullmäktiges beslut ej nöjes, äger att, där beslutet honom rör" etc. Vid kyrkofullmäktigeinstitutionens upphävande 1914 nöjde man sig med att i förevarande paragraf endast utesluta orden "eller kyrkofullmäktiges".

³ Jfr t. ex. Regeringsrättens årsbok ref. 135/1913, ävensom Kommunallagarna utg. av *Hammar skjöld, C. G.*, åttonde uppl. ombesörjd av *Hammar skjöld, H. J. L.*, Sthlm 1921 (cit.: *Hammar skjöld, Kommunallagarna*), sid. 192: "Närhelst en klagandes påstående, att hans enskilda rätt blivit genom kommunalt beslut förnärmad, grundar sig på en meningsskiljaktighet i en rättsfråga, vars avgörande till-

sluta sålunda icke varandra, men det gemensamma för dem alla är, att ett beslut, i fråga om vilket någon av dem föreligger, är lagstridigt¹.

I fråga om besvär över landstings beslut skulle enligt kommunallagskommittén gälla, att sådana endast skulle kunna föras, där den missnöjde trodde sig kunna visa, "att hans enskilda rätt blivit genom beslutet kränkt", detta med hänsyn till den vidsträckta underställningsskyldighet, som landstingens beslut underkastades. Trots att den slutliga lagtexten icke inskränkte omfattningen av denna, statlig myndighets medverkan för landstingsbeslutens gällande kraft, tillades emellertid vid landstingsförordningens utfärdande på riksdagens begäran besvärсанledning, att beslut funnes strida mot de i landstingsförordningen "stadgade grunder". Genom detta tillägg synas besvärsmöjligheterna i fråga om landstingets beslut i sak närmat sig dem, vilka genom uppräknig förklarats förefintliga rörande beslut av andra kommunala representationer.

Besvär över av de primära kommunernas organ fattade beslut föras hos KB, eller i vissa kyrkliga ärenden hos domkapitlet. Landstingsbeslut överklagas hos Kungl. Maj:t, dit också besvär över övriga kommunala representationers beslut i regel kan fullföljas². Genom besvären kommer i enlighet med kommunallagarnas förutsättningar och utformning allenast frågan om besluts laglighet under prövning. Att beslut visas vara olämpligt eller oklokt, förmår icke verka, att detsamma upphäves³. Dessa senare omständigheter beaktas däremot, då beslut underställningssvägen kommer under Kungl. Maj:ts eller KB:s prövning. Skulle KB därvid vägra fastställelse, kan det kommunala organ, vilket beslut underkänts, bringa fastställelsefrågan under Kungl. Maj:ts prövning.

hör allmän domstol eller överexekutor, eller som eljest skall behandlas i annan ordning än den för kommunalmål föreskrivna, så äro besvären obehöfliga och kunna icke leda till annat resultat än ett förklarande i en eller annan form, att beslutet icke avgör saken, som får i laga ordning av parterna utföras".

¹ Hagman, sid. 192 o. ff.; Hammar skjöld, C. G., Bidrag till tolkningen av K. Förordningarne den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämman, Sthlm 1888 (cit.: Hammar skjöld, Bidrag etc.), sid. 229 o. f.

² KFL §§ 75, 77; KFS §§ 76, 78; KFK §§ 41, 44; KFKSthlm §§ 43, 46; KFSthlm §§ 49, 50; KFLt § 62.

³ Jfr Regeringsrättens årsbok, ref. 13/1910, 90/1913.

Principerna för denna prövning äro, evad den företages av Kungl. Maj:t eller KB, desamma: ett bedömande av det fattade beslutet ur statsintressets synpunkt¹. Den enda skiljaktigheten mellan underställningen under Kungl. Maj:t och under KB är, att sistnämnda myndighet endast äger att beslutet oförändrat godkänna eller ogilla, medan någon sådan inskränkning icke är stadgad i fråga om Kungl. Maj:ts prövningsrätt. Kungl. Maj:t anser sig följaktligen kunna företaga smärre jämkningar i honom underställda beslut; att sätta ett annat beslut i det underställdas ställe är dock Kungl. Maj:t på grund av underställningsinstitutets allmänna ställning i kommunallagarna icke befogad².

Underställningen bringar "under Kungl. Maj:t alla omständigheterna i ett mål, även de formellt rättsliga, exempelvis frågan om det underställda beslutets lagliga tillkomst. Huruvida besvär anförts eller icke är, efter underställningens begrepp, likgiltigt för frågan om vidden och arten av prövningen i målet. Sålunda har Kungl. Maj:t i flera fall, där underdånig ansökning gjorts om fastställelse å kommuns beslut, avslagit ansökningen på grunder, som kunnat i besvär åberopas, t. ex. därför, att de beslutande överskridit sin befogenhet eller att ärendet icke blivit i laga ordning handlagt"³. Då KB:s prövning är av samma förvaltningsrättsliga karaktär, kommer även den att omfatta såväl frågan om beslutets lämplighet som den om dess rättsenlighet.

"Mål om beslut av landsting och kommun, annan myndighet eller deras representationer" avgöras i högsta instans av Kungl. Maj:t i regeringsrätten⁴, men underställningsärenden liksom klagan över given eller vägrad fastställelse av kommunala beslut handläggas av Kungl. Maj:t i statsrådet⁵. "För upprätthållandet av rättstillämpningens enhet" skall därför, när Kungl. Maj:t i statsrådet så äskar, Regeringsrätten avgiva utlåtande i underställningsmål⁶. Till undvikande av kompetenskonflikter mellan olika Kungl.

¹ Kommunallagskommitténs bet., pag. XXX.

² Hagman, sid. 177.

³ Föredragande departementschefen angående 1909 års lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, N. J. A. 1909, II, nr 4:4 sid. 51.

⁴ Regeringsrättslagen § 2 p. 2:o).

⁵ N. J. A. 1909, II, nr 4:4 sid. 35.

⁶ N. J. A. 1909, II, ib.

Maj:t är vidare stadgat, att om i samma mål fråga är om både besvär över beslutet och hos underordnad myndighet sökt fastställelse, Regeringsrätten skall med eget utlåtande överlämna målet till avgörande av Konungen i statsrådet. Och om över ett beslut, som kräver Kungl Maj:ts godkännande, besvär anförts och till Kungl. Maj:t fullföljts, skall Regeringsrätten avgöra besvärfrågan och därefter överlämna underställningsfrågan till Kungl. Maj:t i statsrådet ¹.

Såsom redan av de nyss anförda uttalandena framgår och därjämte nedan skall närmare visas, äro underställningsfrågan och besvärfrågan, ehuru de röra samma ärende, av varandra formellt och principiellt oberoende. Å andra sidan sammanhånga de delvis faktiskt med varandra, vilket också regeringsrättslagens återgivna bestämmelser visa. För att ej Kungl. Maj:t i statsrådet skall godkänna ett underställt beslut, som besvärsvägen blivit av KB eller Regeringsrätten upphävt, tillämpas i praxis det förfarandet, att vid underställningsansökningen skall fogas bevis, att besvär över beslutet ej anförts eller, där så varit händelsen, huru det lagakraftvunna utslaget fallit ². Likaledes torde KB, där fastställelsen skall av honom meddelas, icke företaga prövningen förr än besvärstiden utgått och eventuellt anförda besvär blivit avgjorda.

Detta förfarande, sammankopplande underställnings- och besvärfrågorna med varandra, är, om ock ofta av praktiska hänsyn betingat, ingalunda nödvändigt och skulle i vissa fall t. o. m. vara lagstridigt. I fråga om landstingsbeslut gäller, såsom tidigare framhållits, att de i regel skola av KB godkännas för att erhålla bindande kraft. Besvär över landstings beslut föres däremot direkt hos Kungl. Maj:t. KB skall härvid fatta beslut i fastställelsefrågan långt innan besvärstiden ännu gått till ända och det sålunda kan vara veterligt, om besvär komma att föras eller ej. De beslut, som kräva KB:s godkännande, skola nämligen genast efter det de blivit justerade — och varje dags protokoll justeras vid början av påföljande dags sammanträde — anmälas hos KB, vilken därefter har att meddela landstinget sitt svar, "såvitt ske kan, påföljande dag", men eljest offentliggöra detsamma i länskungörelserna "senast fjorton dagar efter landstingets avslutande". Då klagan, ställd till Kungl. Maj:t, i fråga om landstings beslut skall till KB ingivas

¹ N. J. A. 1909, II, n:r 4:4 sid. 51.

² Hagman, sid. 183. Carlborg, A., Kommunalboken, Sthlm 1911, sid. 138.

inom sextio dagar från den dag, landstinget avslutades, är KB sålunda här enligt lagen pliktig att, oavsett besvärsmöjligheten, fatta beslut i underställningsfrågan ¹.

Då varken underställnings- eller besvärsinstituten i landstingsförordningen äro av annan natur än i övriga kommunalförordningar ², följer därav, att även fastställelse av övriga kommunala representationers beslut kan lämnas oberoende av kvarstående besvärsmöjlighet, såsom också i praxis skett ³.

Verkan av fastställelse å kommunala representationers beslut, evad den nu lämnats av Kungl. Maj:t eller av KB, är, att besluten erhålla "bindande kraft", d. v. s., såsom kommunallagskommittén uttrycker det, "få övergå till verkställighet" ⁴. Denna verkställbarhet lider icke någon inskränkning därav, att, såsom visats, landstings beslut efter fastställelsen alltjämt kan överklagas. Hinder för verkställighet av sådan anledning är dessmer utesluten, som någon skyldighet för klaganden eller KB — där ej exekutionen åligger KB själv — att hos tingets ordförande, förvaltningsutskott eller annat särskilt verkställande organ anmäla besvären, ej är stadgad ⁵. Å andra sidan kan givetvis ej heller beslut, som kräver Kungl. Maj:ts eller KB:s godkännande, lagligen verkställas, förrän sådan fastställelse blivit meddelad ⁶.

Är sålunda frågan om exigibiliteten lätt att ur kommunallagarna besvara i fråga om sådana kommunala beslut, som för sin

¹ Det är sålunda ej blott teoretiskt tänkbart utan även praktiskt möjligt, att ett av KB fastställt beslut sedermera kan av Kungl. Maj:t i regeringsrätten såsom lagstridigt upphävas. Se Regeringsrättens årsbok, ref. 104/1915, där Regeringsrätten upphävde ett av KB godkänt anslagsbeslut. Jfr dock ref. 52/1921, där besvären synas hava anförts så tidigt, att KB hunnit låta fastställelsefrågan vila i avvaktan på besvärsprövningen.

² Kommunallagskommitténs bet., pag. LX.

³ Se Regeringsrättens årsbok, ref. 34/1919, där KB felaktigt ansett, att besvärsmöjligheten genom fastställelsen utesluts.

⁴ Kommunallagskommitténs bet., pag. XXX.

⁵ Enahanda är förhållandet med Stockholms stadsfullmäktiges beslut, där någon delgivning av besvären till fullmäktige eller annat kommunalt organ ej åligger överståthållarämbetet. Ämbetet brukar likväl i praxis, väl för att ej, såsom på en gång fastställelse- och besvärsmyndighet, riskera komma i strid med sig själv, avvakta den korta besvärstidens — fjorton dagar — utgång, innan fastställelse lämnas.

⁶ Jfr Regeringsrättens årsbok, ref. 83/1910.

giltighet kräva underställning, ställer sig samma spörsmål mera komplicerat i fråga om övriga kommunala beslut. Den enklaste lösningen synes vara den, som framgår ur satsen, att då de viktigare kommunala besluten, vilka kräva underställning under statlig myndighet, bliva verkställbara, så snart fastställelse lämnats, och då vidare underställning och besvär principiellt äro av varandra oberoende, de mindre viktiga besluten böra kunna verkställas förr och ej senare än de mera viktiga och sålunda bliva exigibla, så snart de fattats och protokollet därom blivit justerat. Är denna uppfattning även juridiskt hållbar?

Den besvärsrätt, som kommunalförfattningarna tillerkänna den enskilde, är en rätt till rättsbesvär. Prövande förvaltningsdomstolar äro KB — i vissa kyrkostämмоärenden dock domkapitlet — och Kungl. Maj:t, numera i regeringsrätten. Besvärstiden räknas från dagen efter det protokollet blivit på föreskrivet sätt kunggjort, respektive i fråga om landsting från dagen för landstingets avslutande, och utgör beträffande lands- och kyrkokommunala beslut trettio dagar, stadskommunala beslut tjugo dagar, av stadsfullmäktige eller de olika kyrkostämmorna i Stockholm fattade beslut fjorton dagar samt landstings beslut sextio dagar. Är det en lands-, stads- eller kyrkokommuns beslut, eller har beslutet fattats av kyrkostämma i Stockholm, åligger det därjämte den klagande att inom fjorton dagar, respektive, enligt kyrkostämmoförordningen för Stockholm, åtta dagar efter besvärstidens utgång till kommunalstämmans ordförande, magistratens eller kyrkostämmans ordförande ingiva diariiuutdrag, utvisande att han på vederbörligt sätt anfört besvär över visst representationens beslut¹.

"Försummar klaganden något av vad sålunda är vordet föreskrivet, må beslutet kunna gå i verkställighet", stadga såväl KFL, KFS och KFK som KFK Sthlm. Innebörden av detta uttryck, som ersatt det i 1843 års sockenstämmoförordning använda, "vinner beslutet laga kraft", är något dunkel. Justitieborgmästaren C. J. Stolpes reservation vid 1859 års betänkande synes tyda på att kommittén därmed avsett att till den nya lagen med allenast redaktionell ändring överflytta sockenstämmoförordningens stadgande².

¹ KFL § 75, KFS § 76, KFK § 43, KFKSthlm § 43, KFSthlm § 49, KFLt § 62.

² Kommunallagskommitténs bet., sid. 137.

I praxis har emellertid en därifrån mycket avvikande tolkning vunnit burskap.

Först må anmärkas, att formuleringen "må beslutet kunna gå i verkställighet" uppenbarligen innehåller, att detsamma icke nödvändigtvis skall förverkligas. Den representativa myndigheten är följaktligen oförhindrad att senare fatta beslut om ändring av det tidigare, enligt sockenstämmoförordningens uttryck "lagakraftvunna" beslutet, så snart detta ej är faktiskt omöjligt¹.

Förändringen av det äldre uttrycket "vinner beslutet laga kraft" till "må beslutet kunna gå i verkställighet" har i praxis fått konsekvenser i flera hänseenden. Den äldre formuleringen medförde att, där klaganden försummade antingen besvärstiden eller ingivande av överklagade beslutet eller av bevis om dess kungörande eller avlämnande av diariuutdrag över besvären till sockenstämmans ordförande, den ingivna besvärsskriften ej blev anhängig hos besvärsmyndigheten. När KB i Malmöhus län kort efter kommunallagarnas tillkomst, i överensstämmelse med sockenstämmoförordningens "laga kraft", förklarar klagande, som försummat ingiva diariuutdrag till kommunalstämmans ordförande, hava försuttit sin talan, så förklarade Kungl. Maj:t, att lagen visserligen föreskreve, att, om klaganden försummade ingiva diariuutdrag "beslutet må kunna gå i verkställighet, men däremot för slik försummelse ingestädes finnes stadgad den påföljd, att besvären i thy fall icke få komma under prövning", varför målet återförvisades till KB för upptagande till saklig behandling². På samma sätt har försummelse att vid besvären föga "överklagade beslutet jämte bevis om dagen, då beslutet delgavs" icke ansetts få utgöra hinder att avgöra besvären, då lagen "för sådan försummelse icke stadgar den påföljd, att besvären icke må till prövning upptagas"³. Och när KB i Norrbottens län ogillat anförda besvär med hänvisning till att kommunalstämmobeslut "tagit åt sig laga kraft", så förklarade Kungl. Maj:t, att den omständigheten, att beslut ej blivit inom föreskriven tid överklagat, "icke kan anses hava åt sagda beslut förlänat laga kraft

¹ Jfr Regeringsrättens årsbok, ref. 1/1910.

² Kungl. brev 29 okt. 1864, *Walldén*, n:r 46; likaledes kungl. brev 26 sept. 1884, där enahanda försummelse förklaras "icke hava utgjort laglig anledning — — att lämna besvären utan avseende". Jfr ock Regeringsrättens årsbok, ref. 149 och 150/1910.

³ Kungl. brev 27 april 1900, *Walldén* nr 1424.

i vidare mån än att detsamma fått gå i verkställighet intill dess an-
norlunda i laga ordning förordnats samt berörda omständighet följ-
aktligen icke utgör laga hinder för prövning av samma beslut, då
fråga därom nu blivit väckt"¹.

Medan de båda förstnämnda tolkningarna av besvärshbestäm-
melserna alltfört anses prejudicerande² har den i sistnämnda rätts-
fall uttalade principen sedermera i praxis övergivits³. Uppenbar-
ligen saknar denna olika lagtillämpning varje stöd i lagtexterna, då,
såsom *C. G. Hammarskjöld*⁴ framhåller, dessa blott hava "ett ge-
mensamt uttryck för alla försummelser i vad som blivit föreskrivet
för besvär, att nämligen 'beslutet må kunna gå i verkställighet'."
Med hänsyn till den osäkerhet, som skulle bliva en följd av att be-
svärstidens utgång icke avklippte besvärsmöjligheten, i det beslut
kunna upphävas årtal efter det de fattats och verkställts — något
som åtminstone icke i samma utsträckning är fallet med försum-
melsen att ingiva diariutdrag, respektive, och detta i ännu mindre
grad, överklagade beslutet och bevis om dess tillkännagivande —
saknar denna olika lagtillämpning icke allt berättigande.

Den av praxis intagna ståndpunkten i fråga om tolkningen av
orden "må beslut kunna gå i verkställighet", visar att genom 1862
års kommunallagar å ena sidan de formella förutsättningarna för
besvärsh anhängigverkan avsevärt lindrats, i det att därför numera
endast kräves iakttagande av att besvärsskriften inkommer inom
föreskriven tid, och att, å den andra, det enligt sockenstämmoför-
ordningen förefintliga sambandet mellan verkställbarheten och be-
svärsförfarandet åtminstone så till vida upphävt, att försummelse
att till besvärshmyndigheten ingiva överklagade beslutet och att till
det kommunala organet avlämna diariutdrag över besvärsh ej
hindrar besvärshens prövning men ej heller, att överklagade beslutet
går i verkställighet. Det föreligger sålunda icke längre något
hinder, att ett rättsenligt verkställt beslut sedermera av besvärsh-
myndigheten undanrödjcs, ett förhållande, vilket, såsom redan tidi-
gare anförts, även är möjligt i fråga om ett landstings, av KB fast-
ställda men sedermera hos Kungl. Maj:t överklagade beslut.

Om emellertid klaganden icke försummat något av vad kom-

¹ Kungl. res. 6 april 1883, *Wallén* nr 809.

² *Hammarshkjöld*, Kommunallagarna, sid. 123.

³ *Hammarshkjöld*, Bidrag etc., sid. 232 o. ff.

⁴ A. a., sid. 237.

munallagarna ålägga honom, må beslutet ej då kunna gå i verkställighet? Uppenbarligen är ett sådant slut *e contrario* en mycket närliggande tolkningsväg. Innebörden därav skulle bliva, att beslut ej kunde verkställas förrän å fjortonde dagen efter besvärstidens utgång — kyrkostämmobeslut i Stockholm dock redan åtta dagar därefter¹. Tidigare verkställighet skulle endast bliva möjlig — dock aldrig före den stadgade besvärstidens utgång — därest kommunen hos besvärsmyndigheten efterhörde, om besvär inkommit; vore så fallet, skulle kommunen, trots vetskapen om besvärerna, likväl kunna verkställa beslutet, om klaganden försummat inge överklagade beslutet eller bevis om dess kungörande. Vore å andra sidan besvär i vederbörlig ordning anförda, borde verkställighet ej kunna äga rum, förrän besvärerna blivit av den prövande myndigheten avgjorda. Skall därvid utslagets laga kraft avvaktas? Och om besvär över besvärsmyndighetens resolution anföras, skall Regeringsrättens utslag före verkställigheten inväntas?

En sådan tolkning synes vinna stöd av ett stadgande i FKL. Enligt § 17, mom. 1 av denna lag, skall nämligen å kommunalstämma i december månad den av kommunalnämnden uppgjorda debiterings- och uppbördslängden granskas. Stämman beslutar därvid över mot längden framställda anmärkningar. Den, vilkens anmärkning icke blivit av stämman godkänd, äger över beslutet i vanlig ordning anföras besvär, "men är icke dess mindre pliktig att det honom påförda utskyldsbeloppet vid uppbördsstämman erlægga mot honom förbehållen rätt att få det åter, därest hans besvär godkännas". I detta fall finnes sålunda uttryckligen stadgat, att stämmas beslut skall gå i verkställighet utan hinder av förd talan. Den slutsatsen synes då ligga nära, att där motsvarande föreskrift saknas, beslut icke kunna gå i verkställighet, om desamma i vederbörlig ordning överklagas.

Å andra sidan finnes det emellertid ett flertal omständigheter, som synas giva vid handen, att ett sådant ställningstagande till frågan om verkställbarheten är lika stridande mot lagstiftningens anda som praktiskt omöjlig.

¹ Till en sådan uppfattning synes *Hagman* (sid. 195) ansluta sig, i det han förklarar avsikten med bestämmelsen om missnöjesanmälan vara, att beslutets verkställighet tillsvidare skall uppskjutas. Även *Reuterskiöld* (a. a., I, sid. 314) synes vara av denna åsikt: "För att medföra suspensivverkan i fråga om verkställbarhet måste överklagandet bekantgöras för de organ, som hava med verkställandets anordnande att skaffa".

Först och främst är härvid att observera följande i omedelbart samband med besvärsparaagraferna ställda stadgande:

"Gå besvären därpå ut, att beslutet icke i laga ordning tillkommit eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, äger den prövande myndigheten, där den finner skäl besvären godkänna, att beslutets verkställighet förbjuda"¹.

Denna bestämmelse stöder antagandet, att verkställbarheten först bör anses inträda vid besvärstidens utgång, respektive, där klagan förts, sedan besvären avgjorts, så tillvida som KB:s förbud mot verkställighet kan anses rimligen böra hava möjlighet utfärdas, innan beslutet redan blivit verkställt och förbudet sålunda faktiskt kanske blivit onyttigt. Å andra sidan torde emellertid av stadgandet följa, att där sådant förbud ej utfärdas, beslutet bör anses vara verkställbart. Men kan då besvärsmyndigheten undanröja eller upphäva helt eller delvis ett beslut och detsamma ändå bli verkställbart? Enligt den tidigare bestämmelsen kunde ju beslutet ej verkställas, förrän anförda besvär av KB prövats. Inträffar då verkställbarheten först, när KB:s utslag fallit, alldeles oavsett om beslutet däri förklarats lagstridigt, skulle det ju bli lagenligt att först sedan ett beslut förklarats lagstridigt verkställa detsamma. Detta är uppenbart orimligt. Justitieborgmästaren *Stolpe* förklarade också i sin reservation vid kommunalkommitténs betänkande, att stadgandet om KB:s rätt förbjuda verkställighet vore överflödig, då "exekution av ett ogillat beslut är en olaglighet, som var och en kan motsätta sig". I stället borde, enligt reservantens mening, bibehållas en bestämmelse i sockenstämmoförordningen, som möjliggjorde omedelbar verkställighet i brådskande fall². Till denna reservation togs emellertid icke någon hänsyn; den av kommittén föreslagna lydelsen bibehölls i de utfärdade kommunallagarna, och något stadgande om omedelbar verkställbarhet i vissa fall infördes ej heller. Vill man då, vilket väl även torde vara nödvändigt, söka på ett förnuftigt sätt få de båda i lagen upptagna paragraferna samstämmade, synes detta svårigen kunna ske på annat sätt, än att låta deras mening bli, att en kommunal representations beslut skall, om ej annat uttryckligen säges, vara verkställbart från beslutets fattande, till dess antingen den KB:s

¹ KFL § 76, KFS § 77, KFK § 43, KFKSthlm § 45.

² Kommunallagskommitténs bet., sid. 137.

resolution, varigenom det kommunala beslutet i följd av besvären undanröjes, vinner laga kraft eller KB i samband med besvärspövingen, för tiden till dess resolutionen erhåller rättskraft, finner skäl att förbjuda verkställighet, ett förbud som framför allt kan vara av betydelse i fråga om beslut, där verkställighet försvårar eller omöjliggör en återgång.

Ingenstädes i kommunallagarna finnes föreskrivet att, därest klagan föres över den resolution, varigenom besvären över kommunalstämmans beslut ogillats, de kommunala organen skola därom underrättas. Då de sålunda icke kunna vara underkunniga om huruvida KB:s resolution vinner laga kraft eller ej och någon skyldighet för dem att efterhöra detta icke heller är stadgad, synes detta förhållande även utgöra ett stöd för ett betraktelsesätt, som låter exigibiliteten och besvärsförfarandet bliva av varandra principiellt oberoende, till dess det kommunala beslutet genom lagakraftgående utslag undanröjes eller verkställighet dessförinnan förbjudes.

I det följande skall jag vidare återkomma till spörsmålet, i vad mån en sådan tolkning är vetenskapligt hållbar och förenlig med gällande rättsprinciper. Jag övergår nu i stället till frågan, om det samband mellan besvär och verkställbarhet, varå orden "må beslutet kunna gå i verkställighet" synas häntyda, med hänsyn till kommunallagarnas övriga stadganden är praktiskt möjlig.

Jag återgår därvid först till kommunalstämmans ovan anförda granskning av debiterings- och uppbördslängden för kommunen. Denna skall ske å decemberstämman och dess beslut går emot den enskilde i verkställighet utan hänsyn till över anmärknings ogillande förd klagan. Nu är det emellertid möjligt, att i enlighet med de allmänna bestämmelserna anförda besvär mot stämmans beslut i dess helhet¹. Blir längden icke heller då tillämplig förrän be-

¹ Se Regeringsrättens årsbok, ref. 67/1915, där besvär anförts över kommunalstämmas beslut i december 1914 att godkänna debiterings- och uppbördslängd, i vilken, utöver de bidrag, som av ordinarie kommunal- och kyrkostämmor i oktober beviljats, till fördelning å kommunens skattskyldiga upptagits ytterligare ett belopp, vars utdebitering icke grundade sig på i vederbörlig ordning fattade stämmobeslut. Detta beslut blev av KB i mars 1915 "till all kraft och verkan" undanröjt, ett slut som av Regeringsrätten vid föredragning i september 1915 ej ändrades.

svären slutligt avgjorts? Vore så fallet, skulle ej, på sätt KFL § 67 stadgar, uppbördsstämma kunna hållas före februari månads utgång¹. En sådan tolkning skulle i stället kunna leda till att den kommunala förvaltningen och således även de kommunerna åliggande skyldigheterna, exempelvis i fråga om fattigvården, ej kunde fyllas.

Det finnes även andra liknande fall. På decemberstämman skall, utom granskning av debiterings- och uppbördslängden förekomma val till de befattningar inom kommunen, vilka vid årets slut bliva lediga, ävensom av revisorer. De sålunda valda ledamöterna i kommunens nämnder och styrelser skola inträda i tjänstgöring den 1 därpå följande januari, således innan möjligheten av valbeslutets överklagande ännu är utesluten. Ansåges då orden "må beslutet kunna gå i verkställighet" medföra, att det ej förrän efter besvärstidens utgång eller förrän anförda besvär blivit åtminstone av KB genom lagakraftätagande utslag avgjorda, kunde gå i verkställighet, skulle de valda ledamöterna ej kunna inträda i tjänsteutövning med årets början och nämnder och styrelser följaktligen ej heller kunna fungera. Gjorde de det icke desto mindre, borde varje deras beslut anses såsom en nullitet utan rättsverkan, då det fattats av personer, som ännu ej inträtt i tjänstgöring. Detta synes vara en logiskt ofrånkomlig slutsats av FKL § 75 och övriga motsvarande stadganden.

Även i andra hänseenden tala kommunallagarnas bestämmelser och den praktiska nödvändigheten mot antagandet, att beslutets verkställbarhet skulle vara beroende av möjligheten, att detsamma kommer att i besvärsväg upphävas. Vid allmänna rådstugans eller stadsfullmäktiges sammanträde i december skall nämligen, utom val till lediga befattningar och av revisorer, stadens utgifts- och inkomststat bestämmas². Då denna stat för den kommunala förvaltningens behöriga gång ovillkorligen måste, och också enligt lagen skall träda i kraft den 1 januari³, är det faktiskt oeftergivligt, att densamma anses verkställbar från och med nämnda dag,

¹ Att kommunalstämma år 1881 erhållit rätt besluta annan tid och annat sätt för uppbörden kan icke i principiellt hänseende påverka här berörda förhållande.

² KFS § 14.

³ KFS §§ 60, 61.

oavsett om besvärstiden då gått till ända eller om besvär över statbesluten anförts¹.

Härtill kommer ännu en omständighet. I stad skall, såsom nedan kommer att närmare utvecklas, ett vart av allmänna rådstugans eller stadsfullmäktiges "lagenligt fattade beslut" genom magistratens försorg "bringas till verkställighet av de för särskilda ändamål eller bestyr tillsatta styrelser eller personer". Skulle den prövning av beslutens rättsenlighet, som sålunda åligger magistraten, vara utan inverkan å beslutets exigibilitet? En sådan tolkning av KFS synes föga rimlig.

Sålunda; det finnes så stark orsak att betvivla riktigheten av den tolkning, till vilken besvärsparagrafen isolerad sedd giver anledning, att det fastmer synes sannolikare, att en motsatt tolkning är den rätta.

Statsmakterna hava berört spørgsmålet om tolkningen av kommunallagarnas bestämmelser om besvärsrätt och verkställbarhet, då de behandlade frågan, om i kyrkostämmoförordningarna skulle införas uttryckliga stadganden om rätt till besvär över kyrko- och skolråds beslut. Formellt avsåg frågan visserligen endast kyrkostämmoförordningarna, men då dessa härutinnan äro av motsvarande innehåll som kommunallagarna för land och stad, äger vad under behandlingen framkom givetvis även tillämpning i fråga om sistnämnda lagar.

När nämnda spørgsmål om besvärsrätt över kyrko- och skolråds beslut vid 1908 års riksdag av Kungl. Maj:t förelades riksdagen, nöjde sig Kungl. Maj:t med att föreslå införande i besvärsparaferna av ett nytt stycke av innehåll, att talan mot dessa beslut skulle, där den medgavs, kunna fullföljas "i enahanda ordning, som — — — bestämts för klagan över kyrkostämmas beslut"². I den skrivelse, vari riksdagen anhållit om utarbetande av förslag i ifrågavarande hänseende, hade riksdagen ifrågasatt, huruvida icke bestämmelse borde meddelas därom, att kyrkoråds och

¹ I januari 1923 anfördes först i december samma år av Regeringsrätten avgjorda besvär över Stockholms stadsfullmäktiges beslut i fråga om 1923 års skattesats, vilket icke ansetts hindra, att kommunalskatt på vanligt sätt debiterades och uppbars.

² Kungl. prop. 174/1908.

skolråds beslut utan hinder av anförda besvär finge gå i verkställighet, därest icke av högre myndighet annorlunda förordnades¹. Härom anförde departementschefen, statsrådet *Hugo Hammar skjöld*: "Att en sådan bestämmelse är nödvändig och lämplig, synes mig uppenbart. Den tanke, som ligger bakom ett sådant stadgande, har för övrigt, vad klagan över kyrkostämmas beslut angår, redan tagit sig ett uttryck i bestämmelsen i § 42 av allmänna kyrkostämmoförordningen och § 44 av Stockholmsförordningen. Med den avfattning, de av mig föreslagna nya bestämmelserna uti § 41 av förstnämnda författning och § 43 i den senare förordningen skulle erhålla, påkallas emellertid ingen ytterligare ändring i det av riksdagen framhållna syfte. De nuvarande stadgandena i berörda § 42 och § 44 komme nämligen att omfatta även beslut av kyrkoråd och skolråd"². Motionsledes hemställdes emellertid i riksdagen, dock utan särskild motivering, att uttrycklig bestämmelse skulle meddelas i fråga om den omedelbara verkställbarheten³. Lagutskottet anförde i sitt utlåtande, att Kungl. Maj:ts förslag syntes byggt på en tolkning av gällande bestämmelser angående myndighets förfarande vid prövning av besvär enligt kommunalförordningarna, vilken, såvitt utskottet kunnat finna, icke överensstämde med det sätt, varpå sagda bestämmelser dittills syntes hava tillämpats. "För åstadkommande av erforderlig tydlighet" härutinnan hade utskottet funnit nödigt vidtaga sådan ändring i förslagen, som i motionen påyrkades, varför i särskilda paragrafer, § 42 i KFK och § 44 i KFK i Stockholm, infördes föreskrifterna om besvärsrätt över kyrko- och skolråds beslut med tillägg, att verkställighet finge äga rum utan hinder av förd klagan, om ej besvärsmyndigheten annorlunda förordnade.

Enligt den tolkning, som här från Kungl. Maj:ts sida hävdades, medgiva sålunda kommunallagarna, att kyrkostämmas beslut omedelbart går i verkställighet, till dess annorlunda i vederbörlig ordning av besvärsmyndigheten föreskrives. Lagutskottet bestrider icke direkt riktigheten av denna tolkning men anser — ehuru icke utsagt av vilken anledning — lagtexten dittills hava tolkats på annat sätt, varför utskottet "för åstadkommande av erforderlig tydlighet härutinnan", således icke för införande av en ny princip, i

¹ Lagutskottets utl. 11/1906.

² Kungl. prop. 174/1908 sid. 22.

³ Motion AK 321/1908; Lagutskottets utl. 61/1908.

fråga om de verkställande organens beslut finner uttryckligt stadgande därom av nöden.

Sedan detta lagutskottets utlåtande avgavs, hava emellertid kommunallagarnas besvärsmåttelser även i några rättsfall blivitt tillämpade på ett sätt, överensstämmande med den i kungl. propositionen framförda tolkningen.

Då i februari 1909 på kommunalstämma valts ledamöter i årets taxeringsnämnd för socknen, och detta beslut efter anförda besvär blivitt av KB i april samma år upphävt, men ärendet, i följd av klagan över KB:s utslag, i oktober nämnda år i Regeringsrätten föredrogs, fann Regeringsrätten sålunda besvären ej föränleda vidare yttrande, "enär den tid, inom vilken 1909 års taxeringsnämnd — — — skulle hava fullgjort sitt uppdrag, dämera gick till ända, och val av ledamöter och suppleanter i nämnda års taxeringsnämnd för socknen således ej vidare erfordrades"¹. I detta fall ansluter sig sålunda Regeringsrätten till uppfattningen om besvärens och exigibilitetens inbördes oberoende av varandra. Då verkställigheten vid besvärspövnningen redan fullbordats och ej rimligen kan återgå, har ändringssökandet förklarats onyttigt.

När emellertid KB i Hallands län i ett utslag 1911 ställer sig på ståndpunkten, att ett kommunalstämmobeslut omedelbart blir exigibelt, och att detsamma skall efterlevas, till dess det blivitt genom lagakraftäggande utslag undanröjt — en ståndpunkt, som ju stod i bästa överensstämmelse med nyss anförda rättsfall — uttalar Regeringsrätten en annan uppfattning. Vid municipalstämma den 27 december 1910 blevo ordföranden och tre ledamöter i municipalnämnden utlottade, varefter nytt val skedde. Efter besvär förklarade KB den 9 juni stämmans förfarande olagligt. Sedan detta utslag den 18 juni kungjorts, utlyste den tidigare ordföranden den 17 juli sammanträde till den 20 i samma månad. Då erfordrerligt antal ledamöter ej infunnit sig, kunde sammanträdet ej hållas. På begäran om handräckning för böternas utbekommande förklarade KB, att då municipalstämmans utlottning och val ännu den 20 juli 1911, till vilken dag ordföranden utlyst sammanträde med nämnden, icke varit genom lagakraftäggande utslag

¹ Regeringsrättens årsbok, ref. 58/1909.

undandröjda, så hade de till nämndens sammanträde kallade icke varit skyldiga iakttaga inställelse. Regeringsrätten förklarade där-
emot: Efter det KB genom utslag den 9 juni 1911 undandröjt den
vid municipalstämman den 27 december 1910 vidtagna åtgärd, var-
igenom ordföranden utlottats ur municipalnämnden, måste denne
anses hava omedelbart, sedan detta utslag blivit behörigen kun-
gjort eller den 18 juni 1911, återinträtt i det honom meddelade
uppdraget att vara nämndens ordförande och således ägt att kalla
nämndens ledamöter till sammanträde den 20 juli 1911 ¹.

År 1919 ändrar Regeringsrätten ånyo ståndpunkt och åter-
vänder till den år 1909 intagna, enligt vilken först ett lagakraft-
ägande utslag inverkar å tillämpligheten av kommunalrepresen-
tations beslut. Å allmän rådstuga i december 1917 förrättades val
av stadsfullmäktige. Efter anförda besvär blev valbeslutet av KB
genom resolution den 17 januari 1918 upphävt, vilken resolution
sedermera efter klagan av Regeringsrätten den 11 april samma år
fastställdes. Sedan stadsfullmäktige den 21 februari 1918 sam-
manträtt, anfördes besvär över ett därvid fattat beslut, under åbe-
ropande av att, då valet av halva antalet fullmäktige upphävts,
fullmäktige vid överklagade beslutets fattande ej varit beslutföra ².
Genom resolution, som av Regeringsrätten sedermera fastställdes,
förklarade KB, att de i december valda ledamöterna "måste anses
berättigade att i stadsfullmäktiges förhandlingar taga del, intill
dess valet blivit genom lagakraftägande beslut undandröjt". KB:s
utslag den 17 januari 1918 hade "vid tiden för överklagade be-
slutets fattande ännu icke vunnit laga kraft". Den i besvären åbe-
ropade omständigheten kunde därför icke föranleda därtill, "att
stadsfullmäktige vid fattande av samma beslut icke varit att anse
såsom beslutföra". Besvären ogillades följaktligen ³.

¹ Regeringsrättens årsbok, ref. 35/1912.

² Intill dess KFS § 40 genom lagen den 10 mars 1922 ändrades var
quorum vid stadsfullmäktiges sammanträden två tredjedelar av ledamöternas
hela antal.

³ Regeringsrättens årsbok, ref. 29/1919. Från beslutet var regeringsrådet
Linnér skiljaktig, i det han ansåg KB:s utslag i valbesvären böra omedelbart,
sedan detsamma behörigen kungjorts, lända till efterrättelse (jfr nyss anförda
ref. 35/1912).

Klaganden hade i besvären över stadsfullmäktiges beslut även åberopat
en kungl. resolution den 30 oktober 1893 (*Waldén* nr 1,201), varigenom Kungl.
Maj:t i en liknande fråga intagit en annan ståndpunkt. KB hade i anledning

Enligt den tolkning, på vilken denna KB:s av Regeringsrätten ej ändrade resolution vilade, blir sålunda ett val, d. v. s. ett allmänna rådstugans beslut, oavsett om den i KFS § 76 stadgade besvärstiden utgått och utan hänsyn till att besvär över beslutet i vederbörlig ordning anförts, verkställbart, så snart beslutet skall tillämpas. I detta hänseende synas Regeringsrättens samtliga ledamöter varit ense. Enligt majoritetens mening fortsätter denna exigibilitet att verka, till dess beslutet blivit genom laga kraft ägande utslag undanröjt ¹.

av anförda besvär över stadsfullmäktigval förklarar fyra personer valda till fullmäktige i stället för E., W., M. och B. Då till fullmäktiges sammanträde icke dess mindre de sistnämnda kallats, upphävde KB samtliga därvid fattade beslut, då dessa "då icke vidare varit stadsfullmäktige" och fullmäktige följaktligen icke vid sammanträdet "utgjort en laglig representation". I detta utslag gjorde Kungl. Maj:t ej ändring. — Sannolikt med hänsyn till denna resolution anförde regeringsrådet *Thulin*: "Vid bedömande av frågan, huru det, där ett val av KB upphävts, skall förhållas under tiden, till dess KB:s beslut vunnit laga kraft, får man enligt min mening skilja mellan det fall, då valet ägt rum i annan persons ställe, som kan återinträda, samt då detta ej är händelsen. I förra fallet återinträdde den, i vars ställe valet ägt rum, i utövning av vissa befogenheter, i det andra åter får den valde fungera tills KB:s beslut vunnit laga kraft. Med tillämpning härav finner jag ej skäl göra ändring i överklagade resolutionen".

¹ Jfr även Regeringsrättens årsbok, ref. 64/1918, där Regeringsrätten vid upphävande av ett kyrkostämmas valbeslut tio månader efter beslutets fattande, icke torde avsett att göra upphävandet retroaktivt.

III.

Enligt 1843 års sockenstämmoförordning kunde, såsom redan tidigare framhållits, sockenstämmans beslut, så snart någon var med beslutet missnöjd, bringas under KB:s prövning med en om ock sparsamt använd befogenhet för denne att "ändra beslutet och föreskriva vad göras borde". Besvärsförfarandet i kommunala ärenden skilde sig icke från procederet i andra förvaltningsärenden. Utgångspunkten för detsamma var sålunda, att det justerade stäm-moprotokollet skulle "med besvärshänvisning, som alltid bör åtfölja, nästa sön- eller helgdag, då gudstjänst hålles, från predikstolen uppläsas". Angick beslutet viss person, så skulle "honom ofördröj-ligen utdrag av protokollet, innefattande beslutet med åtföljande besvärshänvisning, tillställas". Besvären skulle trettio dagar efter kungörandet eller delgivningen ingivas i vissa mål till domkapitlet eller eljes till KB, med vidfogande av dels överklagade beslutet, dels bevis om kungörandet eller delgivningen. Därjämte skulle klaganden "inom fjorton dagar efter det besvären sednast hit inlämnats å ort, som vederbör, till sockenstämmans ordförande, avlämna diariikutdrag över besvärens inlämnande. — — — För-summas vad sålunda är föreskrivet, vinner beslutet laga kraft". Så snart således klaganden brast i fråga om några av dessa förutsättningar, blev beslutet rättskraftigt, d. v. s. klagorätten försvann. Anfördes däremot i vederbörlig ordning besvär, blev verkställbarheten tillsvidare suspenderad, dock med ett viktigt undantag. Fordrade omständigheterna skyndsam verkställighet av beslut, fick nämligen "sådant ej hindras därav, att det-samma ännu icke vunnit laga kraft". Vem som skulle avgöra, om detta var fallet, om stämman själv eller ordföranden, sades icke. Att verkställigheten var brådskanie skulle emellertid uti besvärshänvisningen uttryckligen utsättas. Skyndsam verkställighet var emellertid aldrig tillåten, därest "ändringssökandet därigenom bleve onyttigt", varjämte besvärsmyndigheten, där den så funne

skäl, kunde "verkställigheten inställa". — Liknande bestämmelser gällde enligt 1847 års förordning om socknestämmor i Stockholm i fråga om klagan över stämmornas eller sockenstämmonämndens beslut.

Reglerna om exigibiliteten i dessa förordningar överensstämma, såsom synes, på det allra närmaste med de allmänt förvaltningsrättsliga principerna i detta hänseende. Den ovillkorliga effekten av anförda besvär var endast den devolutiva: ärendet överflyttades i dess helhet till den högre myndigheten, som kunde underkänna besvären och sålunda göra det överklagade beslutet till sitt, ändra det och därigenom sätta sitt beslut i det andras ställe eller helt upphäva det, varigenom beslutet förlorade sin rättsliga tillvaro¹.

Genom 1862 års kommunallagstiftning skedde en genomgripande förändring i de kommunala subjektens ställning i den mån sådana ej genom den t. o. m. helt nyskapades. Kommunerna erkändes då såsom självständiga territoriella enheter inom statens ram och av staten utrustade med härskarmakt. De kommunala subjektens makt att själva vårda sina angelägenheter blev absolut, inskränkt endast i de fall, där uppgiften tillagts offentlig ämbetsmyndighet. I förhållande till kommunen intaga de kommunala representationerna en ställning liknande den, som parlamentet äger i på folksuveränitetens princip uppbyggda statsskick. Satsen om "*le pouvoir municipal, qui a sa nature propre et son objet à part avec les pouvoirs nationaux*" har låtit insikten om denna kommunernas självständighet komma till ett om ock överbetonat uttryck. Av principen, att kommunens medlemmar själva äga vårda sina angelägenheter, framgår likväl, att representationens beslut i en sådan angelägenhet såsom uttrycket för kommunmedlemmarnas vilja aldrig kan genom anförande av besvär bringas under statlig myndighets prövning i enlighet med för förvaltningsärenden i allmänhet gällande regler. Vore så fallet, skulle nämligen besvärsmyndigheten komma att pröva och besluta i det ärende, där avgöranderätten var kommunen tillförsäkrad. Vare sig myndigheten genom att underkänna besvären gjorde det överklagade beslutet till sitt eller ändrade det eller på grund av dess olämplighet upphävde det, skulle ett sådant dess beslut göra självstyrelsen illusorisk. Med den kommunala självständighetens princip står däremot ej i strid

¹ Mayer, a. a., I, sid. 168 o. f.

den av lagstiftningen statliga myndigheter tillerkända befogenheten att ur statsintressets synpunkt kontrollera vissa kommunala beslut, innan desamma "få övergå till verkställighet", d. v. s. att genom sitt veto hindra besluten erhålla "bindande kraft" eller "gällande kraft". Motsvarigheter därtill finnas även inom statsrätten utan att därför representationens suveränitet kan sättas i fråga¹.

Denna kommunalrepresentationernas säregna ställning, när de i enlighet med kommunallagarne handhava kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, träder i dagen vid en jämförelse mellan där avhandlade underställningsförfarande och till synes likartade bestämmelser i andra författningar. Såsom redan visats och av kommunallagsbetänkandet² framgår, innebär bindande eller gällande kraft i underställningsparagraferna endast, att beslutet får övergå till verkställighet, icke att det därefter ej kan i besvärsväg upphävas. Varje stadgande, att beslut skulle kunna verkställas oberoende av fastställelse, saknas och vore även, med hänsyn till betydelsen av uttrycket "bindande kraft", uppenbarligen en meningslöshet. Annorlunda däremot med exempelvis ordningsföreskrifter enligt ordningsstadgan för rikets städer. Där kunna stadsfullmäktige framställa förslag, vilket då skall av KB oförändrat fastställas eller ogillas, eller ock kan KB efter fullmäktiges hörande i ämnet förordna. I fråga om sådana av KB fastställda eller beslutade föreskrifter förklaras, att de "dock, utan hinder av besvär", skola lända till efterrättelse, "intill dess annorlunda kan varda vederbörligen förordnat"³. Och beträffande hälsovårdsföreskrifter stadgas, att för deras omedelbara exigibilitet fordras särskilt beslut av fastställelsemyndigheten, detta ehuru hälsovårdsstadgan i fråga om föreskrifter på landet till och med hänvisar till KFL:s fastställelsebestämmelser⁴. Rörande verkställbarheten av byggnadsordningar, vilka KB likväl ej kan på egen hand besluta, finnes även särskild föreskrift: "gällande dock utan hinder av besvär, byggnadsordningar — — — till efterrättelse, intill

¹ Mayer, a. a., II, 2. Aufl., Münch. u. Lpz 1917, sid. 571 o. ff., 635 o. ff., *Hatschek*, a. a., sid. 60 o. ff. *Yngve Larsson*, Statsuppsikten över de svenska kommunerna. Svenska Stadsförb. Tidskr. 1921, sid. 300 o. ff.

² Pag. XXX.

³ Ordningsstadgan §§ 20, 27.

⁴ Hälsovårdsstadgan §§ 30, 54, 60.

dess annorlunda kan vara vederbörligen förordnat"¹. I alla dessa fall vore det alls icke givet, att KB:s icke lagakraftvunna fastställelse eller självständiga beslut skulle lända till efterrättelse, utan allmänna förvaltningsrättsliga regler om att verkställighet icke skulle få äga rum, där den ej kunde återgå, borde tillämpas. Det gäller nämligen här icke åtgärder inom kommunernas i kommunallagarne bestämda ursprungliga verksamhetsfält utan beslut i ärenden, som enligt särskilda allmänna författningar till större eller mindre del blivit till deras handläggning överlämnade.

Då emellertid enligt kommunallagarne kommunens medlemmar äga själva vårda sina angelägenheter och för bindande kraft, d. v. s. för exigibilitet, endast vissa kommunala beslut kräva statlig myndighets fastställelse, så torde därav med logisk nödvändighet följa, att de beslut, vilka icke kräva sådant godkännande, erhålla bindande kraft omedelbart, d. v. s. få övergå till verkställighet, så snart de föreligga såsom ostridigt uttryck för kommunens medlemmars vilja. Det synes uppenbart, att 1862 års förordningar vila och måste vila på en sådan princip. Detta styrkes först och främst därav, att kommunalförfattningarna ej som sockenstämmodförordningen beteckna verkan av besvärstidens utgång därmed, att beslutet vinner laga kraft, utan att tvärtom, enligt e contrario tolkning av underställningsparagraferna, bindande kraft tillkommer själva det kommunala beslutet såsom sådant. Det framgår vidare därav, att besvär och verkställbarhet numera ej äro av varandra beroende. Besvären kunna enligt den tolkning, besvärsmöjlighe- serna i praxis erhållit, såsom tidigare framhållits, medföra anhän- gighetsverkan, ehuru överklagade beslutet icke desto mindre ostridigt kan gå i verkställighet. Den nya kommunalrätten ville emellertid åstadkomma en utvidgning av den kommunala självstyrelsen och en inskränkning av besvärsrätten. Det skulle därmed föga harmoniera att låta tolkningen av de nästan likalydande besvärsparagraferna i sockenstämmo- och kommunalförordningarna medföra, att besvärsmöjligheterna i den senare bliva, på sätt bestämmelserna i praxis tolkats, vidsträcktare, om ej det ansåges, att det kommunala livet enligt den nya lagstiftningen gick sin gilla gång oberoende av ett pågående besvärsförfarande. Enligt sockenstämmodförordningen var en skyndsam verkställighet under vissa villkor

¹ Byggnadsstadgan §§ 2, 47, 1.

möjlig. Stadgandet därom kom emellertid icke att inflyta i kommunalförordningen, ehuru justitieborgmästaren *Stolpe*, vilkens förslag vilade på i huvudsak samma principer som sockenstämmoförordning, reservationsvis hemställde därom. Frånvaron av sådan bestämmelse torde dock i betraktande av den nya lagstiftningens allmänna karaktär näppeligen kunna innebära, att skyndsamt verkställighet ej längre är möjlig, då därigenom uppenbarligen den kommunala förvaltningens behöriga gång och kraft skulle försvagas.

Därav, att de kommunala representationernas beslut vinna bindande kraft, så framt ej underställning kräves, så snart deras innehåll är fastslaget, följer emellertid icke, att besvär mot beslutet ej skulle kunna föras. Principen verkar i stället allenast, att besvären icke kunna hava samma betydelse vid kommunala beslut som i fråga om beslut i förvaltningsärenden, fattade av lägre instans. Den besvärsmätt, som kommunallagarna medgiva den enskilde, är inskränkt. Så snart beslutet på formellt riktigt sätt tillkommit och detsamma i materiellt hänseende ligger inom organets behörighet, är det oangripligt. Det ärende, som varit föremål för den kommunala representationens beslut, kan följaktligen aldrig devolveras till besvärsmyndigheten. Vad hos denna genom besvären blir anhängigt, är icke beslutet självt utan den förutsättning för beslutets giltighet, som ligger däri, att organet i föreskrivna former fattat ett beslut och till beslutets fattande varit behörigt, m. a. o. kompetensfrågan¹. Besvären medföra sålunda närmast uppkomsten av en ny fråga. Genom klagan uppstår på grundvalen av ett beslut i kommunalt förvaltningsärende, där det kommunala organet är högsta och enda instans, hos statlig myndighet en förvaltningsprocess. När denna fattar beslut i denna process, blir resultatet sålunda icke, att där besvären underkännas, den statliga myndigheten gör beslutet till sitt, utan allenast ett förklarande, att de av klaganden åberopade omständigheterna ej visat, att organet var obehörigt eller beslutet på felaktigt sätt tillkommet.

På grund av kommunens principiella ställning och sakens inre för det kommunala livets ostörda gång oefftergivliga nödvändighet

¹ Förhållandet liknar nära nullitetsbesvärsmätt förordningen men ännu mer det för övrigt med nullitetskonstaterandet närbesläktade förhållandet i ett stats-system, där högsta domstolen vore befogad ingå på prövning av de suveräna statsorganens lagbeslut och i fall av brist i organens behörighet eller allvarligare formfel vid beslutets fattande upphäva lagen.

har, såsom visats, denna princip om besvärens och verkställbarhetens inbördes oberoende, utan hänsyn till en oklar och motsägelsefull lagtext, i åtminstone några rättsfall måst av praxis erkännas.

Då verkställigheten av kommunala representationers beslut sålunda löper oberoende av besvärsförfarandet, i det beslutet bibehåller sin bindande kraft, till dess detsamma genom laga kraft ägande utslag i besvärsmålet undanröjts eller besvärsmyndigheten dessförinnan förbjudit verkställighet, blir givetvis besvärsinstitutet, såsom dess mening också är, allenast ett i efterhand verksamt korrektiv mot de organens eventuella maktmissbruk. Rätten till klagan kan sålunda icke vara någon broms på det kommunala förvaltningsmaskineriet, varigenom den enskilde skulle kunna bringa detta att stanna. På grund av denna besvärsinstitutets karaktär kan klagan, såsom i det första av de anförda rättsfallen, komma till slutligt avgörande så sent, att återgång eller omgörelse icke längre är möjlig. Detta förhållande står icke på minsta sätt i strid mot besvärsinstitutets syfte utan är en följd av kommunernas genom 1862 års kommunallagstiftning av staten förlänade makt att själva "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, så vitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava"¹.

Besvärstidens utgång innebär sålunda endast och allenast, att klagorätten över beslutets lagstridighet upphör, men icke något mera. Den inverkar icke å exigibiliteten och utgör ej heller hinder mot att beslutet senare, i den mån det är faktiskt möjligt, av det beslutande organet upphäves eller ändras.

Allenast i ett enda hänseende har besvär över kommunala representationers beslut annan karaktär. När kommunalstämma fattar beslut över anmärkningar, som framställts mot den av kommunalnämnden uppgjorda debiterings- och uppbördslängden, skall den göra detta i egenskap av ett slags förvaltningsdomstol och bedöma anmärkningen ur rättssynpunkt, ej såsom eljes ur synpunkten av kom-

¹ Det torde härvid förtjäna påpekas, att i kungl. instruktionen för allmänna ombud att övervaka sparbankers förvaltning den 21 december 1923, § 3, II, 8) stadgas, att ombudet skall övervaka, "beträffande lån till kommun eller dylik samfällighet, att *laga beslut* (ej: lagakraftvunnet!) om lånets upptagande föreligger, och, där så erfordras, blivit vederbörligen fastställt".

munens nytta av den ifrågasatta åtgärden¹. Kommunalstämman har sålunda härutinnan samma funktion som magistraten i stad i motsvarande angelägenhet². Förfarandet är från början av förvaltningsjurisdiktionell karaktär. Därav följer emellertid, att genom anförande av besvär över ogillad anmärkning ärendet i dess helhet — då det var blott debiteringens rättsenlighet, som av stämman skulle bedömas — devolveras till besvärsmyndigheten. Följaktligen ha kommunallagarna för land och stad uttryckligen stadgat, att, ehuru den, vars anmärkning ogillats, anført besvär däröver, han icke dessmindre är pliktig "att det honom påförda utskyldsbeloppet vid uppboresstämman erlægga, mot honom förbehållen rätt att få det åter, därest hans besvär godkännas"³. KB:s befogenheter vid prövning av besvären inskränka sig icke heller till att upphäva kommunalstämmans eller magistratens överklagade beslut, utan han äger "efter vederbörandes hörande, vidtaga erforderlig rättelse i debiteringen, liksom där någon blivit påförd kommunalutskylder, som skolat utgöras av annan, "överflytta skattskyldigheten på denna"⁴.

Av det hittills anförda torde framgå, att de kommunala representationernas beslut bliva exigibla, oavsett om besvärsförfarande ännu är möjligt eller redan pågår, och att exigibiliteten varar, till dess densamma av besvärsmyndighet förbjudits eller beslut blivit genom lagakraftvunnet utslag undanröjt. Den fråga, som därefter kräver slutligt besvarande, är denna: när kan verkställigheten lagligen påbörjas? Delvis framgår detta av vad redan anförts. Beslut, som för sin bindande kraft kräva statlig myndighets fastställelse, få övergå till verkställighet, så snart detta godkännande erhållits. Att det beslut, varigenom myndigheten lämnat fastställelsen, skall hava vunnit laga kraft, kan desto mindre krävas, som någon delgivning av anförda besvär till den kommunala myndigheten icke är föreskriven. Exigibiliteten inträffar sålunda i fråga om underställningsbeslut, så snart fastställelse lämnats.

Landstings liksom Stockholms stadsfullmäktiges beslut, vilka

¹ KFL §§ 66, 69.

² KFS §§ 67, 68.

³ KFL § 69, KFS § 68.

⁴ KFL § 76, KFS § 78.

icke kräva underställning, äro för sin bindande kraft icke beroende av offentlig myndighets medverkan. Att de sålunda få övergå till verkställighet, så snart protokollet över det sammanträde, vid vilket de fattats, blivit justerat och beslutets innehåll genom protokollets vitsord ägande kraft sålunda slutgiltigt fastslagits, framgår av vad redan anförts. Det är dessmer uppenbart, som eljest beslut i de mindre viktiga ärenden, varuti representationerna be- myndigats på egen hand träffa avgörande, skulle få verkställas senare än de viktigare, i fråga om vilka fastställelse kräves. En granskning av de ärenden, varom det här är fråga — exempelvis beslut om ledamots behörighet, om arbetsordning, om tillämpning av bötesbestämmelser — visar att något annat än omedelbar verk- ställighet icke kan vara lagens mening. Då samtliga beslut, som bliva gällande utan underställning, i lagen sättas i paritet med var- andra, finnes icke någon anledning att, även där ett uppskov kunde vara möjligt, anse andra regler gällande.

I landsortens städer är magistraten stadens styrelse. Den är en ämbetsmyndighet med uppgift bland annat att vaka "däröver, att de av allmänna rådstugan eller stadsfullmäktige lagenligt fat- tade beslut bringas till verkställighet av de för särskilda ändamål eller bestyr tillsatta styrelser eller personer, som därmed böra taga befattning"¹. Då allmänna rådstugan hålles inför magistraten så- som ordförande, och då stadsfullmäktiges beslut skola, så snart de blivit justerade, magistraten skriftligen delgivas, blir denna över- vakning av verkställigheten praktiskt möjlig². Stadgandet ger dock icke myndigheten en allmän befogenhet att kontrollera lämplig- heten och lagenligheten av de fattade besluten i likhet med den, vilken enligt underställningsparagraferna tillkommer KB eller Kungl. Maj:t³. Övervakningen avser allenast en granskning av be- slutets lagenlighet, d. v. s. om de äro "stridande mot gällande för- fattningar eller särskilda föreskrifter", eller om "underställning, där den bort äga rum, uraktlåtit"⁴. Prövningen skall sålunda avse att utröna, huruvida ärendet överhuvud tillhör den beslutande myndighetens verksamhetsområde och icke offentlig myndighets, vidare om dess innehåll är överensstämmande med lag och laga

¹ KFS § 47, 1.

² KFS §§ 14, 1 och 42.

³ Lagutskottets utl. 31/1868 sid. 33 o. f.

⁴ KFS § 47, 2.

stadgar och slutligen om det i laga ordning tillkommit¹. Det är med andra ord en prövning liknande den, som, där besvär anföres, åligger KB. Finner magistraten, att beslutet på sålunda angivet sätt icke är lagenligt, är magistraten pliktig att vägra handräckning till verkställighet av samma beslut². Därav följer, att magistraten, om densamma har att ombesörja beslutets förverkligande, skall neka sin medverkan härtill, och att, om verkställigheten åligger annat stadens organ, besluten icke böra verkställas utan att magistraten därom förordnar³. Stadsfullmäktige äro följaktligen icke berättigade att föreskriva de administrativa organen omedelbar verkställighet av fullmäktiges beslut, och de administrativa organen äro å andra sidan icke skyldiga företaga en sålunda föreskriven omedelbar verkställighet. Då på angivet sätt lagenligheten av fullmäktiges eller allmänna rådstugans beslut är underkastad prövning av statlig myndighet, så följer därav vidare, att, sedan magistraten befordrat beslutet till verkställighet, sådan också omedelbart kan äga rum. Magistratens beslut om verkställigheten fattas, såsom också i praxis ofta, om ej i regel torde ske, utan avvaktande av besvärstidens utgång.

Allmänna rådstugans och stadsfullmäktiges beslut bliva sålunda icke verkställbara efter beslutets justering utan först, sedan magistraten efter prövning av lagenligheten befordrat beslutet till verkställighet.

Enligt 1843 års sockenstämmoförordning ålåg det stämmans ordförande att tillse, det icke andra ämnen företogos till avgörande än de, som vore uppgivna uti den förutgångna kungörelsen och hörde till sockenstämmans handläggning. Ordföranden hade sålunda delvis en prövningsmyndighet, liknande den som nu, ehuru i efterhand, i stad åligger magistraten, nämligen att avgöra, huruvida ärende tillhörde sockenstämmans verksamhetsområde. Denna prövningsskyldighet har icke upptagits i KFL. Numera skall ordföranden blott tillse, att ej andra frågor än de i kungörelsen upptagna företagas, och att nya frågor ej avgöras vid den stämma, där de blivit väckta⁴. Någon prövning av de fattade beslutens lag-

¹ Hagman, sid. 94.

² KFS § 47, 2.

³ Kungl. brev 13 sept. 1865, *Walldén* nr 84; jfr kungl. res. 12 april 1872, *Walldén* nr 312.

⁴ KFL § 20.

enlighet, då de expedieras för verkställighet, förekommer icke i landskommuner. Lagen stadgar blott, att det åligger kommunalstämmans ordförande att tillse, att utdrag av kommunalstämmans protokoll tillställas kommunalnämnden eller de andra styrelser eller personer, åt vilka verkställigheten av stämmans beslut uppdragits¹. Dock bör kommunalstämmans ordförande i intet fall anses skyldig att låta verkställa olagliga beslut. Genom att underlåta detta kan ordföranden tvinga den, som önskar beslutets verkställande, att hos KB begära föreläggande om expedition till verkställighet, varigenom beslutets laglighet kommer under KB:s prövning. Då kommunalstämmoprotokollet först vid justeringen erhåller vitsord, böra de utdrag, som tillställas de verkställande organen, innehålla uppgift om justeringen². Någon skyldighet för ordföranden att avvakta eventuell ankomst av diariikutdrag över anförda besvär är icke stadgad, varför omedelbart efter justeringen expedition för verkställighet kan ske. Lagens mening synes också vara, att sådan expedition skall äga rum, så snart protokollet blivit justerat, då den ålägger ordföranden att tillse, att protokollet delgives verkställighetsorganen, utan att därvid, såsom förhållandet var i 1843 års sockenstämmoförordning, föreskriva, att besvärstidens utgång och ankomsten av eventuell missnöjesanmälan samt KB:s prövning av anförda besvär skall avvaktas, innan beslutet expedieras till det verkställande organet.

Det centrala administrativa organet i landskommunen är kommunalnämnden. Den "tillhör att ombesörja verkställigheten av kommunalstämmans eller fullmäktiges beslut i alla de fall, där ej sådan verkställighet åt särskilda därtill utsedda styrelser eller personer blivit uppdragen", i vilket senare fall verkställigheten åligger dem och kommunalnämnden endast har överinseendet över deras förvaltning³. Någon skyldighet för kommunalnämnden att, innan verkställighet sker, avvakta eventuella besvär är icke stadgad; lagen säger blott, att "verkställigheten av kommunalstämmans eller fullmäktiges beslut" tillhör nämnden. Då någon delgivning av anförda besvär till nämnden icke är föreskriven, torde en sådan inskränkning i dess befogenhet, som en skyldighet avvakta klagotidens utgång skulle innebära, ej heller förefinnas, varför hinder

¹ KFL § 25.

² Hagman, sid. 94.

³ KFL § 38.

för omedelbar verkställighet ej synes föreligga. Motsvarande regler äga givetvis tillämpning i fråga om den verkställighet, som kan åligga kommunens övriga organ.

Liksom kommunalstämman är också kyrkostämman utgången ur den gamla sockenstämman. Kyrkostämmans ordförande har enligt kommunallagarna rättigheter och förpliktelser, motsvarande de, som tillkomma eller åvila kommunalstämmans ordförande, och kyrko- och skolrådets ställning som verkställande organ i kyrkokommuns angelägenheter är av samma karaktär som kommunalnämndens. Vad som anförts beträffande verkställbarheten av kommunalstämmas beslut äger följaktligen motsvarande tillämpning i fråga om beslut av såväl kyrkostämmor i allmänhet som de i Stockholm¹.

Om den, som anförde besvär över sockenstämmans beslut, försummade att till stämmans ordförande avlämna diariutdrag över besvärens inlämnande, blev följden därav, att beslutet vann laga kraft. Då med undantag för det fall, att skyndsam verkställighet erfordrades, sådan ej fick äga rum, förrän beslutet vunnit laga kraft, blev resultatet av missnöjesanmälan sålunda indirekt, att beslutets verkställbarhet suspenderades, till dess besvären av vederbörande myndighet prövats. Enligt kommunallagarna är beslut, såsom visats, exigibelt oberoende av kvarstående besvärsmöjlighet eller pågående besvärsförfarande. Om missnöjesanmälan sålunda är utan inverkan å besluts verkställbarhet, följer därav emellertid icke, att den även skulle vara utan betydelse. Genom denna anmälan erhåller nämligen kommunalstämmans ordförande, respektive magistraten kännedom om att beslutet överklagats. Ehuru någon skyldighet för dem att om den inkomna anmälan underrätta det kommunens administrativa organ, som fått verkställigheten åt sig uppdragen, icke är stadgad, torde detta likväl böra ske, för att organet skall kunna vidtaga de åtgärder, som äro erforderliga och möjliga för att, i händelse besvären skulle leda till beslutets upphävande, skydda kommunen mot onödigt vittomfattande ekonomiska förluster på den grund, att ett redan igångsatt företag eller påbörjad verksamhet måste på grund av beslutets lagstridighet avbrytas.

¹ KFK §§ 14, 20, 22; KFKSthlm §§ 12, 18 mom. 1, 24.

Missnöjesanmälan är icke längre förutsättning för besvärens anhängighetsverkan. Om sådan skall ske eller ej, ligger sålunda i den enskildes skön. Det kan synas oegentligt, att det på detta sätt ankommer på den klagandes goda vilja, om kommunen skall bliva i stånd att vidtaga åtgärder till skydd mot av beslutets eventuella upphävande förorsakad förlust. Detta är emellertid något, som icke är beroende av huru man besvarar spörsmålet om exigibilitetens inträde, utan beror av den tolkning av besvärsestämmelserna, som i praxis vunnit burskap. Även om man ansåge beslut bliva verkställbart först då tiden för missnöjesanmälan ankomst utlupit, utan att någon klagande låtit sig avhöra, skulle det, då besvär upptagas till prövning oberoende av om överklagade beslutet ingives eller missnöjesanmälan avlämnas till kommunen, kunna inträffa, att beslut, som verkställts men kommunen ovetande överklagats, bleve av besvärsmyndighet upphävt.

I verkligheten gör sig emellertid denna oegennyttighet mindre kännbar, i det inkomna besvär regelmässigt för avgivande av förklaring tillställas det kommunala organ som fattat överklagade beslutet. Verkan av en sådan delgivning blir för kommunen densamma, som av en missnöjesanmälan, nämligen ett aktualiserande av möjligheten, att beslutet kommer att i besvärsväg undanrödjas. Även i fall ett representativt organ endast genom sådant infordrande av förklaring erhåller kunskap om överklagandet, synes det verkställande organet till skyddande av kommunens intressen böra därom underrättas.

IV.

Vad tidigare anförts om exigibiliteten av kommunala representationers beslut kan icke anses utan vidare äga tillämpning i avseende å beslut, fattade av kommunens administrativa organ. Besvarandet av frågan om kommunala besluts verkställbarhet kräver några ord om dessa organs ställning.

Verkställighet och förvaltning i sådana kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, där beslutanderätten tillkommer kommunen, handhas av å landet kommunalnämnden eller andra för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelser eller personer, över vilkas förvaltning kommunalnämnden emellertid har överinseende, i stad drätselkammaren eller av representationen särskilt tillsatta organ, samtliga under magistratens överinseende, i kyrklig kommun kyrkoråd och skolråd, eventuellt därjämte under kyrkorådets eller skolrådets överinseende församlingsbiblioteksstyrelse och fortsättningsskolestyrelse eller andra särskilda verkställighetsorgan, i landstinget tingets ordförande, förvaltningsutskott eller särskilt utsedda personer och i Stockholm under stadskollegiets ledning ett flertal olika nämnder och styrelser¹.

Den ställning, de administrativa organen intaga vid handhavandet av kommunens nyssnämnda ordnings- och hushållningsangelägenheter, är icke alltid densamma. I regel äro deras uppgifter beredning av ärenden, vilka av den kommunala representationen skola avgöras, verkställighet av det representativa organets beslut och förvaltning i större eller mindre utsträckning av den kommunala förmögenheten, "kommunens gemensamma egendom, kassor och tillgångar", samt uppbärande av kommunens inkomster. I alla dessa fall fullgör det administrativa organet uppgifter, liknande dem som tillkomma en privaträttens uppdragshavare eller sysslo-

¹ KFL §§ 6, 38; KFS §§ 6, 49, 55; KFK § 21; KFKSthlm § 23; KFLt §§ 31, 54, jfr *Hagman*, sid. 522, 525 o. f.; KFSthlm §§ 4, 33, 36.

man, och det saknar möjlighet att gent emot den enskilde utöva någon offentlig myndighet. I förhållande till den kommunala representationen äro dessa kommunens enskilda administrativa organ sålunda lydnesspliktiga, handhavande de verkställighetsbestyr och den förvaltningsverksamhet, som äro en följd därav, att kommunens medlemmar äga själva vårda sina gemensamma angelägenheter¹.

I några fall bemyndiga emellertid kommunallagarna kommunala organ att handhava en förvaltningsverksamhet av maktutövande natur. Redan tidigare har omnämnts, hurusom kommunalstämman har att pröva rättsenligheten av anmärkningar mot den av kommunalnämnden uppgjorda debiterings- och uppbördslängden. Det representativa organet hade i detta fall karaktär av en administrativ myndighet, likställd med magistraten i stad.

Liknande funktion såsom offentlig myndighet har kommunalnämnden, då den handhaver och tillämpar "de av kommunen beslutade, vederbörligen fastställda stadgar rörande sedlighet, sundhet², säkerhet och ordning inom kommunen". Dess maktbefogenheter äro härvid ganska vidsträckta. Den äger kalla en var, "som inom kommunen bor eller sig uppehåller, till inställelse — — — för att höras i ordningsmål eller i ärende, för vilken han inför nämnden redo skyldig är" — en bestämmelse, som för övrigt äger tillämpning även å nämndens kassaförvaltare och dess tjänstemän — med förpliktelse för den kallade att, om han minst fyra dagar förut av kallelsen erhållit del, densamma hörsamma. Utebliver han utan laga förfall, skall han böta och av nämnden "genom förnyade viten, som dock tillsammans ej må överstiga femton riksdaler" tillhållas att sig inställa. Den tredskande fälles sålunda av nämnden till de utsatta böterna och vitena, vilka därefter få av KB indrivnas. Leda ej nämndens åtgärder till åsyftat resultat, har nämnden rätt att erhålla KB:s handräckning för den tredskandes inställelse. Motsvarande maktutövande befogenhet tillkommer kyrkorådet i fråga om den dess förvaltningsverksamhet, där den handlar såsom officiell myndighet, dess övervakning därav, att till religionens och sederas vård hörande författningar efterleves, att vilseförande läror förekommas samt kyrklig tvedräkt och söndring förhindras även-

¹ Jfr *Hammar skjöld*, Bidrag etc., sid. 182.

² Sundhetsförvaltningen är numera utbruten ur kommunallagarna och reglerad genom särskilda författningar: hälsovårdsstadgan m. fl.

som dess handläggning av frågor om oordning och oskicklighet vid samt försummelse av gudstjänst, om uteblivande från läsförhör, om oenighet i äktenskap, om olydnad mot föräldrar samt om vårdslösad barnauppfostran. Utöver nyssnämnda maktbefogenheter äger kommunalnämnden, "att för erkända överträdelser av de särskilda ordningsstadgar, över vilkas efterlevnad det tillkommer nämnden att vaka, ålägga de i samma stadgar utsatta böter och viten". Nämnden fungerar sålunda härutinnan såsom ett slags domstol. Nekar emellertid den tilltalade till gärningen, måste nämnden, om förseelsen skall hava någon påföljd, anmäla förhållandet hos vederbörande åklagare till beivran inför domstol. Kyrkorådet äger däremot "i frågor, som röra religionens och sedernas helgd, ej annorledes än genom allvarliga föreställningar och varningar söka förmå den felande till bättring". Vidare maktbefogenhet förlåna icke kommunallagarna kyrkorådet, utan hänvisa, för det fall att den felande icke därigenom låter sig rättas, kyrkorådet "att efter sakens beskaffenhet vidtaga den ytterligare åtgärd, som med lag och författningar överensstämmer". Om skolrådets maktbefogenheter innehålla kommunallagarna icke några bestämmelser, utan hänvisa till de stadgar, "som rörande denna undervisning givna äro". — Slutligen åligger det kommunalnämnden att avgiva betänkande i kommunens angelägenheter icke blott om de representativa organen infordra dem, vilket följer av dess allmänna lydnadsplikt, utan även om de begäras av statlig myndighet ¹.

Vid sidan av dessa uppgifter i fråga om kommunens angelägenheter, kunna kommunens maktutövande administrativa organ även hava andra i kommunallagarna ej omnämnda. Sålunda kan först och främst det representativa organet, därest icke särskilda hinder däremot möta, för visst fall till nämnden hava uppdragit att utöva den representationen eljest tillkommande beslutanderätten.

Viktigare äro emellertid i detta sammanhang de fall, där åt något av nämnda organ på grund av allmänna författningar handläggningen av vissa ärenden blivit överlämnad, såsom då drätselkammaren eller kommunalnämnden fastställer beloppet av kommunal nöjesskatt eller då kommunalnämnd fungerar såsom hälsovårdsnämnd eller fosterbarnsnämnd ². I dylika fall utövar det kom-

¹ KFL §§ 38, 39, 55; KFK §§ 23, 28, 29, 30.

² KK 16 juli 1919 § 2; Hälsovårdsstadgan § 36; Lagen om fosterbarnsvård § 2.

munala organet förvaltningsmyndighet¹, och grunden till dess ställning är att söka icke i dess kommunala karaktär utan i de allmänna författningar, genom vilka ifrågavarande förvaltningsverksamhet av Kungl. Maj:t eller statsmakterna gemensamt reglerats. Det administrativa organet handlägger icke några å kommunmedlemmarnas vård ankommande gemensamma ordnings- och hushållningsärenden, utan det handlägger uppgifter, vilkas behöriga fyllande enligt rådande, i lagstiftningen förverkligade politiska idéer är av betydelse för staten själv. De äro icke kommunalrepresentationen lydnadspliktiga, och denna äger följaktligen icke i vidare mån än vederbörande författningar medgiva och påbjuda — i regel genom anslagsbeviljande eller antagande av reglementen — ingripa i deras förvaltningsverksamhet².

Ofta kunna kommunernas nämnder och styrelser icke helt hänföras under någon av angivna kategorier — enskilda organ, maktutövande organ eller förvaltningsmyndigheter — utan fungera än som det ena, än som det andra slaget av administrativa organ. Ett sådant organ av blandad natur är kommunalnämnden, liksom också kyrkorådet och skolrådet, i det åt dem av kommunallagarna uppdrages såväl beredande, verkställande och medelförvaltande uppgifter som maktutövning. Därjämte hänvisa emellertid kommunallagarna till att uti allmänna författningar ytterligare skyldigheter kunna hava blivit organen ålagda, med andra ord att åt dem kan hava uppdragits offentlig förvaltning. Till en i särskild författning grundad förvaltningsmyndighet kan å andra sidan hava överlämnats särskilda verkställighetsbestyr. Det kan ofta givetvis vara lämpligare att, i stället för att tillsätta särskilda verkställighetsorgan, åt en redan förefintlig nämnd eller styrelse anförtro viss förvaltningsverksamhet, exempelvis åt fattigvårdsstyrelse eller hälsovårdsnämnd uppdraga förvaltningen av fonder eller anstalter, som äro av betydelse för de förvaltningsuppgifter, som enligt författningarna åligga dem. På olika sätt kan sålunda ett kommunens administrativa organ hava erhållit en blandad natur. Det är emellertid i regel lika möjligt som nödvändigt att vid bedömande i olika fall av besvärsinstitutets förekomst och innebörd i fråga om de administrativa organens beslut, söka fastställa den offentliga eller enskilda

¹ Regeringsrättens årsbok, ref. 17/1921.

² KFL § 6, KFSthlm § 4, se även Regeringsrättens årsbok, ref. 17/1921 ävensom 51/1921.

karaktären av det beslut, vilket man önskar överklaga, enär förfarandet i de olika fallen följer skilda regler¹.

Medan förvaltningsmyndigheterna gentemot den kommunala representationen intaga en synnerligen självständig ställning², äro de å andra sidan inordnade i den statliga förvaltningshierarkien. Där klagorätt är den enskilde medgiven, få besvär devolutiv verkan; de giva anledning till en process, där det överklagade beslutet blir anhängigt hos den överordnade myndigheten och prövas av denna med hänsyn till mot såväl beslutets rättsenlighet som dess lämplighet framställda anmärkningar. När några författningar innehålla att över beslut av sådan myndighet "äger den, som anser sin rätt därav förnärmad eller obehörigen inskränkt, att anföra besvär", innebär detta icke, såsom föreskrifterna om besvär över kommunala representationers beslut, en inskränkning av besväransledningarna, utan avser att fastställa, vem besvärsrätt tillkommer. Medan detta i kommunallagarne är "medlem av kommun", är i förevarande fall den, som är intressent i beslutet, oavsett om han är medlem av kommun eller icke, besvärberättigad. Detta framgår än tydligare därav, att dylika besvärbestämmelser såväl avse besvär över den kommunala myndighetens beslut till KB som klagan över KB:s beslut till Kungl. Maj:t. Beträffande exigibiliteten av dessa myndigheters icke rättskraftiga beslut finnes i regel stadgat, att beslut utan hinder av besvär länder till efterrättelse, intill dess annorlunda kan varda vederbörligen förordnat; stundom kräves likväl för sådan omedelbar verkställbarhet särskilt beslut av den myndighet, som handlägger ärendet. Saknas bestämmelser om exigibiliteten, torde allmänna rättsregler böra anses tillämpliga³.

I fråga om besvär över beslut, fattat av de ursprungliga d. v. s. de i kommunallagarne grundade administrativa organen, fanns till en början blott bestämmelser i KFL och KFSthlm. År 1908 inför-

¹ Annorlunda *Yngve Larsson*, a. a., sid. 312: Skillnaden mellan "egna och delegerade uppgifter" förklaras där "ganska ofruktbar".

² KFL § 6, Regeringsrättens årsbok, ref. 17/1921.

³ Ordningsstadgan § 27; Byggnadsstadgan § 47; Lag om fosterbarns vård § 15; Lag om fattigvården § 78, 1 och 4; Hälsovårdsstadgan § 60; Epidemilagen § 32; Brandstadgan § 47 (beslut vid brandsyn; någon besvärsrätt över den i brandstadgan omförmälda, myndighetsuppgifter saknande brandstyrelsens beslut omnämnes ej); m. fl.

des emellertid i kyrkostämmoförordningarna föreskrifter om klagan över kyrkoråds och skolråds beslut.

I 1843 års förordning om socknenämnder å landet var en allmän besvärsrätt över nämndens beslut den enskilde tillförsäkrad: "Will någon klaga öfwer Sockne-Nämndens beslut, göre det hos Vår Befallningshafvande inom den tid, som finnes föreskrifwen för klagan öfwer Socknestämмо-beslut." Det av justitieborgmästaren *Stolpe* reservationsvis framlagda förslaget om menighetsstyrelse på landet innehöll även en bestämmelse, att besvär över nämndens beslut, där ej annorlunda vore särskilt förordnat, finge föras i enlighet med föreskrifterna om klagan över stämmobeslut¹. Kommunallagskommitténs förslag saknade emellertid ett sådant stadgande; kommitténs förslag är därutinnan i det närmaste likalydande med det, som sedan inflöt i lagtexten: "För besvärns anförande emot kommunalnämnds beslut i sådana mål och ärenden, vilka nämnden, på grund av föreskrifter i särskilda allmänna författningar, har att handlägga, gäller vad i dessa författningar för varje fall finnes stadgat"². Då härav allenast framgår, att där kommunalnämnden fungerar såsom förvaltningsmyndighet, fyllande uppgifter, som icke äro till kommunmedlemmarnas gemensamma vård överlämnade utan i stället kommunerna särskilt ålagda, de i vederbörande författningar föreskrivna regler skola gälla, lämnar stadgandet sålunda icke någon upplysning om vad som är rättsenligt i övrigt fall, d. v. s. när kommunalnämnden utövar den nämnden i kommunallagarna tillerkända myndigheten eller fungerar såsom kommunens enskilda organ.

Medan 1843 års kyrkorådsförordning innehöll en obegränsad besvärsrätt för den med kyrkorådets beslut missnöjde, saknade kyrkostämmoförordningarna ursprungligen alla bestämmelser om klagan över av kyrkoråd och skolråd enligt kommunallagarna fattade beslut. Genom hänvisningen till stadgarne om folkundervisningen, i fråga om skolråds handläggning av undervisningsärenden, antages kommunallagskommittén hava velat hålla besvärsrätt öppen i sådana mål. Anledningen därtill, att bestämmelser om klagan över kyrkoråds beslut ej intogos, har förmodats vara, att kyrkorådets dömande befogenhet genom den nya lagstiftningen betydligt

¹ Kommunallagskommitténs bet., sid. 182 (§ 74).

² FKL § 78.

inskränktes. Avsaknaden av uttryckliga bestämmelser föranledde emellertid i praxis en betydande osäkerhet, om klagan skulle anses vara möjlig eller icke. Då kyrkorådets och skolrådets beslut ofta på det närmaste berörde den enskildes förhållanden, medförde denna ovisshet kännbara olägenheter, vilka särskilt gjorde sig gällande därigenom, att i de allmänna författningar, där dessa organ inrymts beslutanderätt, föreskrift om rätt till besvär endast i några få fall meddelats. 1908 infördes därför i kyrkostämmoförordningen bestämmelser, som berättiga dels församlingsmedlem, "som vill styrka, att kyrkoråds eller skolråds beslut i församlingens gemensamma angelägenheter vilar på orättvis grund eller icke är i laga ordning tillkommet eller står i strid med allmän lag eller författning, eller annorledes överskrider deras befogenhet som beslutet fattat", dels den — oavsett om han är medlem av församlingen eller icke — "som tilltror sig kunna visa, att något av kyrkoråd eller skolråd fattat beslut kränker hans enskilda rätt" att fullfölja talan mot beslutet i enahanda ordning som är bestämt för klagan över kyrkostämmas beslut. Från klagorätt äro likväl undantagna beslut av rent förberedande eller verkställande art, eller beslut i avseende å vilkas överklagande i lag eller författning annorlunda är stadgat eller beslut, som innefattar varning för oenighet i äktenskap. Diariiuutdraget skall dock inlämnas till organets ordförande i stället för till stämmans ordförande. I förordningen insattes därjämte föreskrift, att tillkännagivande¹ om justering av kyrkoråds och skolråds protokoll skulle ske från predikstolen. — Liknande bestämmelser infördes i KFKSthlm, ehuru besvärsrätten där i likhet med vad som gäller i fråga om klagan över kyrkostämmas beslut alltid kan föras av den, som med beslutet är missnöjd². I förordningarne finnes uttryckligen föreskrivet, att utan hinder av förd klagan beslut må gå i verkställighet, därest icke besvärsmyndigheten annorlunda förordnar, en bestämmelse, vilken, såsom tidigare framhållits, Kungl. Maj:t ansåg onödig; så vitt angår beslut i ursprungligt kommunala ärenden efter vad även strax skall visas med full rätt — i övriga fall blir föreskriften däremot av betydelse, då den avser att fylla

¹ Enligt lag den 25 juni 1917; tidigare skulle protokollet från predikstolen uppläsas.

² Kungl. prop. 174/1908; Lagutskottets utl. 14/1905, 11/1906 och 61/1908; KFK §§ 32, 42; KFKSthlm §§ 34, 44.

bristen på besvärshbestämmelser även i de allmänna författningar, som åt ifrågavarande organ överlämna offentliga förvaltningsuppgifter.

I KFSthlm infördes redan från början rätt till besvär över stadens nämnders beslut enligt samma regler, som gälla för klagan över stadsfullmäktiges beslut ¹.

I fråga om besvär över drätselkammarbeslut finnes stundom bestämmelser i de olika drätselkammarreglementena. Där besvärsh rätt omtalas, är vanligen KB eller magistraten besvärshmyndighet; i något fall är föreskrivet, att klagan skall föras hos stadsfullmäktige ². I en del städer innehålla reglementena bestämmelse att drätselkammarbeslut ej kan överklagas.

Rätt till klagan över beslut, fattat av ett kommunens maktutövande organ i ett å dess handläggning enligt kommunallagarne ankommande ärende, finnes sålunda blott omnämnd i kyrkostämmoförordningarna. Skall man härav draga den slutsatsen, att klagerätt saknas eller, då den ej är den enskilde betagen, måste anses förefintlig? Den förra tolkningen torde vara riktig. Kommunernas allmänna självständiga ställning synes utesluta, att vården om kommunmedlemmarnes gemensamma angelägenheter genom besvär överflyttas till en statens ämbetsmyndighet. Den besvärsh rätt, som kommunallagarna i fråga om de representativa organens beslut medgiva den enskilde, inskränker sig, som visats, till att möjliggöra kontroll däröver, att maktmissbruk ej förekommit och att lagliga former iakttagits. Något nämnvärt behov av klagerätt över kommunalnämndens maktutövning torde ej föreligga. När den fäller till böter för erkända förseelser eller söker tvinga enskild person att iakttaga inställelse, kan denne, därest han anser nämndens beslut rättsstridigt, genom att bestrida eller underlåta att ställa sig beslutet till efterrättelse tvinga nämnden att, om beslutet skall få någon effekt, söka offentlig myndighets medverkan, varigenom beslutets laglighet kommer under prövning. Därjämte torde den enskilde alltid hava möjlighet att anmälninghvis fästa KB:s uppmärksamhet på förefintliga grövre rättsstridigheter med möjlighet för KB att i kraft av sin allmänna uppsiktsbefogenhet vidtaga för rättelse erforderliga åtgärder ³. Slutligen äga givetvis allmänna förvaltnings-

¹ KFSthlm § 49.

² *Hammarshkjöld*, Kommunallagarna sid. 173 o. f.; *Hagman*, sid. 348.

³ Jfr. Kungl. res. 14 dec. 1877, *Waldén* nr 581.

rättsliga regler om nullitet här som eljest tillämpning¹. — Med hänsyn till att klagorätt i vanlig mening sålunda icke är den enskilde tillerkänd, blir givetvis beslut omedelbart verkställbart; utgången av någon besvärstid behöver ju aldrig avvaktas.

Vad angår de beslut, som de administrativa organen fatta i sin egenskap av kommunens enskilda sysslomän, synes det uppenbart, att en klagorätt i avsaknad av uttryckliga föreskrifter ej kan anses förefintlig. Då kommunmedlemmarnes gemensamma angelägenheter ej kunna av andra än de kommunala organen handhas, bör ej heller genom anförande av besvär sådana ärenden kunna dragas under statlig myndighets prövning². En sådan klagorätt vore ävenledes obehörlig, då dessa organ liksom varje enskild person sakna möjlighet att genom något sitt beslut inskränka annan persons rätt. Söker organet bringa till verkställighet ett av representationen fattat beslut, kan detta principiellt ej vara rättsstridigt, då organet därvid endast fullgör sin ämbetsplikt. Klagan bör i detta fall riktas mot själva det beslut, som verkställles, ej mot verkställighetsåtgärden³. Enahanda är förhållandet med organets beredande åtgärder. Icke heller genom någon sådan kan enskild persons rätt kränkas. Först genom ett representationens beslut i ärendet kan detta bliva fallet. Då står emellertid också möjlighet till klagan över detta beslut öppen. Vad särskilt angår av kommunen infordrade utlåtanden framgår redan därav, att yttranden över

¹ Jfr. Kungl. res. 14 mars 1884, *Walldén* nr 855; Regeringsrättens årsbok 1919, not C 198.

² Till denna uppfattning synes också ifråga om drätselkammarens beslut Regeringsrätten hava anslutit sig, då den nyligen fastställt ett utslag av KB i Västmanlands län, varigenom KB i ett fall, där drätselkammarens reglemente saknade föreskrift om klagorätt, förklarat sig icke kunna till prövning upptaga besvär över ett av kammaren fattat beslut om uthyrning av ett kommunen tillhörigt utvårdshus, "enär enligt § 49 KFS drätselkammare stode under magistrats överinseende, och förty klagan i förevarande fall bort föras hos magistraten". Detta synes allenast kunna innebära, att den enskilde genom den anmälan, hans "besvär" innehåller, påkallar ett ingripande av magistraten mot en förment lagstridighet hos drätselkammarens beslut, varvid magistratens befogenhet söker sin grund och till sitt innehåll bestämmes av dess allmänna kontrollrätt i kommunala ärenden (jfr nedan sid. 63). Hava "besvären" avsett något annat och mera än en sådan anmälan synes regeringsrådet *Ernbergs* mening varit den riktiga, enligt vilken "klagan över drätselkammarens ifrågavarande beslut lagligen icke må föras". Regeringsrättens årsbok, ref. 53/1923.

³ Jfr. Regeringsrättens årsbok, ref. 43/1909.

huvud ej kunna överklagas, att besvärsrätt är utesluten¹. Dessa principer gälla även i fråga om kyrkoråds och skolråds beslut. Även i kyrkostämmoförordningarna undantagas sålunda från besvärsrätten beslut av förberedande eller verkställande art. Handhaver organet slutligen den förvaltningsverksamhet av ekonomisk natur, som är en följd av kommunernas, ur deras offentlighetsrättsliga ställning härledda, privata rättskapacitet, så är besvärsrätt icke heller erforderlig, då ett dess beslut icke kan skapa någon rätt mot annan person, som kommunen ej förut äger. Söker organet inkräkta på enskild rätt, kan ju denne genom stämning till domstol få sina intressen skyddade. Att i samtliga här nämnda fall i följd av bristen på något besvärsinstitut det administrativa organets beslut omedelbart kan gå i verkställighet är utan vidare uppenbart.

Kyrkoråds och skolråds beslut med nyssnämnda undantag ävensom huvudstadens nämnder och styrelser beslut i ursprungligt kommunala ärenden, kunna emellertid överklagas på villkor och i former överensstämmande med dem, som äro föreskrivna i fråga om besvär över vederbörande representationers beslut. De administrativa organen utöva i förevarande hänseenden den vård om kommunmedlemmarnas gemensamma angelägenheter, som enligt kommunallagarna tillkommer kommunerna själva. Därav torde utan vidare följa, att vad ovan anförts om besvärsinstitutets innebörd i allmänhet och besvärns verkan i synnerhet måste anses tillämpligt även i avseende å de administrativa organens beslut av här i frågavarande art. Det av riksdagen föreslagna och i KFK införda bestämmelsen, att beslut utan hinder av förd klagan får gå i verkställighet, är, såsom också Kungl. Maj:ts åsikt var, i detta hänseende onödig. Handhava organen däremot uppgifter, som genom särskilda lagstiftningsakter ålagts kommunerna, äro i dessa författningar förefintliga stadganden om besvärsrätt tillämpliga; först om och i den mån sådana föreskrifter saknas, få kommunallagarnes besvärsmåttbestämmelser betydelse. I fråga om sådana beslut blir bestämmelsen i KFK om omedelbar exigibilitet av betydelse, då eljes allmänna förvaltningsrättsliga regler skulle vara tillämpliga.

Ehuru över beslut av kommunernas enskilda organ klagan ej kan föras, finns det stadganden i kommunallagarne, som äro av betydelse för frågan, i vad mån ett organs åtgärder kunna av annat organ kontrolleras. Det föreskrives nämligen, att de enskilda orga-

¹ Regeringsrättens årsbok, ref. 106/1913.

nen uti sin förvaltning stå under kommunalnämndens, magistratens eller kyrkoråds och skolråds överinseende. Dessa bestämmelser synas närmast åsyfta en kontroll därav, att organen fullgöra sina skyldigheter; i vad mån bestämmelserna kunna användas för ett ingripande efter enskilt initiativ mot eventuella maktmissbruk synes svårbestämbart. I betraktande därav, att, fränsett magistraten i stad, de övervakande organen äro i avsaknad av möjlighet till maktutövning gentemot de organ, som stå under dess överinseende, synes ett sådant initiativ icke kunna föranleda annat än en hänvändelse till KB med begäran om föreläggande för sistnämnda organ att ställa sig lagligen gällande föreskrifter och beslut till efterrättelse. Där initiativ hos den kommunala representationen står den enskilde öppen, kan han även vända sig till denna med anmälan eller ansökan, men dess maktmöjligheter gentemot ett kommunens enskilda administrativa organ äro icke vidsträcktare än de nyssnämnda övervakande organens¹. — Vad angår magistraten har den i följd av sin rätt att övervaka lagenligheten av jämväl de administrativa organens förvaltning en annan ställning än de med överinseende betrodda kommunala organen. Magistraten kan såsom offentlig ämbetsmyndighet genom förständiganden och viten själv tilltvinga sig lydnad². Dess befogenheter i fråga om övervakningen motsvara sålunda närmast KB:s allmänna kontrollmakt.

Att den enskilde på angivet sätt kan hänvända sig till ett övervakande organ eller en uppsiktsmyndighet, innebär icke, att klagorätt är honom tillförsäkrad. Från besvärsinstitutet skiljer sig förfarandet därutinnan, att någon anhängighetsverkan icke är den enskildes hänvändelse tillförsäkrad, varför redan av denna grund varje inverkan å beslutens exigibilitet är utesluten.

Om ett kommunens administrativa organ genom delgivning av missnöjesanmälan eller anförda besvär erhållit kännedom, att be-

¹ Oavsett huru man vill besvara spørgsmålet om den enskilde kommunmedlemmens förslagsrätt i stadsfullmäktige, är i Stockholm en sådan hänvändelse redan av den anledningen utesluten, att KFSthm § 4 förbjuder stadsfullmäktige att befatta sig med verkställighetsåtgärder eller medelförvaltning. På grund av den den enskilde där tillförsäkrade besvärsrätten är en sådan hänvändelse till representationen även överflödig.

² Kungl. brev 13 sept. 1865, *Walldén*, n:r 84; Kungl. res. 12 april 1872, *Walldén*, n:r 312; *Hagman*, sid. 312 o. ff., 332 o. f.

slut, som skall verkställas eller vilkets verkställighet redan påbörjats, blivit överklagat, vilka åtgärder bör detta organ anses skyldigt vidtaga och vilket ansvar står organet för försumlighet härvidlag? Detta är i själva verket spörsmål, som skulle kräva en särskild undersökning. I korthet må här några synpunkter framhållas.

För sina räkenskaper och sin förvaltning äro kommunens i kommunallagarne angivna nämnder och styrelser allenast ansvariga inför kommunens beslutande organ. Det är sålunda endast representationen, som vid prövning av revisorernas anmärkningar kunna besluta, "huruvida anmärkning må förfalla eller lagliga åtgärder för bevarande av kommunens rätt vidtagas skall". Beviljar representationen ansvarsfrihet, har därmed ansvarigheten för nämndens ledamöter upphört. Skulle det beslutande organet vilja vidtaga lagliga åtgärder för bevarande av kommunens rätt, är den enda utväg, som står öppen, att i laga ordning anställa klander vid domstol. Väckes ej talan inom viss tid, i regel inom natt och år efter räkenskapernas avlämnande, upphör ledamöternas ansvar utan att beslut om ansvarsfrihet av representationen fattas¹.

Det är tveksamt, i vilken utsträckning strafflagens bestämmelser i kapitlet om ämbetsbrott skola anses tillämpliga å ledamöter av kommunala nämnder och styrelser. Att ledamöterna av ett kommunens administrativa organ med karaktär av förvaltningsmyndighet eller med maktutövande befogenheter torde böra anses såsom ansvariga för sin ämbetsutövning i enlighet med föreskrifterna i ifrågavarande kapitel, synes väl överensstämma med deras ställning. Detta ansvar bör då emellertid kunna göras gällande icke allenast i nyssnämnda, av kommunallagarna föreskrivna ordning, utan, liksom i fråga om kommunalstämmas ordförandes ämbetsförvaltning², allmänna regler om anställande av talan därutinnan anses gällande. När 25 kapitlet strafflagen förklaras tillämpligt även i fråga om "dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningsars eller stiftelsers angelägenheter", synes likväl ett ansvar för den de kommunala organen såsom enskilda åliggande ekonomiska för-

¹ KFL §§ 72 och 56, KFS § 73 (om drätselkammarledamöternas ansvar bestämmelser i reglementet för drätselkammaren), KFK §§ 29 och 33, KFKSthlm §§ 35 och 41 mom. 2, KFLt § 57, KFSthlm § 26.

² N. J. A. 1921, sid. 172, jfr 1898, sid. 35.

valtningen i enlighet med kapitlets bestämmelser kunna göras gällande, blott detta sker i den ordning kommunallagarne stadga¹.

Då verkställigheten av ett beslut, där möjlighet av beslutets upphävande i besvärsväg ännu kvarstår, såsom visats, icke står i strid med gällande kommunalrätt, kan det administrativa organets åtgärder i sådant syfte icke i och för sig ådraga detsamma något skadeståndsansvar. En sådan verkställighet innebär allenast en handräckning i överensstämmelse med lagens föreskrifter och sålunda ett fullgörande av en organet åliggande ämbetsuppgift. Även om det av den kommunala representationen fattade beslutet synes hava tillkommit i oriktig ordning eller eljes till sitt innehåll vara lagstridigt, torde det enligt allmänna skadeståndsregler icke kunna räknas organets ledamöter till last, om de i tveksamma fall ställa sig beslutet till efterrättelse och låta detsamma gå i verkställighet². Att representationen, vilkens beslut av det verkställande organet åtlödes, skulle endast på grund därav kunna påstå skadeståndsansvar, synes i varje fall orimligt. Särskilda anledningar, vilka hava varit det verkställande organet bekanta, kunna emellertid föreligga, som göra det uppenbart, att beslutet ej är uttryck för representationens verkliga vilja, såsom då beslut tillkommit under hot om våld eller eljes på uppenbart och allmänt känt lagstridigt sätt. Verkställer organet då beslutet utan att avvakta avgörandet av de besvär, som icke torde utebliva, innebär detta uppenbarligen en sådan försumelse av kommunen-uppdragsgivarens intressen, att skadeståndsansvar på den grund kan med utsikt till framgång göras gällande.

När emellertid det verkställande organet genom delgivning av missnöjesanmälan eller anförda besvär erhåller kännedom om beslutets överklagande, så innebär detta för myndigheten ett aktualiserande av möjligheten, att beslutet kan komma att i besvärsväg upphävas. Den bör då i sin egenskap av kommunens syssloman bedöma, om med hänsyn till kommunens ekonomiska intressen verkställigheten skall fortsättas eller avbrytas. Detta innebär icke, att organet skall ingå på någon prövning av sannolikheten, att besvären leda till beslutets upphävande och med hänsyn därtill fatta sitt beslut — såvida lagstridigheten ej kan anses utan vidare uppenbar — utan endast att organet skall taga ståndpunkt till frågan om verkstäl-

¹ *Blomberg, H.*, Den nordiska förvaltningsrätten, sid. 109; *Hammar skjöld*, Bidrag etc., sid. 181, 182; N. J. A. 1898 sid. 1.

² *Winroth*, Om skadestånd, sid. 82, 121 o. f.

lighetens fortsättande eller avbrytande med hänsyn till vad som är för kommunens ekonomi förmånligt och söka skydda denna sin uppdragsgivare mot sådana onödigt vittomfattande förluster, som skulle bli en följd av att efter beslutets upphävande verkställigheten skall återgå. Det synes emellertid därvid uppenbart, att för att skadeståndsansvar skall bli möjligt, det måste föreligga antingen tydlig avsikt att genom verkställandet göra ändringssökandet onyttigt eller ett synnerligen grovt eftersättande av den aktsamhet vid bevakandet av kommunens ekonomiska intressen, som skäligen kan anses åligga de verkställande organens ledamöter.

TILLÄGG.

Sedan ovanstående redan förelåg i korrektur, har 1924 års riksdag antagit ett förslag till lag om landsting¹, avsett att ersätta 1862 års förordning i samma ämne. Till grund för förslaget ligger ett av kommunalförfattningssakkunniga den 31 januari 1923 avgivet betänkande², vilket i omarbetat skick av Kungl. Maj:t förelades riksdagen³. Det av denna antagna förslaget ansluter sig emellertid närmare än den kungl. propositionen till de sakkunnigas förslag. Då det föreliggande lagförslaget kan väntas inom kort bliva införlivat med den gällande rätten, torde några ord om besluts verkställbarhet enligt detta förslag vara påkallade.

§ 58 innehåller stadgandet om besvär över landstings beslut. I anslutning till kommunalförfattningssakkunnigas betänkande har besvärshandläggningen erhållit en utformning i nära överensstämmelse med motsvarande stadganden i övriga kommunallagar: "Medlem av kommun inom landstingsområdet, som icke nöjes åt landstingets beslut, äger rätt att, där han tilltror sig kunna visa, att beslutet kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider landstingets befogenhet, söka rättelse i beslutet." Denna utförligare formulering har sålunda ersatt den kungl. propositionens kortare, med KFLt § 62 nära överensstämmande: "att beslutet kränker hans enskilda rätt eller att detsamma strider emot de i denna lag stadgade grunder". Att besvärsparagrafen erhållit nämnda lydelse beror, enligt vad i kommunalförfattningssakkunnigas motiv⁴ upplyses, därav, att, såsom strax skall visas, underställningsförfarandet erhållit en väsent-

¹ Riksdagens skrivelse n:r 318.

² Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande IV med förslag till lag om landsting m. m. avgivet den 31 januari 1923. Sthlm 1923. Statens offentliga utredningar 1923:18. Socialdepartementet.

³ Kungl. prop. n:r 188.

⁴ A. bet., sid. 196.

ligen inskränkt tillämpning, varav "torde böra följa, att för besvärers anförande samma grunder som i övriga kommunalförordningar skola stadgas jämväl i landstingslagen". "Vidare har vid jämförelse med motsvarande lagbud för primärkommunerna befunnits lämpligt, att ifrågavarande stadgande jämväl för övrigt i tillämpliga delar bringas i överensstämmelse med dessa. Det har sålunda bl. a. fullständigats genom föreskrifter beträffande verkställigheten av beslut, varöver besvär anförts, och angående skyldighet för den klagande att genom diariutdrag underrätta landstinget, att han sig besvärat." I sistnämnda hänseende har följande bestämmelse tillagts: "Det åligger den klagande att inom fjorton dagar efter det tiden för besvärers anförande¹ utgått till landstingets ordförande ingiva diariutdrag däröver, att han sig besvärat. Försummas det, må beslutet gå i verkställighet."

Genom detta stadgande har den osäkerhet ifråga om besluts verkställbarhet, som förefinnes enligt de författningar, varifrån bestämmelsen hämtats, även kommit att vidlåda landstingsbesluten. I ett hänseende hava kommunalförfattningssakkunniga likväl velat avhjälpa detta, genom att "fullständiga" texten med följande även i kungl. propositionen och det av riksdagen godkända lagförslaget intagna föreskrift "beträffande verkställigheten av beslut, varöver besvär anförts": "Landstings beslut, som angår landstingsskatten, må oansett besvär gå i verkställighet." Anledningen härtill har enligt de sakkunniga² varit, att "eljest hela landstingsförvaltningen kunde äventyras, och möjligheten att debitera och uppbära landstingsmedlen i samband med kronoskatten i dylikt fall alltid skulle uteslutas". Då de sakkunniga sålunda vidrört exigibilitetsfrågan, synes det hava legat nära till hands, att de upptagit spörsmålet i hela dess vidd. Detta hava de likväl underlåtit. Den frågan inställer sig då, om de sakkunniga ansett, att nämnda stadgande om exigibiliteten av landstings beslut om landstingsskatten är ett utslag av en allmän princip eller ett undantag från vad eljest skulle vara gällande rätt. Det senare skulle innebära, att de sakkunniga ansåge, att enligt kommunalförordningarna enskild person skulle äga laglig möjlighet att, genom anförande av besvär över kommunal- eller stadsfullmäktiges eller kyrkostämmas beslut om utdebiteringen, äventyra hela kom-

¹ Besvärstiden har bibehållits vid sextio dagar, räknat från dagen för landstingets avslutande.

² A. bet., sid. 196.

munalförvaltningen. Vore detta förhållandet, torde emellertid de sakkunniga befinna sig i uppenbar motsatsställning till en väl motiverad och sannolikt ganska fast praxis¹. Men har det verkligen varit de sakkunnigas mening, att beslut i frågor såsom exempelvis de, vilka enligt KFLt utan underställning erhöilo bindande kraft — såsom landstings beslut om befrielse från landstingsmannauppgiftet eller i fråga om förfall för utevaro från landstingsmöte enligt § 22 i lagförslaget — eller beslut om utgifts- och inkomststat eller av tinget företagna val eller andra kanske brådskande beslut icke skulle kunna gå i verkställighet förrän den sjuttiofyra dagar långa tiden för besvär och missnöjesanmälan ingivande förflutit, eventuellt, där besvär anförts, ej förrän dessa slutligen avgjorts? Vore så fallet, hade kommunalförfattningssakkunniga uppenbarligen givit den enskilde ganska betydande möjligheter att "äventyra landstingsförvaltningen".

En sådan tolkning av lagförslagets ifrågavarande bestämmelse står emellertid åtminstone på en punkt i uppenbar strid mot textens utformning. I § 39 av lagförslaget stadgas nämligen, att landstinget "å lagtima möte för tiden intill slutet av nästa lagtima möte" skall utse ett förvaltningsutskott. Blev nu ej detta val verkställbart förrän besvär- och missnöjestiden förflutit, eventuellt besvärspörningen verkställt, skulle något förvaltningsutskott därförinnan ej existera och detsamma sålunda bliva förhindrat att fullgöra den uppgift, som samma paragraf ålägger den: "att, där skäl därtill föreligga, anföra besvär över länsstyrelsens vägran att godkänna av landstinget fattat beslut", kanske också "att avgiva förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut". Då KB skall hava fattat beslut i fastställelsefrågor senast fjorton dagar efter tingets avslutande², skulle förvaltningsutskottet icke kunna inom föreskriven tid överklaga KB:s eventuella vägran, kanske också vara ur stånd att avgiva begärda förklaringar i anledning av besvär över tingets beslut. Men om stadgandet angående omedelbar exigibilitet av beslutet om landstingsskatten sålunda endast kan vara ett utslag av en allmän princip, spørjer man sig, vad detta tillägg tjänar för syfte. Liksom stadgan-

¹ Jfr ovan sid. 34 not 1, sid 36 not 1.

² Det synes oegentligt, att samtidigt § 37 stadgar, att tingets protokoll skall "justeras sist fjorton dagar efter landstingets avslutande", med andra ord samma termin, som § 56 föreskriver i fråga om KB:s beslut i fastställelsefrågor.

det: "Försummas det, må beslutet gå i verkställighet", och i än starkare mån, inbjuder det till en e contrario tolkning, som är praktiskt ogenomförbar.

Även på en annan väg kommer man till resultatet, att vad i ovanstående undersökning framhållits angående exigibiliteten av landstings beslut enligt KFLt jämväl enligt lagförslaget bibehåller sin giltighet.

Såsom av de kommunalförfattningssakkunniga framhölls, söker omredigeringen av besvärsparagrafen i första hand sin grund däri att underställningsförfarandets tillämplighetsområde i deras förslag avsevärt inskränkts. Medan den kungl. propositionen i detta hänseende intog en konservativ ståndpunkt och bibehöll kravet på KB:s godkännande av landstings beslut i väsentligen samma omfattning som dittills, följer det av riksdagen antagna förslaget samma principer som de sakkunnigas. Vad som tidigare varit regel, kommer enligt detta att bli undantag. KB:s fastställelse skall sålunda principiellt icke erfordras "för att giva bindande kraft" åt landstings beslut. Allenast i fråga om beslut att någon eller några kommuner inom landstingsområdet skola erhålla befrielse från eller lindring i skyldighet att bidra till visst företag, varav endast viss eller vissa kommuner kunna hava huvudsaklig nytta, ävensom i fråga om beviljande av anslag för dylikt företag, skall sådant godkännande vara erforderligt. Ehuru lagförslaget sålunda i avsevärd omfattning inskränkt området för underställningsförfarandets tillämplighet, avser det icke, enligt vad såväl kommunalförfattningssakkunnigas betänkande som konstitutionsutskottets utlåtande¹ giver vid handen, att åstadkomma någon som helst förändring i underställningens juridiska natur. Något stadgande i själva texten, som skulle åt underställningsbeslutet givit en annan karaktär, förefinnes icke heller; den överensstämmer tvärtom härutinnan fullständigt med KFLt. Innebörden av KB:s godkännande blir därför alltfört, att landstingets beslut genom fastställelsen erhåller "bindande kraft". Det torde då icke heller tarva närmare utläggning, att landstingets beslut, där underställning ej är erforderlig, bör anses erhålla sådan kraft, d. v. s. bli exigibla, så snart de blivit justerade.

Landstingets centrala administrativa organ är enligt § 39 i förslaget förvaltningsutskottet, vilket hädanefter obligatoriskt skall fin-

¹ A. bet., sid. 188, 192 o. ff.; Konstitutionsutskottets utl. n:r 30, sid. 27 o. f.

nas i varje landstingsområde. Utskottet är i första rummet tingets medelförvaltande organ; det skall "handhava landstingets penningväsende", "hava överinseende över de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelser eller personers ekonomiska förvaltning" samt "avgiva förslag till utgifts- och inkomststat för landstinget". Även i övrigt är förvaltningsutskottet, i den mån annorlunda icke genom lag eller författning eller landstingets beslut föreskrives, tingets beredande och verkställande organ med uppgift "att verkställa beredning av övriga på landstingets handläggning ankommande ärenden" och "att ombesörja verkställigheten av landstingets beslut". Vidare tillkommer det förvaltningsutskottet att "utöva den befattning med förvaltningen av landstingets anstalter och inrättningar, som enligt lag eller författning ankommer å förvaltningsutskottet". Slutligen träder utskottet i vissa hänseenden i landstingets ställe, i det utskottet skall, "där skäl därtill föreligga, anföra besvär över länsstyrelsens vägran att godkänna av landstinget fattat beslut" och "avgiva förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut" ävensom "i andra hänseenden företräda landstinget mellan dess möten". Denna senare obestämda uppgift har tillagts i anledning av ett redan tidigare omnämnt rättsfall från 1913¹, där ett landstings beslut att å utskottet överlåta viss tinget tillkommande befogenhet såsom nullitetshandling undanröjts. Den närmare innebörden av denna rätt att företräda landstinget mellan dess möten, förutsätta kommunalförfattningssakkunniga² skola av tinget genom utskottets reglemente eller annorledes begränsas.

Något stadgande om besvär över förvaltningsutskottets beslut innehåller lagförslaget icke. I den mån utskottet fungerar såsom medelförvaltande, beredande och verkställande organ, torde, i överensstämmelse med vad som gäller i fråga om övriga administrativa kommunala organ, följaktligen någon klagorätt ej heller kunna anses vara för handen, varför redan av den anledning omedelbar verkställighet är möjlig. När utskottet utövar "den befattning med förvaltningen av landstingets anstalter och inrättningar, som enligt lag eller författning ankommer å förvaltningsutskottet", bör givetvis vad i sådana författningar föreskrives om besvär och verk-

¹ Jfr ovan sid. 24 not. 3.

² A. bet., sid. 159.

ställighet tillämpas eller ock, där sådan föreskrift saknas, allmänna förvaltningsrättsliga regler anses gällande. Mera komplicerat ställer sig spørgsmålet om besvärsmöjligheten i de fall, där tinget träder i landstingets ställe. I enlighet med principen, att yttranden ej kunna överklagas, gäller detta visserligen icke i fråga om av utskottet avgivna förklaringar. Men i övrigt synes rimligen besvär över beslut, där utskottet träder i tingets ställe, böra kunna föras enligt samma regler, som gälla i fråga om klagan över landstings beslut, vilka regler då torde böra analogivis tillämpas. Vad ovan anfördes angående exigibiliteten av tingets beslut, borde då även anses gällande i fråga om verkställbarheten av förvaltningsutskottets beslut.