Kommuners lag- och domstolstro

Wiweka Warnling-Nerep

Jur II
Förv
Bearb
Ex. 2

Juridikbok.se

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 vidaredistribuera 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 gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f432a

Kommuners lag- och domstolstrots

Wiweka Warnling-Nerep

Kommuners lag- och domstolstrots

En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar.

Juristförlaget

© Wiweka Warnling-Nerep och Fritzes Förlag AB
Stockholm 1995
ISBN 91-7598-717-1
Omslag av Pontus Castenfors

gotab 14964, Stockholm 1995

Förord

För drygt fyra år sedan påbörjade jag min forskning om "trotsiga" kommuner. En närmast axiomatisk utgångspunkt var, att kommuner *måste* respektera lagar och domar. Successivt kom jag emellertid till insikt om att problemen är alltför komplicerade för att kunna bedömas isolerade utifrån krav på skärpta sanktioner. Ett s k helhetsperspektiv framstår istället som erforderligt. Frågan om åtgärder mot det kommunala trotset var aktuell när arbetetet inleddes och har så förblivit genom nya domar, JO-avgöranden och lagförslag inom vitt skilda områden. Detta har självfallet varit en källa till inspiration, men har samtidigt gjort arbetsuppgiften svårbemästrad. I beaktande härav ombeds läsaren att ha överseende med eventuella brister i källmaterialet, som med tiden kommit att bli tämligen omfattande.

Min forskningsuppgift, som primärt kan hänföras till kommunalrätten/statsrätten, har spänt över flera juridiska ämnen, t ex straffrätt, skatterätt och civilrätt. Jag har fått anledning att diskutera olika problem över många s k ämnesgränser. Till alla dem som på olika sätt har stött mig, framför jag härmed mitt varma tack. Ett särskilt tack vill jag emellertid rikta till professor emeritus Jan Hellner, professor Madeleine Leijonhufvud, regeringsrådet Rune Lavin, professor Hans-Heinrich Vogel, professor Alf Bohlin och professor Jan Kleineman.

Ett varmt tack vill jag framföra till juris kandidaten Clara Brismar, som med ett enastående flit har assisterat mig i det omfattande arbetet med det juridiska källmaterialet och som har upprättat registren i denna bok. I den senare delen av arbetet har även Irja Sanden bistått mig på ett berömvärt sätt med utskrifter. Jag tackar även mina doktorander, juris kandidaterna Jesper Ekroth och Petra Herzfeld-Olsson, för värdefull hjälp med att utföra diverse kontrollarbete.

Humanistisk Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet tackas för frikostigt ekonomiskt stöd till de senare årens forskning. Sist men inte minst tackar jag min familj - man och tre barn - som fått försaka mycket, i synnerhet under det sista året, samt alla försummade vänner, som lovat att "hålla ut".

Djursholm i augusti 1995

Wiweka Warnling-Nerep

Innehåll

Förkortningar ... 13

Inledning: Ämne, material, uppläggning ... 17

1. Behovet av nya regler om kontroll och ansvar för kommunen ... 25
1.1 Ökad kommunal frihet och förstärkt demokrati ... 25
1.1.1 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun ... 35
1.1.2 Finansieringen av kommunal verksamhet ... 45
1.2 Behandlingen av frågan om åtgärder mot trotsande kommuner ... 50
1.3 Domstols- och lagtrots; ett försök att precisera begreppen ... 56
1.4 En närmare presentation av det kommunala trotset ... 63
1.4.1 Domstolstrots ... 67
1.4.1.1 Kommunalbesvär ... 67
1.4.1.2 Förvaltningsbesvär ... 78
1.4.2 Lagtrots ... 83
1.5 Bakgrunden till utvecklingen ... 94
1.5.1 Otillräckliga kommunala resurser ... 95
1.5.2 Ändrade regler om ansvar och tillsyn ... 101
1.5.3 Föreställningar om den kommunala självstyrelsen ... 103
1.5.4 Övriga tänkbara faktorer ... 105
1.6 Särskilt om betydelsen av s k rättighetslagar ... 109
1.6.1 Vad är en rättighetslag? ... 111
1.6.2 Bistånd enligt SoL 6 § ... 114
1.6.2.1 Bundenheten av Socialstyrelsens normer ... 121
1.6.2.2 Kritiken mot biståndsreglerna ... 126
1.6.3 Bistånd enligt andra författningar än SoL 6 § ... 133
1.6.4 Konkurrens mellan olika författningar ... 138
1.7 Svårigheten att finna acceptabla lösningar ... 139
1.7.1 Den kommunala friheten kontra statlig kontroll ... 140
1.7.2 Fullmäktiges "immunitet" ... 144
1.8 Konklusioner och synpunkter ... 147

2. Kommunen och den kommunala verksamheten ... 151
2.1 Vad är en kommun? ... 152
2.2 Den kommunala organisationen ... 153

2.2.1 Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna ... 154
2.2.2 De förtroendevalda och de anställda ... 161
2.3 Verksamheten och dess rättsliga reglering ... 164
2.3.1 Betydelsen av lagkravet ... 168
2.3.2 Obligatorisk kontra frivillig verksamhet ... 169
2.4 Kommunal verksamhet utanför kommunens egen regi ... 172
2.4.1 Kravet på "särskild ordning" ... 176
2.4.2 Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ... 181
2.5 Den kommunala kompetensen ... 185
2.5.1 Utvecklingen fram till 1991 års KomL ... 186
2.5.2 Allmänintresset ... 188
2.5.3 Kompetensbegränsande principer ... 192
2.5.3.1 Lokaliseringsprincipen ... 192
2.5.3.2 Angelägenheten tillkommer "annan" ... 194
2.5.3.3 Förbud mot spekulativ verksamhet ... 197
2.5.3.4 Förbud mot understöd åt enskilda ... 198
2.5.4 Begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen ... 199
2.5.4.1 Likställighetsprincipen ... 199
2.5.4.2 Självkostnadsprincipen ... 202
2.5.4.3 Retroaktivitetsförbudet ... 206
2.5.5 Kompetensutvidgande lagar ... 207
2.6 Kommunalt engagemang i näringslivet ... 208
2.6.1 Sedvanlig kommunal affärsverksamhet ... 212
2.6.2 Åtgärder som allmänt främjar näringslivet ... 216
2.6.3 Individuellt riktade stödåtgärder ... 219
2.7 Den kommunala självstyrelsen ... 226
2.7.1 Regleringen i RF ... 231
2.7.2 Regleringen i KomL ... 235
2.7.3 Självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv ... 237
2.7.4 Beskattningsrätten såsom en hörnpelare för självstyrelsen ... 243
2.7.4.1 Begränsningar av rätten att utta kommunalskatt ... 248
2.7.4.2 Utjämning av kommunala intäkter och kostnader ... 252
2.8 Kommunernas ekonomiska förvaltning ... 261
2.8.1 Innebörden av kravet på "god ekonomisk hushållning" . 262

2.8.2 Tillåtna respektive otillåtna finansiella åtgärder 264
2.9 Den kommunala revisionen 266
2.9.1 Redovisningsrevision kontra förvaltningsrevision 269
2.9.2 Granskning av förvaltningens lagenlighet 270
2.9.3 Ärenden som innefattar myndighetsutövning 271
2.9.4 Åtgärder i anledning av granskningen 272
2.10 Konklusioner och synpunkter 275

3. Statskontrollen över kommunerna 279
3.1 Olika synsätt på statskontrollen och dess närmare innehåll 279
3.2 Domstolsprövning av kommunala beslut 286
3.2.1 Prövning i samband med verkställighet och tillämpning 291
3.2.2 Prövning av civilrättsliga verkningar 297
3.2.2.1 Kompetensfördelningen 299
3.2.2.2 Särskilt om mål angående kommunala avgifter 308
3.2.2.3 Särskilt om kommunala förköpsmål 310
3.2.2.4 Betydelsen av beslutets kommunalrättsliga ogiltighet 311
3.2.3 Resning och rättsprövning 315
3.2.3.1 Närmare om resning 316
3.2.3.2 Närmare om rättsprövning 320
3.2.4 Konklusioner och synpunkter 325
3.3 Besvärsprövning av kommunala beslut 326
3.3.1 Valet av besvärstyp 327
3.3.2 Kommunalbesvär 333
3.3.2.1 Närmare om beslutens överklagbarhet 337
3.3.2.2 Besvärsrättens utformning och dess konsekvenser 338
3.3.3 Förvaltningsbesvär 341
3.3.4 Konklusioner och synpunkter 344
3.4 Övriga metoder för kontroll 344
3.4.1 Tillsyn och åtgärder i samband därmed 346
3.4.1.1 Planläggning och byggande 355
3.4.1.2 Skolverksamhet 357
3.4.1.3 Barnomsorg 362
3.4.2 Statliga bidrag och villkor i anslutning därtill 363
3.4.3 Underställning och därmed jämställd kontroll 366
3.4.3.1 Föreskrifter om ordning 371

3.4.3.2 Föreskrifter om renhållning 374
3.4.4 JO:s och JK:s tillsyn 376
3.4.5 Konklusioner och synpunkter 382

4. De kommunala beslutens verkställighet 385
4.1 Verkställighetsåtgärder 385
4.2 Frågan om omedelbar verkställighet 387
4.3 Det överklagade beslutets verkställbarhet 389
4.3.1 Verkställighetsförbud 695
4.3.1.1 De materiella förutsättningarna för inhibition 398
4.3.1.2 Särskilt om domstolstrots och inhibition 401
4.3.2 Rättelse enligt KomL 10:15 403
4.3.2.1 Bakgrunden till regleringen 404
4.3.2.2 Den närmare innebörden av rättelsestadgandet 406
4.4 Konklusioner och synpunkter 411

5. Sanktioner 413
5.1 Ansvar för kommunen 414
5.1.1 Korporativt ansvar i näringsverksamhet m m 415
5.1.1.1 Sanktionsavgifter 422
5.1.1.2 Förverkande 425
5.1.1.3 Företagsbot 427
5.1.2 Övriga sanktioner 430
5.1.2.1 Vite 431
5.1.2.2 Skadestånd 441
5.1.2.3 Utförande på kommunens bekostnad 450
5.1.3 Konklusioner och synpunkter 452
5.2 Ansvar för förtroendevalda och för tjänstemän 454
5.2.1 Straff för tjänstefel 455
5.2.1.1 Närmare om kritiken mot 1975 års ämbetsansvar 460
5.2.1.2 Ansvaret enligt 1989 års regler 463
5.2.1.3 Fördelningen av ansvaret 468
5.2.1.4 Fullmäktigeledamöters ansvarsfrihet 471
5.2.2 Disciplinär bestraffning 474
5.2.3 Skadestånd 476
5.2.4 Politiskt ansvar och entledigande 479
5.2.5 Konklusioner och synpunkter 481

6. En presentation av förslagen till åtgärder och reflektioner i anledning därav 485
6.1 Kommunalansvarsutredningen 486
6.1.1 Kommunalbot 487
6.2 Lokaldemokratikommittén 490
6.2.1 Utökad kommunal revision 495
6.2.2 Utökad användning av vite i samband med domstolstrots 498
6.2.2.1 Kommunalbesvär: personligt vite 500
6.2.2.2 Förvaltningsbesvär: vite för kommunen 501
6.2.3 Verkställighet av domar om ekonomiskt bistånd 505
6.2.4 Vägrad verkställighet av fullmäktigebeslut 507
6.2.5 Rättelse av upphävda fullmäktigebeslut 509
6.3 Departementspromemorian Ds 1995:27 510
6.3.1 Allmänt om förslaget 511
6.3.2 Personligt vite i samband med domstolstrots 513
6.3.2.1 Trots mot verkställighetsförbud 514
6.3.2.2 Underlåten eller otillräcklig rättelse 516
6.4 Konklusioner och synpunkter 518

7. Några fall av domstols- och lagtrots; en granskning av reglerna om ansvar och kontroll 521
7.1 Trots mot specialförfattningar 521
7.1.1 Bristfällig efterlevnad av ett specialreglerat åliggande 522
7.1.1.1 JO 1988/89 s 378 524
7.1.1.2 JO 1990/91 s 283 531
7.1.1.3 RÅ 1986 ref 176 536
7.1.2 Utebliven eller fördröjd verkställighet 538
7.1.2.1 JK 1983 s 157 539
7.1.2.2 NJA 1993 s 99 542
7.2 Trots i samband med kommunalbesvär 543
7.3 Konklusioner och synpunkter 546

8. Avslutande konklusioner och synpunkter de lege ferenda 549
8.1 Avgränsningsproblemet: Vilket "trots" bör åtgärdas? 551
8.2 Nationella kontra internationella lösningar 553
8.3 Nödvändigheten av ett s k helhetsperspektiv 555
8.3.1 Synen på den statliga kontrollen 555
8.3.2 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun 556

8.3.3 Prioriterad kontra oprioriterad verksamhet 558
8.4 Behovet och valet av åtgärder 560
8.4.1 Utformningen av tillsynsfunktionen 562
8.4.2 Valet av sanktioner 564
8.4.2.1 Straff 566
8.4.2.2 Vite 567
8.4.3 Domstolsprövning av kommunala beslut 569
8.5 Synen på den kommunala självstyrelsen 570
8.6 Avslutning 572

Litteratur 575
Offentligt tryck 592
Rättsfall m m 605
Sakregister 631

Förkortningar

ABF	Arbetarnas Bildningsförbund
AFDL	Lag (1971:289, omtryckt 1981:1323) om allmänna förvaltningsdomstolar
AFL	Lag (1962:381, omtryckt 1982:120) om allmän försäkring
AlkhL	Alkohollag (1994:1738)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AOSt	Allmän ordningsstadga (1956:617)
ArbmL	Arbetsmiljölag (1977:1160, omtryckt 1991:677)
AU	Arbetsmarknadsutskottets betänkande
AvtL	Lag (1915:218) om slutande av avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
BL	Byggnadslag (1947:385, upphävd 1987:10)
BN	Byggnadsnämnden
BrB	Brottsbalk (1962:700)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BS	Byggnadsstadga (1959:612, upphävd 1987:10)
CU	Civilutskottets betänkande
DepCh	Departementschefen
DN	Dagens Nyheter
Ds	Departementsserien
DsA	Arbetsmarknadsdepartementets departementsserie
DsBo	Bostadsdepartementets departementsserie
DsC	Civildepartementets departementsserie
DsFi	Finansdepartementets departementsserie
DsH	Handelsdepartementets departementsserie
DsI	Industridepartementets departementsserie
DsJu	Justitiedepartementets departementsserie
DsK	Kommunikationsdepartementets departementsserie
DsKn	Kommundepartementets departementsserie
DsU	Utbildningsdepartementets departementsserie
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EHRR	European Human Rights Reports
ESA	EFTA Surveillance Authority
EU	Europeiska unionen

EU	EES-utskottets betänkande
Europa-konventionen	Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FelpL	Lag (1976:206) om felparkeringsavgift
FiU	Finansutskottets betänkande
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
HSB	Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening
HskL	Hälsoskyddslag (1982:1080)
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763, omtryckt 1992:567)
HvN	Hälsovårdsnämnden
JB	Jordabalk (1970:994 omtryckt 1971:1209)
JK	Justitiekanslern
JK-instr	Förordning (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JO-instr	Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
JuU	Justitieutskottets betänkande
KL	Komunalskattelag (1928:370)
KomL	Kommunallag (1991:900)
KonkL	Konkurrenslag (1993:20)
KR	Kammarrätten
KRNG	Kammarrätten i Göteborg
KRNJ	Kammarrätten i Jönköping
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
KRSU	Kammarrätten i Sundsvall
KU	Konstitutionsutskottets betänkande
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LASS	Lag (1993:389) om assistansersättning
LHD	Lag (1977:293, upphävd 1994:1738) om handel med drycker
LivsmF	Livsmedelsförordningen (1971:807, omtryckt 1990:310)
LivsmL	Livsmedelslag (1971:511, omtryckt 1989:461)
LKAvg	Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m m
LO	Landsorganisationen
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

LR	Länsrätten
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSt	Länsstyrelsen
LstInstr	Förordning (1990:1510, omtryckt 1991:830) med länsstyrelseinstruktion
LU	Lagutskottets betänkande
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MD	Marknadsdomstolen
MiljöskL	Miljöskyddslag (1969:387, omtryckt 1989:363)
NAT	Nordisk Administrativ Tidskrift
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, Avd I
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NvL	Naturvårdslag (1964:822, omtryckt 1991:641)
OL	Ordningslag (1993:1617)
OmsL	Lag (1985:568, upphävd 1993:388) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl
PBL	Plan och bygglag (1987:10, omtryckt 1992:1769)
PolL	Polislag (1984:387)
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RP	Lag (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
RenhL	Renhållningslag (1979:596)
RF	Regeringsformen (1974:152, omtryckt 1994:1483)
RH	Rättsfall från hovrätterna
RK	Rättsfallsreferat från kammarrätterna
RRK	Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
RTL	Räddningstjänstlag (1986:1102, omtryckt 1992:948)
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
RättsprL	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
SekrL	Sekretesslag (1980:100, omtryckt 1992:1474)
SFS	Svensk författningssamling
SIV	Statens invandrarverk
SJ	Statens Järnvägar
SkL	Skadeståndslag (1972:207, omtryckt 1975:404)
SkolL	Skollag (1985:1100, omtryckt 1991:1111)

SkU	Skatteutskottets betänkande
SmittskL	Smittskyddslag (1988:1472)
SN	Skattenytt
SoF	Socialtjänstförordning (1981:750, omtryckt 1991:710)
SoL	Socialtjänstlag (1980:620, omtryckt 1988:871)
SoU	Socialutskottets betänkande
SOU	Statens offentliga utredningar
SST	Svensk Skattetidning
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvD	Svenska Dagbladet
SvJT	Svensk Juristtidning
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105, omtryckt 1994:1476)
TR	Tingsrätten
TU	Trafikutskottets betänkande
UppbL	Uppbördslag (1953:272, omtryckt 1991:97)
UB	Utsökningsbalk (1981:774)
UtlL	Utlänningslag (1989:529, omtryckt 1994:515)
VAL	Lag (1970:244, omtryckt 1976:842) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
VL	Vattenlag (1983:291)
ValL	Vallag (1972:620, omtryckt 1994:287)
VitesL	Lag (1985:206) om viten
VTK	Vägtrafikkungörelse (1972:603, omtryckt 1985:380)
VägL	Väglag (1971:948, omtryckt 1987:459)
Öb	Övergångsbestämmelser

Inledning: Ämne, material och uppläggning

Frågan om statens möjligheter att kontrollera kommuner och att utkräva någon form av ansvar har aktualiserats i olika sammanhang under senare år. Utvecklingen får anses ha visat, att de befintliga kontroll- och rättsmedlen är bristfälliga i vissa avseenden. Att åstadkomma acceptabla lösningar på problemen har dock varit svårt av flera olika skäl. En naturlig utgångspunkt vid eventuellt reformarbete är den grundlagsfästa principen om en *kommunal självstyrelse* (RF 1:7), som av tradition har stark förankring i vårt rättssystem. Förslag som syftar till att i något avseende förstärka den statliga kontrollen över kommunerna uppfattas ofta som ett intrång i denna princip, och såtillvida är risken överhängande att förslag med denna inriktning – särskilt av mer genomgripande karaktär – väcker många negativa reaktioner. Som särskilt anmärkningsvärda framstår åtgärder som har "udden" riktad mot fullmäktige, den främsta bäraren av den kommunala demokratin. En likaledes naturlig utgångspunkt är emellertid den tillika grundlagsfästa *legalitetsprincipen* (RF 1:1 3 st). Staten måste alltså kunna kräva att kommuner – om än självständiga sådana – utövar "offentlig makt" under lagarna. Frågan om hur dessa principer egentligen förhåller sig till varandra aktualiseras när en kommun vägrar att realisera ett lagstadgat åliggande eller respektera ett domstolsavgörande. Måhända att saken kompliceras av den i vår grundlag inbyggda konflikten mellan de delvis oförenliga principerna om folksuveränitet och legalitet (jfr RF 1:1 1 och 3 st).

Som en ram för all kommunal verksamhet finns den allmänna kompetensregeln, att ändamålet med en transaktion ska vara kommunalrättsligt godtagbart. Det "godtagbara" kan självfallet överskridas i många olika avseenden och kompetensöverskridande beslut är inte unika för de senaste decennierna. Ett studium av kommunalbesvärsmålen i Regeringsrättens Årsbok från år 1909 och framåt visar tvärtom att sådana beslut är en tämligen frekvent företeelse. KomL och de principer som har utvecklats genom RegR:s praxis anger alltså gränser för den kommunala verksamheten. Vid sidan härav finns också ett stort antal specialförfattningar, vilka reglerar såväl åligganden som befogenheter för kommunen. Beslut enligt dessa författningar prövas som regel genom förvaltningsbesvär.

Under 1980-talet kom kompetensöverskridande beslut att uppmärksammas mer än tidigare, vilket förmodligen – åtminstone delvis – hör samman med att de hade ökat i antal. Intresset kom till en början att i hög grad fokuseras på kompetensöverskridande beslut med anknytning till ekonomiska åtgärder, främst

i samband med kommunal näringsverksamhet. Sålunda finns från denna tid ett stort antal rättsfall där RegR – eller någon kammarrätt – har upphävt kommunala beslut av angivet slag. Mot slutet av 1980-talet kom emellertid intresset att allt mer inriktas på mål i anledning av s k rättighetslagar, där överprövningen oftast sker genom förvaltningsbesvär.

En gemensam nämnare för de båda typerna av kommunala mål är att de kommunala beslutsfattarna ofta har uppvisat en självsvåldig attityd – ett "trots" – vilket har resulterat i att beteckningarna "*domstolstrots*" och "*lagtrots*" kommit i bruk. Författningsreglerade åligganden har alltså inte efterföljts och ramarna för den kommunala kompetensen har ibland överträtts på ett flagrant sätt. Sådana beslut har påfallande ofta blivit föremål för omedelbar verkställighet, ej sällan i strid med domstols verkställighetsförbud. Sedan det kommunala beslutet har kasserats i samband med kommunalbesvär, har erforderliga rättelseåtgärder ibland inte vidtagits (KomL 10:15). Vad avser domar i mål angående förvaltningsbesvär har problemet närmast varit det motsatta: Kommunen har vägrat att besluta om lagstadgade "rättigheter", varvid den enskilde vunnit framgång i sina rättighetsanspråk först genom en besvärsprövning. Härefter har ibland inträffat att beslutet inte blivit verkställt, eller också har det verkställts först efter betydande dröjsmål.

Framställningen bör dock inte ensidigt inriktas på frågan om ansvar och förekomsten av olika kontroll- eller rättsmedel, varvid problematikens rätta vidd inte till fullo tydliggörs. Det har hävdats från kommunalt håll att riksdagen genom olika lagstiftningsåtgärder tillhandahåller allehanda förmåner på kommunens bekostnad, d v s utan ansvar för hur de utlovade förmånerna skall *finansieras* på kommunal nivå. Den här antydda målkonflikten har i hög grad aktualiserats genom tillkomsten av *s k rättighetslagar* under 1980-talet. Sådana lagar ger enskilda "rätten" att med hjälp av domstol och exekutiva myndigheter framtvinga diverse i lag preciserade sociala rättigheter, t ex rätt till bistånd för att tillförsäkras en "skälig levnadsnivå" (SoL 6 §), rätt till gruppbostad åt psykiskt utvecklingsstörda (OmsL 4 §) eller – enligt efterföljande lagstiftning – till insatser i form av "särskilt stöd och särskild service" t ex ledsagarservice eller bostad (LSS 7, 9 §§). Det finns även en mängd andra "rättigheter" som är mindre preciserade eller eljest svårare att utkräva, som t ex rätt till en "lika" tillgång till "likvärdig skola" (SkolL 1:2) eller till barnomsorg "utan oskäligt dröjsmål" (SoL 14 b §).

Utvecklingen mot allt fler resurskrävande åligganden enligt olika specialförfattningar har beskurit kommunernas *reella handlingsfrihet*. Påståendet kan tyckas egendomligt i en tid när uttryck som "avreglering", "decentralisering", "avbyråkratisering", "effektivitet", "förstärkt demokrati" och "ökad frihet" är nyckelord i bl a kommunalrättsliga utredningar och lagstiftningsförslag. Denna

"frihet" torde emellertid främst avse den inre, s k organisatoriska friheten. Konflikten har kommit att fördjupas till följd av det rådande ekonomiska läget, vilket i sin tur har framtvingat en delvis förändrad syn på den kommunala verksamheten. Riksdagsbeslut om kommunalt skattestopp, å ena sidan, och låg tillväxt i samhällsekonomin, å den andra, har radikalt försvårat för kommunerna att genom tillskott av nya medel tillgodose de olika krav som ställs på dem. Det har framstått som nödvändigt att ompröva olika delar av den kommunala verksamheten samt att effektivisera densamma. Det krympande finansiella utrymmet har skapat oro för att kommunerna på sikt kan komma att bli "renodlade verkställare" av statliga beslut.

Det torde vara en självklar utgångspunkt, att ovan beskriven underlåtenhet från kommunernas sida *generellt sett* icke kan accepteras. Mot denna utgångspunkt skall emellertid vägas frågan, vilka krav som staten *bör få* ställa på kommunerna. Det synes motiverat att efterfråga, om inte kravet på respekt för legalitetsprincipen från kommunernas sida *borde* motsvaras av en *respekt* från lagstiftarens sida. Om utvecklingen fortskrider enligt påbörjat mönster och de kommunala åliggandena allmänt sett skulle komma att uppfattas som alldeles orimliga, kan en djupnande konflikt mellan, å ena sidan, staten, främst företrädd av domstolarna och JO samt JK, och, å andra sidan, kommunerna, förutses. Ingen – allra minst "rättighetsadressaterna" – torde vara betjänt av en sådan utveckling, varför det finns skäl att noga beakta även denna sida av saken.

Frågan om den *reella innebörden* av principen om kommunal självstyrelse, som numera framgår av såväl RF som av 1991 års kommunallag, kan härvidlag komma att ytterst påtagligt ställas på sin spets. Till syvende och sist blir det i hög grad en politisk fråga om vem – staten eller kommunerna – som skall bära det övergripande ansvaret för olika verksamhetsområden som t ex skola, barnomsorg, sjukvård, omsorg om handikappade, bistånd till försörjning, sysselsättning, kommunikationer etc. I en tid av mer eller mindre djupgående ekonomisk kris synes denna fråga vara ständigt aktuell. Kommuner vägrar ibland att verkställa domar i mål angående förvaltningsbesvär med motiveringen att resurser saknas, vilket sannolikt ofta äger sin riktighet. I den mån *resursbrist* är den verkliga orsaken bakom sådant trots, skulle nya sanktioner knappast förväntas bidra till ett ändrat beteende från de kommunala beslutsfattarnas sida. Man kan emellertid inte bortse från att dessa kommunpolitiker, som hänvisar till resursbrist, samtidigt kan besluta om mycket omfattande anslag till sådan verksamhet som kommunen anser sig ha ett *eget intresse* i att understödja. Sådana beslut riskerar att bli upphävda i en kommunalbesvärsprocess, om de anses överskrida kommunens kompetens. Den slutliga frågan blir därför egentligen vem – kommunen eller staten – som skall ha det avgörande inflytandet

över hur kommunala medel skall användas och vilka olika typer av verksamhet som kommuner skall tillåtas att bedriva.

Det primära syftet med denna framställning är visserligen att redovisa hur den *rättsliga kontrollen* av kommunala beslut är utformad och vilka *sanktioner* som finns att tillgå, men många andra frågor måste undersökas, mer eller mindre ingående, om framställningen skall få ett tillräckligt analytiskt djup. För att kunna ta ställning till förslag om åtgärder mot t ex "lagtrots", som har definierats bl a som beslut genom vilka kommunen överskrider sin kompetens, erfordras enligt min mening att man granskar den kommunala kompetensens innehåll och uppbyggnad. Först därefter torde det vara möjligt att uttala sig om t ex rimligheten i olika förslag om nya sanktioner och kontrollmedel till stävjande av bl a lagtrots. Ett "helhetsperspektiv" framstår som erforderligt, men har dessvärre saknats i samband med tidigare reformer avseende t ex statlig tillsyn eller tjänstefelsansvar. Sanktionsregler kan alltså verka parallellt med olika former av statlig kontroll och bidra till att motverka uppkomsten av domstols- och lagtrots: Om ett visst kommunalt beslut skulle innefatta en olaglighet, kan det bli upphävt i samband med kommunalbesvär (3.3.2) och beslutet kan även tänkas bli föremål för granskning av någon central myndighet (3.4.1) eller av JO alternativt JK (3.4.4). Någon för beslutet ansvarig person kan eventuellt bli avkrävd ansvar i form av straff (5.2.1). Kommunen kan samtidigt tänkas bli tvingad att erlägga vite (5.1.2.1) och/eller skadestånd (5.1.2.2) eller kanske företagsbot (5.1.1.3).

Bedömningen av tänkbara åtgärder mot domstols- och lagtrots måste, enligt min mening, göras utifrån ett sådant *helhetsperspektiv* som ovan redovisats. Först därigenom blir det också möjligt att se de rätta sammanhangen och bättre förstå varför de befintliga problemen har uppkommit. En förändring i en del av det sammantagna regelsystemet påverkar övriga delar. Utifrån ett sådant perspektiv framstår det som direkt förkastligt att reducera straffansvaret enligt BrB 20:1 (5.2.1) och i princip förlita sig på ett politiskt ansvar (5.2.4), samtidigt som de traditionella kontrollmöjligheterna – tillsyn och underställning – metodiskt och medvetet inskränktes (3.4). Staten har alltså avhänt sig tidigare möjligheter att tillgripa sanktioner och att utöva kontroll, samtidigt som tillkomsten av s k målinriktade ramlagar och rättighetslagar ställer stora krav på följsamhet, eller annorlunda uttryckt, lojalitet från kommunernas sida. Härtill kommer de ekonomiska problemen, som allmänt sett har minskat förutsättningarna för offentlig verksamhet. I beaktande härav är dagens problem med domstols- och lagtrots knappast ägnat att väcka förvåning.

Arbetet har genomförts sålunda att HD:s och RegR:s domar har undersökts systematiskt under åren 1980 – 1995 (t o m augusti). Vad avser tiden dessförinnan, från vilken rättsfall också redovisas, har undersökningen varit mer

sporadisk och jag har tillåtit mig att sovra bland fallen, vilket dock inte innebär att dessa rättsfall är fåtaliga (jfr rättsfallsregistret). Även JO:s och JK:s ämbetsberättelser har studerats på motsvarande sätt inom den angivna tidsramen. Härutöver har undersökts ett antal rättsfall från andra domstolar, företrädesvis länsrätter och kammarrätter, men även från hovrätter och tingsrätter. Dessa fall är emellertid inte uttryck för någon systematisk bearbetning, utan har kommit till min kännedom mer slumpartat genom tidningsartiklar och personliga kontakter. Kommunalansvarsutredningens undersökning av kammarrättspraxis har också ingått i det granskade materialet (se 1.3).

De olika förarbeten – främst betänkanden och propositioner – som berör frågorna i framställningen har också studerats. När en framställning spänner över ett så vidsträckt fält som den speciella förvaltningsrättens område, där lagarna ändras kontinuerligt, blir denna del av arbetet av förklarliga skäl mycket omfattande. Vid sidan härav har doktrinen fått utgöra en grund för min framställning. Några rikhaltiga inhemska källor beträffande de mer övergripande frågeställningarna finns dessvärre inte att ösa ur, vilket i och för sig inte är ovanligt ifråga om spörsmål inom förvaltningsrätten: Alltför få forskar inom ett forskningsområde som tillika är mycket omfattande. Äldre doktrin har också undersökts och hänvisas till i de delar de alltjämt kan anses relevanta för de här behandlade frågorna.

Det *första kapitlet* ägnas åt att presentera de företeelser som har givit inspiration till denna framställning, d v s lagtrots och domstolstrots, samt att redogöra för hur man hittills har försökt att komma till rätta med problemen. Även frågor om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt den tänkbara bakgrunden till utvecklingen berörs. Problematiken kring tillkomsten av s k rättighetslagar uppmärksammas särskilt. Även svårigheterna att hitta acceptabla lösningar på de föreliggande problemen presenteras, varvid principen om en kommunal självstyrelse oundvikligen ställs i fokus.

I det *andra kapitlet* har samlats ett antal grundläggande kommunalrättsliga frågeställningar, vilka har bedömts som centrala för den fortsatta framställningen. Således behandlas t ex kommunens verksamhetsområden, den kommunala självstyrelsen och den kommunala kompetensen. Frågor om vad kommunen får och inte får göra enligt KomL är självklart angelägna att undersöka, när man laborerar med termen "lagtrots" för beslut som utgör medvetna avsteg från de kommunalrättsliga principerna.

I det *tredje kapitlet* undersöks vilka möjligheterna är att i olika avseenden kontrollera kommuner. Framställningen är främst inriktad på statens möjligheter i förevarande avseende, men självklart har även den enskilde, som berörs av en åtgärd från kommunens sida, ett intresse av denna kontroll. Det bör anmärkas, att vid sidan av den statliga kontrollen finns s k inomkommunala kontrollmedel,

varmed åsyftas dels de kommunala revisorernas revision (se 2.9 och och 6.2.1), dels sjävrättelse av kommunala beslut (se 3.2). Den statliga kontrollen delas upp i två huvudområden: Sådan kontroll som utförs av domstol – och där prövningen av besvär intar en dominerande roll – respektive övrig kontroll, t ex sådan tillsyn som utövas genom statliga förvaltningsmyndigheters försorg.

I det *fjärde kapitlet* behandlas frågor om verkställighet av kommunala beslut. Dessa frågor har ett logiskt samanband med besvärsprövningen av de kommunala besluten (se 3.3.2), men har brutits ut till separat behandling, främst med tanke på åskådligheten. Vad som särskilt motiverat denna åtgärd är, att olika verkställighetsfrågor har kommit att få en framskjuten betydelse i samband med tänkbara åtgärder mot domstols- och lagtrots. Situationen är med en generaliserande beskrivning sådan, att kommuner, å ena sidan, är snabba att verkställa olagliga kommunala beslut, som sedermera upphävs av domstol i en kommunalbesvärsprocess, medan, å andra sidan, vissa domar i förvaltningsbesvärsmål överhuvud inte verkställs.

Ett samband finns också mellan statskontrollen och sanktionerna, som presenteras i det *femte kapitlet*. I många framställningar görs ingen egentlig distinktion mellan, å ena sidan, kontroll och styrning och, å andra sidan, ansvar och sanktioner. Jag anser emellertid det vara befogat att uppdela den totala statskontrollen i två delar: En del som utgör egentlig kontroll och en annan del, som tar sikte på sanktioner i en mer strikt juridisk betydelse. I kapitlet undersöks vilka sanktioner som föreligger dels mot kommunen såsom juridisk person, dels mot kommunens tjänstemän och förtroendevalda.

I det *sjätte kapitlet* presenteras de hittillsvarande utredningsförslagen avseende åtgärder att lösa problemen med domstols- och lagtrots, d v s Kommunalansvarsutredningens betänkande (SOU 1989:64) om kommunalbot och Lokaldemokratikommitténs betänkande (SOU 1993:109) om bl a utökade uppgifter för de kommunala revisorerna och vitesansvar för både förtroendevalda och för kommunen som juridisk person. Lokaldemokratikommitténs förslag har blivit föremål för ytterligare översyn inom finansdepartementet, varvid förslaget om ett personligt vitesansvar i kommunalbesvärsmål kommit att preciseras ytterligare (Ds 1995:27).

Det *sjunde kapitlet* omfattar en samlad presentation av ett antal fall av domstols- och lagtrots, vilka har bedömts som typiska inom respektive område. Samtliga fall har presenterats i de tidigare kapitlen. En förnyad presentation motiveras av att jag bedömer det som värdefullt att – sedan såväl de befintliga sanktionerna som kontrollmöjligheterna har presenterats – undersöka i vad mån dessa kan anses utgöra tillräckliga medel i en motsvarande framtida situation. I denna bedömning invägs även de föreslagna åtgärderna som har presenterats i det sjätte kapitlet.

I de olika kapitlen återkommer jag – ibland i flera sammanhang – till rubriken "konklusioner och synpunkter". I dessa avsnitt gör jag en sammanfattning av vissa redovisade förhållanden av mer grundläggande karaktär och relaterar dem särskilt till den föreliggande problematiken med domstols- och lagtrots.

Slutligen kan tillfogas, att när forskningen inleddes hade jag som målsättning, att utifrån ovan angiven utgångspunkt om legalitetsprincipens upprätthållande försöka finna medel som på effektivast möjliga sätt skulle kunna motverka domstols- och lagtrots. Successivt kom jag emellertid till insikt om att problemen är alltför mångfasetterade för att kunna bedömas isolerade. Juridiskt sett torde "lösningarna" kanske vara tillgängliga, men politiskt sett är saken väsentligt mer komplicerad. Det handlar också om nödvändigheten av ett helhetsperspektiv, såväl vad avser t ex synen på lagstiftningen avseende kommunerna som på utformningen av ansvars- och kontrollregler: Skall lagstiftningen vara detaljstyrande eller skall den ge kommunerna en stor frihet att bestämma lokalt? Skall det kommunala beslutsfattandet styras genom traditionella regler om ansvar och kontroll, eller är en s k generell målstyrning tillräcklig?

Samtidigt som *nya regler* om vitesansvar och underställning övervägs, avskaffas *tidigare regler* av angivet slag under åberopande av att sådan styrning skulle tillhöra en förgången tid. En mer *enhetlig målsättning* vore att föredra: Om staten *vill* styra den kommunala verksamheten, torde sådana – "mindre tilltalande" – element som tillsyn, sanktioner etc trots allt få accepteras. Dessa och angränsande frågor kommer att utvecklas i det avslutande *åttonde kapitlet*, där också synpunkter de lege ferenda framförs.

1. Behovet av nya regler om kontroll och ansvar för kommunen

1.1 Ökad kommunal frihet och förstärkt demokrati

Föreställningarna om den *lokala demokratin* torde vara allmänt omfattade, men någon given definition föreligger inte. Ämnet tycks i första hand ha sysselsatt statsvetenskaplig forskning, där åsikterna synes vara starkt delade. I ett försök att ringa in den lokala demokratin angav Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) sådana värden som "medborgarviljans förverkligande", "den självständiga åsiktsbildningen", "medborgarnas aktiva deltagande, påverkan och inflytande" samt "de förtroendevaldas representativitet." Den representativa demokratin uppgavs bli förverkligad genom att de förtroendevalda på ett godtagbart sätt representerar väljarna "åsiktsmässigt och socialt". Kommittén pekade även på den omständigheten, att det "idealiska demokratitillståndet" inte kunde bestämmas definitivt, utan att det måste ske i perspektiv av samhällets utveckling. Slutligen hänvisades till den betydelse som ett ökat personval kunde tänkas ha för en vitalisering av den lokala demokratin.[1]

Kommunalrätten har under de senaste decennierna utvecklats mot en större frihet för kommunerna och det har förelegat en medveten strävan att i olika avseenden begränsa statens detaljreglering. Sålunda fick Statskontrollkommittén (SOU 1980:10) i uppdrag att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och tillse att sådana detaljföreskrifter som inte längre ansågs nödvändiga skulle utmönstras.[2] Under 1980-talet blev den förhärskande uppfattningen att statlig styrning var till förfång för den kommunala verksamheten. Frågan fick en ökad betydelse genom den alltmer ansträngda kommunala ekonomin och därmed sammanhörande krav på effektivisering. Avreglering, decentralisering, effektivitet och avbyråkratisering blev nyckelord och tog sig bl a uttryck i det s k frikommunförsöket, en friare nämndorganisation och underställningsreglernas successiva avveckling.[3]

[1] Se SOU 1993:90 s 68-75 och s 78 f. Beträffande kommunal demokrati se även t ex SOU 1975:41 s 25 ff, SOU 1990:44 s 25 f och SOU 1993:21 s 151 f.

[2] Se SOU 1980:10 s 1 ff.

[3] Se prop 1990/91:117 s 8 ff, 14 f, och 38 f. Se även t ex prop 1992/93:43 s 4, prop 1993/94:150 Bil 7 s 4 ff, SOU 1991:68 f, SOU 1993:90 s 53 ff, Strömberg s 17, Paulsson-Riberdahl s 112 f, Marcusson s 159 och Fridolf-Rydberg s 17 f och 99 ff. Betr frikommunförsöket se prop 1991/92:13 s 7 f och SOU 1991:68-69.

I förarbetena till 1991 års KomL uttalades beträffande avreglering, att det är kommunerna själva som bäst avgör vilka styr- och arbetsformer som passar dem och i vilken takt dessa skall förändras. Kommunallagens uppgift angavs vara att "tillhandahålla de rättsliga instrumenten."[4] Trenden tycks alltjämt hålla i sig. Omläggningen av de tidigare specialdestinerade statsbidragen till ett generellt statsbidragssystem (se nedan 3.4.2) kan ses som ett uttryck för decentralisering. Uttalanden om decentralisering är också vanligt förekommande i lagmotiven till reformer inom skilda verksamhetsgrenar. Hänvisas kan t ex till 1995 års AlkhL, varigenom tillståndsgivningen överflyttades till kommunen från länsstyrelsen, eller till 1994 års förenkling av reglerna för bygglov.[5] Slutligen kan pekas på Lokaldemokratikommitténs betänkande (SOU 1993:90), vari angavs, att staten i största möjliga utsträckning bör avhålla sig från att detaljstyra kommunerna och istället lämna "ett stort utrymme för lokala lösningar".[6] Dessa tankegångar kan sägas ge uttryck för vad som i det europeiska samarbetet betecknas som subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen), d v s, enkelt uttryckt, att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå. Såväl detaljreglering som integrationssträvanden mellan statlig och kommunal verksamhet kan självfallet verka i motsatt riktning.[7] Att lagstiftaren gör generella uttalanden om decentralisering och subsidiaritet betyder alltså inte, som nedan kommer att visas, att utvecklingen exklusivt har följt denna linje.

Kommunens ökade frihet har ofta framställts som att den *kommunala demokratin förstärks*, varvid intresset ej sällan har fokuserats på de förtroendevaldas situation. Åtgärder som att förbättra de förtroendevaldas ekonomiska villkor, eller arbetsvillkor i övrigt, anses alltså förstärka den lokala demokratin.[8] Sambandet torde vara uppenbart såtillvida att om allt färre medborgare är beredda att utöva uppdrag som kommunalt förtroendevalda, blir rekryteringsproblemen ett hinder i det mer långsiktiga perspektivet. I så fall måste de professionella inslagen i förvaltningen utökas. Detta torde knappast anses som en önskvärd utveckling i vårt land, där lekmännens delaktighet har en mångårig och närmast självskriven tradition.[9] Det kan tilläggas, att under senare år har det dock blivit vanligare med s k professionella politiker, vilka

[4] Se prop 1990/91:117 s 16.

[5] Se prop 1994/95:89 s 48 f och prop 1993/94:178 s 49.

[6] Se SOU 1993:90 s 78.

[7] Se Marcusson s 34. Se även Bladh s 14 om att centralisering och decentralisering inte behöver uppfattas som motpoler. Betr subsidiaritetsprincipen se t ex SOU 1993:90 s 63 f, SOU 1994:2 s 71 ff, SOU 1994:12 s 115 f och även Eklund, Bil s 9 ff, Cramér, SvJT 1993 s 533 ff, Jerneck s 133 ff, Lysén s 78 f och Melin-Schäder s 54 ff.

[8] Se prop 1990/91:117 s 6 ff och även t ex SOU 1975:41 s 27 f och s 380 f, SOU 1984:83 s 9 ff, SOU 1985:28 s 112 ff samt SOU 1993:90 s 16 f och s 53 ff.

[9] Se SOU 1989:108 t ex s 26, 44 ff och s 55 ff, prop 1990/91:117 s 6 och s 12 f samt SOU 1993:90 s 246. Se även Riberdahl, Tradition s 198 ff och Paulsson-Riberdahl s 34 f.

ofta betecknas kommunalråd eller borgarråd, men majoriteten av de förtroendevalda utför alltjämt de politiska uppdragen på sin fritid (se nedan 2.2.2). Förskjutningen mot en s k professionell förvaltning brukar förklaras med den kommunala verksamhetens ökande omfattning och större komplexitet.[10]

Ökad frihet för de förtroendevalda kan givetvis uppfattas som ett uttryck för en förstärkt kommunal demokrati, men det behöver inte vara liktydigt med ökad frihet för kommunmedlemmarna. Denna eventuella diskrepans är betydelsfull i sammanhanget och alla frihetssträvanden till trots kan, som Strömberg påpekar, "ett visst mått av statlig kontroll vara till fördel för de sistnämnda", d v s kommunmedlemmarna.[11] Kommunens intresse att bekosta en viss angelägenhet – eller intresse att *inte* fullgöra ett visst åliggande – behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med kommunmedlemmarnas, d v s skattebetalarnas, intresse av saken. Häruti kan således föreligga ett behov att påkalla en statlig prövning – t ex besvärsprövning i domstol eller granskning genom JO:s eller JK:s försorg – av de kommunala besluten.

I kontrast härtill måste beaktas en annan sida av utvecklingen, som kan sägas innebära att den kommunala friheten i vissa avseenden faktiskt har minskat under de senaste decennierna. Utvecklingen mot *centralisering* har sin grund i krav på rättvisa och lika behandling oberoende av bostadsort.[12] I 1994/95 års kompletteringsproposition påtalades betydelsen av den kommunala verksamheten för att "skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla", men samtidigt angavs, att förutsättningarna för lokala lösningar skulle undersökas.[13] Lagar har alltså konstruerats på ett sådant sätt att rikets innevånare oberoende av hemortskommun garanteras likartade "rättigheter". Ett exempel härpå är rätten till bidrag enligt SoL 6 § upp till en "skälig levnadsnivå", som årligen fastställs genom socialstyrelsens s k bruttonormer. I den mån kommunens bidrag underskrider denna norm kan den bidragsberättigade vinna rättelse genom att anföra förvaltningsbesvär och sålunda få saken prövad av en förvaltningsdomstol. Sådana "rättighetslagar" antas under senare år i hög grad ha bidragit till utvecklingen av domstols- och lagtrots, och frågan om att begränsa domstolarnas inflytande över det kommunala beslutsfattandet har kommit att diskuteras allt intensivare (se nedan 1.6.2). Även åtgärder som att direkt överflytta ansvaret för en viss verksamhet från kommuner till staten kan ses som ett uttryck för centralisering (se nedan 1.1.1).

[10] Se prop 1990/91:117 s 89, SOU 1993:90 s 246 f och även Lindquist-Losman s 49 f.

[11] Se Strömberg s 18.

[12] Se t ex SOU 1993:90 s 88, prop 1993/94:178 s 49 f och Marcusson s 154 f och s 159. Betr centraliseringssträvanden inom vård och omsorg se Ds 1994:40 s 7 och s 42 f.

[13] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 1 samt Bil 1 s 43.

Riberdahl gör den viktiga *distinktionen*, att den kommunala friheten utan tvivel har ökat om man ser till "den inre organisatoriska friheten," men om man istället ser till det förhållandet, att kommunerna har ålagts nya skyldigheter inom skilda verksamhetsområden, är det mer osäkert om friheten kan anses ha ökat. Den "*inre friheten*" motvaras alltså inte utan vidare av någon "*yttre frihet*" avseende skötseln av de obligatoriska uppgifterna.[14] Även Marcusson anmärker, att staten under 1900-talet – främst i syfte att åstadkomma likformighet i riket – har haft en omfattande och detaljerad styrning av kommunerna. Samtidigt som decentraliseringen fortskrider, ehuru med avtagande hastighet, släpar, som Marcusson tillägger, frågan om kommunernas ansvar efter.[15] Bristen på ett "enhetligt grepp" – eller en "helhetssyn" på förhållandet mellan stat och kommun – har med all sannolikhet bidragit till de befintliga problemen med domstols- och lagtrots.

En arbetsgrupp inom socialdepartementet har sammanställt en departementspromemoria, som enligt förordet inte är någon traditionell departementspromemoria, utan mer "ett fritt debattinlägg i diskussionen om statens framtida roll inom vård och omsorg".[16] De däri avhandlade frågorna är emellertid av ett mer allmänt intresse, d v s de berör inte endast sektorn för vård och omsorg. I promemorian påtalade arbetsgruppen att de delvis motstridiga utvecklingslinjerna har skapat "otydligheter i samspelet" mellan stat och kommun. Målkonflikten kan, framhölls det, "avspegla *en inneboende motsättning mellan å ena sidan kravet på lokalt och enskilt handlingsutrymme och å andra sidan kravet på en likvärdig service över landet.*"[17] Krav på att staten inte skall detaljstyra den kommunala verksamheten torde alltså vara svåra – för att inte säga omöjliga – att förena med krav på en rättvis och lika behandling.[18] Iakttagelsen framstår som riktig och synes vara angelägen att redovisa. Allmänt omfattade föreställningar – men icke desto mindre oförenliga sådana – om hur lagstiftningen skall vara utformad, förutsätter ett nytänkande, i vart fall om företeelsen domstols- och lagtrots skall kunna angripas på ett mer meningsfullt sätt.

Under 1900-talet har kommunernas verksamhet förändrats väsentligt både till innehåll och omfattning. Från att främst ha befattat sig med s k fattigvård har kommunerna numera kommit att få bära ansvaret för de flesta samhällsuppgifter som berör de enskilda kommunmedlemmarna: socialvård, undervisning, sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg, miljö- och hälsovård, renhållning, räddnings-

[14] Se Riberdahl, Statens styrning s 101.
[15] Se Marcusson s 28 och s 159 f.
[16] Se Ds 1994:40 s 3.
[17] Se a a s 7.
[18] Jfr a a s 42.

tjänst, bostäder, elektricitet och vatten, kommunikationer, kultur, idrott, fritid etc (se nedan 2.3). Det hävdas i olika sammanhang att kommunerna i hög grad har kommit att bli ett instrument för den samhälleliga reformpolitiken. Staten beräknades år 1994 *ålägga kommunerna* uppgifter inom olika verksamhetsområden motsvarande ungefär *75 % av den kommunala budgeten.*[19] Denna procentsats är värd att hålla i minnet, när man funderar över den konkreta innebörden av den ökade kommunala friheten. Lokaldemokratikommittén sammanfattade situationen sålunda, att statens styrning av kommunerna alltmer har övergått till en "generell målstyrning", samtidigt som kommunerna har ålagts "allt fler uppgifter utan att tillföras nya medel för dessa."[20] Även t ex Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:91) pekade på den "verksamhetsstyrning" som förekom genom att "nationella mål" anges, och förordade i anledning därav generella statsbidrag istället för specialdestinerade sådana (se nedan 3.4.2).[21]

Vid tillkomsten av 1991 års kommunallag hänvisades till den "dynamiska utveckling" som hade förekommit, särskilt under efterkrigstiden. Kommunernas uppgifter avseende samhällsservice uppgavs ha blivit allt mer omfattande dels genom statliga beslut om olika åligganden, dels genom frivilligt påtagna uppgifter.[22] Kommunerna har, som angavs i 1993/94 års kompletteringsproposition, "en central roll för *välfärden*" (förf:s kurs). Som ett övergripande mål för den ekonomiska politiken uppställdes, att skapa "*tillförlitliga trygghetssystem*", innebärande att medborgarna skall kunna förlita sig på "trygghet och omsorg" även i det längre perspektivet.[23] En förutsättning för detta "välfärdssamhälle" angavs i 1994/95 års kompletteringsproposition vara "god tillväxt och hög sysselsättning."[24] Välfärdsstatens utbud av sociala förmåner tenderar enligt vissa kritiker att skapa en egen och ständigt växande efterfrågan på offentlig service i dess olika former: Kraven ökar successivt, samtidigt som samhällets möjligheter att tillfredsställa kraven minskar.[25] Friedmans analys, om än omdiskuterad, av bristerna i välfärdsstatens tes om omfördelning av medel är också värd att nämna: De styrande försöker göra gott "med andras

[19] Se t ex SOU 1980:10 s 29 f, SOU 1994:144 s 105, prop 1990/91:117 s 6 ff, Ds 1994:40 s 25 f, Marcusson s 17 ff. Beträffande procentsatsen se prop 1993/94:150 Bil 1 s 105 och även Ds 1994:40 s 10.

[20] Se SOU 1993:90 s 187.

[21] Se SOU 1991:98 t ex s 33, 85 f och s 126 f samt även även SOU 1994:144 s 23.

[22] Se prop 1990/91:117 s 6 f och även SOU 1980:10 s 29 ff.

[23] Se prop 1993/94:150 Bil 1 s 2 och Bil 7 s 5. Se även prop 1994/95:25 s 27 f och 1994/95:150 Bil 7 s 1 f.

[24] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 3 f och s 39 f.

[25] Se t ex Langby s 171 ff, Arvidsson m fl s 16 ff och Isaksson s 14 och s 134.

pengar", vilket inspirerar de beskattade att försöka tillskansa sig "så stor del av kakan som möjligt".[26]

Kostnaderna för vår s k välfärdsstat är i hög grad skattefinansierade. Allmänheten har vant sig vid att konsumera offentliga tjänster kostnadsfritt eller mot kraftigt subventionerade avgifter. Inte ens ett omfattande budgetunderskott och behov av dyrbar utländsk upplåning[27] tycks utgöra ett tillräckligt tungt vägande argument för att vända utvecklingen, utan nya reformer, som t ex avseende 1995 års s k barnomsorgsgaranti (se nedan 1.5.1), genomförs.[28] Behovet av en sanering av de offentliga utgifterna inom kommunsektorn underströks visserligen i 1993/94 års kompletteringsproposition, men samtidigt angavs, med hänvisning till att "medborgarnas behov av service på bästa möjliga sätt bör tillgodoses", att arbetet med att öka produktiviteten i den kommunala verksamheten skulle drivas vidare.[29] I 1994/95 års kompletteringsproposition påtalades behovet av ett "intensivt effektiviseringsarbete".[30]

Måhända att det förhåller sig så som Langby gör gällande, nämligen att det *politiskt* sett är omöjligt att minska den offentliga sektorn i någon nämnvärd omfattning. Langbys pessimistiska slutsats blir att vi i Sverige har en "kronisk överkonsumtion".[31] Södersten betecknar det som "politisk korruption": Politiker försöker "köpa" politiskt viktiga grupper med löften om nya förmåner på skattebetalarnas bekostnad i avsikt att antingen behålla eller återerövra den politiska makten.[32] Lyttkens har uttryckt saken sålunda, att populisterna har "tagit välfärdsstaten på sin politiska entreprenad".[33] Hollander, som har granskat s k rättighetslagar närmare, ger uttryck för tanken att vi eventuellt nått en kulmen för den kostnadsexpansion som är möjlig.[34] I 1994/95 års kompletteringspropostion torde emellertid – trots påståenden om motsatsen hos våra politiker – kunna spåras en vilja till mer konkreta åtgärder i angiven riktning. Regeringen och centerpartiet träffade den 5 april 1995 en överenskommelse i syfte att skapa ett brett parlamentariskt stöd för bl a saneringen av statsfinanserna. Förslaget att sänka ersättningsnivån till 75 % i socialförsäkringssystemen fr o m den 1 januari 1996 utgör ett exempel på saneringsåtgärd. Härutöver över-

[26] Se Friedman s 13 f.

[27] Betr underskott och upplåning se prop 1994/95:150 Bil 1 s 72 ff och Bil 1.3 s 6 ff.

[28] Betr oron för statsskulden se t ex prop 1993/94:150 Bil 1 s 4 f och s 47 ff. Betr 1995 års beräkningar se prop 1994/95:150 s 1 ff, särskilt den optimistiska kalkylen om att underskottet i de offentliga finanserna "i stort sett (skall) elimineras under mandatperioden".

[29] Se prop 1993/94:150 s 6.

[30] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 73.

[31] Se Langby s 81.

[32] Se DN 28 januari 1995 s 4 (Bo Södersten).

[33] Se SvD 26 februari 1995 s 51 (Lorentz Lyttkens).

[34] Se Hollander, Civil socialrätt s 76 samt även Rättighetslag s 26 f. Se även Freeman m fl s 5 ff.

vägs att sätta ett s k utgiftstak för samtliga offentliga utgifter, samtidigt som ett "löfte" uttalas om restriktivitet från regeringens sida vad avser förslag som leder till ökade kostnader för kommunerna.[35] Reaktioner i form av påståenden om "välfärdsfientlighet" har visserligen inte uteblivit, men får ändå betecknas som tämligen återhållsamma, även i beaktande av att vänsterpartiet under våren 1995 nått framgångar i väljarundersökningar på bekostnad av socialdemokraterna.[36]

Frågor av förevarande slag är onekligen betydelsefulla – för att inte säga fundamentala – om man efterlyser en mer ändamålsenlig uppgiftsfördelning mellan stat och kommun (se nedan 1.1.1), men de är knappast möjliga att närmare utveckla inom ramen för denna framställning. Det finns skäl att erinra om Ragnemalms beskrivning av politik och juridik som "två oskiljaktiga följeslagare". De lagar som vi jurister arbetar med är ett uttryck för de politiska makthavarnas "reformprogram".[37] Min främsta uppgift är att undersöka domstols- och lagtrots ur en *juridisk* synvinkel, vilket självfallet inte hindrar att hänvisning görs till problematikens mera *politiska* dimensioner. Att helt negligera dessa skulle förvisso göra framställningen enklare, men knappast mer rättvisande.

I lagmotiven till RF uppgavs att relationen mellan stat och kommun kommit att präglas av en "helhetssyn": Statliga och kommunala organ samverkar på olika områden för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Vidare framhölls, att uppgiftsfördelningen inte borde vara statisk utan istället följsam mot samhällets utveckling.[38] Även t ex Länsberedningen gav en mycket positiv bild av den "samverkan" som förekom. Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun uppgavs vara "i stort sett väl avvägd" och behovet av statlig kontroll ansågs kunna reduceras.[39] Beskrivningen om "samverkan" mot "gemensamma samhälleliga mål" framstår – åtminstone numera – inte som helt sanningsenlig. Senare tids debatt om förekomsten av kommunalt lagtrots och domstolstrots torde vittna om att denna samverkan delvis har brutit samman. Det har allt oftare hävdats, att ett "öppet lagtrots" blivit ett slags vapen för kommunerna mot ofinansierade s k rättighetslagar.[40]

[35] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 2, 9, 11 och s 40, Bil 5 s 10 ff. Betr uppgörelsen se Statsrådsberedningens pressmeddelande 1994-04-05. Vad beträffar "löftet", se vidare 1.1.2, och risken för "övervältring" av kostnader, 1.6.2.2. Se även Dir 1995:111 om utgiftstak.

[36] Se t ex DN den 19 maj 1995 s A 12 ang TEMO (Dick Ljungberg). Betr allmän kritik se t ex SvD 22 april 1995 s 4 (Stefan Carlén-Göran Greider), 4 maj 1995 s 4 (Dan Andersson-P O Edin) och 19 maj 1995 s 4 (Gudrun Schyman), DN den 4 maj 1995 s A 4 (Maria Leissner) och 17 maj 1995 s A 16 ang professor Walter Korpis uttalanden (Kerstin Vinterhed).

[37] Se Ragnemalm s 9.

[38] Se prop 1973:90 s 190 och även SOU 1975:41 s 22 f.

[39] Se SOU 1974:84 s 9 f och s 15 ff.

[40] Se t ex SvD 16 dec 1994 s 13 (Johan Selander).

Frågan om vem – stat eller kommun – som bär det främsta ansvaret för expansionen av den kommunala verksamheten kan självklart diskuteras. Frågeställningen kom att bli av egentligt intresse först när de ekonomiska problemen blev mer akuta. Lokaldemokratikommittén noterade att gapet mellan "tillgängliga resurser och det finansiella behovet inom den kommunala sektorn" blivit allt tydligare under senare år. Obalansen ansågs påfordra en "tydligare rollfördelning" mellan stat och kommun.[41] Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) pekade på statens ansvar och menade, att expansionen främst kommit till stånd genom lagstiftning om kommunala åligganden. Statens "ansvar" ansågs enligt kommissionen t o m kräva så "drastiska ingrepp" som kommunalt skattestopp.[42] Det kan dock ifrågasättas om en sådan åtgärd utgör ett reellt ansvarstagande från statens sida (se nedan 2.7.4).

Utan anspråk på att göra någon rättvis bedömning av frågan om staten eller kommunen bär det främsta ansvaret för den ovan beskrivna expansionen, vilken alltså numera i hög grad uppfattas som en belastning, kan dock följande noteras. Staten har i syfte att åstadkomma likvärdiga förhållanden inom hela riket kommit att ingripa på olika sätt i kommunernas ekonomiska angelägenheter. Statens styrning har övergått från regler om t ex anslag och kontroll till en "*generell målstyrning*".[43] För att möjliggöra ett uppnående av de nationella målen – formulerade bl a i portalparagrafer i SoL och HSL om att "främja människors ekonomiska och sociala trygghet" respektive att ge en "vård av god kvalitet på lika villkor för hela befolkningen" – har det ansetts nödvändigt att åstadkomma mer jämna inkomstförhållanden i de olika kommunerna (se nedan 1.1.2). Det är även värt att notera, att regeringen i 1993/94 års kompletteringsproposition i hög grad synes frånhända sig ansvaret för utvecklingen: Expansionen i kommunsektorn under 1970-talet skedde "ofta i strid med vad statsmakterna bedömde som lämpligt med hänsyn till den samhällsekonomiska balansen."[44] Vad beträffar olika slags "målregler" och "ramlagar" kan hänvisas till Sterzels utmärkta sammanställning, där han f ö påvisar att det rör sig om flera olikartade företeelser.[45]

De olika lagprodukterna angående kommunala åligganden om socialtjänst, hälso- och sjukvård, skolverksamhet, bostadsförsörjning etc (se nedan 2.3) grundas i hög grad på föreställningar om att kommunerna *självmant skall uppfylla dessa föreskrifter*. Detta kan, som Marcusson anför, antingen uppfattas som

[41] Se SOU 1993:90 s 82 och jfr prop 1993/94:188 s 24.

[42] Se SOU 1993:16 s 170. Se även Ds 1994:40 s 30 ff om problemen med de knappa resurserna inom vård- och omsorgssektorn.

[43] Se prop 1990/91:117 s 89 och SOU 1993:90 s 187. Se även t ex Strömberg, Måltänkande s 183 ff, Marcusson s 154 och prop 1991/92:150 Bil II:5 s 152.

[44] Se prop 1993/94:150 Bil 1 s 56.

[45] Se Sterzel, Ramlagarna s 336 ff och s 343.

ett problem för staten, som alltså inte lyckas genomdriva de nationella målen, eller som ett uttryck för att "lagstiftningsivern går väl långt."[46] Det torde närmast ankomma på staten att avgöra om en generell målstyrning – med ett fåtal direkt sanktionerade föreskrifter – kan anses vara tillfyllest, eller om utvecklingen istället skall vändas mot en utbyggd statlig kontroll. Frågor av angivet slag gör sig gällande t ex i samband med frågan om hur regler om statsbidrag eller om statlig tillsyn bör vara utformade (se nedan 3.4).

Socialtjänstkommitténs beskrivning av situationen vad avser området för socialtjänsten förefaller realistisk: Om staten vill överlåta åt kommunerna att med stor frihet utforma socialtjänsten, bör det återspeglas i en lagstiftning med *allmänt hållna regler*. Vill staten däremot åstadkomma det motsatta förhållandet, är en *detaljreglering* att föredra.[47] Resonemanget går självfallet att överföra till verksamhetsområden även utanför socialtjänstens område. Som en jämförelse kan pekas på kravet att en kommunal budget skall vara balanserad. Ett sådant krav stadgades uttryckligen i 1977 års KomL, men togs bort i samband med tillkomsten av 1991 års KomL (jfr KomL 8:4-5) till förmån för mer lösliga "krav" på en "god ekonomisk hushållning" (KomL 8:1). Enligt lagmotiven förutsattes emellertid, att kommunerna ändå skulle sköta sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt: "Det hör ... till god ekonomisk hushållning att sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet ha balans mellan inkomster och utgifter."[48] Nu övervägs att återinföra ett *uttryckligt krav* på balanserad budget (se nedan 2.8), vilket är ägnat att ge perspektiv på frågan om hur lagstiftningen lämpligen bör vara utformad.

Det framstår m a o som angeläget att överväga *vilken typ av lagstiftning* som egentligen är önskvärd och att klargöra vilken styrning som är avsedd att åstadkommas. Sterzels önskemål om en "realistisk syn på värdet av regelstyrning" – ävensom farhågorna vid ett orealistiskt synsätt – är värda att beakta: "Att införa normer med anspråk på att styra men utan förmåga att styra kan leda till betydande olägenheter."[49] Om det anses önskvärt med generell målstyrning, samtidigt som krav ställs på garantier för att kommunerna skall leva upp till de statliga målen, får staten sannolikt vara beredd att utöka reglerna om ansvar och kontroll. Sålunda betonades i 1993/94 års budgetproposition vikten av att länsstyrelsen under de kommande två åren skulle utveckla "formerna för uppföljning och utvärdering av den nationella politikens genomslag." Sådana åtgärder synes särskilt angelägna i beaktande av de

[46] Se Marcusson s 156.
[47] Se SOU 1994:139 s 298 f.
[48] Se prop 1990/91:117 s 211.
[49] Se Sterzel, Ramlagarna s 352.

bristfälliga kommunala resurserna,[50] åtminstone om staten gör anspråk på att i ökad utsträckning kunna kontrollera förekomsten av domstols- och lagtrots. Ett alternativ – eller kanske snarast en kompletterande åtgärd – är att se över *hela uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun* (se nedan 1.1.1). Måhända att statens "lagstiftningsiver" har varit alltför långtgående och att de krav som numera ställs på kommunerna totalt sett kan uppfattas som orimliga (se nedan 1.5.2). Sammantaget är det en hel mängd av frågeställningar, kanske främst av politisk art, som noga borde övervägas. Vissa uttalanden i 1994/95 års kompletteringsproposition kan möjligen, som nedan kommer att utvecklas, ge stöd för sådana propåer.

En förutsättning för den ovan beskrivna utvecklingen av de kommunala uppgifterna har varit att kommunernas ekonomiska förhållanden är goda och stabila.[51] Härvidlag har det ansetts väsentligt att åstadkomma jämnare inkomstförhållanden mellan kommunerna, varför kommunindelningen har ändrats så att kommunerna skulle bli mer ekonomiskt bärkraftiga. Detta samband illustreras t ex i lagmotiven till 1955 års VAL, d v s kommunerna förutsattes efter genomförda sammanslagningar ha ekonomiska förutsättningar för att fullgöra åligganden avseende vattenförsörjning och avlopp.[52] Dessa reformer har genomförts successivt från början av 1950-talet och reducerat antalet borgerliga primärkommuner från 2.498 till dagens 286 (med reservation för att siffran kan ha ändrats).[53] En annan metod har varit att utjämna inkomstförhållandena mellan kommunerna genom att fördela statsbidrag med hänsyn till kommunernas ekonomiska bärkraft. Statsbidrag har förekommit i olika former genom åren, som t ex olika specialdestinerade bidrag, vilka ofta varit förenade med villkor, genom vilka en avsevärd statlig styrning åstadkommits. De allmänna statsbidragen har fungerat som ett skatteutjämningsbidrag, genom vilket kommunerna har garanterats en viss procent av medelskattekraften i riket.[54]

Sedan den 1 juli 1992 gäller ett helt nytt system om skatteutjämningsbidrag, varvid flertalet s k specialdestinerade statsbidrag har avskaffats (se nedan 3.4.2). Parallellt med statsbidragen till ekonomiskt svaga kommuner har särskild beskattning förekommit av de kommuner som har en hög egen skattekraft.[55] Enligt det förslag som har presenterats i 1994/95 års kompletteringsproposition skall åstadkommas en nästintill total inkomstutjämning – och i viss mån även

[50] Se prop 1993/94:100 Bil 14 s 7 och Bil 1 s 67 och även prop 1993/94:150 Bil 13 s 1.

[51] Betr de tidigare ekonomiska förhållandena se t ex SOU 1976:45 s 27 ff och s 65 ff.

[52] Se SOU 1951:26 s 166 ff.

[53] Betr denna utveckling se Strömberg s 26 f och Gustafsson s 31 ff. Se även SOU 1956:19 s 150-156 och s 225, SOU 1961:9 s 16 f och SOU 1978:32 s 71 ff.

[54] Se Gustafsson s 221 ff och även prop 1991:92:150 II s 47 ff.

[55] Se prop 1990/91:150 II s 45 ff och även Ds 1994:40 s 27.

kostnadsutjämning – mellan kommunerna genom en omfattande omfördelning av kommunalskatten (se nedan 2.7.4).

Vad beträffar 1994/95 års kompletteringsproposition är följande särskilt att notera. Den "betydande avreglering" som har förevarit antogs stå i ett direkt samband med den effektivisering som kunnat förmärkas i kommunerna: "Det är mycket som tyder på att den ökade kommunala självbestämmanderätten och det ekonomiska läget har lett till ett effektivare resursutnyttjande inom den kommunala sektorn."[56] Dessa åtgärder till trots finns alltjämt, tillades det, "fortfarande lagstiftning som i *alltför stor utsträckning inskränker den kommunala självstyrelsen*" (förf:s kurs).[57] I konsekvens härmed tycks regeringen överväga ytterligare avreglering:[58]

> "Företrädare för kommuner och landsting framför ofta krav på förändringar i det statliga regelverket. Kritiken mot statliga regler fokuseras på att de är omfattande, svåröverblickbara, onödigt detaljstyrande och därmed också kostnadshöjande. Regeringen har *för avsikt* att inom kort ta initiativ till en genomgång av det statliga regelverket som berör kommunal verksamhet. Syftet bör vara att mönstra ut sådana regler som är svåra att motivera med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommuner och landsting" (förf:s kurs).

En fortsatt effektivisering av den kommunala verksamheten uppgavs förutsätta att kommunerna får bära det "ekonomiska ansvaret för sin verksamhet", samtidigt som de får "större möjligheter att göra avvägningar mellan olika utgiftsområden." Regeringen uttalade en vilja att undersöka förutsättningarna för regeländringar som medför "ökad frihet för kommuner och landsting att anpassa sin verksamhet till lokala förutsättningar."[59] De sålunda uttalade ambitionerna måste uppfattas som mycket positiva vad avser förutsättningarna för att dämpa den rådande konfliktsituationen mellan stat och kommun. Ett frågetecken måste emellertid sättas vid vad som är *politiskt* möjligt att genomföra, t ex avseende de ständigt ökande kostnaderna för socialt bistånd (se nedan 1.6.2.2).

1.1.1 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Frågan om vilka uppgifter som "bör" ombesörjas av staten och vilka som istället "bör" handhas av kommunen har förmodligen inte någon given lösning. Ett ökat beroende mellan stat och kommun kan istället sägas ha medfört att det

[56] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 76.
[57] Se a a s 73.
[58] Se a a s 77.
[59] Se a a Bil 1 s 43.

inte längre finns någon "självklar uppdelning" mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska frågor. Den kommunala verksamhet som regleras i olika specialförfattningar har tidigare ofta uppfattats som en i grunden statlig verksamhet, till skillnad från sådan verksamhet som hör till kommunens "naturliga" kompetensområde. Mycket av den sålunda specialreglerade verksamheten har emellertid aldrig ombesörjts av staten, utan det är politiska – och möjligen praktiska – överväganden som har styrt fördelningen.[60]

Regionalberedningen angav i sitt slutbetänkande (SOU 1995:27), att principerna om bl a subsidiaritet och demokrati gav vid handen, att ansvarsfördelningen bör vara sådan att statliga organ fullgör funktioner "för vilka en enhetlig behandling eftersträvas och för vilka riksintressen är särskilt framträdande." Härvid tillades, att statliga organ även bör svara för kontrollen av att de "övergripande målen verkligen uppnås".[61] Kommunala "självstyrelseorgan" uppgavs böra fullgöra "offentliga uppgifter i övrigt", och främst sådana "för vilka regional och kommunal förankring erfordras eller är önskvärd och där det finns ett *reellt handlingsutrymme* för politiska organ."[62] Frågan om vilket det "reella handlingsutrymmet" egentligen är får anses vara av central betydelse i sammanhanget och kommer att utvecklas närmare i det följande. Beträffande Regionalberedningens betänkande kan slutligen noteras, att det "regionala utvecklingsansvaret" inte längre betraktades som någon statlig angelägenhet. Följaktligen föreslogs, att ansvaret skulle föras över från länsstyrelserna till landstingen.[63]

Skolverksamheten är ett område som kan få belysa frågan om *"naturliga" kompetensområden*. Kommunerna har det övergripande ansvaret för grundskolan och tillsammans med landstingen är de även huvudmän för gymnasieskolan (SkolL 1:4). Häri ryms ett antal mer eller mindre preciserade åligganden, men ansvaret kan sammanfattas sålunda, att varje barn inom kommunen skall kostnadsfritt beredas skolplats. Frågan om den närmare innebörden häri blev ingående belyst i samband med JO:s granskning av den mångåriga s k Drevdagen-konflikten, *JO 1989/90 s 297,* där varken skolstyrelsen eller länsskolnämnden ansågs ha uppfyllt sina skyldigheter vad gällde ansvaret för att barnen fick sin lagstadgade utbildning (se nedan 3.4.1.2). Kravet på kostnadsfrihet kommenterades i *RÅ 1984 2:61*, där RegR upphävde kommunfullmäktiges beslut att utta avgifter för kost och logi under vistelse i lägerskola. Lägervistelsen ansågs nämligen utgöra en förutsättning för elevens möjligheter

[60] Jfr Strömberg s 16, Marcusson s 22 (även redogörelsen för tidigare uppfattningar s 45-51) och SOU 1975:41 s 22 f.

[61] Se SOU 1995:27 s 17.

[62] Se a a s 18.

[63] Se a a s 18 och s 413 ff. Se dock prop 1994/95:161 s 27.

att kunna delta i undervisningen, varför avgiften stod i strid med kravet på kostnadsfrihet (nuv SkolL 4:4).[64] På motsvarande sätt har JO inte accepterat att gymnasieelever skulle erlägga ett fast belopp per termin för kopiering (*JO 1990/91 s 313*). Avgiftsfri skolbarnomsorg i väntan på skolskjutsens avgång har däremot inte ansetts innefattas häri (se *RÅ 1995 ref 12*).

De ovan berörda åliggandena har gällt kommunens ansvar för den *egna* skolverksamheten. Fr o m den 1 juli 1992 har kommunen också ett ekonomiskt ansvar för *fristående skolor* inom kommunen. Denna skolreform, som syftade till att ge föräldrar och barn ökad frihet att välja skola, medförde att kommunen förpliktades anslå medel till godkända fristående skolor. För varje elev skall lämnas ett belopp som motsvarar 85 % av den beräknade genomsnittskostnaden för en grundskoleelev, d v s ett avdrag om högst 15 % får göras vid tilldelningen av bidrag (SkolL 9:4 a, SFS 1992:710).[65] Lagrådet uttalade vid sin granskning av förslaget, att det otvivelaktigt var "en begränsning av kommunernas rörelsefrihet på det berörda området", men RF bedömdes inte hindra att kommunen ålades den ifrågavarande skyldigheten. Lagrådet pekade särskilt på det förhållandet, att skolverksamheten av tradition hör till den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och inte till kommunens fria sektor.[66]

Frågan om de s k friskolornas existens och finansiering är av politiskt känslig natur. Den socialdemokratiska regering som tillträdde i september 1994 har utlovat att reformen skall rivas upp. En parlamentarisk kommitté har tillsatts för att bl a se över hur kommunernas inflytande vid tillståndsgivningen kan förstärkas. Regeringen har uttalat, att fristående skolor även fortsättningsvis skall finnas "som ett komplement till kommunala skolor", men kommunens nuvarande inflytande bedömdes som alltför begränsat: En kommun som av besparingsskäl nödgas lägga ner en skolenhet kan enligt nuvarande regler tvingas finansiera samma skola fast med en ny huvudman. Målsättningen är att nya regler skall kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 1996.[67] I avvaktan på resultatet av denna översyn har SkolL 9:6 ändrats fr o m 1 juli 1995 så att kommunen vid tilldelningen av bidrag får göra ett avdrag som uppgår till högst 25 % av den genomsnittliga kostnaden som beräknats. Förändringen utgör en anpassning till ett tidigare förslag om en lägre bidragsnivå.[68]

[64] Betr detta fall se Bohlin s 142.

[65] Se prop 1991/92:95 s 14 ff. Stadgandet kom sedermera att ändras (SFS 1993:800) till SkolL 9:6, se prop 1992/93:230. Det kan noteras, att den utredning som tillsattes av den förra socialdemokratiska regeringen gjorde bedömningen, att en generell lägsta bidragsnivå inte borde överstiga 75 %, se SOU 1992:38 och även prop 1994/95:157 s 7.

[66] Se 1991/92 UbU 22 Bil 1 s 28, jfr Marcusson s 33 f.

[67] Se Dir 1995:16 s 1 ff och prop 1994/95:157 s 7. Se även SvD 23 februari 1995 s 2 (bl a ang kritik mot Skolverkets insatser) och 3 april 1995 s 2 (Jonas Hellman).

[68] Se SFS 1995:816, prop 1994/95:157 s 7.

Det kan tilläggas, att kommunen redan tidigare har haft ett ansvar också avseende annan skolverksamhet än den egna. Hemundervisning har kunnat anordnas, om kommunen beviljat tillstånd (se t ex *RÅ 1989 ref 73, RÅ 1990 ref 60* och *RÅ 1990 ref 111*), men sådan undervisning har inte fråntagit kommunen dess ansvar enligt SkolL. Av intresse är också *RÅ 1986 ref 90*, där kommunen förpliktades att lämna bistånd (SoL 6 §) för skolgång i en s k fristående skola, när ett barns speciella behov inte kunde tillgodoses i den kommunala skolan. Detta tidigare ansvar har emellertid varit av undantagskaraktär, medan ansvaret för de fristående skolorna måste betecknas som ett mer generellt ansvar.

Reformer av angivet slag ses ej sällan med oblida ögon från kommunalpolitiskt håll, ty den kommunala självstyrelsen uppfattas som hotad. Ifrågavarande reform har, anför Riberdahl, kommit till i det vällovliga syftet att öka medborgarnas valfrihet: "Detta politiska mål har emellertid förverkligats genom att kommunerna genom lagen förvandlas till hantlangare åt staten där statliga mål skall förverkligas genom kommunala medel."[69] Den s k finansieringsprincipen förutsätter visserligen en samstämmighet mellan kommunens resurser och de ålagda uppgifterna, men principen bygger på frivillighet och hindrar i realiteten inte riksdagen från att besluta annorlunda (se nedan 1.1.2).

Beträffande området för skolverksamheten kan också nämnas, att ansvaret för högskoleutbildning i huvudsak alltjämt är en statlig uppgift. I beaktande härav ifrågasattes i *RÅ 1981 2:53* om det verkligen kunde anses falla inom ramen för den kommunala kompetensen, att en kommun bidrog till finansieringen av en forskarassistenttjänst vid en statlig högskola. Frågan besvarades jakande, enär tjänsten avsåg området för social forskning.[70] Sådan forskning ansågs röra ett ämne av betydelse för kommunen och utgjorde därför en kommunal angelägenhet (se nedan 2.5.2). Uppdelningen mellan stat och kommun är alltså inte på något sätt självklar, utom möjligen vad avser vissa områden, t ex försvarsmakten och utrikespolitiken (se nedan 2.5.3.2).

Det förekommer också att *tidigare kommunala uppgifter* överförs på staten. Så skedde genom en omfattande reform år 1965 avseende polis-, åklagar- och exekutionsväsendet[71] samt genom 1995 års reform avseende bostadstilläggen för pensionärer. Det kommunala bostadstillägget ansågs som orättvist, eftersom bidragen varierade starkt i de olika kommunerna.[72] Ett annat sentida exempel är 1993 års vårdreform, varigenom staten fick ett samlat huvudmannaskap för

[69] Se Riberdahl, Statens styrning s 105 och s 104. Se även Riberdahl, SvJT 1993 s 666 f och Marcusson s 30 f och s 33 f. Det kan tilläggas, att Riberdahls uppfattning hade stöd hos flera utskottsledamöter, som reserverade sig mot förslaget, se 1991/92 UbU 22 s 18 ff.

[70] Jfr Lindquist s 200.

[71] Se prop 1964:100 s 7 ff.

[72] SFS 1994:308. Se prop 1993/94:173 s 25 ff.

de särskilda vårdhemmen enligt LVM och LVU. Som ett tungt vägande skäl för reformen angavs, att den nödvändiga utbyggnaden inte hade genomförts. Det kan noteras, att ansvaret övergick från staten till kommunerna så sent som år 1982; vid denna tidpunkt uppgavs syftet vara att man bättre ville kunna tillgodose krav på bl a "flexibilitet och kontinuitet".[73] Det är uppenbarligen en svårbemästrad uppgift att förena krav på "erforderlig utbyggnad" med krav på "flexibilitet".

Det finns anledning att reflektera över den närmare innebörden av det statliga huvudmannaskapet avseende LVM och LVU. I SoL 23 a § intogs en uttrycklig föreskrift om att det är staten som skall tillgodose behovet av särskilda hem enligt LVM och LVU. I samband härmed inrättades en ny statlig myndighet, Statens Institutionsstyrelse, med uppgift att ansvara för drift och planering av hemmen. Det ankommer alltjämt på kommunens socialnämnd att ansöka hos länsrätten om att vård skall beredas (LVU 4 §) i särskilt ungdomshem, men Statens institutionsstyrelse "skall ... anvisa plats i sådant hem" (LVU 12 §). Länsrätten beslutar också om vård för missbrukare (LVM 5, 11 §§). Socialnämnden skall tillse att beslutet verkställs genom att plats ordnas i särskilt hem (LVM 12, 22 §§). Vad som bör uppmärksammas är, att kostnadsansvaret fortfarande åvilar kommunen, även om statliga anslag utgår till verksamheten. Av SoL 23 a § 3 st följer nämligen att avgift "får" tas ut av "den kommun som begärt placeringen."[74]

Frågan om "naturliga" kompetensområden behöver inte begränsas till de olika specialreglerade områdena utan kan också ses i ett större perspektiv, nämligen utifrån ramarna för kommunens kompetens enligt KomL. Å ena sidan finns specialreglerade åligganden, vilka kommunen ibland försöker undandra sig genom mer eller mindre diskutabla åtgärder och beslut. I dessa fall är det staten som genom lag har bestämt att kommunala medel skall tas i anspråk för verksamheten ifråga. Å andra sidan finns verksamheter som kommunen kan ha ett *eget intresse* att ombesörja eller understödja, men som kanske – helt eller delvis – anses falla utanför den kommunala kompetensen. Det kan gälla allt från politiskt betingade beslut om vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar (se t ex *RÅ 1985 2:79* och *RÅ 1991 ref 19*), trots att kommunen inte anses berättigad att lämna bidrag till enskild annat än med direkt stöd av lag (se nedan 2.5.3.4), till ett engagemang i näringspolitiska angelägenheter (se nedan 2.6).

Det förekommer att "riksintresset" skiljer sig från de kommunala intressena, varvid en intressekonflikt kan tänkas uppkomma mellan stat och kommun. Ett sådant område avser åtgärder ägnade att stimulera sysselsättningen, där det

[73] Se prop 1992/93:61 s 10, jfr Ds 1994:40 s 41 f.

[74] Se Norström-Thunved 92 f, 99 ff, 202 och s 286 f. Se även nedan 1.6.3.

också illustreras hur ansvaret successivt kan komma att förskjutas mellan stat och kommun Det anses i huvudsak utgöra en statlig angelägenhet att näringslivet får en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering, men sedan länge har godtagits, att kommuner lämnar individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Den kommunala åtgärden skall dock utgöra ett "allmänt intresse", som t ex att motverka rådande eller befarad arbetslöshet av viss betydande omfattning inom kommunen (se nedan 2.6.3).[75] Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) pekade på kommunernas "benägenhet" att i händelse av obalans mellan statliga och kommunala intressen ge företräde åt "sina egna intressen", t ex beträffande näringslivets lokalisering. Kompetensöverskridande beslut underlättas, förklarade kommittén, genom att kommunen inte riskerar annat än att beslutet eventuellt blir upphävt i en kommunalbesvärsprocess.[76] Denna "benägenhet" hos kommunen lär förstärkas av de krav – t o m på kompetensöverskridande beslut – som Riberdahl tillskriver så vitt skilda intressenter som "statliga verk, det lokala näringslivet, bankerna, de fackliga organisationerna och de kommuninnevånare som är berörda." Man kräver, förklarar Riberdahl, ett kommunalt engagemang "även om det strider mot kommunallagen".[77]

I samband med tillkomsten av 1991 års KomL ifrågasattes om inte den kommunala kompetensen inom detta område borde starkt begränsas, särskilt med hänsyn till de negativa effekter som kunde uppkomma genom olämpliga kommunala åtgärder. Kravet enligt KomL 2:8 på "synnerliga skäl" ansågs emellertid vara tillfyllest för att återspegla den restriktiva syn som numera ansågs råda.[78] En kort tid dessförinnan hade regeringen i proposition om näringspolitik för tillväxt understrukit betydelsen av den fortsatta strukturomvandlingen för rikets framtida ekonomiska resurser, och att den förekommande typen av "uppehållande företagsstöd" inte längre kunde anses lämplig.[79] Frågan om kommunalt ekonomiskt stöd till undvikande av arbetslöshet har härefter kommit att prövas i *RÅ 1993 ref 98,* vari hänvisades till dessa motivuttalanden och beslutet upphävdes (se nedan 2.6.3).

Det förefaller troligt att kommunerna även framgent kommer att vilja vidta åtgärder för att motverka och minska lokal arbetslöshet,[80] och att kommunala beslut sålunda kommer att kollidera med riksintressen beträffande sysselsättning och arbetslöshet. Att den statliga lokaliseringspolitiken inverkar på kompetensen framhölls visserligen med skärpa redan i *RÅ 1981 2:25*, som dock primärt avsåg

[75] Se prop 1990/91:117 s 34 f.
[76] Se SOU 1989:64 s 100 f.
[77] Se Riberdahl, FT 1986 s 117 f.
[78] Se 1990/91:KU38 s 21 ff och prop 1990/91:117 s 152 f. Se även prop 1993/94:140 s 27 ff och s 81 ff (om de statliga åtgärderna) samt prop 1994/95:161 s 13 f.
[79] Se prop 1990/91:87 s 5 f och s 30 ff. Jfr prop 1990/91:117 s 153.
[80] Jfr t ex SOU 1994:144 s 37.

frågan om att tillämpa ekonomiska sanktioner mot ett företag vars verksamhet skulle upphöra inom kommunen, men har efter ikraftträdandet av 1991 års KomL ytterligare markerats genom RegR:s ovan nämnda avgörande från år 1993. I den proposition om regionalpolitik som lades fram under våren 1995 angavs, att målen delvis måste omformuleras, bl a till följd av vårt EU-inträde och det statsfinansiella läget.[81] Behovet av lyhördhet för "lokala och regionala önskemål" påtalades, vilket antogs leda till ökad "ökad decentralisering av resurser, ansvar och befogenheter". Samtidigt betonades emellertid regionalpolitikens betydelse för en "jämn fördelning av välfärden" och en likvärdig standard i hela riket. En regional balans uppgavs främja den samhällsekonomiska tillväxten.[82] Det är m a o svårt att bilda sig en uppfattning om vilka *konkreta reformer* som är att vänta.

Frågan om kommunernas befogenheter avseende åtgärder som främjar sysselsättningen har tilldragit sig särskild uppmärksamhet ifråga om ungdomsarbetslösheten. Den ena reformen har avlöst den andra (ungdomslag, inskolningsplatser, ungdomspraktik m m)[83] men kommunerna har, som fastslogs i en departementspromemoria i ämnet, "inget [sic!] lagfäst grund för att kunna ta ansvar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar."[84] Enligt regeringens budgetförslag skall emellertid de statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna avseende ungdomar under 20 år i princip upphöra den 1 juli 1995,[85] varför kommunens *möjligheter* att vidta åtgärder ökar. Det bör dock tilläggas, att ett förslag om *skyldighet* för kommunen att ta ett ansvar för ungdomar under 20 år övervägs.[86]

Ett näraliggande exempel utgör ansvaret för glesbygdsstödet. Den 1 juli 1978 ändrades förordningen (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd så att sådant stöd kunde utgå till näringsidkare för att upprätthålla en godtagbar drivmedelsförsörning. I anledning härav uppkom frågan i *RÅ 1982 2:60* om kommunen framgent kunde bidra till kommunens näringsidkare. RegR framhöll, att avsikten med de nya bestämmelserna inte syntes vara, att staten skulle ha ett "exklusivt ansvar" för glesbygdsstödet, utan utrymme skulle också fortsättningsvis finnas för "kommunala insatser".[87] Frågan om den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tycks dock alltjämt vara olöst.

[81] Se prop 1994/95:161 s 9.
[82] Se a a s 13 ff.
[83] Se Ds 1995:12 s 11 f.
[84] Se a a s 19.
[85] Se prop 1994/95:100 Bil 11 s 69 ff.
[86] Se Ds 1995:12 s 41 ff. Betr frågan om ersättning från staten se a a s 46 f.
[87] Se Lindquist s 254 f samt även prop 1994/95:161 s 23 f om detta stöd i allmänhet. Vidare bör noteras, att förordningen ifråga upphävdes genom SFS 1980:877.

Ett beaktansvärt spörsmål – ehuru främst av politisk art – är hur långt staten är beredd att driva *kravet på "exklusivitet"* inom ovan omnämnda verksamhetsområden, samt – självfallet – även avseende andra områden som kan tänkas intressera kommuner. Statens krav på "exklusivitet" torde nämligen ha ett samband med förekomsten av domstols- och lagtrots. Som en jämförelse kan pekas på de problem som det olovliga byggandet ansågs förorsaka under 1970-talet. Problemen bedömdes som avsevärda och fick motivera en snabbt hopkommen, tillfällig lag med nya, drastiska sanktioner i avvaktan på den slutliga lösning som PBL förväntades utgöra. Mindre långtgående krav på statlig styrning skulle ha minskat behovet av nya sanktioner, men reflektioner av sådant slag synes inte ha förekommit, även om de – enligt min bedömning – skulle ha varit på sin plats.[88] På motsvarande sätt borde man – åtminstone som *ett alternativ* till en omfattande reglering med straffansvar, vite, tillsyn m m för kommuner och förtroendevalda – efterfråga om den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är rimlig och om detaljstyrningen – all decentralisering till trots – inte är för omfattande (jfr ovan 1.1).

Vill staten hålla fast vid en mer exklusiv beslutanderätt, torde man också få vara beredd att tillgripa erforderliga maktmedel. Det är emellertid tveksamt om kraven på "exklusivitet" kan upprätthållas t ex vad avser sysselsättningsstöd utan att mycket långtgående åtgärder, som ingriper djupt i den kommunala självstyrelsen, vidtas. Sådana förslag – i förhållandevis modest form – har hittills inte kunnat realiseras (se nedan 1.2), varför utsikterna för genomförandet av mer drastiska åtgärder framstår som tämligen svaga. Beträffande jämförelsen med olovligt byggande kan tilläggas, att kraven på bygglov successivt har minskat. En bärande tanke härvidlag har varit, att den lagreglerade tillståndsplikten skall inskränkas till ett minimun och att kommunerna skall ges möjlighet att lokalt utöka kraven på tillstånd.[89]

Som ovan framgått, finns vissa uttalanden i 1994/95 års kompletteringsproposition som torde kunna tolkas som ett steg mot att acceptera en mer generell lokal anpassning. En än bredare ansats vore måhända önskvärd. Det är kanske, som Riberdahl tidigare har föreslagit, dags att *ompröva* uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun från ett "mer *principiellt självstyrelseperspektiv*" (förf:s kurs). Riberdahl anser att man skall skilja på obligatorisk verksamhet med självstyrelseinslag och obligatorisk verksamhet utan sådana inslag. För den sistnämnda typen av verksamhet förordas ett system där staten har "det yttersta ansvaret", men där kommunerna frivilligt får ta på sig uppgifter mot att

[88] Se Warnling-Nerep s 128 ff samt även JT 1992-93 s 957 ff.

[89] SFS 1994:852. Se SOU 1993:94 s 126 ff, 159 ff, 166 ff, 176 ff och s 206 f och prop 1993/94:178 s 47 ff och s 55 ff. Se även SFS 1994:1576 och prop 1994/95:106 betr ändrad tid för ikraftträdande (1 juli 1995).

kostnaderna till fullo täcks.[90] På motsvarande sätt skulle en omprövning av uppgiftsfördelningen kunna åstadkommas utanför området för kommunens obligatoriska verksamhet, även om en sådan åtgärd måhända framstår som mindre angelägen än den förstnämnda.

Att åstadkomma ett system där de kommunala uppgifterna delas in i obligatorisk verksamhet med eller utan inslag av kommunal självstyrelse torde emellertid innefatta avsevärda svårigheter, inte minst vad gäller klassificeringen av den kommunala verksamheten (se nedan 2.3.1). Som exempel kan åter anges skolverksamheten, vilken – som ovan framgått – är obligatorisk för kommunen. Frågan om det förekommer "självstyrelseinslag" tål att diskutera, även om Riberdahl menar att så är fallet. Skolverksamheten har tidigare ansetts vara ett av de mer detaljreglerade områdena, och även om regleringen successivt har minskat finns alltjämt en mängd detaljregler som innefattar olika krav på kommunen.[91] När det gäller kommunmedlemmarnas möjligheter att hävda dessa krav framträder emellertid en annan aspekt. Till belysning härav kan pekas på *KRNS 9618-1993*,[92] där bakgrunden var följande:

> En kommundelsnämnd hade beslutat att inom en viss kommundel (Gottsunda i Uppsala kommun) skära ned verksamheten inom såväl skolan som barnomsorgen och skolbarnomsorgen. Ett antal föräldrar – tillika kommunmedlemmar – överklagade beslutet och påstod att det stod i strid med KomL, SoL och SkolL.

Vad beträffar neddragningen inom skolan gjordes gällande i besvärsärendet, att det kommunala beslutet, som innebar en lägre lärartäthet än i jämförbara skolor, stod i strid dels med kravet på likställighet enligt KomL 2:2, dels med kravet enligt SkolL 1:2 på "lika" tillgång till "likvärdig" skola. Beträffande det senare påstående fastslog kammarrätten – med hänvisning till SkolL:s förarbeten – att kravet väsentligen fick anses innebära, att skolgång måste anordnas och att kvaliteten främst garanteras av en för riket gemensam läroplan.[93] Det överklagade beslutet ansågs således inte strida mot SkolL 1:2 och inte heller mot KomL 2:2, eftersom någon "obehörig" särbehandling inte kunde anses ha förekommit.[94]

Skall skolverksamheten enligt Riberdahls resonemang anses ha ett *tillräckligt "självstyrelseinslag"* för att motivera att kommunen skall bära ansvaret för densamma, eller ska det huvudsakliga ansvaret istället bäras av staten? Svaret på frågan är ytterst avhängigt av hur man definierar den kommunala själv-

[90] Se Riberdahl, Statens styrning s 111.
[91] Se Marcusson s 104 och 108 f.
[92] RegR 940606 mål 3266-1994 rotel 29.
[93] Se prop 1990/91:18 s 27 f.
[94] Betr likställighetsprincipen se vidare nedan 2.5.4.1.

styrelsen (se nedan 2.7). På motsvarande sätt kan efterfrågas om kommunens ansvar enligt olika s k rättighetslagar – t ex SoL (främst SoL 6 §) och LSS – är styrt i så hög grad att det kan anses motivera att staten övertar ansvaret. Frågorna är förvisso intressanta och förtjänar att närmare utredas, särskilt som en ökad konflikt kan förutses mellan stat och kommun i den mån utvecklingen fortskrider som hitintills (se nedan 1.6).

Även Lokaldemokratikommittén pekade på nödvändigheten av nytänkande i detta avseenden och behovet av nya former för att lösa tvister mellan stat och kommun. Vidare anfördes, att i den mån staten ytterligare önskar "detaljstyra" den kommunala verksamheten genom t ex rättighetslagar, bör staten "ta de ekonomiska konsekvenserna av sin politik". Det finns enligt kommittén en "yttersta gräns", bortom vilken det ur självstyrelsesynpunkt inte är rimligt att kommunen bedriver verksamheten, utan då det är bättre att den bedrivs av staten utan kommunal inblandning.[95] Kommittén fann vidare, att den "framtida balansen mellan statlig reglering och lokal autonomi" var svårbedömd. Statsmakternas ställningstagande vad avser "s.k. rättighetslagstiftning" och ökad individuell frihet att välja skola, läkare etc uppgavs komma att bestämma "gränserna för kommunernas ... självbestämmande."[96] På motsvarande sätt resonerades i den efterföljande departementspromemorian. Tanken på vite i samband med förvaltningsbesvär avvisades för närvarande; först borde "ansvarsförhållandet" mellan stat och kommun klarläggas i vad avser att "garantera medborgarnas sociala rättigheter".[97]

Frågor av angivet slag togs också upp i den ovan omnämnda – som "fritt debattinlägg" betecknade – departementspromemorian, där det förordades att en "tydligare ansvarsfördelning" skulle åstadkommas. Den kommunala verksamheten föreslogs bli indelad i två sektorer, varav den ena skulle vara en "fri sektor", där den kommunala självstyrelsen skulle "ges fullt spelrum" och kommunerna få "fullt ut behärska både skatteinkomster och prioriteringar." Någon inkomstutjämning ansågs inte böra förekomma inom denna sektor. Inom den andra sektorn, d v s den "obligatoriska sektorn", kunde enligt promemorian "varken i utgångsläget eller om förslaget genomförs någon egentlig kommunal självstyrelse anses gälla." Begreppet "kommunal självstyrelse" föreslogs här ersättas med "kommunal självförvaltning." Inom detta området dominerade krav på "rättvisa" och "likvärdighet" och staten angavs böra "svara för avvägningen mellan ambition och resurser." Vidare uppgavs, att staten inom denna sektor bör "ange *de nationella uppdragen* samt ansvara för finansieringen av den grundläggande servicen". I syfte att möjliggöra detta finansieringsansvar

[95] Se SOU 1993:90 s 78 och s 137.
[96] Se a a s 88.
[97] Se Ds 1995:27 s 41.

presenterades ett förslag om skatteväxling från kommun till stat motsvarande den obligatoriska verksamhetens andel.[98] I Ds 1995:27 hänvisades f ö till dessa överväganden i det att behovet av en översyn påtalades.[99]

Det får anses falla utom ramen för denna framställning att närmare utvärdera konsekvenserna av de sålunda framförda förslagen om en framtida ansvarsfördelning mellan stat och kommun, men det kan noteras, att de invändningar som ovan har anförts beträffande Riberdahls förslag i princip kan resas även beträffande promemorieförslaget. I detta förslag hänvisades till Strukturkostnadsutredningens (SOU 1993:53) avgränsning av frivillig kommunal verksamhet kontra obligatorisk sådan, men gränsdragningen betecknades som "inte helt invändningsfri". Den del av verksamheten som enligt Strukturkostnadsutredningen var obligatorisk, men som enligt departementspromemorian istället borde uppfattas som frivillig, angavs emellertid utgöra en "relativt begränsad andel av de kommunala utgifterna."[100]

Svårigheter att dra några exakta gränser mellan olika verksamhetsområden bör självklart inte få utgöra ett hinder för de reformer som kan anses erforderliga. En annan sak är att förslaget i departementspromemorian Ds 1994:40 måhända är politiskt svårt att genomföra. Förslaget innefattade nämligen att finansieringsansvaret för den s k fria sektorn *helt* skulle överlåtas till kommunerna, varvid skillnaderna i skattekraft skulle tillåtas slå igenom. Därigenom skulle en "positiv effekt" uppnås genom att kommunerna får "ekonomiska incitament att öka sina skatteunderlag, t ex genom att via god service stimulera sysselsättningen i den egna kommunen."[101]

1.1.2 Finansieringen av kommunal verksamhet

Ett ansvar för kommunen att ombesörja en viss verksamhet innefattar normalt också ett ansvar för finansieringen av verksamheten, även om, som ovan framgått (se 1.1.1), synpunkter har framförts om att staten *borde* ta ett större ansvar för finansieringen av sådan verksamhet som kommunen åläggs att utföra. Kommunens främsta inkomstkällor är kommunalskatten, avgifter för olika kommunala prestationer och statsbidrag. Vid sidan av dessa finansieringsmedel finns även s k skatteväxling, som kan förekomma mellan kommuner och landsting, och skatteutjämningsbidrag mellan kommunerna.[102] De senaste decenniernas reformer avseende bl a statsbidrag har åstadkommit en utjämning av

[98] Se Ds 1994:40 s 10 och s 44 ff.
[99] Se Ds 1995:27 s 42 f.
[100] Se a a s 40 f och SOU 1993:53 s 20. Se även nedan 2.3.1.
[101] Se Ds 1994:40 s 45.
[102] Se Strömberg s 42 f, Bohlin s 139, Lindquist s 98 ff och även Paulsson m fl s 283 f.

skattekraften (se nedan 3.4.2). Det bidrag som utgår enligt lagen (1992:670) om statliga utjämningsbidrag fungerar som ett slags generellt statsbidrag till den kommunala verksamheten. Betydelsen av kommunens eget skatteunderlag för kommunens faktiska inkomster har härigenom stegvis minskat. Det innebär konkret – vilket påtalades i socialdepartementets ovan omnämnda promemoria – att staten numera tillskjuter "för 283 av landets 286 kommuner ... vad som saknas för att alla kommuner skall få i stort setta samma skatteunderlag."[103] Det kan tilläggas, att förslag om en mycket långtgående utjämning av kostnader och intäkter genom ett "självfinansierande" och "inomkommunalt" system för fördelning av kommunalskatt har presenterats. Reformen var avsedd att genomföras den 1 januari 1996, men kommer sannolikt att fördröjas (se nedan 2.7.4.2).

Vid sidan av skatter och statsbidrag är avgifter en viktig finansieringskälla för kommunen. Den *kommunala avgiftsmakten* är komplex och skall endast beröras helt kortfattat,[104] närmast för att visa, att ett *ökat avgiftsuttag* inte är någon generell lösning på problemet med bristfälliga kommunala resurser. Avgifter som anses utgöra s k betungande offentligrättsliga avgifter kräver lagstöd enligt RF 8:3, medan s k rent frivilliga avgifter länge hade sin egentliga grund i den allmänna kompetensregeln. I KomL 8:3 a fastslås dock numera uttryckligen, att kommunen har en möjlighet – dock ingen skyldighet – att ta ut avgift för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller inom den sektor som regleras av KomL.[105]

Inom området för den specialreglerade kommunala verksamheten får enligt KomL 8:3 a 2 st avgift uttas för en viss prestation endast om "det är särskilt föreskrivet" (jfr RF 8:3 och 8:5). Utgångspunkten är, att s k obligatorisk kommunal verksamhet skall skattefinansieras (se t ex *RÅ 1959 ref 38)* och sålunda kan avgift, som ovan framgått, inte uttas för den kommunala skolverksamheten (se 1.1.1). Exempel på särskilt föreskrivna avgifter är renhållningsavgifter (RenhL 15-17 §§) och avgifter för sotning och brandsyn (RTL 18 §). Ibland stadgas att avgift *inte får* uttas för en viss prestation, t ex SoL 34 § avseende stöd- och hjälpinsatser "av behandlingskaraktär" (se t ex *RÅ 1985 2:39*), SoL 35 § 2 st (jfr SoL 14 §) i den del förskoleverksamhet avser obligatorisk förskola för sexåringar (se t ex *RÅ 1981 2:55*),[106] eller enligt LSS 22 § för andra insatser än sådana där det är särskilt angivet att avgift får uttas med stöd av LSS 18-20 §§. Beträffande tillämpningen av OmsL, som ersattes av LSS, kan hänvisas till *JO 1992/93 s 432*, där JO uttalade sig om "högsta tillåtna avgift" för kost och logi i gruppbostad (se även *RÅ 1993 ref 46*).

[103] Se Ds 1994:40 s 43.

[104] Betr avgiftsmakten se Bohlin s 137-157 och även Kommunala avgifter s 71-113.

[105] SFS 1994:690. Se prop 1993/94:188 s 78 ff.

[106] Rättsfallet avsåg dock lag 1976:381 om barnomsorg. Se även Bohlin s 143.

Kommunala avgifter kan även ha en avtalsmässig grund, som t ex är fallet beträffande avgifter för elektricitet. Frågan om vad som egentligen avses med ett avtal och privaträttsliga ersättningar är dock inte alldeles enkel att besvara (se t ex *RÅ 1968 ref 69*, avseende en hamnavgift, och *KRSU 1549-1982*, avseende avgift för väghållning)[107]. JO uteslöt inte – *JO 1993/94 s 425* – att en s k extra fiskeavgift, vilken enligt min bedömning inte utgjorde annat än en sanktionsavgift,[108] kunde ha en avtalsmässig grund. JO, som inte föreföll att närmare uppmärksamma den konstitutionella frågeställningen, fann – utifrån ett rent civilrättsligt perspektiv – att det kunde föreligga ett "rättsligt utrymme för systemet" (s 429). Jag har tidigare kritiserat JO i förevarande avseende och anfört dels att lagstöd erfordras för beslut om kommunala sanktionsavgifter, dels att en kommunal nämnd inte kan besluta om att införa kommunala avgifter.[109]

Kommunala avgifter utgår enligt *taxor* som beslutas av fullmäktige. En kommunal nämnd har alltså ingen befogenhet att besluta om uttag av avgifter, utan härför förutsätts ett fullmäktigebeslut (jfr *RÅ 1994 ref 72*).[110] Sålunda fastslog JO – *JO 1989/90 s 392* – att en av fullmäktige antagen taxa utgjorde förutsättning för ett avgiftsuttag. I det granskade fallet hade en byggnadsnämnd begärt avgift för att utlämna allmänna handlingar; åtgärden stod för övrigt i strid med kravet på avgiftsfrihet enligt TF 2:12 (*RÅ 1985 2:9*). Vid taxesättningen måste hänsyn tas till de kommunalrättsliga principerna om likställighet och självkostnad (se nedan 2.5.4.1-2). Sammanfattningsvis kan slås fast, att kommunens möjligheter att finansiera den kommunala verksamheten genom avgifter är tämligen strikt reglerad, även beträffande avgifter inom den sektor som enbart regleras av KomL. Det ovan berörda problemet med bristfälliga kommunala resurser kan alltså inte lösas genom några generella och drastiska höjningar av olika kommunala avgifter.

De föreliggande resursproblemen torde i hög grad ha bidragit till att intresset för den s k *finansieringsprincipen* accentuerats. Principen innebär, enkelt uttryckt, att det skall finnas en korrespondens mellan kommunens resurser och de uppgifter som kommunen åläggs att utföra. Finansieringsprincipen har särskilt kommit att diskuteras i samband med det nya statsbidragssystemet, men även i anslutning till s k rättighetslagstiftning (se nedan 1.6). Idén med principen är, att kommunalekonomiska beslut bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen och för kommuner och landsting. En kommun bör således inte åläggas nya uppgifter utan att samtidigt ges möjlighet att finansiera

[107] Se Bohlin s 144 och även Kommunala avgifter s 146 f.

[108] Betr skillnaden mellan sanktionsavgifter och s k prestationsavgifter se Strömberg, Normgivningsmakten s 74-77, Bohlin, Kommunala avgifter s 38 och Warnling-Nerep s 64 f.

[109] Se Warnling-Nerep, FT 1994 s 83-101. Betr kravet på lagstöd se nedan 5.1.1.

[110] Se Bohlin s 143. Jfr dock prop 1993/94:188 s 79 där regeringen uttryckte sig lite vagt: Det "normala" bör vara att avgifterna eller "åtminstone grunderna för avgifterna" bestäms av fullmäktige.

dem på annat sätt än genom höjd kommunalskatt. Principen grundas på frivillighet och har således inte – i vart fall inte än – kommit till uttryck i någon författning.[111]

Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98) angav att principen var av "central betydelse" för att åstadkomma mer stabila och långsiktiga förutsättningar för planering av den kommunala sektorn. Med tanke på vikten av att principen tillämpas på ett konsekvent sätt förordade kommittén, att den skulle lagfästas, även om lagar som riktar sig till lagstiftaren är ovanliga. Kommittén anförde också, närmast som en vägledande princip, att företrädare för kommunerna och staten borde förhandla om fördelningen av kostnader och uppgifter innan slutliga beslut fattas om en ny reform.[112] Departementschefen instämde i stort sett i kommitténs bedömning av betydelsen av principens upprätthållande, men fann det inte motiverat att uttryckligen lagfästa densamma.[113] Riksdagen tog inte uttryckligen ställning till principen, men finansutskottet uttalade, att man ville understryka vad som hade anförts i propositionen.[114]

I 1993/94 års kompletteringsproposition uppgavs dels att finansieringsprincipen hade tillämpats "vid flera tillfällen" beträffande beslut som direkt påverkat kommunernas verksamhetskostnader, dels att tillämpningen inte hade varit problemfri.[115] Svårigheterna föranledde finansutskottet att uttrycka osäkerhet om principens egentliga innebörd och påtala behovet av ett klargörande.[116] Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144) noterade förekomsten av principen och angav, att den "skall tillämpas om staten vill ge kommuner och landsting nya uppgifter". Beredningen föreslog, att beträffande sådana förändringar av kommunernas verksamhet som "regleras enligt finansieringsprincipen" skulle ske en reglering dels genom en förändring av bidragsramen motsvarande beräknad förändring av kostnaderna, dels genom en justering av kostnadsutjämningen.[117]

I ett särskilt yttrande (Rudebeck och Tingvall) hänvisades till Kommunalekonomiska kommitténs uttalanden och förslag till lagreglering, och uttalades tämligen skarp kritik vad avsåg finansieringsprincipens tillämpning. Staten uppgavs inte ha följt kommitténs uttalanden och eventuella överläggningar påstods istället ha förekommit mellan finansdepartementet och övriga departement. Den uttalade avsikten angavs ha varit, att "alla förändringar i beskattningsregler och ansvar" skall regleras så att det ekonomiska utfallet

[111] Se SOU 1991:98 s 101 ff och även Riberdahl FT 1993 s 161.
[112] Se SOU 1991:98 s 101.
[113] Se prop 1991/92:150 s 24 f.
[114] Se 1991/92:FiU29 s 22 ff.
[115] Se prop 1993/94:150 Bil 7 s 30 och s 32.
[116] Se 1993/94:FiU2 s 4.
[117] Se SOU 1994:144 s 113.

mellan stat och kommun inte påverkas.[118] Kritiken må ha sitt berättigande, men det finns skäl att erinra t ex om de överläggningar som förekom med Svenska Kommunförbundet i samband med 1995 års reformering av civilförsvarslagstiftningen,[119] liksom om kravet enligt 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning, att RFV skall höra Svenska Kommunförbundet angående fastställande av timbelopp för assistansersättning.[120]

Regeringen anförde vidare i 1993/94 års kompletteringsproposition, att det visserligen var för tidigt att "slå fast vilka riktlinjer som bör gälla i fortsättningen", men vissa "förtydliganden och förändringar" ansågs dock kunna göras beträffande finansieringsprincipens fortsatta tillämpning. Samtidigt betonades, att några principiella avsteg från finansieringsprincipens "ursprungliga avsikt" eller hittillsvarande tillämpning inte avsågs. Regeringen framhöll, att det i realiteten endast finns en situation där finansieringsprincipen skall tillämpas, nämligen när "bindande" och "direkta" statliga beslut leder till förändrade kostnader för kommunen. Enligt förslaget skulle indirekta effekter på skatteunderlaget genom ändringar i skattesystemet inte beaktas och felbedömningar skulle inte rättas i efterhand.[121] Finansutskottet fann härvid, att uttalandena var ägnade att "klargöra och förtydliga tillämpningen" och sålunda antogs de kunna "underlätta den fortsatta dialogen mellan staten och kommunsektorn".[122]

Det kan knappast uteslutas att kommunerna, som i praktiken redan har fått bära ansvaret för ofinansierade statliga reformer, senast t ex avseende 1995 års regler om obligatorisk barnomsorg (se nedan 1.5.1), åläggs bära ytterligare bördor med tanke på osäkerheten om finansierinsprincipens tillämpning. De "förtydliganden" som ovan anmärkts är knappast ägnade att dämpa den oro som olika företrädare för kommunerna har gett uttryck för. I detta avseende finns skäl att hänvisa till den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse och dess krav på balans mellan kommunala resurser och statliga åligganden (se nedan 2.7.3). I det ovan omnämnda särskilda yttrandet (Rudebeck och Tingvall) pekades också på det oroande förhållandet att det finns en tendens att överskatta kommunernas vinster i samband med att staten övertar uppgifter och att underskatta kommunernas kostnader, när det föranstaltas om nya åligganden. Resultatet blir med all sannolikhet en allt suddigare "rollfördelning" mellan stat och kommun och där sambanden mellan kommunala beslut och utgiftsförändringar blir allt otydligare för kommunmedlemmarna. Det offentliga utgiftstrycket ökar,

[118] Se a a s 150.
[119] Se prop 1994/95:7 s 61 f.
[120] Jfr prop 1992/93:159 s 158-162 och även s 233, där det förutsätts årliga överläggningar.
[121] Se prop 1993/94:150 Bil 7 s 33 f.
[122] Se 1993/94:FiU19 s 18.

konkluderades i yttrandet, "utan att någon politisk instans tar ansvar."[123] En sådan utveckling framstår som särskilt bekymmersam när en tydligare rollfördelning, som ovan framförts, framstår som angelägen.

I 1994/95 års kompletteringsproposition diskuterades möjligheten till ett större ekonomiskt ansvarstagande – och därmed sammanhängande frihet att lokalt bestämma över verksamheten – för kommunerna (se ovan 1.1). Regeringen avgav även ett "löfte" om stor restriktivitet vad avser förslag som kan höja kommunernas kostnader. Om sådana förslag trots allt skulle komma att aktualiseras, t ex genom att ansvaret för en verksamhet överflyttas från staten till kommunerna, underströks att finansieringsprincipen "*skall* ... tillämpas för att neutralisera kostnadseffekterna". Vidare förutsattes, för den händelse överflyttningen skulle innebära "en utökning av ambitionsnivån", att kostnadsökningen skulle "*finansieras fullt ut* genom andra regeländringar" (förf:s kurs).[124] Det är svårt att tolka dessa uttalanden som annat än en uppstramning av vad som tidigare har ansetts gälla.

1.2 Behandlingen av frågan om åtgärder mot trotsande kommuner

Frågan om behovet av någon form av ansvar för kommunala beslut kom att uppmärksammas i skilda sammanhang under mitten av 1980-talet. Vid denna tidpunkt redovisade JO och JK ett antal fall, där kommuner och landsting i olika avseenden hade förfarit på ett enligt JO:s eller JK:s mening oacceptabelt sätt, och det framhölls, att statsmakterna borde vidta åtgärder för att förebygga ytterligare överträdelser av angivet slag (se nedan 1.4). Dessa framställningar rönte stort intresse såväl i den allmänna debatten som inom regeringen och riksdagen. I flera riksdagsmotioner och interpellationer påtalades behovet av åtgärder mot kommuner som sålunda trotsade lagar och domar.[125]

Den 2 september 1986 tillsatte regeringen en utredning, *Kommunalansvarsutredningen*, med uppgift att "förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål."[126] Utredningen, som överlämnade sitt betänkande –

[123] Se SOU 1994:144 s 150.

[124] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 11.

[125] Se SOU 1989:64 s 13, 17 ff och 91 f samt SOU 1993:109 s 23. Betr motionerna se uppräkningen i SOU 1989:64 s 22 ff samt även t ex motion 1990/91:K49, 51, 55, 205, 316.

[126] Se SOU 1989:64 s 3 och s 9.

Kommunalbot *(SOU 1989:64)* – till regeringen i september 1989, fann, att spelrummet "mellan den kommunala verkligheten och lagen" stundom var alltför stort, samt att det befintliga sanktionssystemet inte var tillräckligt effektivt.[127] I betänkandet föreslogs att regler om en ny sanktion, *kommunalbot*, skulle införas. Boten skulle utgå inom intervallen 100.000 kr - 10.000.000 kr och utgöra en mot själva kommunen eller landstingskommunen riktad generell ekonomisk påföljd för grova lagöverträdelser och för överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud. Frågor om åläggande av kommunalbot skulle prövas av kammarrätten efter ansökan av JO (se nedan 6.1.1).[128]

Flertalet remissinstanser var kritiska – t o m mycket kritiska – till förslaget om kommunalbot och tog avstånd från detsamma, ehuru man samtidigt pekade på behovet av mera verkningsfulla sanktionsregler.[129] Kritiken tog främst sikte på att förslaget ansågs inkräkta på den kommunala självstyrelsen, bl a såtillvida att JO, d v s riksdagens ombudsman, skulle ges befogenhet att ingripa mot fullmäktigebeslut. Även det förhållandet att boten i realiteten skulle komma att drabba kommunens medlemmar istället för dess politiker kritiserades.[130] Till betänkandet fogades inte mindre än tre särskilda yttranden. Två av de sakkunniga, Sahlin och Torngren, betecknade förslaget som alltför långtgående. Varje åsidosättande av en kommuns eller landstingskommuns befogenheter och skyldigheter skulle kunna bli föremål för kommunalbot. Såtillvida ansågs förslaget utgöra "ett omfattande nytt inslag av statskontroll över kommunal och landstingskommunal verksamhet". En sådan kontroll fick anses strida mot det senaste decenniets ambitioner att öka den kommunala självständigheten.[131]

Betänkandet om kommunalbot resulterade inte i något slutligt lagförslag, men de grundläggande frågeställningarna blev föremål för riksdagens och regeringens fortsatta intresse. Vid riksdagens behandling av propositionen om en ny kommunallag år 1990/91 väcktes flera motioner i detta ämne.[132] Motionerna behandlades i konstitutionsutskottet och i propositionen angavs, att frågorna om kommunernas och landstingens ansvar var föremål för vidare beredning inom civildepartementet.[133]

Den 13 februari 1992 tillsattes en ny utredning – *Lokaldemokratikommittén* – med uppgift att utreda frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala demokratin i ett vidsträckt perspektiv. Inom ramen för denna utredning aktuali-

[127] Se a a s 9.
[128] Se a a s 121 ff, jfr SOU 1993:109 s 23 f.
[129] Se Ds 1990:62 s 3 och s 25, Dir 1992:12 s 7 och även Ds 1995:27 s 16.
[130] Se Ds 1990:62 t ex s 2, 22. Betr detta problem se vidare nedan inledningen kap 5 och även 6.1.1.
[131] Se SOU 1993:109 s 133 f, s 135 och s 137.
[132] Se Dir 1992:12 s 7.
[133] Se prop 1990/91:117 s 61 samt KU 1990/91:38 s 90 ff.

serades ånyo frågan om olika former av ansvar för kommunala beslut. I direktiven (1992:12) hänvisades till några särskilt uppmärksammade fall av domstols- och lagtrots, varvid det slogs fast, att kommittén borde slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som möjliggör att komma till rätta med överträdelser av angivet slag. Kommittén uppgavs därvid böra överväga bl a möjligheten att införa ett personligt ansvar och att vidga JO:s talerätt på det kommunala området.[134]

I delbetänkandet angående förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots *(SOU 1993:109)*, som överlämnades till regeringen i december 1993, angav utredningen, att deras uppdrag sammanföll "i stort med den tidigare Kommunalansvarsutredningens." Till skillnad från tidigare direktiv innefattade Lokaldemokratikommitténs uppdrag emellertid även att finna åtgärder som kunde motverka att kommuner och landsting underlåter att verkställa domar, enligt vilka enskilda tillerkänns olika sociala rättigheter, samt sätter sig över "tvingande lagregler av offentligrättslig natur."[135]

Kommitténs överväganden och förslag kommer att presenteras mer detaljerat nedan (se 6.2), men här kan – i all korthet – anges följande. Kommittén framhöll att domstols- och lagtrots "givetvis inte kan accepteras" och att åtgärder som "motverkar eller förhindrar sådana överträdelser" därför måste övervägas.[136] Ett behov av åtgärder befanns sålunda föreligga, men det ansågs göra sig gällande med varierande styrka i olika fall. Som en målsättning uttalades, att reaktionen måste anpassas till hur allvarlig överträdelsen bedömdes vara, vilket krav det hårt kritiserade förslaget om kommunalbot icke ansågs uppfylla.[137] Vidare anfördes att, å ena sidan, måste erfordras att reaktionen effektivt motverkar de aktuella överträdelserna, men reaktionen får, å andra sidan, "inte vara mer ingripande än nödvändigt." Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen förordades, att sådana lösningar borde eftersträvas "som innebär att kommunerna och landstingen själva måste vidta åtgärder som motverkar domstolstrots och lagtrots."[138] Det är mot bakgrund av dessa utgångspunkter som kommitténs konkreta förslag måste ses.

Kommitténs främsta förslag till åtgärder var att låta *kommunens revisorer* granska lagligheten i verksamheten inom nämnderna och att ge nämnderna en lagstadgad rätt att vägra verkställa fullmäktigebeslut, som har överklagats eller som är "uppenbart olagliga". Beträffande vissa former av domstolstrots föreslogs, att dessa åtgärder skulle kompletteras med ett personligt vitesansvar.

[134] Se Dir 1992:12 s 7 f.
[135] Se SOU 1993:109 s 25. Se även nedan 6.2.2.2.
[136] Se a a s 67.
[137] Se t ex SOU 1989:64 s 133 och Ds 1990:62 s 10 ff.
[138] Se SOU 1993:109 s 59 f.

Härutöver föreslogs att länsstyrelsen skulle ges befogenhet att sätta ut vite direkt mot kommunen vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär inom området för de s k sociala rättighetslagarna.[139]

Lokaldemokratikommittén försökte i hög grad att undgå den kritik som det tidigare betänkandet om Kommunalbot fick vidkännas; såväl de upprepade hänvisningarna till den kommunala självstyrelsen[140] som de avgivna förslagens innehåll är ägnade att förmedla detta intryck. Att hitta acceptabla lösningar – i synnerhet mer generella sådana – på de föreliggande problemen är emellertid ingen enkel uppgift. Hänsyn måste, å ena sidan, tas till den för vårt statsskick fundamentala principen om kommunal självstyrelse (RF 1:7), men, å andra sidan, måste självklart krävas – även av självständiga kommuner – att legalitetsprincipen (RF 1:1 3 st) respekteras.

Problematiken illustreras väl av den debatt som har förevarit på "Brännpunkt" i Svenska Dagbladet. En första skribent – Wallenberg – uttryckte oro för att den kommunala självstyrelsen håller på att urholkas genom den statliga styrning som förekommer av kommunal verksamhet. Carle, som gick i svaromål, uppgav som sin ståndpunkt, att kommunerna självklart måste följa lagarna: Om lagstiftaren anser att rättstillämpningen är felaktig får lagarna ändras. Wallenberg replikerade med att hänvisa till de "ofrånkomliga motsättningarna". Självfallet skall kommuner *följa* lagen och domstolar skall *tillämpa* lagen, men, tillade Wallenberg, "[h]uvudfrågan är en annan": Två goda ting, principen om kommunal självstyrelse och respekten för lagar och domstolar, har kommit att ställas emot varandra.[141] Vidare kan noteras, att i Ds 1995:27 hänvisades till att det utifrån en "rättsstatlig utgångspunkt" är oacceptabelt att offentliga organ inte följer lagar och domar. Samtidigt påtalades, att en underlåtenhet att ingripa mot "dessa mer grava förseelser" på sikt kunde befaras "undergräva den allmänna tilltron till domstolarna och därmed utgöra ett hot mot rättsordningen."[142]

I denna s k hotbild är jag visserligen beredd att instämma, men problemen får inte bedömas isolerade. Kravet på respekt för legalitetsprincen förutsätter kanske en större respekt från lagstiftarens sida för den kommunala verksamheten i stort, d v s hänsyn bör tas till lokala förhållanden, befintliga resurser, finansieringen av beslutade reformer etc. Som ovan framgått, kan en viss tendens till ett sådant synsätt skönjas i 1994/95 års kompletteringsproposition (se ovan 1.1.2), men det återstår att se vad dessa uttalanden har för

[139] Se a a s 10 f.

[140] Se a a t ex s 25, 59, 67, 96.

[141] Se SvD 25 mars 1995 s 4, 2 april 1995 s 6 och 2 maj 1995 s 4 (Jan Wallenberg resp Jan Carle).

[142] Se Ds 1995:27 s 19 och s 20. Se även nedan 6.3.1.

konkret betydelse. Att åstadkomma en *rimlig balans* i de åtgärder som genomförs innefattar avsevärda svårigheter. Lokaldemokratikommiténs förslag, som i huvudsak innebar att kommunerna skulle "åläggas" att genom den kommunala revisionen vidta åtgärder mot sitt eget trots,[143] kan sägas i alltför hög grad beakta principen om en kommunal självstyrelse, särskilt som en väsentlig del av problemen med domstols- och lagtrots är att befintliga "åliggan-den" inte efterlevs. Mot bakgrund härav framstår det inte som särskilt genomtänkt att föranstalta om *nya kommunala åligganden*, som syftar till en form av intern rättelse.

Delbetänkandet har blivit föremål för remissbehandling, varvid – efter en ytterst "schematisk" uppdelning – majoriteten av remissinstanserna, närmare bestämt 27 av 47 remissinstanser, antingen har avstyrkt eller varit tveksamma till flertalet av förslagen. Två instanser yttrade sig endast i mindre, avgränsade frågor. Övriga 18 remissinstanser antingen tillstyrkte förslagen – eller såg åtminstone i huvudsak positivt på dem – eller hade inget att erinra emot huvuddelen av förslagen. En skiljelinje kan iakttas mellan statliga myndigheter och organisationer som företräder de handikappade, vilka accepterade förslagen men möjligen ansåg att de inte var tillräckliga, och kommunerna, som menade att förslagen var alltför långtgående.[144]

Sålunda hälsades betänkandet rent allmänt med tillfredsställelse av t ex JO, som menade att det framstod som ett "betydelsefullt steg framåt" och JK, som pekade på legalitetsprincipen (RF 1:1) som en "självklar utgångspunkt" och framställde det kommunala trotset som ett "hot mot rättsordningen".[145] Mot-svarande bedömning gjorde Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, som också hänvisade till bl a RF 1:1, ehuru kommittén i vissa avseenden ansågs ha gjort "ett väl stort nummer av den kommunala självstyrelsen och själv-bestämmanderätten."[146] Statens Handikappråd, å sin sida, menade att förslagen var otillräckliga och inte säkerställer legalitetsprincipen.[147] De Handikappades Riksförbund pekade på den "ogripbara gråzon" till vilken det "tysta lagtrotset kanaliseras" och fann det otillfredsställande att förslagen knappast skulle innebära någon förändring härvidlag.[148]

Svenska Kommunförbundet, som menade att det är sällsynt med "medvetet" domstols- och lagtrots, hänvisade till dagens komplicerade lagstiftning som det övergripande problemet. Varken kommunen eller någon annan befanns kunna

[143] Jfr SOU 1993:109 s 66 och vidare nedan 6.3.
[144] Se Ds 1994:103 s 4 f och s 5-25. Se även Ds 1995:27 s 7 och s 16-44 i angivna delar.
[145] Se Ds 1994:103 s 5.
[146] Se a a s 8.
[147] Se a a s 14.
[148] Se a a s 19, se även s 117 f. Vad avser frågan om s k dolt lagtrots se nedan 7.1.

undvika att göra misstag vid tillämpningen. Kommitténs förslag bedömdes som "komplicerat" och anledning saknades att tillskapa ett "så omfattande och heltäckande system". Förslaget ansågs dock kunna tjäna som utgångspunkt för fortsatt utredning.[149] Flera kommuner gjorde motsvarande bedömningar.[150] Svenska Kommunförbundets påpekande om en "komplicerad lagstiftning" saknar visserligen inte fog, men samtidigt får inte undanskymmas, att det finns en hel rad mer eller mindre uppseendeväckande fall där det knappast har varit lagstiftningens komplexitet som utgjort det huvudsakliga problemet. Det torde inte tjäna kommunernas sak att förtränga den problematik som t ex *NJA 1988 s 26,* det s k Gullspångsfallet, eller *NJA 1993 s 99* ger uttryck för (se nedan 1.4).

Inom civildepartementets kommunenhet påbörjades en översyn av remissinstansernas mycket blandade synpunkter. Enheten kom sedermera att överflyttas till finansdepartementet. Efter viss fördröjning presenterades i juni 1995 ett förslag om personligt vitesansvar avseende vissa former av domstolstrots och begränsat till kommunalbesvärsmål – *Ds 1995:27.* Bakgrunden till dessa begränsningar var dels remissinstansernas "mycket splittrade uppfattningar", dels problemets vidd. Vissa "mer grundläggande problem" rörande förhållandet mellan stat och kommun ansågs böra lösas innan några ytterligare åtgärder mot trotsiga kommuner övervägdes.[151] För alla dem som hade hoppats på en långtgående reform och på nya effektiva sanktioner framstår resultatet sannolikt som otillfredsställande. Utifrån ett *s k helhetsperspektiv* på problemen kan det presenterade förslaget dock inte annat än i huvudsak bedömas som positivt. Många av problemen kvarstår förvisso, men flertalet av dem löses sannolikt inte primärt genom lagstiftning om sanktioner och kontroll, vilket emellertid inte utesluter att även sådana åtgärder kan visa sig vara erforderliga.

Det är dock ovisst vilka ytterligare reformer som egentligen kan tänkas komma ifråga. I promemorian hänvisades nämligen även till de "lokaldemokratiska aspekterna", vilka bedömdes tala för den utgångspunkt som Lokaldemokratikommittén tidigare hade gett uttryck för, d v s att kommunerna själva i första hand skulle "åläggas" att komma till rätta med trotset. Någon utökad statlig kontroll och tillsyn eftersträvades alltså egentligen inte. Istället uttalades förhoppningar om den livliga debattens "läkande" effekter: "Det får inte hållas för otroligt att detta kan leda till att kommunerna och landstingen själva inom ramen för nuvarande lagstiftning, vidtar lämpliga åtgärder för att i framtiden undvika att kommunalt domstolstrots och lagtrots förekommer."[152] Sannolikt

[149] Se a a s 18.
[150] Se a a s 16 f.
[151] Se Ds 1995:27 s 7.
[152] Se Ds 1995:27 s 38.

finns visst fog för att dessa förhoppningar skall kunna infrias, men om ovan skisserad översyn av ansvarsfördelningen (se 1.1.1) skulle utebli och den ansträngda ekonomin bestå, kan dessa förhoppningar snabbt tänkas komma på skam. Följaktligen torde ytterligare åtgärder från lagstiftarens sida inte kunna undvaras (se nedan 8.4).

1.3 Domstols- och lagtrots; ett försök att precisera begreppen

Inom ramen för Kommunalansvarsutredningens (SOU 1989:64) arbete företogs en genomgång av kommunala besvärsmål, som hade avgjorts av kammarrätterna och RegR under perioden januari 1981 – juni 1987 och där beslutet hade upphävts för att den kommunala kompetensen ansågs ha blivit överskriden. Undersökningen omfattade också sådana mål som innefattade klagan över beslut att överträda verkställighetsförbud i kommunalbesvärsmål. Den sålunda genomförda undersökningen, som kom att omfatta 155 upphävda beslut, ger visserligen en överblick av problemet med domstols- och lagtrots, men är behäftad med vissa påtagliga brister. Genom begränsningen till kommunalbesvär kom sådana kommunala nämndbeslut som överklagas med förvaltningsbesvär inte att omfattas av undersökningen. I betänkandet påpekades också att detta var en brist.[153] Med hänsyn till de senare årens utveckling av besvärsmål angående s k sociala rättigheter (se nedan 1.6) får denna brist betecknas som väsentlig.

Utredningen pekade även på några andra brister, som att kommunala aktiebolags beslut inte omfattas av reglerna om kommunalbesvär och att många olagliga kommunala beslut aldrig blir föremål för prövning i kommunalbesvärsmål (se nedan 3.3.2.2). Särskilt den sistnämnda omständigheten medför, som påtalades i betänkandet, att det blir svårt att "ge en rättvisande bild av förekomsten av lagöverträdelser i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet."[154] I detta avseende kunde undersökningen emellertid inte ha utformats på något annat sätt. En granskning av sådana kommunalbesvärsmål där beslutet fastställts skulle däremot ha kunnat bidra till ytterligare förståelse av de här granskade företeelserna, främst såtillvida att vissa gränsdragningsfrågor skulle ha kunnat blivit bättre belysta.

Kommunalansvarsutredningens undersökning utgör emellertid – de påtalade bristerna till trots – ett gott underlag för fortsatta undersökningar inom området.

[153] Se SOU 1989:64 a 91 f, samt även bil. s 8 och s 10-248.
[154] Se a a s 92.

Med utgångspunkt från Kommunalansvarsutredningens arbete har jag kompletterat rättsfallsmaterialet genom att undersöka RegR:s praxis under åren 1980 – 1994 i samtliga kommunalbesvärsmål, d v s inte endast avseende sådana mål där det kommunala beslutet har upphävts, samt, låt vara mer sporadiskt, kammarrätternas praxis. I syfte att ytterligare bredda materialet har jag även studerat praxis i mål angående förvaltningsbesvär, bl a avseende olika s k rättighetslagar och politirättslig lagstiftning. Undersökningen har även omfattat praxis från RegR avseende rättsprövning eller resning av kommunala beslut samt uttalanden och beslut från JO och JK i anledning av allehanda kommunala åtgärder. Även HD:s praxis beträffande t ex prövning av ett kommunalt besluts civilrättsliga verkningar, eller beträffande skadestånd eller straff för tjänstefel, har granskats. På så sätt har införskaffats ett material som torde utgöra ett fullgott underlag för bedömning av sådana frågor som förekomsten av domstols- och lagtrots, eller ändamålsenligheten av de befintliga reglerna om ansvar och kontroll. Ett ytterligare studium av de olika kommunernas protokoll från fullmäktige och nämnder skulle givetvis vara ägnat att ge ett än bredare perspektiv åt de här avhandlade frågorna, men en sådan forskningsuppgift framstår knappast som rimlig. Hänvisningar till protokoll m m från olika kommuner förekommer visserligen i framställningen, men endast i den mån materialet har uppmärksammats i massmedia eller i samband med JO:s eller JK:s granskande verksamhet.

Riberdahl tillhör säkerligen dem som har ägnat mest tid åt att undersöka sådant kommunalt "trots" som initierat de ovan presenterade försöken att genom lagstiftning lösa problemen. År 1986 pekade Riberdahl i en artikel på de båda företeelserna "kommunalt lagtrots" och "kommunalt domstolstrots", men framhöll, att det inte var fråga om någon "vedertagen juridisk terminologi eller några exakta beskrivningar". Termerna ansågs dock kunna godtas – "åtminstone i debattsammanhang" – för att "belysa vissa företeelser som har samband med kompetensöverskridanden."[155] Riberdahls insatser i detta avseende synes berömvärda, särskilt mot bakgrund av de svårigheter och risker som frånvaron av en någorlunda fast terminologi innebär och som jag ingående har belyst i samband med den på 1970-talet nya företeelsen "sanktionsavgifter".[156]

Lagtrots och domstolstrots är emellertid, som påpekades i inledningen, inga nya fenomen. Johansson ger i sin historiska avhandling om fattigvården i Stockholm under 1700-talet en intressant beskrivning av de negativa "lokala reaktioner" som de regionala fattigvårdsförordningarna tilldrog sig, och hur

[155] Se Riberdahl, FT 1986 s 103.

[156] Se Warnling-Nerep s 86 f och även FT 1994 s 84 f samt JT 1993-94 s 947 f. Beträffande det särskilda problemet med normgivning se Warnling-Nerep, FT 1994 s 95-101.

socknarna ställde sig avvisande till "av centralmakten fattade beslut".[157] Vad beträffar mer moderna förhållanden kan hänvisas till Halvar Sundbergs framställningar om det mycket uppmärksammade s k Arvidsjaursfallet (*RÅ 1961 ref 46* och *RÅ 1963 I 129*). Ett av RegR upphävt fullmäktigebeslut i ett kommunalbesvärsmål hade redan verkställts och Sundberg slog fast, att "kommunen visat klart *lagtrots*" (förf:s kurs) i detta fall som omfattade otillåtna anslag om miljontals kronor. Klyftan mellan "lag och rätt" uppgavs alltmera ha vidgats i kommunalstyrelsen.[158] Enligt Kaijser var de argument på vilka Sundberg byggde sin kritik mot "rättsrötan" inom den kommunala förvaltningen "inte ... särskilt bärkraftiga." Kaijser menade för sin del, att kommunalbesvär grundas på "konvalescensprincipen" och att "kommunalmän, som tror sig ha stöd hos kommunmedlemmarna, inte skall lastas alltför hårt om de någon gång i ett trängt läge medvetet fattar olagliga men som de tror för kommunen gagneliga beslut."[159] De anförda citaten torde ge en antydan om "spännvidden" i den dåtida juridiska debatten.

Beträffande frekvensen av det sålunda granskade lagtrotset noterade Sundberg vidare, att lagstridiga "försummelser eller åtgärder från kommunernas sida äro ... ganska sällsynta undantagsfall".[160] Det torde inte vara möjligt att göra några säkra uttalande om huruvida antalet fall verkligen har ökat drastiskt under det senaste decennierna, även om detta har gjorts gällande i olika sammanhang. Den främsta "nyheten" består måhända i den uppmärksamhet som vissa – särskilt flagranta fall – har rönt.[161] Det kan dock tilläggas, att Riberdahl pekar på en tidsfaktor som kan ha påverkat utvecklingen och som alltså skulle tala för en *reell ökning*, nämligen att ansvaret för tjänstefel avskaffades år 1976. Medvetenheten om denna reform och att överträdelser av KomL därmed "i princip kan antas vara osanktionerade har troligen ökat först under senare tid",[162] framhöll Riberdahl år 1986 (se nedan 1.5.2). Från kommunernas sida förnekas emellertid ofta att något egentligt problem skulle föreligga. Erfarenheterna anses visa, att medvetet "trots" är sällsynt förekommande och att problemen har överdrivits och presenterats på ett felaktigt sätt.[163] Som ovan anförts, kan en sådan attityd knappast anses gagna kommunernas sak (se 1.2).

I 1986 års artikel preciserar Riberdahl domstolstrots som fall där en kommun sätter sig över en domstols dom eller inhibitionsbeslut, under det att termen lagtrots ges en vagare bestämning. I vidsträckt bemärkelse kan därmed förstås

[157] Se Johansson s 212 f och s 247.
[158] Se Sundberg, FT 1966 s 29 och s 43. Betr dessa fall se nedan 4.3.
[159] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 226.
[160] Se Sundberg, FT 1966 s 36.
[161] Jfr Sterzel, Kommunernas skyldigheter, s 156. Beträffande frekvensen se SOU 1989:64 s 93.
[162] Se Riberdahl, FT 1986 s 103.
[163] Se Ds 1994:103 t ex s 16 ff.

"varje lagbrott från kommunens sida, t.ex. underlåtenhet att fullgöra i lag stadgade obligatoriska uppgifter."[164] Termerna lagtrots och domstolstrots nyttjas numera i lagstiftningssammanhang. Sålunda pekade regeringen i Lokaldemokratikommitténs direktiv (1992:12) på "s.k. domstolstrots" och "s.k. lagtrots" och "liknande", i det att man slog fast, att i ett rättssamhälle måste kommuner och landsting på samma sätt som andra offentliga organ och som enskilda följa lagar och andra författningar.[165]

Lokaldemokratikommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1993:109) försökt att ytterligare precisera begreppen. *Domstolstrots* föreställde sig utredningen kunna avgränsa "utan svårighet" enligt följande:[166]

> "Med uttrycket *domstolstrots* avser vi i fortsättningen handlande eller underlåtenhet från fullmäktige eller en nämnd i en kommun eller ett landsting som innebär, dels i mål om laglighetsprövning att en dom genom vilken ett kommunalt beslut har upphävts inte respekteras eller att ett beslut om verkställighetsförbud negligeras, dels i förvaltningsmål att ett åläggande i en dom eller i ett beslut inte följs eller att en social förmån som en domstol har tillerkänt en enskild inte tillhandahålls. Till domstolstrots hänför vi också underlåtenhet från ett kommunalt organ att följa föreskrifterna i 10 kap. 15 § kommunallagen om rättelse av verkställigheten, när en förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut av organet som redan har verkställts."

Kommittén noterade, att på senare år hade den typ av domstolstrots som innebär, att verkställighet av domar om rätt till socialt bistånd och särskilda omsorger fördröjs eller helt uteblir rönt mest uppmärksamhet. De typer av mål som innebär att den kommunala kompetensen överskrids, eller att ett beslut verkställs trots inhibition, tilldrog sig däremot inte längre samma intresse som tidigare. Kommittén avstod emellertid från att dra några slutsatser i anledning av dessa reflektioner.[167] De sistnämnda måltyperna kan tänkas ha minskat i antal – möjligen till följd av den negativa uppmärksamhet som de har rönt – eller också har intresset kanske kommit att fokuseras på överträdelser som har ansetts vara än mer anmärkningsvärda. I Ds 1995:27 antogs att "problemfokuseringen" var att hänföra dels till det ökade inslaget av s k rättighetslagar, dels till "den alltmer besvärliga ekonomiska situation som många kommuner ... befinner sig i."[168] Mellan rättighetslagarna och kommunernas ansträngda ekonomi finns, som kommer att utvecklas närmare nedan, ett intimt samband (se 1.5.1).

[164] Riberdahl FT 1986 s 103, se även Paulsson-Riberdahl s 59 f.
[165] Se Dir 1992:12 s 6 f.
[166] Se SOU 1993:109 s 29.
[167] Jfr a a s 29.
[168] Se Ds 1995:27 s 15.

Ifråga om *lagtrots* fastslog Lokaldemokratikommittén, att detta uttryck är "mer omfattande och mindre preciserat än uttrycket domstolstrots." Kommittén tog fasta på tidigare beskrivningar och angav, att som lagtrots har betecknats "handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur." Beskrivningen förtydligades sålunda, att det kunde röra sig om underlåtenhet att fullgöra "en lagfäst obligatorisk uppgift" eller att den kommunala kompetensen överskreds. Uttrycket kan emellertid, tillade kommittén, omfatta överträdelser av skiftande slag, alltifrån regler om rättigheter enligt sociallagstiftningen till i kommunallagen stadgade ordningsregler. Konklusionen blev, att alla "medvetna avsteg från sådana föreskrifter utgör i princip ett trots mot den gällande rättsordningen."[169]

Lokaldemokratikommitténs definition av "lagtrots" är mycket vid och skulle alltså omfatta dels åsidosättande av "tvingande lagregler av offentligrättslig natur", dels överskridande av den kommunala kompetensen, ävensom rena ordningsregler i KomL, dock under förutsättning att åtgärden har företagits "medvetet". Till främjande av ett helhetsperspektiv är det onekligen en fördel att såväl området för kommunens specialreglerade verksamhet som den verksamhet vilken enbart omfattas av KomL inbegrips i definitionen av det kommunala trotset. Värdet av kommitténs definition framstår ändå som begränsat. Det skulle i vart fall inte vara acceptabelt, att utifrån denna definition föreslå några åtgärder mot "lagtrots." Det är nämligen ofta vanskligt att *i förväg* avgöra hur långt ett lagstadgat åliggande egentligen sträcker sig. Innehållet i den kommunala kompetensen låter sig inte heller bestämmas på något enkelt sätt, utan konkretiseras främst genom RegR:s praxis (se nedan 2.5-6). Risken med en så vidsträckt definition är att man i senare sammanhang – utan närmare överväganden – kan tänkas ta definitionen till utgångspunkt för förslag om åtgärder mot "lagtrots".

Till belysning av svårigheten att fastställa vad ett visst *"offentligrättsligt åliggande"* egentligen innebär kan hänvisas till *RÅ 1986 ref 76*, som avsåg en begäran om bistånd enligt SoL 6 § för inköp av zigenska kläder. Kammarrätten fann att sådant bistånd fick anses utgöra "ett led i att tillförsäkra den hjälpsökande en skälig levnadsnivå" och biföll därför besvären. Härigenom förpliktades alltså kommunen, som primärt hade nekat att utbetala sådant bistånd, att omedelbart verkställa kammarrättens beslut (SoL 73 §). RegR fann det visserligen vara ostridigt, att sökanden behövde kläderna för att accepteras i sin "zigenska omgivning", men den sökande ansågs böra kunna tillgodose behovet genom att "planera sin ekonomi inom ramen för det löpande

[169] Se a a s 30.

socialbidraget". Sålunda fann RegR att något särskilt bidrag inte skulle utgå för det angivna ändamålet (jfr *RÅ 1978 2:43*).

Det vore knappast rimligt att i ett fall som detta utkräva ansvar av någon – kommunen som juridisk person eller någon enskild beslutsfattare (se 5.1-2) – för en *oriktig tolkning* av innehållet i SoL 6 §. Först *efter* RegR:s dom kan några mer konkreta slutsatser dras om den närmare innebörden av SoL 6 § i såväl detta som i liknande fall, och först därefter framstår det som godtagbart att överväga förekomsten av "lagtrots". Självklart finns det fall, som kommer att visas nedan, där innebörden av ett visst kommunalt åliggande är mer förutsägbart. I beaktande av den omständigheten, att domstolens prövning av förvaltningsbesvär omfattar såväl beslutets lämplighet som dess laglighet, vore det ändå inte rimligt, annat än möjligen rent undantagsvis, att utkräva ansvar för en bedömning som senare visar sig inte hålla i RegR. Därför fanns goda skäl att kritisera det förslag till ansvarsregler som Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) presenterade. Varje "direkt vägran" att fullgöra åligganden enligt specialförfattningar skulle i princip bedömas som ett "grovt fel", vilket alltså skulle föranleda att kommunalbot uttogs (se nedan 6.1).[170]

Att *i förväg uttala sig* om vad som kan tänkas rymmas inom den *kommunala kompetensen* är – som kommer att utvecklas närmare nedan – också vanskligt, även om domstolens prövning är begränsad till beslutets laglighet. Ett exempel kan få belysa detta förhållande: Bistånd får inte utgå till enskild annat än med stöd av specialförfattning, eftersom sådant bistånd inte anses utgöra ett "allmänintresse" (KomL 2:1). Följaktligen får en kommun inte betala s k vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar (se *RÅ 1985 2:79*), men sådant bidrag har däremot – under vissa förutsättningar – ansetts kunna utgå till föräldrar som vårdar sina egna barn tillsammans med andras (se nedan 2.5.3.4). Den kommunala kompetensen är vagt formulerad, bl a för att ge utrymme för de nya initiativ och verksamheter som samhällsutvecklingen kan tänkas påkalla. En eventuell kriminalisering kan, som redan Kommunalansvarsutredningen framhöll, tänkas motverka "det element av utveckling som lagstiftaren har lagt in i den allmänna kompetensregeln".[171] Såtillvida kan priset för en ökad "laglighet" kanske komma att te sig väl högt (se nedan 8.1).

Förslaget om kommunalbot förbehölls, som ovan framgått, "grova fel". Ett kommunalt beslut som upphävdes genom kommunalbesvär skulle anses som felaktigt, men det skulle karakteriseras som "grovt" endast under "speciella omständigheter". Som exempel härpå angavs, att en besvärsinstans i en tidigare dom hade förklarat, att "i huvudsak samma beslutsinnehåll i ett beslut hos den

[170] Se SOU 1989:64 s 128.
[171] Se a a s 122.

berörda kommunen" överskred ramarna för den kommunala kompetensen.[172] Sådan synes situationen ha varit i *RÅ 1981 Ab 193*, där kommunen, som hyrde en lokal av HSB och hade ABF som underhyresgäst, beslutat att lämna ett bidrag om 45.000 kronor till reparation av denna lokal. Beslutet upphävdes, men kommunen beslöt ånyo att lämna bidrag avseende samma reparation. Även detta beslut blev föremål för besvär (*KRSU 897-1983*). Det andra beslutet att bekosta reparationen framstår onekligen som en "medveten" överträdelse, varvid det – på sätt som Kommunalansvarsutredningen resonerade – skulle ha varit befogat att utkräva någon form av ansvar för detta trots (se nedan 1.4.1.1).

Till ytterligare belysning av denna form av "trots" kan hänvisas till *RÅ 1989 not 78*, där kommunfullmäktige hade beslutat om borgen för elva miljoner kronor i syfte att stödja ett varvsföretag. Beslutet upphävdes av kammarrätten, eftersom det ansågs utgöra ett otillåtet understöd åt enskilt företag (se nedan 2.6.3). Härefter fattade fullmäktige ett nytt beslut, som innebar att kommunen skulle förvärva varvets industrifastigheter för att sedan på förmånliga villkor hyra ut dem till företaget, d v s "sale-and-lease-back" (se nedan 2.8). Som förklaring angavs, att kommunen dels ville försäkra sig om varvsområdet för att möjliggöra en utbyggnad av kommunens hamn, dels ville främja tillgången på mark och lokaler för småindustri. Det kan tilläggas, att sistnämnda åtgärder normalt anses rymmas inom den kommunala kompetensen (se nedan 2.5.2 och 2.6.2). Utredningen i målet ansågs emellertid inte visa annat än att det "*egentliga syftet*" (förf:s kurs) med det senare beslutet var att "ekonomiskt stödja bolaget i en trängd situation."

I fall som de ovan berörda framträder "trotset" på ett mer eller mindre pregnant sätt. Kommunen visar genom sitt sekundära beslutsfattande att domstolens tolkning av innebörden av den kommunala kompetensen inte accepteras, utan kommunen sätter sig före – om än kanske i modifierad form – att genomdriva det primära beslutet. Såtillvida skulle alltså kommunens agerande kunna bedömas som "grovt". Däremot kan – som nedan kommer att utvecklas närmare (se 1.4) – diskuteras om denna form av "trots" skall karakteriseras som lagtrots eller som domstolstrots. Det kan tilläggas, att i Kommunalansvarsutredningens kartläggning av upphävda beslut förekommer många fall av upprepat trots. Särskilt kan omnämnas tre fall av otillåten näringsverksamhet: 1) Tierp, *KRNS 9605-1983,* som följdes av *KRNS 4856-1985, KRNS 7511-1985* och *7524-1985*, 2) Söderhamn, *KRSU 3047-1985,*[173] som följdes av *KRSU 5238-1985* och 3) Osby, *KRNG 8977-1982*, som följdes av *KRNG 1092-1983.*[174]

[172] Se a a s 128.

[173] *RegR 301-1986*, ej pt.

[174] Se SOU 1989:64 Bil s 93, 100, 114, 117, 126, 133, 148 och s 150.

Den definition av "domstolstrots" som först Riberdahl skisserade – och härefter Lokaldemokratikommittén, i vilken Riberdahl ingick som sakkunnig, utvecklade – framstår som ändamålsenlig och rimlig. Däremot finns skäl att hålla sig mer avvaktande till definitionen av "lagtrots". Sistnämnda definition är så omfattande att den inte utgör något egentligt hjälpmedel. Enbart anknytningen till att den "kommunala kompetensen överskrids" – om än med reservationen "medvetet" – medför att ett mycket stort antal rättsfall sedan sekelskiftet skulle kunna klassificeras som "lagtrots". Vidare kan anmärkas, att svårigheten att avgöra huruvida ett visst överskridande beslut är "medvetet" eller inte synes avsevärda. Att en "lagfäst obligatorisk uppgift" inte fullgörs, innefattar förmodligen också ett stort antal fall, vilka dessutom är svåra, för att inte säga omöjliga, att identifiera annat än rent sporadiskt, i realiteten främst genom JO:s och JK:s granskning. Lokaldemokratikommittén noterade i sammanhanget, att en sådan undersökning skulle kräva bl a en genomgång av kommunernas fullmäktige- och nämndprotokoll.[175]

Tillsvidare kommer jag emellertid att använda begreppet "lagtrots", eftersom en term erfordras för vissa företeelser som faller utanför beskrivningen av "domstolstrots". Behovet framgår inte minst av *JO 1988/89 s 378* (se nedan 1.4 och 7.1.1.1) om försummad livsmedelstillsyn, men avgränsningen framstår alltså som ytterst vansklig. Frågan om i vad mån det är motiverat att beteckna kommunala åtgärder som "trots" kommer att beröras nedan i framställningen om den kommunala kompetensen m m (se kap 2). I det avslutande kapitlet återkommer jag till frågan om vad som rimligtvis bör innefattas i termerna lagtrots och domstolstrots (se nedan 8.1).

1.4 En närmare presentation av det kommunala trotset

En samlad presentation utifrån ovan angivna definitioner (1.3) av det förekommande domstols- och lagtrotset förefaller måhända önskvärd. En sådan sammanställning vore emellertid, som ovan antytts, förmodligen mycket svår att åstadkomma, och skulle tillika bli som en katalog av föga värde för förståelsen av de här avhandlade problemen.[176] Jag föredrar att istället presentera ett antal fall, som enligt min bedömning utgör mer eller mindre *typiska fall* av domstols- och lagtrots. På så sätt hoppas jag kunna ringa in problematiken – själva fenomenet "domstolstrots" och "lagtrots" – vilket synes vara den

[175] Se SOU 1993:109 s 149.

[176] Hänvisas kan till den av Kommunalansvarsutredningen presenterade undersökningen, som ändå var begränsad såväl vad avsåg tiden som ämnet, se SOU 1989:64 s Bil s 1-248.

väsentliga uppgiften i samband med en bedömning av behovet av åtgärder. Vissa former av "trots" torde av olika skäl – såväl rent praktiska som ideologiska – sannolikt få tolereras (se nedan 8.4).

Presentationen kommer att grundas på de ovan angivna definitionerna, varvid en uppdelning av rättsfallsmaterialet ter sig naturlig ifråga om domstolstrots. Det bör emellertid anmärkas, att all "katalogisering" av verkligheten är vansklig och ägnad att kritiseras,[177] men icke desto mindre utgör den ett framställningstekniskt hjälpmedel vars pedagogiska värde icke bör underskattas. Som en lämplig inledning kan hänvisas till två JO-fall, som kom att tilldra sig stor uppmärksamhet mot slutet av 1980-talet och som bidrog till att frågan om behovet av åtgärder mot domstols- och lagtrots initierades (se ovan 1.2):[178]

1. Ett illustrativt fall av *domstolstrots* utgör Sigtuna kommuns ohörsamhet ifråga om kammarrättens avgöranden.[179] Saken blev föremål för granskning i *JO 1986/87 s 297*. Bakgrunden var i korthet följande:

> – Kommunfullmäktige i Sigtuna beslöt den *24 februari 1983* att godkänna ett förslag till köpekontrakt, enligt vilket kommunen till Märsta Hantverkshus AB sålde mark mot att bolaget skulle överlämna ett visst antal aktier i bolaget, av vilka de flesta skulle nyemitteras. Kommunalbesvär anfördes på den grunden, att det inte var en kommunal angelägenhet att äga de ifrågavarande aktierna.
>
> – Den *23 november 1983* bemyndigade kommunfullmäktige styrelsen, att teckna de nyemitterade aktierna. I anledning härav förordnade kammarrätten den *12 januari 1984*, att fullmäktiges beslut tillsvidare inte fick verkställas.
>
> – Kommunstyrelsen beslöt den *16 januari 1984*, att bemyndiga ordföranden att inlämna anbud på aktier i hantverkshuset ifråga. Även detta beslut blev föremål för besvär, varvid kammarrätten ånyo förordnade – den *24 januari 1984* – om verkställighetsförbud. Bindande skriftligt anbud hade dock redan inlämnats på aktierna samma dag som kammarrätten beslutade i ärendet.
>
> – Kommunstyrelsen beslöt den *6 februari 1984* bl a, att till följd av erhållna teckningsrättsbevis teckna aktier och, utöver vad företrädesrätten gav, även teckna aktier utan företrädesrätt. Kammarrätten förordnade den *16 februari 1984*, att åtgärder för verkställighet av kommunstyrelsens beslut inte fick vidtas.

[177] Jfr t ex min egen kritik av Marcusson, se Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 242 ff eller Ragnemalms kritik av H Sundbergs indelning av besluten, se Ragnemalm s 222 ff.

[178] Jfr SOU 1989:64 s 19 ff.

[179] *KRNS 2702-1983, 9726-1983, 696-1984, 1354-1984* och *2343-1984*.

– Kommunfullmäktige godkände den *23 februari 1984* de åtgärder som vidtagits vad gällde aktieteckningen.

– Den *21 juni 1984* meddelade kammarrätten fem särskilda domar angående de ovan omnämnda besluten om förvärv av aktier. I samtliga fallen upphävdes de klandrade kommunala besluten, då kommunen ansågs ha överskridit sin befogenhet.

– I beslut den *15 november 1984* vägrade RegR kommunen prövningstillstånd, *RegR 3487-88,3490, 3498-1984*, varför kammarrättens domar stod fast.

Kommunens agerande föranledde JO att uttala mycket skarp kritik. Enligt JO stod det helt klart, att kommunstyrelsen "fullt medvetet" hade trotsat verkställighetsförbud. Det inträffade bedömdes vara "i hög grad klandervärt" och JO uttalade: "Att offentliga organ uppsåtligen trotsar i behörig ordning tillkomna domstolsavgöranden kan under inga förhållanden godtas" (s 313). Beslut om aktieförvärv utgör emellertid ingen myndighetsutövning och kunde därför inte föranleda ansvar enligt BrB 20:1. Förtroendevalda är ej heller underkastade något disciplinärt ansvar (se nedan 5.2). JO:s konklusion blev följaktligen, att "någon möjlighet till ytterligare åtgärder mot de ansvariga" inte stod till JO:s disposition.

2. Ett tillika belysande fall av den andra formen av kommunal ohörsamhet, d v s *lagtrots*, är *JO 1988/89 s 378*, där bakgrunden i korthet var följande:

– Miljö– och hälsoskyddsnämnden i Pajala beslöt den *15 december 1986* att under år 1987 inte utföra någon fortlöpande livsmedelstillsyn i kommunen.

– JO påtalade i ett beslut den *27 maj 1987*, att sagda beslut inte stod i överenstämmelse med de krav som enligt LivsmL 24 § och 48 § livsmedelsförordningen ställdes på kommunen. Även länsstyrelsen hade, i egenskap av tillsynsmyndighet, erinrat kommunen om dess författningsenliga skyldigheter.

– Den *25 juni 1987* fattade nämnden ett nytt beslut att vidmakthålla sitt tidigare beslut.

Kommunens agerande blev än en gång föremål för JO:s granskning. Under tiden som den förnyade utredningen pågick beslöt kommunen att anställa en miljöskyddsinspektör på halvtid. I beslut den *20 april 1988* förklarade JO, att kommunen genom denna åtgärd fick anses ha återupptagit den fortlöpande livsmedelstillsynen. JO anförde vidare, att tillräcklig grund ej förelåg för misstanke att de som deltagit i de ovan omnämnda nämndbesluten gjort sig skyldiga till brott enligt BrB 20:1 (se nedan 7.1.1.1). JO såg emellertid mycket allvarligt på

den omständigheten att en myndighet fattar "*uppenbart lagstridiga beslut*" (förf:s kurs) och fann svårigheterna att ingripa som högst otillfredsställande. Enligt JO:s bedömning var den aktuella formen av trots mot en lagstiftning, som tillkommit i direkt syfte att skydda människors liv och hälsa, ännu allvarligare än den obenägenhet att följa förvaltningsdomstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål som tidigare redovisats (jfr JO-fallet ovan). Försummelserna bedömdes kunna få "synnerligen allvarliga konsekvenser."

Det kan visserligen föreligga skäl att hålla isär lagtrots och domstolstrots, särskilt om man ser till möjligheterna och behovet att motverka olika former av "trots".[180] Vad som dock talar emot en alltför långtgående uppdelning är att gränsen mellan domstolstrots och lagtrots i realiteten är flytande. Till belysning härav kan hänvisas till *RÅ 1985 2:39*, där RegR slog fast, att ersättning inte får utkrävas för sådana stöd- och hjälpinsatser som primärt syftar till vård och behandling. Sedan RegR på angivet sätt har klarlagt ett visst sakförhållande, skulle kommunen – enligt definitionen ovan – göra sig skyldig till domstolstrots, om kravet på ersättning skulle upprepas: "Åläggandet i en dom" skulle alltså inte följas.[181] RegR:s dom får emellertid samtidigt anses ha klargjort innebörden av SoL 34 §, om att en *viss* insats anses ha "behandlingskaraktär", och således inte skall medföra kostnadsansvar för den enskilde. Om en motsvarande insats i ett annat men likartat fall skulle läggas till grund för ett nytt krav på ersättning, skulle denna åtgärd kunna betecknas som lagtrots. Åtgärden skulle – fortfarande enligt Lokaldemokratikommitténs definition – kunna anses utgöra ett "medvetet avsteg" och därmed ett "trots mot den gällande rättsordningen" (se även ovan 1.3).[182]

I olika sammanhang kan alltså diskuteras huruvida "trotset" bör karakteriseras som "domstolstrots" eller som "lagtrots", men en sådan analys bedömer jag inte som särskilt konstruktiv. Det framstår som mer angeläget att klargöra vilka olika former av "trots" från kommunernas sida som inte kan godtas, varefter en inventering får göras av de befintliga kontrollmedlen och sanktionerna. I förlängningen därav kan behovet av nya sanktioner och kontrollmedel övervägas. När jag i det följande presenterar olika fall av "domstolstrots" respektive "lagtrots", är det alltså i medvetande om att gränserna är flytande. En undersökning av några "typiska" fall torde emellertid bidra till ytterligare förståelse för de här avhandlade frågorna.

[180] Jfr Riberdahl, FT 1986 s 103.
[181] Se SOU 1993:109 s 29.
[182] Se a a s 30.

1.4.1 Domstolstrots

Vid en presentation av företeelsen domstolstrots synes det motiverat att göra en uppdelning mellan sådant "trots" som är att hänföra till mål avseende kommunalbesvär och "trots" som istället är att hänföra till mål avseende förvaltningsbesvär.

1.4.1.1 Kommunalbesvär

Vad beträffar mål om kommunalbesvär angav Lokaldemokratikommittén i sin bestämning av begreppet domstolstrots, att det omfattar sådana mål där kommunen inte respekterar att det kommunala beslutet upphävs (KomL 10:8) eller nonchalerar ett verkställighetsförbud (FPL 28 §), samt även att – efter ett upphävande – erforderliga rättelseåtgärder inte vidtas (KomL 10:15).[183] Som nedan kommer att visas, förekommer ofta en kombination av de olika formerna av trots, varför någon uppdelning i olika grupper knappast är ändamålsenlig.

Bristande respekt för att ett beslut *upphävs* i en kommunalbesvärsprocess kan självklart ta sig olika uttryck och varierar allt efter beslutets art. I *RÅ 1982 2:2* blev ett beslut som stred mot skolförordningens krav på hemspråksundervisning upphävt. Denna dom respekterades i vederbörlig ordning genom att de berörda barnen sedermera erbjöds sådan undervisning. På motsvarande sätt respekterades RegR:s dom i *RÅ 1982 2:86* om att kommunens regler för tomt- och småhuskön utgjorde ett kompetensöverskridande, varför nya regler antogs. De efterföljande besluten – vilka även kan uppfattas som en form av återgång av verkställighet (KomL 10:15) – har kommit att offentliggöras p g a att de ingick i en av JO företagen granskning – *JO 1986/87 s 297* – av frågan i vad mån kommuner brukar sätta sig över förvaltningsdomstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Granskningen omfattade bl a även det ovan redovisade fallet om Hantverkshuset i Sigtuna (s 306 f).

Om ett kommunalt taxebeslut har upphävts p g a att det kränker en viss kommunalrättslig princip, förväntas kommunen respektera det upphävda taxebeslutet och besluta om en ny taxa, som förhoppningsvis bättre än den tidigare uppfyller KomL:s krav. Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1982 Ab 370*, där beslutet att höja eltaxan upphävdes såsom kränkande självkostnadsprincipen (se 2.5.4.2). I avgiftsunderlaget hade intagits s k "främmande kostnader", såtillvida att taxehöjningen grundades bl a på en i kommunens femårsbudget beslutad höjning för avsättning till en fond för inlösen av andra

[183] Se SOU 1993:109 s 29. Betr de olika delmomenten se även nedan 3.3.2 (kommunalbesvär), 4.3.1 (verkställighetsförbud) och 4.3.2 (rättelse).

eldistributörer.[184] I anledning av Reg:s dom beslutade fullmäktige, vilket alltså framgår av JO:s granskning (*JO 1986/87 s 297*), dels att taxan skulle sänkas vad avsåg den fortsatta tillämpningen, dels att de medel som hade avsatts för framtida bruk skulle återföras till finansiering. Fullmäktiges senare beslut blev också föremål för besvär, *KRNG 3623-1983*, och upphävdes såvitt gällde åtgärden att återföra 2.967.271 kronor till finansiering av nya lokaler för elverket. Kammarrätten erinrade om skyldigheten att vidta rättelse (nuv KomL 10:15), vilket befanns innebära en skyldighet att föranstalta om återbetalning av överuttaget. Varje berörd abonnent skulle därigenom komma att erhålla 260 kronor. Eventuella svårigheter att identifiera förutvarande abonnenter ansågs inte medföra någon befogenhet för kommunen att "använda alternativt återgångsförfarande" annat än rent undantagsvis.

Att ett andra beslut på angivet sätt blir föremål för överklagande är – även om också det senare beslutet skulle utgöra ett överskridande av den kommunala kompetensen – långt ifrån säkert. En förutsättning är nämligen att någon tillräckligt intresserad kommunmedlem initierar en andra kommunalbesvärsprocess (se nedan 3.3.2.2). Det kan diskuteras om i förevarande situation domstols- eller lagtrots är för handen. Det tycks dock egentligen vara mer en grad- än en artskillnad hur detta, så att säga "sekundära", trots skall betecknas. Under alla omständigheter kan diskuteras om ett "alternativt återgångsförfarande" verkligen skall karakteriseras som "trots". Skillnaden mellan *otillräcklig rättelse* och ett förnyat kompetensöverskridande beslut kan vara nog så subtil.

Frågan om i vilken omfattning kommuner respekterar upphävda beslut är svår att uttala sig om. "Mörkertalet" kan vara stort, även om den granskning som JO vidtog avseende åren 1982-83 (*JO 1986/87 s 297*) inte ansågs ge belägg för farhågorna om "bristande respekt hos berörda kommuner" annat än beträffande det ovan berörda Sigtuna-fallet, och i viss mån även beträffande Trollhätte-fallet (s 312 ff),[185] till vilket jag återkommer nedan. JO tillade emellertid, att vad som hade inträffat i Sigtuna dessvärre inte var unikt, och den föreliggande situationen – d v s att det "förekommit flera fall där vederbörande kommunala organ helt enkelt struntat i domstolarnas avgöranden" – bedömdes som mycket allvarlig. Det förelåg enligt JO all anledning för statsmakterna att ingripa.

Även att döma av RegR:s avgöranden – också från andra år under perioden 1980-1994 – skulle det inte vara så vanligt att en kommun vidmakthåller ett upphävt beslut, men självklart är det ytterst vanskligt att göra en mer säker bedömning. Många fall av angivet slag torde aldrig komma att prövas av RegR,

[184] Betr detta fall, där regeringsrådet Wahlgren var skiljaktig, se Bohlin, Kommunala avgifter s 330 och även s 328.

[185] JO:s granskning avsåg flera fall och den lämnade redogörelsen var mycket omfattande. Till hjälp för läsaren anges inom parantes vilken sida som åberopas.

utan stannar i de lägre instanserna, om en besvärsprövning överhuvud blir aktuell. Kommunalansvarsutredningens inventering av kammarrättsavgöranden utvisade i vart fall att det förekom en rad fall av upprepat trots (se ovan 1.3). En påtaglig "riskfaktor" är, som ovan antytts, att saken blir föremål för fortsatt prövning endast om en tillräckligt engagerad kommunmedlem anför besvär. I det s k Trollhätte-fallet antydde JO – *JO 1986/87 s 297* – om än i försiktiga ordalag, att JO:s granskning fick bli begränsad när någon domstolsprövning inte hade företagits av ett uppföljande beslut, vars lagenlighet kunde ifrågasättas (s 315). Åtgärden att upphäva ett beslut i en kommunalbesvärsprocess medför att beslutet skall betraktas som obefintligt, varvid det inte får verkställas (se nedan 4.2). Skillnaden mellan att vidmakthålla ett upphävt beslut och att fatta ett nytt olagligt beslut låter sig dock inte utvecklas i några generella ordalag.

Till belysning av dessa frågor kan hänvisas till det ovan berörda *RÅ 1981 Ab 193*, där en kommun, som hyrde lokaler av HSB, hade upplåtit lokalerna genom andrahandsuthyrning till ett bildningsförbund (ABF):

> Kommunfullmäktige beslöt den *23 november 1978* att anvisa 45.000 kr för reparation av lokalerna. Detta beslut upphävdes av RegR, eftersom kommunen ansågs ha överskridit sina befogenheter. Kommunen var, påtalade RegR i sin dom den *16 juni 1981*, inte civilrättsligt förpliktad att reparera lokalerna, utan beslutet utgjorde ett otillåtet understöd av en organisation.

Det bör tilläggas, att det alls inte är ovanligt att bidrag – ibland mycket omfattande sådana – ges till olika bildnings- och studieorganisationer och att bidrag av detta slag ofta godtas som en kommunal angelägenhet (se nedan 2.5.2). Frågan om reparation av lokalerna blev åter aktuell och i anledning härav beslöt kommunfullmäktige den *7 februari 1983*, d v s drygt ett och ett halvt år efter RegR:s dom – vari ett bidragsbeslut om 45.000 kr hade upphävts – följande:

> Reparationsarbetena skulle utföras av HSB och kostnaderna härför – vilka beräknades till c:a 50.000 kr – skulle påföras kommunens hyra under en tid av 5 år och mot en ränta om 12 %.

Även detta beslut blev föremål för överklagande, *KRSU 897-1983*, varvid kammarrätten hänvisade till RegR:s tidigare dom. Av denna uppgavs framgå, att kommunen inte hade gjort sådana åtaganden i förhållande till ABF att kommunen varit civilrättsligt förpliktad att bekosta reparationen. Fullmäktiges nu klandrade beslut kunde, förklarade kammarrätten, "ej anses innebära annan ändring i förhållande till 1978 års beslut än att kommunen förbinder sig att erlägga ifrågavarande reparationskostnader ... genom månadsvisa avbetalningar."

Kammarrätten fann – "på enahanda skäl som regeringsrätten anfört" – att kommunfullmäktige hade överskridit sina befogenheter. Således upphävdes även detta beslut. Det är svårt att uppfatta detta senare beslut som annat än ett klart fall av domstolstrots. Osäkerheten vad avser en *andra besvärsprövning* framträder som en påfallande svaghet i kommunalbesvärsinstitutets funktion som ett medel för statlig kontroll (se nedan 1.5.4).

Även *RÅ 1983 2:69* gällde bidrag till studie- och bildningsorganisationer, ehuru fråga var om en kulturnämnds fördelning av bidrag kunde ha ansetts vara rättvis, vilket RegR fann icke vara fallet. Tvärtom ansågs den kommunala likställighetsprincipen ha blivit åsidosatt och beslutet upphävdes. I en skrivelse till JO gjordes härefter gällande, att kommunen alltjämt fördelade bidrag på ett orättvist sätt oavsett det faktum, att flera domstolsavgöranden hade gått kommunen emot. Den grundläggande frågan för JO var i vad mån kommunen hade vidtagit åtgärder för att anpassa sin bidragsgivning till RegR:s avgörande och, vid sidan härav, i vad mån beslutet borde ha verkställts och om möjlighet förelåg till återgång av beslutet, *JO 1988/89 s 400.*

Inför JO anförde kommunen – med hänvisning till att saken inte hade avgjorts definitivt förrän RegR hade vägrat prövningstillstånd – att det inte förelåg någon "ovillkorlig plikt" att omedelbart föranstalta om verkställighet av en kammarrätts dom. JO, som pekade på att något verkställighetsförbud inte hade meddelats, fann att kommunens ståndpunkt inte var "alldeles obefogad". Kommunen, som i senare beslut hade anfört skäl för sin bidragsdifferentiering, kunde enligt JO inte anses ha lämnat RegR:s dom – och kammarrättens senare dom – "helt obeaktade". Likväl ifrågasattes om kommunen hade rättat sitt handlande "i tillräcklig grad." Enligt JO var det både "anmärkningsvärt och olyckligt" med hänsyn till allmänhetens tilltro till den kommunala förvaltningen att kulturnämnden i flera på varandra följande fall hade fattat beslut som blivit underkända. JO övervägde möjligheten att åtala de förtroendevalda enligt BrB 20:1, men fann att redan de objektiva rekvisititen i BrB utgjorde hinder för straffansvar. Kulturnämndens fördelningsbeslut hade endast byggt på budgetbeslut av fullmäktige, vilket beslut, tillade JO, "knappast tycks ha innehållit några närmare direktiv för bidragsgivningen."[186]

Det finns skäl att notera, att JO:s – och i förekommande fall även JK:s – granskning ofta utgör ett värdefullt komplement till besvärsprövningen, men även värdet av JO:s granskning är – som åskådliggörs genom bl a ifrågavarande fall – begränsat. Så snart saken rör fullmäktiges åtgärder, saknar JO tillsynskompetens, vilket ibland tenderar att utarma tillsynen över de kommunala beslutsfattare som står under JO:s tillsyn (se nedan 1.7.2).

[186] Betr frågan om ansvar enligt BrB 20:1 i fall av angivet slag se nedan 5.2.1.2 och 7.2.1.

Inom området för näringspolitiska stödåtgärder gör sig, som ovan anförts (se 1.1.1), intressekonflikterna mellan stat och kommun gällande med särskild tyngd, och här finns exempel på många kompetensöverskridande beslut (se nedan 2.6). Ett rättsfall av väsentligt intresse i detta sammanhang är *RÅ 1980 2:54*, där RegR hade meddelat verkställighetsförbud (se *RÅ 1980 Bb 181)*, men kommunfullmäktige fattade ett nytt beslut "av i sak väsentligen samma innebörd", men med åtagande om "vissa framtida ändringar". Fråga uppkom om ett nytt verkställighetsförbud skulle meddelas. Bakgrunden var följande:

> Kommunstyrelsen beslutade den *16 januari 1980* att upprätta ett hyresavtal med företaget M om lokal i ett blivande industrihotell. Finansieringsplanen m m lämnades utan erinran av fullmäktige den *14 februari 1980.* Besvär anfördes inte över något av dessa beslut.
>
> *Den 24 april 1980* beslutade kommunfullmäktige att avtal skulle träffas med bolaget J om uppförande av industrihotellet och att en tomt skulle inköpas. De ekonomiska åtagandena uppgick till drygt 7 miljoner kr och beslut fattades även om upptagande av lån och ianspråktagande av allmänna investeringsfonden.
>
> Besvär anfördes över dessa fullmäktigebeslut och den *18 juli 1980* förordnade RegR – med ändring av LSt:s beslut – om inhibition.
>
> *Den 14 augusti 1980* beslutade kommunfullmäktige att överenskommelsen med bolaget M skulle godkännas och att förhandlingar om preliminärt hyresavtal skulle inledas intill dess att lagakraftvunnet beslut förelåg. Beslut fattades även om att träffa avtal med bolaget J och att tomtinköpet skulle fullföljas.
>
> Överenskommelsen med bolaget M löd sålunda, att om fullmäktiges beslut av den 24 april 1980 skulle komma att upphävas, förband sig parterna att revidera avtalet på ett sådant sätt att den kommunala kompetensen inte överskreds.
>
> Besvär anfördes även över det fullmäktigebeslutet, varvid yrkades om nytt verkställighetsförbud.

RegR fastslog den *5 november 1980*, att de förändringar som fullmäktige hade vidtagit i beslutet av den 14 augusti 1980 icke var av den beskaffenheten att det senare beslutet framstod som "något i sak väsentligen annat" än det tidigare fullmäktigebeslutet. Med hänsyn till att klandret mot det förra beslutet ogillats av länsstyrelsen, ansågs dock att ett verkställighetsförbud avseende det senare beslutet inte borde bestå längre än till dess länsstyrelsens nyss nämnda beslut vunnit laga kraft. Med ändring av länsstyrelsens beslut förordnade RegR att fullmäktiges beslut av den 14 augusti inte fick verkställas.

RegR slog sedermera i sin sakprövning av fallet fast – *RÅ 1981 Ab 217* – att besluten om industrihotellet väsentligen syftade till att tillgodose bolaget M:s behov av ändamålsenliga lokaler och sålunda var att betrakta som ekonomiskt stöd åt bolaget. Det kan noteras, att länsstyrelsen, som lämnade besvären utan bifall, utvecklade sina skäl härför mycket ingående. Länsstyrelsen angav bl a att kommunens beslut inte syntes strida mot "statsmakternas beslut och intentioner", utan en s k utvecklingsfond i Malmö hade erhållit omfattande ekonomiska förstärkningar för stödåtgärder i regionen. Kommunens beslut ansågs "i väsentlig mån motverka de av bl a varvskrisen förorsakade sysselsättningsproblemen i kommunen". Beslutet befanns vidare stå i "rimlig proportion" till dessa svårigheter och tillika vara "försvarligt till sin omfattning". RegR anmärkte emellertid att beslutet inte kunde antas få "nämnvärd betydelse" för att motverka arbetslöshet. Fullmäktige befanns alltså ha överskridit sin kompetens och det klandrade beslutet blev därför upphävt (se nedan 2.6.3).

Ett annat fall avseende sådana stödåtgärder till främjande av sysselsättningen inom kommunen är det s k Trollhätte-fallet, *JO 1986/87 s 297.* Bakgrunden var följande (s 304 ff och 314 f):

> Under år 1982 bedrevs förhandlingar mellan kommunen och olika bolag om att bilda ett företag, som skulle driva en viss verkstadsindustri, som under en lång tid hade gett många arbetstillfällen inom kommunen.
>
> Den *17 augusti 1982* upprättades ett konsortialavtal mellan några bolag och kommunen. Aktiekapitalet fastställdes till 4 miljoner kronor, och kommunen skulle ha en andel motsvarande 19 %. Kommunen åtog sig vidare att ställa borgen för hyreskontrakt, checkräkningskredit och färdigställandegarantier om sammanlagt över 10 miljoner kr och att anordna verkstadsutbildning i bolagets lokaler.
>
> Den *27 september 1982* godkände fullmäktige avtalet och anvisade medel för aktieteckning med 760.000 kronor. Vidare uppdrogs åt kommunstyrelsen att teckna borgen.

Besvär anfördes över fullmäktiges beslut och den *17 maj 1983* fastslog kammarrätten – *KRNG 7331, 7616-1982* – att en "omfattande ekonomisk insats" till förmån för ett enskilt företag inte utgjorde en kommunal angelägenhet, även om syftet var att förhindra arbetslöshet. Kommunen besvärade sig häröver. Innan frågan om prövningstillstånd hade hunnit prövas av RegR, försattes ett av de involverade företagen i konkurs. Efter förhandlingar beslutade fullmäktige den *28 november 1983* att förvärva ytterligare aktier och på så sätt öka kommunens engagemang i bolaget, beträffande vilket kammarrätten sex månader tidigare hade slagit fast att det tidigare engagemanget var otillåtet. Den *10*

februari 1984 beslutade RegR att inte bevilja prövningstillstånd, varför kammarrättens dom kom att stå fast.[187]

Fallet kom att bli föremål för JO:s granskning efter en anmälan av Skattebetalarnas förening. JO konstaterade att klagomålen fick förstås sålunda, att kritiken främst riktades *mot fullmäktiges beslut* om ett utökat kommunalt engagemang i det aktuella bolaget, sedan kammarrätten hade fastslagit att det ursprungliga beslutet utgjorde ett överskridande av den kommunala kompetensen. JO uppgav att granskningen dock fick begränsas till styrelsens åtgärder, eftersom fullmäktige ej stod under JO:s tillsyn. Följaktligen fick granskningen begränsas till styrelsens förslag om beslut och verkställigheten av fullmäktiges beslut. Härvidlag fann JO anledning att uttala följande beträffande kommunens förklaring till det utökade engagemanget:

> Kommunen hade pekat på att något verkställighetsförbud inte hade meddelats och menade, att det var öppet för kommunen att "hävda sin egen mening i den rättsliga frågan, som gäller om kommunens handlande höll sig inom ramen för den kommunala kompetensen." Härutöver uppgavs, att det senare beslutet var att betrakta som en "ekonomisk skyddsåtgärd".

Vad beträffar beslut om "ekonomiska skyddsåtgärder" kan noteras, att sådana åtgärder i och för sig kan godtas, dock inte villkorslöst (se nedan 2.6.3). Detta beslut hade, noterade JO, inte prövats genom besvär; vilket f ö åter visar på svagheten i det befintliga kommunalbesvärsinstitutet (se nedan 1.5.4). Frågan om huruvida detta senare beslut kunde godtas eller inte ansågs kunna diskuteras, men avsåg ett område "där olika meningar kan göras gällande." Mot denna bakgrund fann inte JO "tillräcklig anledning" att rikta kritik mot kommunstyrelsen för dess befattning med saken.

Det kan emellertid diskuteras om inte JO borde ha anlagt ett vidare perspektiv vid sin bedömning. Något verkställighetsförbud hade visserligen inte påkallats i detta ärende och det är ytterst ovanligt att domstolen ex officio förordnar därom (se nedan 4.3.1). Om man ser till motiven för den befintliga rätten till omedelbar verkställighet, nämligen att lagstiftaren utgått från att den kommunala självstyrelsen utövas på ett lagenligt sätt,[188] förefaller kommunens agerande betänkligt. Kommunen må visserligen ha en rätt att "hävda sin egen mening i den rättsliga frågan" fram till dess att saken blir föremål för slutligt avgörande, men samtidigt bör erinras om det *ansvar* som möjligheten till omedelbar verkställighet innebär för kommunen. Kommunen måste tillse, att kommunalbesvärsinstitutet inte berövas sitt "reella innehåll"; betydelsen härav

[187] *RegR 2335-1983*, ej pt.
[188] Se SOU 1993:109 s 103.

underströks bl a av Lokaldemokratikommittén.[189] I Trollhätte-fallet synes kommunens beslut i vart fall tangera gränsen för vad som bör kunna accepteras i förevarande avseende (se nedan 1.5.4).

Såvitt gäller frågan om "ekonomiska skyddsåtgärder" kan även pekas på ett äldre rättsfall, *RÅ 1965 ref 2*, där en kommuns beslut att inköpa en fastighet på exekutiv auktion hade blivit upphävt i en tidigare kommunalbesvärsprocess. Härvid hade länsstyrelsen den 21 mars 1963 fastslagit, att kommunen, som hade tecknat borgen för ett visst i fastigheten intecknat lånebelopp, inte hade behövt ropa in fastigheten för att skydda sina intressen i anledning av detta borgensåtagande. I beaktande härav ansågs fullmäktige ha överskridit sina befogenheter.[190] Länsstyrelsens utslag överklagades, varvid RegR den 27 feb 1964 (se *RÅ 1964 I 48*) inte fann anledning att ändra beslutet. Den 30 oktober 1963, d v s efter länsstyrelsens beslut men före RegR:s slutliga avgörande av saken, beslöt kommunfullmäktige att i utgifts- och inkomststaten för det följande året fastställa beräknade kostnader för den berörda fastigheten.

Över detta beslut anfördes alltså besvär, varvid de klagande uppgav, att den "logiska konsekvensen" måste bli att fullmäktige genom åtgärden att uppta kostnader för fastigheten, vilka främst utgjordes av ränta och avskrivning på köpeskillningen, fick anses ha överskridit sin befogenhet. Länsstyrelsen fann vid sin prövning, att eftersom godkännandet av fastighetsförvärvet hade upphävts, fick fullmäktiges senare beslut icke anses vara en kommunens angelägehet, varför även detta beslut upphävdes. RegR fann emellertid, att oaktat det tidigare utslaget, det likväl måste anses ha varit en kommunen tillkommande angelägenhet att i det uppkomna läget – "i avvaktan på de åtgärder k:nen kunde komma att nödgas vidtaga i anledning av att fullmäktiges beslut d 31 okt. 1962 blivit upphävt" – bära ansvaret för "nödiga kostnader" i samband med fastighetsinnehavet.

RegR:s bedömning kan möjligen tyckas ha varit väl mild, men synes på det stora hela överensstämma med den dåtida uppfattningen om rimliga krav på "effektiviteten" i det kommunala arbetet; kraven skulle *möjligen* ha gestaltat sig annorlunda idag.[191] Gränsen mellan tillåtna "nödiga åtgärder" och otillåtna "onödiga åtgärder" förefaller subtil. I det förra fallet får kommunen anses ha respekterat domstolens upphävande i tillräcklig omfattning, medan den i det senare fallet får anses ha gjort sig skyldig till domstolstrots. Rättsfallet torde utgöra en god illustration på de svårigheter som är förbundna med försöken att finna rimliga ansvarsregler. Det kan tilläggas, att frågan om rättelse av upphävda beslut numera är reglerad i KomL 10:15, vilket dock inte skulle ha

[189] Se a a s 124, se även nedan 4.4.
[190] Jfr Lindquist s 252 f och även nedan 2.6.3.
[191] Jfr nedan 4.2.

utgjort någon garanti för att kommunen skulle ha beslutat annorlunda i detta fall.[192]

Ett klassiskt exempel på att en kommun nonchalerar verkställighetsförbud utgör det s k Gullspångs-fallet, som blev föremål både för kommunalbesvärsprövning – *KRNG 3385-1984, 4661-1984, 5475-1984, 7309-1984, 8686-1984*[193] – och för granskning av JK – *JK 1985 s 171*. Härvid fann JK anledning att väcka talan om ansvar enligt BrB 20:1. Saken kom därmed även att bli föremål för HD:s prövning, *NJA 1988 s 26*. Fallet kommer i det följande att återges detaljerat för att åskådliggöra det sätt på vilket kommunen agerade:

> Ett inom kommunen verksamt företag med högst fem anställda fick likviditetsproblem år 1983. År 1984 erbjöd bolaget kommunen att förvärva en limlinjemaskin för 400.000 kr med rätt för bolaget att under en tänkt hyrestid återköpa maskinen. Hyra skulle utgå med 100 kr/år.
>
> Den *12 april 1984* beslöt fullmäktige att köpa maskinen, varvid 200.000 kr skulle utbetalas omedelbart. Resten skulle utbetalas när utvecklingsfonden hade lagt upp ett utvecklingsprogram för bolaget. En utbetalning om 71.647 kr verkställdes.
>
> Besvär anfördes över fullmäktiges beslut, varvid kammarrätten den *9 maj 1984* meddelade verkställighetsförbud. Detta delgavs kommunen den *14 maj 1984*.
>
> Den *11 maj 1984* beslöt kommunstyrelsen att utbetala resten av den första likviden – 128.353 kr – men detta beslut verkställdes inte p g a beslutet om inhibition.
>
> Den *24 maj 1984* beslöt fullmäktige att detta belopp skulle utbetalas och att även de ytterligare 200.000 kr skulle utbetalas. Beslutet skulle verkställas utan hinder av att det inte hade vunnit laga kraft.
>
> Den *13 juni 1984* förordnade kammarätten om ett nytt verkställighetsförbud.
>
> Kommunstyrelsen godkände den *14 juni 1984* ett upprättat förslag till avtal mellan bolaget och kommunen.
>
> Fullmäktige beslöt den *28 juni 1984* att till bolaget utbetala 100.000 kr av det kvarstående beloppet. Ånyo meddelades verkställighetsförbud – den *19 juli 1984*.
>
> Beträffande den resterande köpeskillingen – 50.000 kr – beslöt fullmäktige om utbetalning den *27 september 1984*.

[192] Jfr Lindquist s 39.
[193] *RegR 2942–1985*, ej pt.

> Den *15 oktober 1984* meddelades ett nytt verkställighetsförbud. Den *29 november 1984* beslöt fullmäktige "med överträdande av kammarrättens verkställighetsförbud ... i ärendet" att omgående utbetala 50.000 kr.

Kammarrätten anförde som skäl för att upphäva besluten (den 10 juni 1985), att inköpet av lim-linjemaskinen utgjorde ett otillåtet stöd till en enskild näringsidkare. Inköpet ansågs inte ha sådan betydelse för att motverka den inom kommunen rådande arbetslösheten att det kunde anses utgöra en kommunal angelägenhet (se nedan 2.6.3). I det sista kammarrättsavgörandet i ärendet *KRNG 8686-1984*, som avsåg kommunfullmäktiges beslut den 29 november 1984 och som också upphävdes, gjorde kammarrätten följande anmärkningar beträffande innebörden av ett verkställighetsförbud:

> "Det ligger ... i sakens natur att om inhibition meddelas i ett visst ärende, som överklagats till kammarrätten, kommunen bör avvakta med att fatta beslut – eller verkställa redan fattade beslut – i andra efterföljande ärenden, som har ett nära samband med det förra ärendet, innan tvistefrågan fått sin slutliga lösning genom ett lagakraftägande avgörande."

Gullspångs-fallet utgör en intressant illustration av den intressekonflikt mellan stat och kommun som ovan har berörts (se 1.1.1), samt är också ägnat att visa, att kommunalbesvärsprocessen knappast är något verksamt medel att förhindra eller komma till rätta med olagliga kommunala beslut. Det finns visserligen en skyldighet för kommunen att enligt KomL 10:15 – så långt det är möjligt – rätta ett upphävt beslut (se nedan 4.3.2), men inte heller detta stadgande föranledde kommunen att i efterhand korrigera sina olagliga beslut. Till bedömningen av frågan om ansvar återkommer jag nedan, men redan nu kan antecknas, att åtalet ogillades eftersom styrelsens förfarande inte ansågs utgöra någon myndighetsutövning. Härutinnan utgör 1989 års reformering av BrB 20:1 ingen förändring, utan de berörda politikerna skulle även idag gå fria från straffrättsligt ansvar (se nedan 5.2.1.2 och 7.2).

Ett tidigare fall, som också blev föremål för JK:s uppmärksamhet, är *JK 1984 s 103*, där kommunstyrelsen hade föreslagit fullmäktige att kommunen skulle finansiera ombyggnaden av en mejerilokal för att inrymma ett bageri och ett gatukök. Kammarrätten fastslog – *KRSU 3519-1983* – att beslutet innebar ett individuellt riktat stöd till två enskilda näringsidkare och att det inte kunde anses motiverat av att det avsåg att motverka arbetslöshet i kommunen. Således hade fullmäktige överskridit sin kompetens genom beslutet att understödja projektet med sammanlagt 1,9 miljoner kr. Även i detta fall hade kammarrätten meddelat ett verkställighetsförbud, som innebar att en påbörjad ombyggnation skulle stoppas. Kommunfullmäktige beslöt emellertid ändå att uppdra åt general-

entreprenören att fortsätta entreprenadåtagandet. I anledning härav erinrade kammarrätten vid sin prövning av beslutet att överträda verkställighetsförbudet, *KRSU 5089-1983,*[194] om innehållet i legalitetsprincipen, d v s att all offentlig makt utövas under lag. Det överklagade beslutet kom att upphävas.

Fullmäktiges handlande omfattas inte av JK:s – eller JO:s – tillsyn (se nedan 3.4.4), varför JK alltså endast kunde granska kommunstyrelsens handläggning av ärendet. JK konstaterade, att styrelsen hade varit skyldig att följa kammarrättens beslut om verkställighetsförbud. Såväl beslutet att föreslå som att sedermera verkställa beslutet om fortsatt byggnation bedömdes som ett medvetet trots av kammarrättens beslut. JK fann, att det var "felaktigt och anmärkningsvärt" att styrelsen föreslog fullmäktige "rättsstridiga åtgärder." JK såg sig emellertid förhindrad att ingripa med åtal, eftersom styrelsens beslut inte hade företagits under myndighetsutövning; denna bedömning kom alltså sedermera att bekräftas i det s k Gullspångs-fallet. Istället gjorde JK en hänvändelse till regeringen och förordade dels att ansvarsreglerna skulle utvidgas, dels att domstolarna skulle ges möjlighet att förena sina beslut med ett vite.[195]

Frågan om i vilken utsträckning *rättelseåtgärder* enligt KomL 10:15 verkligen vidtas är svår att undersöka; "mörkertalet" kan även i detta avseende vara betydande. Inom ramen för en bredare undersökning av frågan om kommuner sätter sig över förvaltningsdomstolarnas domar i kommunalbesvärsmål, *JO 1986/87 s 297,* som bl a omfattade de ovan berörda s k Sigtuna- och Trollhätte-fallen, företogs en intressant granskning av hur några särskilt utvalda kommuner hade agerat, sedan ett beslut hade upphävts av RegR under åren 1982-83. Undersökningen visade, att i de elva granskade fallen hade besluten verkställs i sex fall under den tid då besvärsprocessen pågick. Vad avsåg de sålunda verkställda besluten förekom "någon form av rättelse" i fem av fallen. I det sjätte fallet ansågs kommunen ha varit civilrättsligt förhindrad att åstadkomma rättelse. De undersökta fallen ansågs, som ovan omnämnts, inte ge belägg för någon "bristande respekt" från kommunernas sida (s 315).

Vad slutligen beträffar försummad rättelseåtgärd enligt KomL 10:15 hänvisade Kommunalansvarsutredningen till *KRSU 1830-1985* (avseende bl a ombyggnad av ett industrihus) och *KRSU 5541-1986* (avseende beslut om snöröjning, som hade fattats i strid med kommunens upphandlingsreglemente).[196] I båda dessa fall befanns de kommunala organen ha överskridit sin befogenhet såtillvida att ett återgångsförfarande inte hade genomförts när

[194] Se SOU 1989:64 Bil s 236 f.

[195] Betr frågan om vite se nedan 6.2.2.1.

[196] Se SOU 1989:64 s 243 ff. Betr KRSU-målet kan noteras, att RegR ej medgav pt (*RegR 2812-1987*).

återgång inte hade visats vara orimlig, t ex till följd av omfattande ekonomiska förluster (se vidare nedan 4.3.2.2).

Sammanfattningsvis kan slås fast, att inom området för kommunalbesvär förekommer flera, mer eller mindre tydliga fall av domstolstrots, varav några har presenterats. Många av dessa avser olika former av bistånd till lokala näringsidkare och syftet är ofta att värna om sysselsättningen på orten. Som ovan anförts, är förekomsten av sådant trots, som kan befaras komma att öka, i hög grad beroende av statens krav på exklusivitet inom området för sysselsättningspolitiken, och det finns skäl att vid en genomgripande översyn fråga sig om denna ordning bör bestå (se ovan 1.1.1). Likväl finns – och som konklusionen också blev i Ds 1995:27 – all anledning att ingripa med nya sanktioner mot överträdelser av angivet slag. Jag delar bedömningen, att härvidlag är det av underordnat intresse om fallen är många eller få. Blotta förekomsten av de fall som uppmärksammats och det faktum, som hänvisades till i promemorian, att "dessa normalt inte kan angripas med rättsliga medel" måste alltså betecknas som allvarligt.[197] Däremot kan diskuteras, om man inte borde ha gjort ytterligare ansträngningar beträffande vitesreglernas utformning inom området för domstolstrots i kommunalbesvärsmål (se nedan 6.3).

1.4.1.2 Förvaltningsbesvär

I mål angående förvaltningsbesvär innebär domstolstrots enligt definitionen ovan, att ett åläggande i en dom inte följs eller att en social förmån som domstolen har fastslagit inte tillhandahålls.[198] Ett fall som kommit att tilldra sig stor massmedial uppmärksamhet är målet mot Kalmar läns landsting angående gruppbostad enligt OmsL.[199] *Länsrätten i Kalmar nr Ö 474-91-4* hade ålagt kommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla förpliktelsen att anordna gruppbostad. Någon gruppbostad anordnades emellertid inte, utan kommunen hänvisade till minskade statsbidrag och allmän resursbrist. I anledning härav vände sig sökanden till kronofogdemyndigheten med en begäran om verkställighet. Kronofogdemyndigheten, som ansåg att UB var tillämplig på den aktuella förpliktelsen, förelade kommunen att vid vite av 100.000 kr inom viss tid bereda sökanden den särskilda omsorgen.

Frågan kom sedermera att prövas i HD, *NJA 1993 s 99*, varvid HD fann att UB i och för sig var tillämplig, men att den aktuella förpliktelsen inte var tillräckligt preciserad.[200] I anledning härav ändrades hovrättens beslut att

[197] Se Ds 1995:27 s 20.
[198] Se SOU 1993:109 s 29 samt ovan 1.3.
[199] Se t ex SvD 6 april 1993 s 9 (Eva Nilsson).
[200] Betr frågan om prövning av ett beslut i samband med verkställighet se nedan 3.2.1.

fastställa kronofogdemyndighetens beslut. Det är intressant att notera, att den berörda partens ombud valde en tämligen udda väg för att försöka framtvinga en "rättighet". Lokaldemokratikommittén, som inte fann nyordningen önskvärd, föreslog att länsstyrelsen skulle få en befogenhet att sätta ut vite, varvid verkställigheten genom kronofogdemyndighetens försorg antogs inte behöva komma att nyttjas (se nedan 6.2.2.2).

Frågan om utebliven eller orimligt fördröjd verkställighet har f ö uppmärksammats i hög grad under senare år i mål gällande olika s k rättighetslagar. Problemen med de funktionshindrades rättigheter framkom ganska kort tid efter det att OmsL hade trätt i kraft, och situationen framstod med all säkerhet, som Hollander påtalar, som "mycket otillfredsställande".[201] Som illustration härpå kan anges bl a *JO 1992/93 s 420*, som rörde verkställighet av dom om gruppbostad, samt *JO 1992/93 s 424* och *JO 1992/93 s 429*, vilka avsåg verkställighet av domar om särskild omsorg i form av logopedhjälp respektive personlig assistent (se vidare nedan 1.6). Verkställighet av domar enligt SoL 6 § har tilldragit sig särskild uppmärksamhet genom *Hovrättens över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096*, där ett antal ledamöter i den sociala utvecklingsnämnden (SUN) i Olofström dömdes för tjänstefel enligt BrB 20:1. Bakgrunden var i korthet följande:

> SUN beslutade den 24 mars 1993 att samtliga besvärsärenden avseende SoL 6 §, som blev föremål för ändring i länsrätten, skulle "tas upp i arbetsutskottet för eventuellt förnyat ställningstagande."
>
> Vid ett "förnyat ställningstagande" den 2 juni 1993 hade arbetsutskottet beslutat, att "*avslå länrättens dom*" i två fall. Motiveringen var att de sökande hade tillförsäkrats "skälig levnadsnivå" (SoL 6 §) redan genom SUN:s tidigare beslut.

I sin stämningsansökan erinrade åklagaren om att biståndsbeslut gäller med omedelbar verkan (SoL 73 § 3 st)[202] och menade, att både nämnden och dess arbetsutskott genom sitt agerande hade förhindrat eller åtminstone försenat verkställigheten av ett antal länsrättsdomar. Inför tingsrätten uppgav nämndens ordförande, å ena sidan, att han saknade kunskap om innehållet i SoL 73 §, och att den egentliga innebörden av arbetsutskottets beslut var, att domarna skulle överklagas; denna åtgärd kom dock aldrig till stånd. Ordföranden uppgav, å andra sidan, att bakgrunden till beslutet var, att "nämnden ville hävda den kommunala självstyrelsen." Två andra ledamöter hänvisade också till den kommunala självstyrelsen och till RF 8:5, varefter tillades:

[201] Se Hollander, Rättighetslag s 193 ff.

[202] Jfr Norström-Thunved s 175. Se även nedan 4.2-3.

> "Socialstyrelsens normer om biståndets storlek, som brukar följas i länsrättens domar, är inte lag och de är därför inte bindande för kommunerna. I enlighet med den grundlagsfästa principen om den kommunala självstyrelsen bör de valda politikerna få bestämma nivån på biståndet."

Tingsrätten slog fast, att den "mest troliga" avsikten med arbetsutskottets beslut var att länsrättsdomarna skulle lämnas utan avseende. Vidare fann tingsrätten, att det var "mest sannolikt" att ledamöterna "insåg att beslutet den 2 juni 1993 var lagstridigt."[203] Bestämmelserna i RF bedömdes inte kunna medföra någon ansvarsfrihet, utan fastmera erinrades om riksdagens lagstiftningmakt enligt RF 8:5 (se nedan 2.3). Ifråga om den kommunala självstyrelsen tillades:

> "Den omständigheten att begreppet finns nämnt i Regeringsformen utgör självfallet inte hinder för riksdagen att i enlighet med 8 kap 5 § Regeringsformen meddela bestämmelser av det innehåll som finns i 6 och 73 §§ socialtjänstlagen."

Ifrågavarande domstolstrots kom att illustreras i en tidningsartikel i samband med att stämningsansökan ingavs. En företrädare för kommunen – f ö en av de åtalade som sedermera dömdes för tjänstefel – förklarade, att domstolens utslag avseende SoL 6 § är "ointressanta". Den i RF grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse uppgavs vara mer beaktansvärd. Frågan om medborgarna skulle ha möjlighet att få biståndsbeslut överprövade i domstol besvarades med ett tveklöst nej och med tillägget: "Annars har vi inte kommunal självstyrelse".[204]

Hovrätten kom att ändra domen på så sätt att några av de tidigare friade ledamöterna, som bl a hade åberopat okunnighet om innehållet i SoL till sitt försvar, också dömdes för tjänstefel. Hovrätten fann härvid anledning att särskilt slå fast följande:

> "Att hålla sig okunnig om de bestämmelser som reglerar utbetalningen av socialbidrag, måste för den som deltar i beslut i sådana frågor anses utgöra en allvarlig oaktsamhet."

Skulle den attityd avseende domar som ovan kommit till utryck bli allmänt spridd hos kommunpolitiker, kommer frågan om domstolstrots med all önskvärd tydlighet att ställas på sin spets. Ytterst är det, precis som företrädaren för Olofströms kommun uppgav, en fråga om den *egentliga* innebörden av den

[203] Betr ansvaret enligt BrB 20:1 se nedan 5.2.1.2. Se även Hollander, Rättighetslag s 201 f, betr tingsrättens dom.

[204] Se DN 5 september 1994 s A 8 (Judit Hadnagy). Betr problematiken i allmänhet se även DN 7 november 1993 s A 8 (Björn Jerkert).

grundlagsfästa principen om den kommunala självstyrelsen (se nedan 2.7), men denna princip kan, som domstolarna fann, under inga omständigheter rättfärdiga att kommunpolitiker nonchalerar domar och lagar. Kommunala protester mot utformningen av s k rättighetslagar måste bedrivas i andra former. En sannolik följd av den fällande domen är, att de kommunala kraven på att överge den s k riksnormen till förmån för lokala bedömningar kommer att accentueras (se nedan 1.6.2.2).

Slutligen kan hänvisas till ett JK-fall, som också är ägnat att illustrera förekomsten av domstolstrots, *JK 1983 s 157* (se även nedan 7.1.2.1). I ett lokalradioprogram hade ett ansvarigt kommunalråd förklarat sig inte *"godkänna"* en kammarrättsdom (*KRNG 2669-1980*), utan avfärdat densamma såsom varande en "tjänstemannaprodukt utan verklighetsförankring." Kammarrätten hade förklarat en bussomstigningsplats utgöra en "sanitär olägenhet". Kommunalrådet hade vidare förklarat att kommunen "med alla medel" skulle förhindra en kostsam och omdiskuterad förflyttning. Bakgrunden var i korthet följande:

> En aktionsgrupp begärde i mars 1972 hos hälsovårdsnämnden att bussomstigningsplatsen skulle förklaras utgöra en "sanitär olägenhet". I september 1979 beslutade nämnden att en "väsentlig" olägenhet, dock ingen "sanitär" sådan, förelåg.
>
> Beslutet överklagades hos länsrätten, som lämnade besvären utan bifall. Kammarrätten fann i december 1981 att en "sanitär olägenhet" förelåg, varvid nämnden anmodades att ägna de rent sanitärt-hygieniska olägenheterna erforderlig uppmärksamhet. Nämnden ansågs böra pröva vilka åtgärder som erfordrades för att "undanröja eller väsentligen motverka störningarna."

JK uppgav i sin granskning av fallet, att nämnden, som tidigare hade förklarat sig beredd att flytta omstigningsplatsen, efter "starka påtryckningar" hade "tvingats" att överklaga domen; nämndens ordförande hade f ö inlagt en "skarp reservation" mot sistnämnda beslut. Sedan RegR hade avslagit ansökan om prövningstillstånd, hade det, förklarade JK, ankommit på nämnden att "genomföra kammarrättens dom och följa hälsovårdsstadgan och miljöskyddslagen". Vad som i realiteten hade förekommit var, att nämnden "anmodat" kommunstyrelsen att vidta åtgärder, varefter kommunstyrelsen hade beslutat att "konsekvenserna av redan vidtagna åtgärder skulle utredas" och om någon oklarhet uppstod skulle nämnden utföra nya mätningar. Beslutet hade tillställts hälsovårdsnämnden, som överlämnat det till hälsovårdskontoret "för bevakning".

I anledning av de sålunda vidtagna åtgärderna förklarade JK, att "frågan om sanitär olägenhet" kunde anses föreligga var avgjord genom "kammarrättens laga kraft vunna dom". JK pekade på hälsovårdsnämndens skyldighet att enligt den dåvarande hälsovårdsstadgan ingripa mot sanitära olägenheter. Hälso-

vårdsnämndens s k åtgärder, d v s att "anmoda" kommunstyrelsen att vidta åtgärder och att överlämna kommunstyrelsens beslut "för bevakning", föranledde JK att uttrycka sin förvåning. Även kommunstyrelsens beslut, som syftade till att utreda om en sanitär olägenhet "*verkligen*" förelåg, bedömdes på motsvarande sätt. I detta handlande ansåg JK sig kunna utläsa "en strävan att sätta sig över och en önskan att kringgå den bedömning som i vederbörlig ordning gjorts beträffande sanitära olägenheter av bussomstigningsplatsen."

Det kan tilläggas, att även detta fall ger anledning att erinra om att gränsen mellan domstols- och lagtrots ofta är flytande (se ovan 1.4). Domstolstrots var för handen genom att hälsovårdsnämnden inte hade följt "ett åläggande i en dom",[205] men samtidigt – vilket framskymtade i JK:s redogörelse – hade nämnden brustit i sina åligganden enligt hälsovårdslagstiftningen. I HskL finns ett antal – mer eller mindre preciserade – uppgifter som det ankommer på en nämnd att utföra (se t ex HskL 2, 4, 10, 15-16 §§).[206] Dessa uppgifter måste anses utgöra "tvingande lagregler av offentligrättslig natur"[207] och såtillvida skulle även lagtrots kunna anses föreligga (se ovan 1.3). Det sistnämnda fallet utgör också ett tankeväckande exempel på hur "åtgärder" i anledning av en dom kan utmynna i en ren intighet. JK:s antagande, att bristen på stringens hos de kommunala beslutsfattarna hörde samman med att adressaten för beslutet var kommunen själv, är knappast ägnat att se mildare på saken.

Det vore i och för sig möjligt att föra ett motsvarande resonemang om ovan beskrivet domstolstrots som beträffande trots i kommunalbesvärsmål, d v s att åtgärder skulle vara erforderliga oberoende av antalet fall av domstolstrots (se ovan 1.4.1.1). Lokaldemokratikommittén presenterade visserligen, som ovan redovisats, ett förslag om vitesansvar även för dylikt trots, men lagstiftaren har valt att avvakta med åtgärder till dess att en mer övergripande undersökning av ansvarsförhållandena mellan stat och kommun har genomförts. Denna arbetsordning framstår som ändamålsenlig, dock med en reservation: Ett utvidgat nyttjande av den befintliga straffsanktionen avseende tjänstefel (BrB 20:1) – något som t ex Socialtjänstkommittén har uppmanat till (se nedan 1.6.2.2) – är kontroversiellt. I valet mellan straffansvar och vitesansvar – personligt eller för kommunen – är vitet att föredra. De dubier som uttalades i Ds 1995:27 mot en utökad kriminalisering[208] torde alltså kunna göras gällande även ifråga om ett mer systematiskt utnyttjande av de befintliga reglerna (se nedan 8.4.2). Min

[205] Jfr SOU 1993:109 s 4. Se även ovan 1.3.
[206] Betr dessa uppgifter se t ex Strömberg, Spec FörvR s 52 ff.
[207] Jfr SOU 1993:109 s 30.
[208] Se Ds 1995:27 s 37. Se även nedan 6.2.

försiktighet får inte tolkas som någon acceptans av det "trots" som ovan har presenterats, men det är viktigt att inga förhastade åtgärder tillgrips.

1.4.2 Lagtrots

Den gängse definitionen av lagtrots är, som ovan berörts, mycket vittomfattande, och anses innefatta såväl "medvetet" åsidosättande av tvingande lagregler av offentligrättslig natur som "medvetet" överskridande av den kommunala kompetensen.[209] Definitionen har, som klargjorts redan tidigare, sina påtagliga brister. Att identifiera fallen där specialreglerade kommunala åligganden inte efterkoms är ingen enkelt uppgift; arbetet härmed torde egentligen påfordra en inventering av de olika kommunernas fullmäktige- och nämndprotokoll. I realiteten är man i hög grad hänvisad till JO:s och JK:s ämbetsberättelser. Ett studium av dessa utvisar emellertid att det inte är så många fall av angivet slag som har blivit föremål för granskning, vilket förhållande man självfallet kan dra olika slutsatser av: Farhågorna vad avser "lagtrots" kan vara överdrivna eller också är "mörkertalet" stort (se nedan 7.1.1 om s k dolt trots).

Det tidigare redovisade JO-fallet angående utebliven livsmedelstillsyn – *JO 1988/89 s 378* – utgör ett illustrativt fall av lagtrots. Kommunen avstod "medvetet" från att utföra den livsmedelstillsyn som ankom på kommunen enligt LivsmL (se ovan 1.4). Ett annat intressant JO-fall är *JO 1990/91 s 283*, där en miljö- och hälsoskyddsnämnd – i syfte att framtvinga en lagändring – hade åsidosatt HSkL:s föreskrifter om tillstånd i ett enskilt tillståndsärende. Vid en JO-inspektion den *25 maj 1989* hade nämndens chefstjänsteman i korthet anfört följande:

> Nämnden hade för avsikt att – som ett led i strävanden att värna om miljön – avslå en ansökan om tillstånd att inrätta en enskild avloppsanläggning, trots att förutsättningarna för ett tillståndsbeslut var uppfyllda enligt HSkL 7 §.
>
> Nämnden ville "slåss mot den befintliga lagstiftningen", som ansågs föråldrad, och "skjuta ansvaret framför sig till länsstyrelsen."

JO, som angav att chefstjänstemannens inställning var "ytterst anmärkningsvärd", påfordrade att beslutet i ärendet skulle överlämnas till JO så snart det hade avgjorts. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den *21 juni 1989* på sätt som hade förutskickats. Besvär över detta avslagsbeslut anfördes hos LSt,

[209] Se SOU 1993:109 s 29 f.

som upphävde beslutet den *17 november 1989* och återlämnade ärendet till nämnden för ny behandling. Tillstånd beviljades härefter den *21 december 1989*.

Mot bakgrund av det förhållandet, att det sökta tillståndet sedermera hade beviljats, ansåg sig JO inte ha anledning att uppehålla sig kring den materiella bedömningen i ärendet. Vad som däremot ansågs påfordra en kommentar var "den syn på legalitetsfrågan" som hade framkommit. Åtgärden, att medvetet och i ett konkret tillståndsärende avslå en ansökan under förevändning att lagstiftningen ansågs vara föråldrad, var enligt JO "ytterst anmärkningsvärd". Det ankommer inte på någon kommunal nämnd att avvika från lagen i syfte att förmå lagstiftaren att ändra lagen. Avsaknaden av respekt för den enskildes "legitima krav på att få sitt ärende korrekt bedömt" var enligt JO påtaglig. Att JO – trots allt – stannade vid den "allvarliga kritik" som hade uttalats, berodde främst på att det begärda tillståndet hade lämnats, men JO beaktade även att det kritiserade agerandet hade ägt rum före ikraftträdandet av de nya reglerna om ett skärpt tjänsteansvar (se nedan 7.1.1.2).[210]

Missnöje med befintliga regler bidrog måhända till kommunens agerande också i *JO 1994/95 s 442*, även om det inte kom till klart uttryck i den granskning som JO företog. I en anmälan till JO gjordes gällande, att daglig rid- och hoppträning alltjämt förekom i ett stall, som byggnadsnämnden sedan tre år visste var uppfört utan bygglov. Byggnadsavgift hade visserligen utgått (PBL 10:4), men enligt anmälaren till ett för lågt belopp. JO erinrade om byggnadsnämndens skyldighet att enligt PBL 10:1 ta upp frågan om påföljder eller ingripanden så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett. JO erinrade också om att byggnadsnämndens skyldighet att göra anmälan till åklagaren om tilläggsavgift (PBL 10:7,8) var "ovillkorlig". Det kan tilläggas, att byggnadsnämnderna i olika sammanhang har uttryckt missnöje med sin beslutandefunktion enligt PBL och olika byggnadsnämnder har tidigare kritiserats för underlåtenhet att besluta enligt sagda föreskrifter, se t ex *JO 1990/91 s 329, JO 1990/91 s 337* och *JO 1991/92 s 393*.[211]

I ett remissyttrande till JO förklarade nämnden sin underlåtenhet med att den hade för avsikt att ta upp frågan om anmälan till åklagaren först efter det att frågan om stallets flyttning var avklarad. Därigenom skulle åklagaren ha möjlighet att göra en "samlad bedömning" av konsekvenserna för stallets ägare. Av JO:s utredning framgick emellertid, att frågan om stallets slutliga placering var avgjord samma dag (8 september 1993) som remissyttrandet beslutades, men att beslut om anmälan till åklagaren ännu inte hade behandlats drygt fyra

[210] Detta fall är intressant att jfr med skadeståndsmålet *NJA 1979 s 180*, som innefattade en liknande form av lagtrots, se nedan 5.1.2.2.

[211] Betr missnöje i allmänhet med byggnadsnämndens uppgift att anmäla frågan om tilläggsavgift till åklagaren se Warnling-Nerep s 150 ff och s 156 f. Se även nedan 5.1.1.1.

månader senare. JO, som redan i ett tidigare ärenden hade haft anledning att anmärka på den långsamma handläggningen av anmälan om att stallet uppförts utan bygglov (se *JO dnr 1397-1993)*, uttalade följande:

> "Det synes mig svårt att anta att den bristfälliga handläggningen av frågan om tilläggsavgift kan ha sin grund i okunskap om tillämpliga bestämmelser på området mot bakgrund av att frågan om huruvida dåvarande Byggnadsnämnden ... fullgjort sina skyldigheter enligt 10 kap. 8 § andra stycket PBL för kort tid sedan varit föremål för bedömning i beslut av JO Ragnemalm".

I de av JO omtalade ärendena – *JO dnr 3442-1990* och *JO dnr 3454-1990* – hade byggnadsnämnden förklarat, att det "inte var aktuellt" med någon tilläggsavgift, varvid JO Ragnemalm hade klargjort, att det inte ankom på nämnden att göra någon diskretionär prövning av frågan. I det år 1994 aktuella ärendet fann JO anledning att ställa sig "mycket tveksam till om det varit samhällsbyggnadsnämndens avsikt att alls anmäla förhållandena till åklagare" (s 446). JO förutsatte emellertid, att frågan om tilläggsavgift skulle komma att bli föremål för behandling i nämnden.

Fallet får sägas utgöra ett beaktansvärt exempel på hur en kommunal nämnd kan försvåra – och i det längre perspektivet t o m omintetgöra – samhällets möjligheter att ingripa mot olovligt byggande enligt PBL 10 kap. Det kan tilläggas, att uppgiften att föra talan om tilläggsavgift numera har överförts från åklagare till byggnadsnämnd. Samtidigt ändrades beslutsinstansen så att talan skall föras vid länsrätt istället för allmän domstol. Avsikten med reformen var främst att avlasta åklagarmyndigheten arbetsuppgifter, men man hoppades också bättre kunna uttnyttja byggnadsnämndens sakkunskap inom ämnesområdet.[212] Reformen får närmast uppfattas som en naturlig följd av det passiva sätt på vilket åklagare i allmänhet har fullföljt sina uppgifter enligt PBL.[213] Det är emellertid tveksamt om den nya beslutsinstansen bättre kommer att tillvarata det statliga intresset av en effektiv kontroll.

Den handläggning som förekom i *JO 1994/95 s 447* torde också kunna uppfattas som en form av lagtrots. Byggnadsnämnden hade underlåtit att vidta erforderliga handläggningsåtgärder enligt PBL såtillvida att nämnden förklarat sig icke komma att handlägga ett bygglovsärende innan tidigare förfallna bygglovsavgifter (PBL 11:5) hade blivit betalda. Beslutet hade, som JO fastslog, varken stöd i PBL eller någon annan tillämplig författning. Det finns alltså inget samband mellan bestämmelserna om rätt att ta ut avgift för bygglov, varvid nämnden även kan kräva att avgiften erläggs i förskott (PBL 11:5), och be-

[212] Se SFS 1994:1423, prop 1994/95:23 s 45 ff.

[213] Se Warnling-Nerep, JT 1993/94 s 954 f. Se även nedan om behovet av sk dröjsmålstalan, 7.1.1.2.

stämmelserna om en "snabb" och "enkel" handläggning (FL 7 §). JO gjorde en jämförelse med den befintliga möjligheten att avvisa en ansökan om fastighetsbildning om sökanden inte betalar ett förelagt förskott för förrättningskostnaderna (FBL 4:9-10).[214] Utan ett sådant "otvetydigt lagstöd" anses således en förvaltningsmyndighet inte kunna dröja med handläggningen av ett ärende.[215] JO hänsköt frågan om behovet av en ändring av PBL 11:5 i linje med FBL till regeringen.[216]

En form av otillbörlig påtryckning förekom även i *RÅ 1975 Ab 167*, där ett kommunalt förmedlingsorgan hade beslutat att innehålla såväl ett kommunalt som ett statligt bostadstillägg intill dess att återbetalning av ett tidigare, som förmedlingsorganet bedömde saken, felaktigt utbetalt bidrag hade blivit återbetalt. Länsstyrelsen noterade, att besvär skulle anföras i den för kommunalbesvär stadgade ordningen; då någon "olaglighet" ej visats föreligga, lämnades besvären utan bifall. RegR angav, att vad beträffade beslutet att vägra utbetala det statliga bostadstillägget skulle talan föras hos länsbostadsnämnen. Vad avsåg det kommunala tillägget, skulle förmedlingsorganet ha tillämpat kungörelsen (1968:426) om statsbidrag till kommunala bostadstillägg. RegR fastslog, att gällande normer inte gav någon rätt för det kommunala förmedlingsorganet att "i påtryckningssyfte besluta innehålla i vederbörlig ordning tillerkända kommunala bostadtillägg i avvaktan på att mottagare av stödet skulle utföra en av organet påfordrad prestation." Det kommunala förmedlingsorganet hade således "överskridit sin befogenhet", varför RegR upphävde beslutet att kräva den klagande på återbetalning och att stoppa utbetalning av tillkommande bostadstillägg.[217]

Ett annat rättsfall som är värt att nämna i sammanhanget, även om det kan diskuteras om kommunens agerande verkligen skall betecknas som lagtrots, är *RÅ 1991 ref 59*. I ett bytesavtal angående fast egendom hade kommunen utfäst sig att ej ändra eller upphäva en detaljplan. RegR fann att kommunen härigenom hade avstått från att tillämpa PBL 5:11. Reglerna i PBL är visserligen formulerade som kompetensregler, men i realiteten är de samtidigt mer eller mindre preciserade åligganden för kommunen.[218] Sålunda skulle PBL kunna sägas innefatta en form av "åliggande" för kommunen att fatta erforderliga

[214] SFS 1993:1340.

[215] Se prop 1993/94:27 s 28 f. Betr ansökan hos statliga myndigheter se avgiftsförordningen (1992:91) enligt vilken sökanden kan föreläggas att betala avgift inom viss tid vid äventyr av att ansökan eljest kan komma att avvisas.

[216] Betr detta förslag se SOU 1994:134 s 178 f.

[217] Det bör anmärkas, att beslutet prövades genom kommunalbesvär vad avsåg det kommunala bostadstillägget, ehuru med tillämpning av en statlig kungörelse. Inom området för den kommunala bostadsförsörjningen förekommer både förvaltnings- och kommunalbesvär, se Marcusson s 75 ff. Betr problematiken i allmänhet se 3.3.1.

[218] Se Marcusson s 68.

planbeslut. Det bör dock anmärkas, att frågan blev föremål för RegR:s prövning i en kommunalbesvärsprocess (se nedan 3.3.1). På motsvarande sätt skulle kommunen kunna anses ha försummat att fatta erforderliga beslut enligt hälsovårdslagstiftningen i det ovan återgivna *JK 1983 s 157* (se ovan 1.4.1). Det är alltså, som tidigare påtalats, svårt att upprätthålla någon klar distinktion mellan lagtrots och domstolstrots.

De ovan anförda fallen har det gemensamt, att det förekom ett eller flera lagstadganden som innefattade *tämligen preciserade åligganden* för kommunen: Livsmedelstillsyn *skall* bedrivas, tillstånd *skall* meddelas om förutsättningarna enligt HSkL är uppfyllda, erforderliga planbeslut *skall* fattas, kommunen *skall* ingripa mot "sanitära olägenheter" etc. I sådana fall torde det också vara möjligt att med någorlunda säkerhet uttala sig om huruvida ett "medvetet" avsteg har företagits från gällande rättsordning, vilket emellertid inte utesluter att gränsdragningssvårigheterna kan vara avsevärda: Vilken "minimistandard" krävs för att ett åliggande skall anses vara fullgjort? I *JO 1988/89 s 378* bedömdes kommunen ha återupptagit livsmedelstillsynen genom åtgärden att anställa en miljöskyddsinspektör på halvtid. En intrikat fråga är om "en kvartstid" också skulle ha ansetts vara tillfyllest (se även nedan 7.1.1.1). Om svaret blir nekande, skulle m a o lagtrotset ha ansetts bestå.

Andra exempel på "tvingande, offentligrättsliga regler" utgör de olika stadgandena angående t ex fri skolgång, skolskjuts etc (SkolL), barnomsorg, förskola, bistånd till försörjning etc (SoL) eller gruppbostad, ledsagarservice (LSS). Listan över befogenheter och åligganden enligt de olika specialförfattningarna kan göras lång (se nedan 2.3). Ett kommunalt åliggande framstår ibland som en konkret skyldighet för kommunen, men ofta har åliggandena närmast formen av "önskemål".[219] I vissa fall kan de kommunala åliggandena samtidigt sägas utgöra mer eller mindre preciserade "rättigheter" för dem som omfattas av lagregleringen ifråga (se nedan 1.6). Nya typer av lagtrots uppkommer genom tillkomsten av nya kommunala "åligganden". Ett exempel härpå utgör lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. En inventering bland landets kommuner har nämligen utvisat, att många kommuner alltjämt saknar erforderliga förrättare. Flera kommuner har uppgivit sig icke ha för avsikt att utse sådana förrättare, vilket har föranlett RSFL att uttala, att det är "märkligt att kommunpolitiker ... kan ställa sig vid sidan om en lag."[220]

Ett ytterligare exempel – och tillika ett särskilt relevant sådant – utgör den s k barnomsorgsgaranti som infördes fr o m den 1 januari 1995, och som innebär, att kommunen "utan oskäligt dröjsmål" skall tillhandahålla barnomsorg

[219] Se Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 153.
[220] Se DN den 8 februari 1995 s A 8 (TT).

(SoL 14 a-b §§).[221] Undersökningar bland de olika kommunerna utvisade redan på ett tidigt stadium, att många kommuner inte skulle komma att leva upp till "garantin", vilket torde kunna uppfattas som en form av lagtrots.[222] De rättsliga efterspelen av reformen har inte låtit vänta på sig. Som ett första exempel kan förmodligen anges *Länsrättens i Uppsala, nr Ö 300-95 dom den 29 mars 1995*, vilken refererades på ledarsidan i Svenska Dagbladet under rubriken "Kommunal gökunge".[223] Föräldrarna anmälde under hösten 1994 sitt behov av barnomsorg till kommunen. I januari 1995 fick de besked från en köassistent att någon omsorg inte kunde beredas "inom de närmaste månaderna".[224] Härefter begärde föräldrarna bistånd enligt SoL 6 § i form av kommunal barnomsorg. Som skäl uppgavs att båda föräldrarna var förvärvsarbetande. Länsrätten gjorde följande bedömning:

> "Enligt 14 a och 14 b §§ socialtjänstlagen skall ... kommunen erbjuda sådan plats utan oskäligt dröjsmål. I målet har inte anförts eller på annat sätt framkommit att familjens behov av barnomsorg kan tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen."

Länsrätten *ålade* kommunen att erbjuda barnet plats inom kommunal eller enskild förskoleverksamhet. Domen överklagades av kommunen, men kammarrätten – *KRNS 4025-1995* – gjorde motsvarande bedömning som länsrätten. Frågan om väntetidens längd fick dock, tillade kammarrätten "i första hand överlåtas till kommundelsnämnden för prövning" (se även *KRNS 4024-1995*). Vad som särskilt bör anmärkas är det sätt på vilket talan utformades, d v s som en begäran om bistånd enligt SoL 6 §, ehuru i form av barnomsorg med hänvisning till SoL 14 a-b §§. Härigenom kom saken att bli föremål för prövning genom förvaltningsbesvär. Ett beslut enligt SoL 14 a-b §§ överklagas istället genom kommunalbesvär.[225] Den ordning som härmed etablerats väcker olika frågor och det bör noteras att lagman Bergh var skiljaktig i de båda kammarrättsavgörandena. Det får, förklarade lagman Bergh, inte gå dithän att rätten till förvaltningsbesvär i realiteten kommer att omfatta även ställningstaganden i sådana frågor som överklagas med kommunalbesvär; en synpunkt i vilken det finns skäl att instämma.

[221] SFS 1994:11. Betr lagmotiven se nedan 1.5.1.

[222] Betr dessa undersökningar se t ex DN den 14 december 1994 s A5 (Helena Skoglund) och den 6 februari 1995 s A 5 (Kristina Gauthier) samt SvD den 17 februari 1995 s 2.

[223] Se SvD den 5 april 1994 s 2.

[224] Detta beslut överklagades, men KR avvisade talan, eftersom beslutet ansågs vara av rent verkställande art (*KRNS 684-1995*).

[225] Betr de olika besvärsinstituten se vidare nedan 3.3.1. Se även 1.6.1 om att rätten till barnomsrog enligt SoL 14 § inte uppfattas som en s k rättighetslag.

Detta fall, där ett förvärsarbetande föräldrapar kunde utverka en dom angående en "rätt" enligt SoL 6 § i kombination med SoL 14 a-b §§, är intressant att jämföra med vad som har tilldragit sig i Vara kommun. I ett försök att leva upp till den s k barnomsorgsgarantin beslutade kommunen att fr o m den 1 mars 1995 skulle arbetslösa inte ha rätt att behålla barnomsorgsplats. De befintliga platserna behövdes för att tillgodose förvärvsarbetande föräldrars behov av barnomsorg.[226] I anledning härav anmäldes nämnden för brott mot BrB 20:1. Regionåklagarmyndigheten i Jönköping fann emellertid att SoL inte kunde anses innefatta någon "garanterad generell rätt till barnomsorg i alla situationer." I den mån barnomsorg icke erfordras p g a föräldrarnas förvärvsarbete eller studier skall, påtalade åklagaren, "barnets eget behov" (SoL 14 a §) vara avgörande. Omfördelningen av platser från arbetslösa till förvärvsarbetande bedömdes utgöra en "naturlig åtgärd", eftersom förvärsarbete fick anses utgöra det främsta kriteriet för behovet av barnomsorg. Innehållet i det anmälda beslutet ansågs inte ge anledning till misstanke om brott.[227]

Att arbetslösa föräldrar – vars barn kan tänkas befinna sig i en svår situation just till följd av föräldrarnas arbetslöshet – ställs mot förvärsarbetande föräldrar och deras eventuellt större behov av barnomsorg är självfallet olyckligt och kan knappast ha varit avsikten med de nya reglerna. Lagstiftaren förutsatte att behovstäckningen i barnomsorgen redan var uppnådd, varvid några prioriteringar av angivet slag i princip inte skulle behöva förekomma.[228] I en tid med bristfälliga kommunala resurser nödgas emellertid kommunerna att försöka leva upp till alla de olika åligganden som förekommer. Det kan diskuteras om ett traditionellt kösystem – med möjlighet till förtur – trots allt inte är att föredra framför de "förturseffekter" som en eventuell besvärsprövning resulterar i.[229] I det ovan redovisade fallet *KRNS 4025-1995* hänvisade kommunen bl a till frånvaron av en "faktisk individuell behovsprövning" av frågan om rätt till förtur. Lagstiftaren synes inte ha beaktat problematiken, men det finns all anledning att fundera över dessa effekter: Vad som förevarit i Vara och Uppsala torde knappast utgöra undantagsfall (se nedan 8.3.3).

Det eventuella lagtrotset får en skarpare relief om *åliggandet är mer preciserat*. Skulle innebörden av ett tillämpligt lagrum vara otvetydig i ett visst ärende – t ex vid en ansökan om bistånd enligt SoL 6 § – framstår ett avslagsbeslut med större säkerhet som en form av lagtrots. I detta perspektiv kan kommunens åtgärd, att bevilja borgen för ett banklån istället för att bevilja bistånd enligt SoL 6 § uppfattas som lagtrots (se *RÅ 1992 ref 89*). Många s k

[226] Se Vara kommuns, barn- och utbildningsnämndens, sammanträdesprotokoll 1994-12-20 78 §.
[227] Se Regionåklagarmyndigheten i Jönköping, 1995-04-06, R 78-95.
[228] Se prop 1993/94:11 s 42. Se även nedan 1.5.1.
[229] Se nedan 1.6.2 om de olyckliga förturseffekter som Svenska Kommunförbundet pekar på.

rättighetslagar är emellertid utformade på ett sådant sätt att deras innehåll inte låter sig bestämmas i förväg, utan innebörden av en viss rättighet konkretiseras genom den praxis som utvecklas (se nedan 1.6.2). Två rättsfall avseende SoL 6 § kan få illustrera det sagda:

> *RÅ 1984 2:59* Socialnämnden hade avslagit en ansökan om bistånd för tandvård (4.800 kr) under hänvisning till att behovet kunde tillgodoses på annat sätt. Den sökande hade erhållit försäkringsersättning för ett inbrott uppgående till drygt 5.000 kr. Dessa medel hade dock tagits i anspråk för annat ändamål (bl a för reglering av en spelskuld och för en semesterresa).
>
> RegR, som fann att nämnden hade saknat fog för sitt avslagsbeslut, anförde, att tandvårdsbehandlingen var nödvändig och att den inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt SoL 6 §.
>
> *RÅ 1989 ref 24 I-II* Två olika socialnämnder hade avslagit ansökningar om bistånd till tandvård. I det ena fallet ansågs föreligga ett överhängande behov av mycket kostsam tandvård (I), vilken bedömdes som nödvändig för att den sökande skulle uppnå "skälig levnadsnivå". Härvid uppgavs det sakna betydelse att bistånd redan hade erhållits i sådan omfattning att gängse bidragsnorm hade överskridits, utan bistånd medgavs med 24.000 kr.
>
> I det andra fallet bedömdes tandvårdsbehovet vara av "begränsad omfattning" (II). RegR konstaterade att den sökandes inkomster väsentligt översteg den gängse bidragsnormen och att dessa kunde tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå. Den sökande ansågs därmed inte vara berättigad till sökt bistånd om 3.594 kr.

Hur skall ansökningar om bistånd för tandvård framgent tolkas med hänsyn till dessa avgöranden? Rättsfallen torde visserligen utgöra en *vägledning* för kommunerna vid en fortsatt tolkning av rätten till bistånd enligt SoL 6 §, men lagstadgandets närmare innebörd kan inte anses vara till fullo uttömd med avseende på bistånd för tandvård. De individuella förutsättningarna kan variera starkt i dessa typer av mål, där en individuell prövning är förutsatt. I beaktande härav får det vara underkastat tvivel huruvida man ens i snarlika fall bör karakterisera ett avslagsbeslut gällande bistånd till tandvård som "lagtrots". Skulle de kommunala beslutsfattarna däremot vägra att ställa sig en dom avseende SoL 6 § till efterrättelse – såsom skedde i det ovan redovisade *HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096* (se 1.4.1.2) – kommer saken i ett annat läge. Denna form av trots brukar emellertid karakteriseras som "domstolstrots". Beträffande det sistnämnda rättsfallet kan dock tilläggas, att åsidosättandet av regeln i SoL om att biståndsbeslut "gäller omedelbart" (SoL 73 § 3 st) kan tolkas som en form av lagtrots. De förtroendevaldas åtgärder för

att förhindra eller fördröja verkställigheten skulle således utgöra ett "medvetet" åsidosättande av ett "offentligrättsligt åliggande".

Sådant lagtrots som innebär att den kommunala kompetensen överskrids är visserligen inte svårt att identifiera, i vart fall om man ser till alla de rättsfall där kommunala beslut har upphävts i ett kommunalbesvärsmål. Jag ställer mig emellertid – som ovan klargjorts (se 1.3) – mycket tveksam till att nyttja termen lagtrots i detta sammanhang, men kommer att tillsvidare laborera med begreppet (se nedan 8.1). Den kommunala kompetensen kommer att bli föremål för presentation nedan (se 2.5-2.6), men redan i detta sammanhang kan pekas på några rättsfall, som får illustrera problematiken.

En kommunal åtgärd skall för att vara kompetensenlig ha anknytning till kommunen eller till kommunmedlemmarna (KomL 2:1); härigenom kommer lokaliseringsprincipen till uttryck (se nedan 2.5.3.1). I *RÅ 1986 not 318* godtogs, att Göteborgs kommun lämnade ett bidrag för en konferens i Göteborg till Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, som hade sitt säte i Stockholm. Sammankomsten för fred ansågs nämligen ha ett till kommunen knutet intresse. Att värna om de kulturella och ekonomiska förbindelserna mellan Sovjetunionen och Sverige godtogs däremot inte i *RÅ 1980 Ab 24.* Sådana geografiskt mer "avlägsna" åtgärder som att lämna kontantbidrag till ett finländskt rederi, har godtagits som ett till kommunen knutet intresse (se *RÅ 1979 Ab 12*), ävensom att deltaga i en västsvensk EG-representation i Bryssel (*RÅ 1994 ref 23,* se även nedan 2.6.2).

Dessa rättsfall kan jämföras med *RÅ 1981 2:10*, där landstingets beslut att utse en ledamot i styrelsen för Stiftelsen Finlands Hus uppfattades som kompetensöverskridande. RegR hänvisade bl a till att det fanns ett stort antal finska invandrare i Stockholms län och därutöver till stiftelsens stadgar, varav det framgick, att verksamheten inte var "begränsad till Stockholms län". Likväl fann RegR att det inte var fråga om någon angelägenhet för landstinget. Regeringsrådet Mueller var dock av skiljaktig mening. Detta rättsfall ger uttryck för en påfallande mer restriktiv bedömning än i de övriga redovisade fallen, vilket ger anledning att reflektera över frågan, om det är rimligt att i ett fall som detta karakterisera landstingets beslut som "lagtrots". Svaret torde vara givet, åtminstone om man inte begär att de kommunala beslutsfattarna skall föregripa RegR:s prövning av frågan om en *viss* åtgärd har en tillräcklig anknytning för att rymmas inom den kommunala kompetensen.

Ytterligare en form av kompetensöverskridande beslut skall beröras redan i detta sammanhang, nämligen sådana beslut vars *grundlagsenlighet* kan sättas ifråga. Ett kommunalt beslut som strider mot grundlag skulle kunna betecknas som "grundlagstrots" och kan såtillvida framstå som särskilt anmärkningsvärt. Frågan om ett kommunalt beslut strider mot "lag eller annan författning" kan

prövas i ett kommunalbesvärsmål enligt KomL 10:8 4 p. Grundas beslutet på en kommunal föreskrift kan saken även bli föremål för normprövning (RF 11:14) i samband med föreskriftens tillämpning.[230] Den debatt som har förevarit i anledning av lagrådets bedömning, att förslaget om kommunal skatteutjämning enligt 1994/95 års kompletteringsproposition var grundlagsstridigt, är ägnad att ge en extra dimension åt synen på det kommunala trotset. Vissa av finansminister Perssons uttalanden torde nämligen kunna tolkas sålunda, att lagrådets bedömning i princip skulle sakna intresse för de *politiska beslutsfattarna*, åtminstone på riksnivå (se nedan 2.7.4.2). En sådan grundsyn på legalitetsfrågan ter sig problematisk i perspektiv av de åtgärder som staten skall företa mot kommunpolitiker, som trotsar lagar och sätter sig över domar.

Frågan om förekomsten av ett grundlagsstridigt tvång blev föremål för prövning i *RÅ 1984 2:52*, där barn på kommunala daghem och fritidshem hade deltagit i ett demonstrationståg för fred. Denna kommunala aktivitet må framstå som behjärtansvärd, men av RF 2:2 följer, att svensk medborgare – till vilken kategori självfallet även barn hänförs – gentemot "det allmänna" är tillförsäkrad skydd mot tvång att delta i demonstrationer (s k negativ demonstrationsfrihet). RegR godtog dock beslutet som kompetensenligt med hänsyn till att deltagandet hade varit beroende av föräldrarnas godkännande. Ett regeringsråd var dock av skiljaktig mening och fann att kommunen hade brutit mot den i RF 2:2 stadgade negativa yttrandefriheten: Föräldrarna ansågs tvingade att ge till känna sin egen åskådning i samband med beslutet att godkänna eller inte godkänna barnets deltagande. Allmänt sett synes förfaringssättet, att göra barns fri- och rättigheter enligt RF 2 kap beroende av föräldrarnas samtycke, kunna starkt ifrågasättas.[231]

Den närmare innebörden av RF 2:2 – ehuru avseende den s k negativa yttrandefriheten – blev även föremål för bedömning i *JO 1979/80 s 459*. Ordföranden för kulturnämndens arbetsutskott hade utfrågat ett antal tjänstesökande om deras politiska uppfattning. JO ansåg att kraven på saklighet i vart fall inte hade uppfyllts (RF 1:9) och att ordföranden hade visat bristande respekt för de "värden som bär upp regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet." Sålunda fanns enligt JO skäl för "allvarlig kritik"; förutsättningar för åtal ansågs däremot inte föreligga.[232] *RÅ 1981 2:14* gällde frågan om en skoldirektions beslut om s k samlad skoldag, vilket grundades på skolförordningen, var förenligt med RF 2:2 – och tillika med RF 2:8 (rörelsefriheten). RegR:s majoritet fann att så var fallet, vilket har föranlett Strömberg att kritisera

[230] Se Strömberg, FT 1988 s 138 ff. Hänvisas kan även till Paulsson m fl s 30 f.
[231] Betr detta rättsfall se Lindquist s 201 och Strömberg, FT 1988 s 142.
[232] Betr detta rättsfall se Bohlin s 109.

bedömningen, såvitt den rörde RF 2:8 (se även *RÅ 1982 Ab 295* betr samlad skoldag).[233]

JO kom även i *JO 1992/93 s 481* att överväga huruvida kraven enligt RF 1:9, närmare bestämt avseende objektiviteten, hade respekterats. Kommunen hade utgett en s k miljökatalog, vilken av anmälaren betecknades som ett "otillbörligt ingrepp i den fria konkurrensen".[234] I *JO 1992/93 s 539* hade kommunens marknadsnämnd vid upprepade tillfällen handlagt frågor om upplåtelse av marknadsplatser på ett tvivelaktigt sätt. I det senare fallet framhöll JO betydelsen av att "prestigetänkande och liknande inte får påverka en myndighets ställningstagande." JO tillade – tämligen hotfullt – att om marknadsnämnden framgent "mot bättre vetande skulle vägra tilldelning av marknadsplats, utan att det finns sakliga skäl härför", kan gärningen vara att bedöma som tjänstefel (BrB 20:1) efter den skärpning av bestämmelserna som gäller fr o m den 1 oktober 1989 (se nedan 5.2.1.2).[235] Liknande fall är *JO 1985/86 s 402* och *JO 1990/91 s 347*.

Ibland kan det vara mycket vanskligt att avgöra var gränsen egentligen går mellan grundlagsskyddad yttrandefrihet och intresset att upprätthålla ordning. I *RÅ 1991 ref 21* hade fullmäktige förbjudit valaffischer på allmän plats under åberopande av hänsyn till trafikfaran och renhållningen. Stöd för vissa sådana åtgärder kan hämtas i den lokala föreskriftsmakten, även om stor restriktivitet anses vara påkallad.[236] RegR upphävde beslutet, eftersom det bedömdes stå i strid såväl med TF:s regler om tryckfrihet som RF:s regler om yttrandefrihet. Som en jämförelse kan pekas på *RH 18:84*, där också ett lokalt affischeringsförbud blev föremål för prövning och därvid accepterat som en ordningsföreskrift (jfr RF 2:13). Andra exempel på frågan om kränkning av yttrandefriheten är *RÅ 1981 2:1* och *RÅ 1981 2:15*. Båda fallen gällde kommunalbesvär över kommunfullmäktiges beslut att anta förslag till arbetsordning för fullmäktige innefattande en rätt för ordföranden att frånta en talare ordet.[237] Frågor av detta slag har även blivit föremål för HD:s prövning, se t ex *NJA 1915 s 515* och *NJA 1935 s 113*.

Slutligen kan hänvisas till *RÅ 1983 2:32*, där kommunfullmäktige i samband med ett beslut att anordna småbåtshamn och båtuppläggningsplats hade föreskrivit, att båtklubbar som tilldelades plats skulle vara skyldiga att ingå i ett samarbetsorgan. Beslutet överklagades på den grunden att föreningsfriheten

[233] Se Strömberg, FT 1988 s 129 f.

[234] Jfr även *JO 1992/93 s 474*, där JO riktade likande kritik mot kemikalieinspektionen.

[235] Betr betydelsen av den kommunala likställighetsprincipen vid tilldelningen av tillstånd för försäljning se Bohlin s 104.

[236] Se Lindquist s 19 och även Bohlin s 158 f.

[237] Se Strömberg, FT 1988 s 139 ff och även Bohlin s 169.

ansågs vara kränkt (jfr RF 2:1 5 p och RF 2:2). RegR:s majoritet fann emellertid att skyldigheten ifråga kunde uppfattas som ett avtalsvillkor. Följaktligen skulle inte båtklubbarna ha ålagts någon i beslutet grundad förpliktelse. Regeringsrådet Petrén var av skiljaktig mening och bedömde att förpliktelsen var "verklig". Någon kränkning av RF 2:2 var det enligt Petrén dock ej fråga om, eftersom detta stadgande endast ger skydd mot tvång att tillhöra en sammanslutning för viss åskådning.[238] Petrén fann däremot att beslutet stred mot kravet enligt RF 8:2, att föreskrifter om enskildas inbördes ekonomiska förhållanden skall meddelas genom lag.[239]

De ovan redovisade fallen, där olika kommunala besluts förenlighet med grundlag har satts ifråga, torde visa att det kan vara ytterst vanskligt att i förväg uttala sig om huruvida ett visst kommunalt beslut kan anses vara förenligt med grundlagarna eller inte. Strömberg har i samband med sin granskning av normprövningspraxis under åren 1974-1988 skarpt kritiserat HD, och efterfrågat om HD ser som sin främsta uppgift att "fungera som maktens förlängda arm" och inte som ett "värn för medborgarnas rättssäkerhet". RegR tillskriver han en större "frimodighet", även bortsett från regeringsrådet Petréns insatser.[240]

Måhända vore det befogat att ställa sig mer kritisk – om än med viss varsamhet – även till RegR:s insatser. Erinras kan om regeringsrådet Petréns kritik av resningsmålet *RÅ 1990 ref 12*, vilket sades vara "ganska representativt för den försiktighet med vilken våra domstolar nalkas den politiska maktens avgöranden, även när en kritisk hållning skulle vara från rättssäkerhetssynpunkt väl motiverad." Petrén såg RegR:s "slapphet" som ett "allvarligt memento" och avslutade med att påpeka, att rättsstatens upprätthållande är "viktigare än regeringskansliets prestige."[241] Sammanfattningsvis kan konstateras, att det sällan är befogat att tala om "lagtrots" eller "grundlagstrots" i de fall där ett beslut har bedömts vara oförenligt med något grundlagsstadgande (se vidare nedan 8.1).

1.5 Bakgrunden till utvecklingen

Någon entydig förklaring till det domstols- och lagtrots som kom att uppmärksammas på 1980-talet går sannolikt inte att finna. En påtaglig svårighet vid varje försök att beskriva dessa företeelser är att domstols- och lagtrots inte utgör någon homogen grupp av fall, vilket förhållande torde ha åskådliggjorts redan

[238] Såtillvida är de positiva opinionsfriheterna mer långtgående än de negativa motsvarigheterna, se Strömberg, Sv Förf s 74.

[239] Betr detta fall se Strömberg, FT 1988 s 141 f.

[240] Se Strömberg, FT 1988 s 143.

[241] Se Petrén, FT 1990 s 6 och s 12 f. Betr detta fall se även Warnling-Nerep, FT 1991 s 162.

genom de ovan redovisade exemplen (se 1.4). Motiven till ett beslut om t ex ett näringspolitiskt engagemang och ett beslut att inte fullgöra ett lagstadgat åliggande enligt t ex SoL 6 § torde m a o variera starkt. På motsvarande sätt torde föreligga vitt skilda motiv för ett beslut om en utrikespolitisk manifestation, som t ex i *RÅ 1990 ref 9*, där fullmäktige bl a uttalade sig för att kommunen skulle förklaras som kärnvapenfri zon, och tillika kompetensöverskridande beslut avseende olika vägrade förmåner, som t ex skolskjuts, *RÅ 1993 ref 77*, eller åtgärden att anordna husvagnsboende för en familj, som inte godtogs som hyresgäster av tillfrågade fastighetsägare, *RÅ 1990 ref 119*. De anförda exemplen skulle enligt definitionen ovan (se 1.3) eventuellt kunna karakteriseras som lagtrots.

Lokaldemokratikommittén pekade på dessa variationer och slog i anledning härav fast, att behoven av åtgärder varierar.[242] I realiteten förhåller det sig sannolikt sålunda, att det är svårt att åstadkomma någon mer generell lösning på de föreliggande problemen, till vilken fråga jag dock återkommer (se nedan 8.3-4). I det följande skall, dock utan anspråk på fullständighet, skisseras några tänkbara orsakssamband till de olika former av trots som uppmärksammats under 1980-talet.

1.5.1 Otillräckliga kommunala resurser

Som en starkt bidragande orsak till utvecklingen anges ofta rent ekonomiska skäl. De kommunala resurserna anses vara bristfälliga, vilket får antas bero på flera olika omständigheter: Allmän stagnation – eller t o m regression – i samhällsekonomin, lagstadgat förbud mot höjning av kommunalskatten (se nedan 2.7.4), lagar som tillhandahåller "rättigheter" utan att hänsyn tas till sådana faktorer som de faktiska resurserna, bristande förmåga – eller vilja – hos rikspolitiker att anpassa lagstiftning om nya kommunala åligganden till den kommunala ekonomin, samt, som ett övergripande politiskt problem, måhända orimliga föreställningar om vad den s k välfärdsstaten förmår (se ovan 1.1).[243] I beaktande härav är det föga förvånande om resursbrist skulle utgöra den främsta förklaringen till uppkomsten av domstols- och lagtrots.

Det finns emellertid anledning att peka på ett till synes motsägelsefullt förhållande vad avser de kommunala resurserna. I vissa fall är kommuner ohörsamma genom att frikostigt anslå medel för åtgärder som *inte* ryms inom den kommunala kompetensen, medan ohörsamheten i andra fall tar sig uttryck

[242] Se SOU 1993:109 s 60 samt även nedan 1.7. Se även Riberdahl, FT 1986 s 117 f.

[243] Jfr t ex SOU 1993:109 s 60, SOU 1994:46 s 11, SOU 1994:139 s 196, Ds 1995:27 s 15, Strömberg s 19, Riberdahl, Tradition s 185 och Wennergren i SOU 1993:109 s 175.

i en vägran att anslå medel för lagstadgade obligatoriska uppgifter. Kommunala medel av icke oväsentlig omfattning kan komma att anslås för sådana – ibland spektakulära – åtgärder som att borra efter djupgas under Siljan (se *KRSU 4853-1985*) eller att understödja byggnationen av gigantiska nöjesanläggningar (se *NJA 1992 s 375*). Det kommunala engagemanget kan sedermera komma att underkännas, varvid problem ofta uppkommer med att få till stånd en återgång av redan verkställda kommunala beslut. Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) pekade t o m på en "överdriven brådska" med verkställigheten av tveksamma beslut (se nedan 4.3).[244] När det däremot gäller sådana åtgärder som att anordna gruppbostäder, eller att lämna bistånd till enskildas försörjning, kan de kommunala resurserna anses som otillräckliga och den lagstadgade "rättigheten" förhalas stundom i det längsta (se t ex *RÅ 1993 ref 11* eller *NJA 1993 s 99*).

Ekonomiska argument har framförts särskilt i samband med mål angående s k rättighetslagar. Kommunen anser sig inte ha resurser att omedelbart ordna t ex en gruppbostad, men resursbrist anses – som framgår av *RÅ 1988 ref 40* – i princip inte ha någon betydelse vad avser kommunens skyldigheter i sammanhanget (se nedan 1.6.3). Den normala utgångspunkten är alltså att bristfälliga resurser i princip saknar relevans vid tillhandahållandet av lagstadgade rättigheter. I *RÅ 1993 ref 11* framhöll kommunen, att det inte vore orimligt att låta den "mycket besvärande kommunala ekonomin" påverka rätten till socialbidrag (SoL 6 §). RegR, som erinrade om att Socialstyrelsens bruttonormer inte innebar någon "överstandard", genmälde, att vederbörande kommuns ekonomiska förhållanden "inte kan tillmätas någon betydelse i sammanhanget." Den enskilde hade nämligen givits en lagstadgad rätt till bistånd, som försäkrar honom en "skälig levnadsnivå" (se nedan 1.6.2). Resonemanget må ha sitt berättigande men är icke desto mindre föga realistiskt om resurserna verkligen är bristfälliga.

En i vissa avseenden – åtminstone ur kommunernas perspektiv – alltför "vidlyftig rättighetslagstiftning" skulle således utgöra ett avsevärt problem i sammanhanget.[245] Ur samhällsekonomisk synvinkel kan, som Westerhäll anför, riktigheten av ett "så långtgående kommunalt ansvar för enskilda individer", som är fallet angående SoL 6 §, sättas ifråga.[246] Ett sådant ifrågasättande synes ha vuxit sig allt starkare under våren 1995 och sambandet med det allmänna sparbehovet torde vara uppenbart (se nedan 1.6.2.2). Ur den enskildes perspektiv – kanske ett gravt utvecklingsstört barn med stora resursbehov – framstår lagstiftningen, i angivet fall snarast LSS, självklart inte som

[244] Se SOU 1989:64 s 97.
[245] Jfr Riberdahl, SvJT 1993 s 672.
[246] Se Westerhäll, SoL 6 § – ett verk med eller utan ram? s 37.

"vidlyftig", vilket f ö visar hur svårt det är att göra rimliga avvägningar.[247] Resursbrist kan självklart förstärkas av andra motiv, vars berättigande kan diskuteras och värderas på sådant sätt som Lokaldemokratikommittén tillät sig att göra.[248]

En logisk följd av resonemanget kring de "kommunala resursernas" betydelse i de ovan redovisade rättsfallen – och andra likande fall – måste bli, att kommunerna i första hand skall tillse att medel reserveras för "lagstadgade rättigheter." Andra kommunala åligganden får i likhet med helt frivilliga aktiviteter tillgodoses i den mån resurserna är tillräckliga. Från kommunalt håll har uttryckts oro för att det krympande finansiella utrymmet skall, som Riberdahl uttrycker saken, förvandla kommunerna "till renodlade verkställare av statliga beslut". Som en hotbild har målats upp, att de kommunala resurserna bara skall räcka till att fullgöra olika av staten ålagda uppgifter. Särskilt tillkomsten av s k rättighetslagar, där målkonflikten i förhållande till den kommunala självstyrelsen uppenbarligen är störst,[249] har skärpt problematiken. Olika "särintressen" garanteras medel genom sådana lagar, samtidigt som möjligheterna att tillgodose mer allmänna intressen rent faktiskt minskar. Om utvecklingen fortskrider finns, som Riberdahl påpekar, risk att olika grupper – äldre med behov av omsorg, föräldrar med behov av barnomsorg etc – påfordrar *egna* rättighetslagar, varvid den "gemensamt krympande kakan" fortfar att krympa.[250]

På så sätt kan s k rättighetslagar faktiskt anses innefatta en orättvisa (se nedan 1.6). Vad kommer att återstå av *innehållet* i t ex den obligatoriska skolverksamheten sedan alla "särintressen" har tillgodosetts? Frågan kan tyckas vara tillspetsad, men situationen är faktiskt sådan, som Hellman anför i en artikel i Svenska Dagbladet, att skolan riskerar att komma i fokus när kommunerna tvingas spara: Grundskoleverksamheten har avreglerats, men socialtjänsten och barnomsorgen har blivit allt mer centralstyrda. Såtillvida framstår alltså skolverksamheten numera som en s k oprioriterad verksamhet, där olika former av besparingar torde vara möjliga, åtminstone legalt sett.[251] Grunderna för fördelning av kommunala medel tycks förutsätta att dessa är outtömliga, vilket givetvis inte är fallet.

Om "rättigheterna" är mindre preciserade än i t ex SoL och LSS, ökar utrymmet för hänsynstagande till de kommunala resurserna. Rätten till barnomsorg torde f ö knappast uppfattas som någon egentlig rättighet i detta

[247] Jfr Holmberg, FT 1990 s 194.

[248] Se SOU 1993:109 s 60.

[249] Se Riberdahl, FT 1993 s 153 och jfr även Olofström-fallet ovan 1.4.1.2.

[250] Se Riberdahl a a s 162 f.

[251] Se SvD 18 april 1995 s 2 och även 8 juni 1995 s 2 (Jonas Hellman). Vad beträffar utvecklingen inom de olika verksamhetsområdena se ovan 1.1.1, 1.1.2 och nedan 1.6.2.

sammanhang, inte ens det nytillkomna stadgandet om att plats *skall* erbjudas utan "oskäligt dröjsmål" (SoL 14 b §). Rätten till en barnomsorgsplats kan nämligen bara prövas genom kommunalbesvär och såtillvida saknas möjligheter att *utkräva* ifrågavarande "rättighet";[252] denna fråga skall jag strax återkomma till. Vad beträffar äldre praxis kan hänvisas till *RÅ 1987 ref 15,* där det godtogs att ett barn med smittosam sjukdom tilldelades plats i familjedaghem istället för på ordinärt daghem, såsom föräldrarna hade begärt. En daghemsplacering ansågs nämligen förutsätta att en särskild vårdare anställdes åt barnet, men resurser saknades sedan kommunen hade tvingats skära ned kostnaderna för barnomsorgen. Av intresse är även *RÅ 1992 ref 31*, där det ansågs rymmas inom den kommunala kompetensen att stänga barnomsorgsverksamheten under två dagar per termin för planering. Kravet enligt SoL 13 § på att kommunen "skall" bedriva "förskoleverksamhet och skolbarnomsorg" (i dess nuvarande lydelse) förutsattes inte innebära att verksamheten skulle hållas öppen för barnen, utan det ansågs ankomma på kommunen att besluta om organisationen av verksamheten (se även *JO 1980/81 s 308* och *JO 1992/93 s 284* ang sådan stängning).

Esping, som har studerat bl a rätten till bistånd enligt SoL, pekar på den samhällsekonomiska utvecklingen efter ikraftträdandet av 1980 års SoL och uppmärksammar därmed ett problem med lagstiftning som inte anpassas till ändrade förhållanden. Esping sammanfattar utvecklingen enligt följande: Sedan lagen trädde i kraft har de "makroekonomiska förutsättningarna" varierat från en period med extremt hög ekonomisk aktivitet till en "dämpad konjuktur", som följdes av en "nära nog depression". Samtidigt har kommunernas förutsättningar förändrats genom skatteomläggningar och skattestopp. Kommunerna har emellertid, konkluderar Esping, trots RegR:s och Socialstyrelsens försök att standardisera biståndsrätten, lyckats anpassa socialbidragsnivåerna till de förändrade förhållandena. Detta har delvis skett genom ett "omfattande 'rättstrots' och medvetet åsidosättande av de förvaltningsrättsliga spelreglerna." Från statsmakternas horisont kan detta, tillägger Esping, emellertid inte ses med "alldeles oblida ögon."[253]

Socialtjänstkommittén uppehöll sig kring problemet i en studie (SOU 1994:46), som syftade till att "försöka placera in socialbidraget i en samhällsekonomisk och socialpolitisk helhetsbild". Kommittén hänvisade i denna studie till att de senaste åren kännetecknats av en "mycket negativ ekonomisk utveckling". Ett överhettat konjunkturläge angavs på kort tid ha vänts till en kraftig lågkonjunktur, vilken i sig bidragit till en väsentligt stegrad

[252] Jfr SOU 1993:109 s 134. Se vidare nedan 1.6.1 om rättighetslagar. Som ovan framgått finns emellertid uppenbarligen möjlighet att framtvinga prövning genom en begäran om bistånd enligt SoL 6 §, se 1.4.2.

[253] Se Esping s 248 och även Isaksson s 108 ff. Vad beträffar frågan om kritiken mot RegR:s "insatser" kan anses befogad se dock nedan 1.6.2.

arbetslöshet och en förstärkning av obalansen i de offentliga finanserna. Kommittén menade att det finns en "bred politisk enighet" om behovet av en sanering av de offentliga finanserna, men däremot uppgavs det vara "mer kontroversiellt" vad som bör göras och på vilket sätt. Kommunernas kostnader för socialbidragen beräknades ha ökat från 4,7 mdkr år 1990 till 8,8 mdkr år 1993. Kommitténs konklusion blev, att lågkonjunkturen och besparingarna i andra "trygghetssystem" hade slagit igenom i form av ökade socialbidragskostnader.[254] I sitt huvudbetänkande summerade Socialtjänstkommittén saken sålunda, att utvecklingen av socialbidragen efter SoL:s införande på en gång var "både talande och nedslående". Mer generella åtgärder avseende vissa särskilt utsatta grupper efterlystes inom t ex socialförsäkringssystemet, varigenom behovet av socialbidrag skulle kunna komma att minska. Kommittén fann emellertid skäl att samtidigt markera sin principiella uppfattning, nämligen att erforderliga åtstramningar i första hand bör bäras "av andra grupper än de mest hjälpbehövande"[255] (se vidare nedan 1.6.2.2).

Samtidigt som de kommunala resurserna rent faktiskt har krympt – och befintliga åligganden blivit allt mer kostsamma – har kommunerna ålagts *nya uppgifter* utan att tillföras nya medel för fullgörandet av dessa uppgifter, vilket förhållande Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) fann skäl att särskilt framhålla.[256] Parallellt med att KomL har utvecklats mot en ökad frihet för kommunerna att själva bestämma över sin verksamhet, har genom de olika speciallagarna tillkommit ständigt nya – stora som små – "åligganden" för kommunerna (se ovan 1.1). Det kommunala verksamhetsområdet spänner idag över ett mycket vidsträckt fält och innefattar sådant som socialvård, kommunikationer, fritidsverksamhet, bostadsförsörjning, räddningstjänst m m. De s k rättighetslagarna har kommit att tilldra sig särskild uppmärksamhet i sammanhanget, men förekomsten av andra – mer eller mindre kostnadskrävande – kommunala åligganden enligt olika författningar får inte undanskymmas. Åliggandena innefattar inte enbart uppgifter som mer omedelbart berör kommunmedlemmarna i form av "rättigheter", utan avser en mängd uppgifter angående tillsyn, planering etc inom olika verksamhetsområden. Sådana uppgifter belastar självfallet också den kommunala budgeten. Som exempel på sentida uppgifter av detta slag kan anges dels de nya åliggandena inom civilförsvarsområdet, som tillkommit genom lagen (1994:1720) om civilt försvar,[257] dels ansvaret för tillståndsgivningen enligt alkolhollagen

[254] Se SOU 1994:46 s 11, jfr SOU 1994:139 s 196 f.
[255] Se SOU 1994:139 s 216 ff. Jfr resonemanget i prop 1994/95:25 s 31 f.
[256] Se SOU 1993:90 s 187 och även t ex SOU 1994:144 s 105.
[257] Se prop 1994/95:7 s 46 och s 60 ff.

(1994:1738). Kostnaderna för den senare verksamheten är dock förutsatta att täckas genom avgiftsfinansiering.[258]

Kraven på ett kommunalt engagemang har ökat allteftersom kommunmedlemmarna ställt krav på mer service och större valfrihet. Utbudet av förmåner säges ibland skapa sin egen efterfrågan.[259] Som exempel kan anges vårdnadshavarnas rätt att välja skola för sina barn; härigenom förpliktades kommunerna år 1992 att anslå medel för godkända fristående skolor (SkolL 9:4 a).[260] Ett annat exempel är garantierna för att tillförsäkra kommunal barntillsyn. Vårdnadshavare skall fr o m den 1 januari 1995 erbjudas plats "utan oskäligt dröjsmål" (SoL 14 b §). Det är intressant att iakttaga hur departementschefen negligerade de rent ekonomiska faktorerna. Särskilda metoder för statlig tillsyn och kontroll av hur kommunerna skulle uppfylla detta nytillkomna "åliggande" avvisades, eftersom de föreslagna åtgärderna *inte borde* leda till några "väsentliga merkostnader" för kommunerna. Behovstäckningen i barnomsorgen *skulle* nämligen ha uppnåtts redan år 1991 – allt enligt ett riksdagsbeslut år 1985 – och några "historiska försummelser" fanns enligt departementschefen inte skäl att beakta.[261]

Resonemanget vittnar om hur rikspolitiker kan bortse från de faktiska förhållandena i kommunerna. Varför förutsattes det att kommunerna skulle ha anpassat sig efter ett flera år gammalt rikdagsbeslut? Kommunala "åligganden" förutsätter enligt RF att lagformen nyttjas (RF 8:5) och några mer lösliga beslut har, som framgick redan i *RÅ 1980 2:12*, kommunerna inte någon skyldighet att följa (se nedan 2.3). En inventering av situationen i de olika kommunerna har, som ovan redovisats, utvisat att många kommuner kommer att få svårt att klara av "omsorgsgarantin". En ny typ av lagtrots håller alltså på att utvecklas (se ovan 1.4.2). Beräkningarna av kostnaderna för reformen framstår som alltför optimistiska, vilket inte synes vara en helt ovanlig företeelse.[262]

Slutligen bör begrundas, att ekonomiska skäl även kan tänkas initiera helt andra former av domstols- och lagtrots än de ovan omnämnda. Åtgärder i samband med avvecklingen av ett näringspolitiskt engagemang, som RegR har förkastat i en kommunalbesvärsprövning, kan innebära ett betydande ekonomiskt avbräck för kommunen. Det är i och för sig inte avsett att sådana hänsynstaganden skall få påverka frågan om återgång enligt KomL 10:15, men icke desto mindre kan de medföra att kommunen drar ut på frågan om rättelse (se

[258] Se prop 1994/95:89 s 61 ff och s 80 f. Betr civilförsvaret se nedan 5.1.2.1.

[259] Se Isaksson s 136 f samt ovan 1.1.

[260] Nuvarande Skol 9:6. Se dock ovan 1.1.1 om aviserad ändring.

[261] Se prop 1993/94:11 s 42.

[262] Se ovan 1.1.2 i allmänhet samt nedan 1.6 vad beträffar de avsevärda svårigheterna att beräkna kostnaderna för s k personlig assistans.

t ex *JK 1989 s 93* och *JO 1993/94 s 429*). Ibland kan den omständigheten att kommunen är civilrättsligt bunden av det upphävda beslutet ytterligare komplicera situationen och t o m föranleda att det av ekonomiska skäl blir orimligt att påfordra beslutets återgång (se nedan 4.3.2.2).

1.5.2 Ändrade regler om ansvar och tillsyn

Sambandet mellan, å ena sidan, behovet av utökad kontroll över kommunerna, och, å andra sidan, antalet lagstadgade skyldigheter för kommunerna torde vara uppenbart. Att numera uttömmande beskriva kommunens "skyldigheter" eller "åligganden" enligt den i RF 8:5 nyttjade terminologin är, som Sterzel påpekar, förvisso inte alltigenom enkelt. De kommunala "skyldigheterna" har ibland formen av för den enskilde utkrävbara prestationer (förvaltningsbesvär, vite m m) medan andra "skyldigheter" närmast framstår som *"önskemål* om kommunala insatser". Det ovan redovisade rättsfallet om "åliggandet" enligt SkolL 1:2 – *KRNS 9618-1993* – kan nämnas som ett exempel bland många (se 1.1.1). Sterzel pekar bl a på det ekonomiska läget och den politiska ambitionen att öka kommunernas självbestämmande som en förklaring till att lagstiftaren på senare tid blivit försiktigare med att föranstalta om *"riktiga* skyldigheter för kommunen."[263]

Tidigare förekom en icke oväsentlig statlig styrning av kommunerna, innefattande sådana åtgärder som underställning, tillsyn och villkor vid beviljande av statsbidrag. I syfte att *öka den kommunala friheten* och förstärka den lokala demokratin har emellertid de traditionella formerna för kontroll och tillsyn successivt minskat i såväl omfattning som i betydelse (se nedan 3.4). Samtidigt har den statliga styrningen i ökad utsträckning kommit att övergå till vad som brukar gå under beteckningen *"generell målstyrning"*. Staten är i hög grad beroende av möjligheten att utöva kontroll över kommunerna, eljest riskerar de politiska intentionerna med olika "mål" – som t ex att tillförsäkra alla "en skälig levnadsnivå" (SoL 6 §), att garantera alla som så önskar en plats i den kommunala barnomsorgen (SoL 14 b §), eller att bereda alla elever "oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala eller ekonomiska förhållanden" en "lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet" (SkolL 1:2) – att omintetgöras.[264]

En statlig styrning av kommunerna genom "mål" har alltså betraktats som acceptabel, allt medan en mer handfast styrning och kontroll i hög grad har avvisats. Sålunda fann Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109) det inte vara

[263] Se Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 153 ff.
[264] Se även ovan 1.1 om målstyrning.

önskvärt att utöka de "centrala statliga tillsynsmyndigheternas kontroll av verksamheten i kommuner och landsting". En utökad kontroll från länsstyrelsernas sida kunde däremot accepteras, låt vara "på begränsade områden och i liten omfattning".[265] Bramstång pekar på den förändring i tillsynsfunktionen som åstadkommits i jämförelse med tidigare regler i socialhjälpslagen 54 § och barnavårdslagen 4 §. Statskontrollen har, påtalar Bramstång, "reducerats avsevärt" och tillägger:[266]

> "Det torde knappast behöva råda någon tvekan om att uppenbara fall av trots från ifrågavarande nämnders sida i förhållande till utslag av högre instans skulle ha föranlett reaktioner från vederbörande länsstyrelse i egenskap av tillsynsorgan."

Parallellt med att de traditionella möjligheterna till statlig kontroll över kommunerna reducerats har också straffansvaret för tjänstefel enligt BrB 20:1 begränsats – för att sedan utvidgas, dock inte till samma nivå som tidigare. Den bakomliggande tanken var att begränsa kriminaliseringen, och ett "politiskt ansvar" antogs vara tillfyllest (se nedan 5.2.1 och 5.2.4). Riberdahl har som en tänkbar orsak till uppkomsten av lagtrots och domstolstrots pekat på just det förhållandet, att reglerna om tjänsteansvar avskaffades år 1976 och att effekterna av denna reform kom att dröja några år. Förändringen torde främst ha bidragit till uppkomsten av sådant vidlyftigt engagemang i näringslivet som bl a det ovan berörda *JO 1986/87 s 297* ger uttryck för (se 1.4).[267]

I detta sammanhang bör rimligen även erinras om den intressekonflikt som ofta föreligger mellan stat och kommun ifråga om näringspolitiska åtgärder (se ovan 1.1.1). Kommunala beslut med ett primärt syfte att värna om sysselsättningen eller servicen på orten tycks vara vanligt förekommande, åtminstone att döma av antalet kommunalbesvärsmål. Sådana beslut accepteras ibland som en tillåten, individuell stödåtgärd, men statens krav på exklusivitet vad avser s k sysselsättningsfrämjande åtgärder har kommit att öka på senare år (se nedan 2.6.3). I KomL uttrycks den restriktiva synen numera genom kravet på att "synnerliga skäl" skall föreligga (KomL 2:8 2 st). Härvidlag kan kommunerna – som kanske nödgas betala ut bistånd enligt SoL 6 § om sysselsättningen på orten minskar – komma att ställas inför svåra intressekonflikter, varvid benägenheten att trotsa lagar och domar torde öka.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att det knappast är lyckosamt att både begränsa de traditionella tillsynsformerna och reducera det straffrättsliga ansvaret, om en effektiv statlig tillsyn och kontroll verkligen anses erforderlig.

[265] Se SOU 1993:109 s 67. Se även Ds 1995:27 s 37 f.
[266] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 51.
[267] Se Riberdahl, FT 1986 s 103.

Förekomsten av s k målinriktade ramlagar och rättighetslagar, liksom t ex begränsningen enligt KomL 2:8 avseende kommunala stödåtgärder till enskilda företag, talar för *behovet av en statlig kontroll.* Om de företagna begränsningarna avseende tillsynsfunktionen och tjänstefelsansvaret "sammanvägs" med den ekonomiska stagnationen och utvecklingen mot ständigt nya, ibland mycket kostnadskrävande, kommunala åligganden är det knappast förvånande att problemen med domstols- och lagtrots kommit att aktualiseras. Staten måste i hög grad sägas ha bidragit till utvecklingen dels genom lagstiftning om kommunala åligganden,[268] dels genom ett bristande helhetsperspektiv på frågorna om ansvar och kontroll. Att plädera för "ökad kommunal frihet" är sannolikt frestande politiskt sett, i synnerhet om alternativet är utökad stalig kontroll (se vidare nedan 3.4 och även 8.3-4).

1.5.3 Föreställningar om den kommunala självstyrelsen

Vid försök att förklara domstolstrots och lagtrots kan man inte bortse från att rent ideologiska skäl kan utgöra en förklaringsgrund. Kommunalpolitiker kan antas, som Paulsson-Riberdahl påpekar, ogilla den styrning som förekommer och låta detta komma till uttryck på sätt som ovan beskrivits.[269] En allmän motvilja hos politiskt valda nämnder att acceptera domstolarnas styrande funktion har också kunnat märkas.[270] På motsvarande sätt resonerar Bejstam, som pekar på en "politisk ambition att genomföra en viss åtgärd."[271] Skäl av angivet slag kan ha bidragit till kommunens lagtrots i det ovan berörda *JO 1990/91 s 283*, där en miljö- och hälsoskyddsnämnd helt medvetet tillämpade HSkL:s regler om tillståndsgivning på ett felaktigt sätt för att framtvinga en lagändring, eller i *JO 1988/89 s 378*, där kommunen avstod från att utföra den livsmedelstillsyn som ankom på kommunen enligt LivsmL (se ovan 1.4.2). Det bör dock tilläggas, att i det sistnämnda fallet bidrog ekonomiska orsaker till den olagliga åtgärden.

Måhända att ideologiska – eller politiska – ställningstaganden också influerade beslutsfattandet i några av de mest flagranta fallen av domstolstrots, t ex Gullspångs-fallet – *NJA 1988 s 26* – eller Sigtuna-fallet – *JO 1986/87 s 297* (se ovan 1.4 och 1.4.1.1). Vad som ofta framskymtar i olika sammanhang är hänsynen till den kommunala självstyrelsen. De kommunala beslutsfattarna anser att tillräcklig hänsyn inte tas till denna grundlagsfästa princip (RF 1:7), vilket kan ta sig olika missnöjesyttringar. Ytterst är det en fråga om den

[268] Jfr SOU 1993:16 s 170 om statens ansvar för den kommunala expansionen. Se ovan 1.1.
[269] Se Paulsson-Riberdahl s 59 f.
[270] Jfr Riberdahl, FT 1986 s 103 f och Hollander, Rättighetslag s 195.
[271] Se Bejstam i Andersson m fl s 74.

egentliga innebörden av denna – för vårt statsskick så fundamentala – princip: Är det realistiskt att påstå att det råder kommunal självstyrelse, när ungefär tre fjärdedelar av den kommunala budgeten är uppbunden genom åligganden enligt olika speciallagar?[272] Innebär självstyrelse en "rättighet" för kommunen att anslå medel för sådana ändamål som kommunen har ett eget intresse att understödja? Svaren är givetvis avhängiga av vilken betydelse man tillmäter principen om kommunal självstyrelse och kommer att utvecklas närmare nedan.

Dessa frågeställningar kommer sannolikt att framgent få ökad betydelse, särskilt sedan kommunalpolitikerna i Olofström – *HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096* – vägrade att verkställa ett antal domar angående bistånd enligt SoL 6 § under åberopande av principen om en kommunal självstyrelse. Denna princip torde emellertid inte kunna rättfärdiga att kommuner sätter sig över legalitetsprincipen (RF 1:1) eller att domar inte respekteras. I Ds 1995:27 erinrades om att Sverige faktiskt inte är en federativ stat och att det finns inskränkningar i självstyret. Samtidigt angavs att gränserna "ytterst bestäms av riksdagen."[273] Problemet är snarast, enkelt uttryckt, att i en tid av begränsade ekonomiska resurser räcker inte de kommunala medlen både till fullgörandet av staten ålagda uppgifter och till sådana uppgifter som kommunen har ett eget intresse att fullgöra. Härigenom har frågan om det *egentliga värdet* av den grundlagsfästa principen om en kommunal självstyrelse kommit att ställas på sin spets (se nedan 2.7).

Det förekommer också en hel rad av mer eller mindre tvivelaktiga kommunala beslut, som ibland närmast utgör en otillåten politisk viljeyttring, och där föreställningar om en kommunal självstyrelse kan ha haft en avgörande betydelse för beslutsfattandet. Som exempel kan anges *RÅ 1993 ref 32* (beslut att anslå medel till en kampanj med syfte att skapa opinion i frågan om en broförbindelse i Öresund), *RÅ 1982 2:8* (beslut att anslå medel till en kampanjkommitté inför folkomröstningen om kärnkraft), *KRSU 306-1985* och *KRSU 3824-1984*[274] (beslut om olika fredsmanifestationer), *KRSU 4315-1985* (beslut att avstå arvode till stöd för kampanj mot rasförtyck i Sydafrika, se även *KRNJ 4904-1985, KRNJ 4752-1985, KRSU 5518-1985, KRNG 7811-1985* och *KRSU 3965-1985*),[275] *RÅ 1983 2:71* (beslut att bojkotta sydafrikanska varor, se även *RÅ 1965 I 90, RÅ 1982 Ab 86* och *KRSU 2651-1985*),[276] *KRNS 9824-1983* (beslut att bojkotta inköp av Nestlé-produkter), *JO 1992/93 s 481* (beslut att

[272] Se ovan 1.1.

[273] Se Ds 1995:27 s 19.

[274] *RegR 809-1985*, ej pt.

[275] *RegR 3427-1986*, ej pt.

[276] Det bör noteras, att genom SFS 1985:1052 och 1986:1394 kom att tillåtas för kommuner att vid upphandling bojkotta varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung.

utge en miljökatalog där vissa varor "svartlistades"), *KRSU 3508-1981* och *KRSU 3620-1981* (förbudsrekommendation angående aluminiumburkar), *JO 1979/80 s 459* (utfrågning av tjänstesökanden angående deras politiska uppfattning) eller, slutligen, *JO 1991/92 s 404* (beslut att vissa delar av kommunen skulle vara bilfri under lördagar).

Samtliga dessa beslut innebar att den kommunala kompetensen överskreds i olika avseenden, bl a såtillvida att angelägenheten primärt ansågs ankomma på staten (se nedan 2.5.3.2). Beträffande det sistnämnda beslutet – *JO 1991/92 s 404* – kan noteras, att JO erinrade om riksdagens lagstiftningsmakt enligt RF 8:3 avseende åligganden och ingrepp för enskilda, och om möjligheten till delegation respektive subdelegation (RF 8:7, 11). Några regler som möjliggjorde "sådana tillfälliga förbud mot fordonstrafik" fanns emellertid inte, varför polismyndighetens åtgärd att vägra utföra bevakningsuppdrag var godtagbar med hänsyn till normprövningsrätten enligt RF 11:14.[277] Åtgärden att "förhöra" tjänstesökande i *JO 1979/80 s 459* stod också i strid med RF – närmare bestämt med kraven på saklighet enligt RF 1:9 (se ovan 1.4.2).

Av intresse är också *RÅ 1981 Ab 73*, där kommunstyrelsen hade beslutat att utreda kostnaderna för den kommunalbesvärsprövning som ett antal flitiga klaganden hade förorsakat. Företrädare för de sålunda utpekade uppfattade åtgärden som en "politisk kränkning" av ett visst parti. Kommunen försvarade emellertid åtgärden med att man måste undersöka om kommunkansliets resurser behövde förstärkas. Med denna förklaring lät RegR sig nöjas och fastställde alltså beslutet. Misstanken om trakasserier torde dock knappast kunna uteslutas.

Under alla omständigheter synes det motiverat att klargöra vad principen om en kommunal självstyrelse de lege ferenda bör betyda för relationerna mellan stat och kommun (se nedan 8.5).

1.5.4 Övriga tänkbara faktorer

Avslutningsvis skall pekas på ytterligare några faktorer, som kan tänkas ha initierat, eller åtminstone i hög grad bidragit till uppkomsten av domstols- och lagtrots. Lagstiftningen har inte anpassats till ändrade förhållanden, utan man har hållit fast vid *gamla traditioner och principer*. Vad som främst åsyftas är 1) den allmänna utformningen av kommunalbesvärsinstitutet, 2) möjligheten till omedelbar verkställighet av kommunala beslut och 3) frånvaron av garantier för verkställigheten av domar som riktas mot kommunen.

[277] Betr normprövning av kommunala föreskrifter se Strömberg, FT 1988 s 138 ff. Betr tillåtligheten av sådana förbud se även Strömberg, FT 1990 s 56 ff.

1) *Kommunalbesvärsinstitutet* är det gängse medlet för statlig kontroll rörande ett mycket stort antal kommunala beslut. Kommunalbesvärsprövningen, som är begränsad till en kassatorisk laglighetsprövning av beslutet, anses ingripa mycket mindre i den kommunala självstyrelsen än motsvarande prövning genom förvaltningsbesvär (se nedan 3.3.1). För att denna begränsade prövning skall komma till stånd erfordras att en av beslutet intresserad kommunmedlem anför besvär. Denna konstruktion har sin grund i föreställningarna om kommunen som en juridisk person, "vars beslut i princip angå alla dess medlemmar men ingen utomstående".[278] En mer allmän besvärsrätt skulle utifrån denna utgångspunkt inkräkta på den kommunala självstyrelsen på ett oacceptabelt sätt. Närmast som en motvikt har efterfrågats, om det inte är ett "riksintresse" att kommuner respekterar gränserna för den kommunala kompetensen (se nedan 3.3.2.2).

Lagstiftningen bygger alltså på en "konvalescensprincip" och många olagliga beslut blir aldrig föremål för domstolsprövning.[279] Frånvaron av en sådan prövning kan i sin tur föranleda att andra kontrollmöjligheter i praktiken också begränsas. Sålunda uttalade JO i det s k Trollhätte-fallet (*JO 1986/87 s 297*), där endast vissa av de granskade besluten hade blivit prövade i en kommunalbesvärsprocess, att "tillräcklig anledning" att uttala kritik icke förelåg. Det kan inte förutsättas att kommunmedlemmar i gemen har ett sådant intresse – och en sådan energi – som i t ex *KRNG 3623-1983* eller *KRSU 897-1983*, där de kommunala besluten blev föremål för en *andra* kommunalbesvärsprocess (se ovan 1.4.1.1). Sedan den enskilde kommunmedlemmen initierat prövningen i ett första skede, borde det rimligtvis falla inom statens intresse att ett beslut, som har blivit upphävt i en kommunalbesvärsprocess, inte verkställs eller upprepas i någon snarlik ordning.

Frågan om att ändra kommunalbesvärsinstitutet på ett mer genomgripande sätt synes inte ha varit föremål för några mer realistiska överväganden.[280] Anses det önskvärt att utöva "statlig kontroll" – till vilken kategori kommunalbesvären brukar hänföras (se nedan 3.1) – genom domstolsprövning i kommunalbesvärsmål, kan det finnas skäl att överväga hur denna prövning initieras och följs upp. I den mån staten har ett reellt intresse av kontrollen, är det knappast rimligt att låta kontrollmöjligheten vara helt avhängig av de enskilda kommunmedlemmarnas intresse att anföra besvär, t o m vid upprepade tillfällen. Kommunmedlemmarna har kanske ett helt motsatt intresse av saken än staten, om det t ex rör beslut om sysselsättningen i kommunen.

[278] Se SOU 1952:14 s 334.
[279] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 226.
[280] Jfr Riberdahl, Tradition s 194.

2) De problem som hör samman med *rätten till omedelbar verkställighet av kommunala beslut*, som överklagas med kommunalbesvär, kan också få illustreras av det s k Trollhätte-fallet (*JO 1986/87 s 297*). Kommunen tog här knappast på sig det *ansvar* som är förenat med denna rätt (se ovan 1.4.1.1). Den närmare innebörden av möjligheterna till omedelbar verkställighet kommer att utvecklas nedan (4.2 - 4.3), men redan i detta sammanhang kan följande antecknas. Effektiviteten i den kommunala förvaltningen har fått motivera den rådande ordningen, men utgångspunkten vid kommunens bedömning av verkställighetsfrågan skall vara att en besvärsprocess inte får bli "helt illusorisk".

Lagstiftaren (SOU 1952:14) har utgått från föreställningen, att den kommunala förvaltningen utövas på "ett lagenligt sätt" och att beslut som upphävs i en kommunalbesvärsprocess därför skulle vara sällsynta.[281] En omedelbar verkställighet kan visserligen förhindras genom att domstolen förordnar om inhibition (FPL 28 §), men flera uppmärksammade fall – t ex *JK 1984 s 103* – visar att kommunerna tenderar att ignorera verkställighetsförbud. Härtill kommer, att beslut ibland verkställs så snabbt att domstolen inte ens får en möjlighet att ta ställning till frågan om inhibition (se nedan 4.3.1). I förlängningen härav finns en överhängande risk att också skyldigheten till rättelse av upphävda beslut (KomL 10:15) kommer att ignoreras (se nedan 4.3.2). Hela detta *komplex av regler* måste således tas i beaktande, om man skall få en korrekt föreställning om problematikens rätta vidd.

Det är intressant att notera att JO, som uppmärksammade dessa problem redan på 1960-talet, föreslog att frågan om något "rättsmedel för att framtvinga återgång" borde utredas. JO föreslog att länsstyrelsen skulle ges rätt att förelägga kommuner att vid vite utreda frågan om återgång av olagliga kommunala beslut och att regeringen skulle få förelägga kommunerna att faktiskt genomföra en återgång (se *JO 1966 s 498*). Förslaget avvisades emellertid, och istället tillkom det nuvarande stadgandet om att kommunen "skall" – dock utan någon sanktion – se till att "verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt" (KomL 10:15). Bedömer kommunen att det *inte* är möjligt – som t ex i *JO 1993/94 s 429* – är det m a o inte mycket att göra åt saken (se nedan 4.3.2.2).

Principerna om omedelbar verkställighet, möjlighet till inhibition och krav på rättelse vid kassation tillkom i en tid när lagenligheten i den kommunala förvaltningen var en annan, eller också bekymrade man sig föga över att de förtroendevalda – som Kaijser uttryckte saken – "i ett trängt läge" fattade "olagliga men som de tror för kommunen gagneliga beslut."[282] Skulle för-

[281] Se SOU 1952:14 s 337 f.

[282] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 226. Jfr ovan 1.3.

delarna med den nuvarande ordningen trots allt anses överväga nackdelarna, torde man också få acceptera ett fortsatt "trots". Under alla omständigheter finns skäl att överväga dessa frågor på ett förutsättningslöst sätt (se nedan 8.4).

3) På motsvarande sätt har lagstiftningen inte anpassats till att kommuner numera faktiskt inte lojalt verkställer domar och beslut, som innefattar olika skyldigheter för kommunen. Till belysning härav kan erinras om *JK 1983 s 157* eller *NJA 1993 s 99* (se ovan 1.4.1.2). Garantier för verkställigheten har av tradition inskränkts till sådana beslut som det ankommer på någon enskild att förverkliga. Frågan om i vilken mån offentligrättsliga subjekt – däribland kommuner – kan och bör vara adressat för vitesföreläggande har varit föremål för diskussion i olika sammanhang (se nedan 5.1.2.1). Lavin anförde så sent som år 1989, att ett sådant viteshot ofta anses onödigt, "eftersom en statlig eller en kommunal myndighet ändå kan beräknas ställa sig ett föreläggande till efterrättelse."[283] Motsvarande synsätt förekom i lagmotiven till 1995 års civilförsvarslag, låt vara att saken gällde behovet att bibehålla föreskrifter om kommunalt vite.[284]

Lokaldemokratikommittén föreslog dels att nämnderna skulle få vägra verkställa uppenbart olagliga fullmäktigebeslut, dels att KomL 10:15 skall kompletteras med en föreskrift om att styrelsen skall rätta upphävda fullmäktigebeslut (se nedan 6.2.3-4). De föreslagna förändringarna torde emellertid inte vara ägnade att ha någon avgörande betydelse för de här avhandlade problemen med omedelbar verkställighet. Kommitténs förslag om dels ett personligt vitesansvar vid domstolstrots i samband med kommunalbesvär (se nedan 6.2.2.1), dels om vite mot kommunen vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär (se nedan 6.2.2.2), skulle däremot få mer långtgående effekter. Beträffande det senare förslaget bör dock noteras, att inte ens förslagsställaren själv – d v s Lokaldemokratikommittén – synes ha stått bakom förslaget. Kommittén ansåg nämligen att det *egna förslaget* stod i strid med övriga förslag om kommunalt självbestämmande och att det inte förde "utvecklingen av den lokala demokratin i rätt riktning."[285] Det anförda vittnar om de påtalade svårigheterna att konstruera acceptabla lösningar på de förevarande problemen (se vidare nedan 1.7). Den förra delen av förslaget om vite valde man dock – som ovan redovisats – att fullfölja i Ds 1995:27 (se vidare nedan 6.3.1). Det finns emellertid skäl att begrunda om man inte borde ha gjort ytterligare ansträngningar för att bemästra problemen (se nedan 8.4.2).

[283] Se Lavin s 36.
[284] Se prop 1994/95:7 s 91. Se nedan 5.1.2.1.
[285] Se SOU 1993:109 s 134.

1.6 Särskilt om betydelsen av s k rättighetslagar

Tillkomsten av s k rättighetslagar får, som ovan framgått, antas ha ett direkt samband med uppkomsten av domstols- och lagtrots. Mellan rättighetslagstiftning och den kommunala självstyrelsen tycks finnas en inbyggd motsättning – en målkonflikt – såtillvida att området för självstyrelsen rent faktiskt begränsas, när den enskilde kan utkräva sin "rättighet" genom domstols försorg.[286] Denna motsättning framkom på ett tydligt sätt i det ovan omnämnda Olofström-fallet, där ett antal förtroendevalda dömdes för tjänstefel för åtgärden, att vägra verkställa domar angående utbetalning av bidrag enligt SoL 6 §. Företrädare för kommunen uppgav att domarna var "ointressanta"; det "intressanta" var den kommunala självstyrelsen (se ovan 1.4.1.2). Självfallet skärps problematiken i ett trängt ekonomiskt läge, där kommunen nödgas prioritera mellan olika verksamheter.[287]

Rättighetslagar har ibland kritiserats för att i själva verket innefatta en orättvisa. Sådana svaga grupper som ställs *utanför* systemet tillåts att fullt ut drabbas av kommunala besparingar, medan de som omfattas av en rättighetslag i princip inte skall behöva påverkas av några ekonomiska faktorer. I departementspromemorian om statens framtida ansvar för vård och omsorg formulerade arbetsgruppen frågan om det är ändamålsenligt att skapa speciella rättighetslagar som t ex LSS. En enhetlig, generell lag, som t ex SoL, uppgavs kunna innehålla specialavsnitt avseende särskilda grupper och där även "rättigheter" kan formuleras. Socialtjänstkommittén var emellertid inte beredd att f n överväga någon sammanslagning av LSS med SoL, låt vara att kommittén redovisade som sin principiella ståndpunkt, att lagstiftning inom socialtjänstens område "i möjligaste mån bör vara generell."[288] En ökad skepsis mot rättighetslagar – d v s även utanför kretsen av företrädare för kommunerna – har kunnat märkas i olika sammanhang, även om socialminister Thalén inte vill utesluta att fler lagar av denna typ kan tillkomma. Socialministern gjorde dock det till synes insiktsfulla tillägget, att lagarna i så fall måste konstrueras "så att kommunerna kan leva upp till dem."[289]

Teorier har framförts om att rättighetslagar skulle få förekomma endast i sådana fall där de noga kan definieras och kostnadsuppskattas.[290] Det skulle

[286] Se Riberdahl FT 1993 s 162, Holmberg, FT 1990 s 194 och Hollander, Rättighetslag s 43.

[287] Se Ds 1995:27 s 15 samt även ovan 1.5.1 om den troliga prioriteringen.

[288] Se SOU 1994:139 s 302.

[289] Se SvD den 9 maj 1995 s 14 (Hans O Alfredson), där en redogörelse lämnas för socialministerns uttalanden vid en presskonferens i samband med 1995 års socialtjänststämma. Betr kritisk hållning mot rättighetslagar se även Anitra Steen i SvD den 24 januari 1995 s 5 (Johan Selander).

[290] Se Ds 1994:40 s 64.

onekligen vara en fördel om det vore möjligt att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av sådan lagstiftning, men i realiteten torde de anförda kraven vara svåra att uppfylla. Att i lagform närmare precisera innehållet i olika "rättigheter" är väl i och för sig genomförbart, även om en sådan åtgärd skulle ställa mycket stora krav på lagstiftarens förmåga att förutse de framtida behoven i de enskilda fallen. Att åstadkomma en realistisk uppskattning av kostnaderna kan däremot visa sig vara omöjligt i olika sammanhang.

Till belysning av svårigheterna kan hänvisas till Socialstyrelsens rapport om uppföljningen av LSS-reformen.[291] Reformen har blivit väsentligt mer kostsam än beräknat, uppgifter om en miljard dyrare per år förekommer.[292] Vad som särskilt har komplicerat bilden är reglerna om s k personlig assistent. Enligt lagmotiven antogs en svårt handikappad person behöva 40 timmars assistans/vecka, men i realiteten har behovet visat sig vara nästan det dubbla.[293] En faktor som inte kan negligeras är att staten bär *hela* kostnadsansvaret för sådan personlig assistans som överstiger 20 timmar/veckan (LASS 3 §). Frågor om sådan assistansersättning handläggs av RFV och de allmänna försäkringskassorna (LASS 2 §). Kommunernas ansvar avser alltså assistans som understiger 20 timmar (LSS 9 § 1 st 2 p). Kommunen prövar vilka insatser som erfordras (LSS 15 §). Avsikten med uppdelningen var att man ville undandra prövningen av behovet av personlig assistens, som kan vara mycket kostnadskrävande, från "kommunalekonomiska prioriteringar".[294] En särskild utredare har tillsatts för att utreda frågan om finansieringen av och regelsystemet för denna stödform. En "förbättrad kostnadskontroll" förväntas bli resultatet.[295]

Även ur den enskildes synvinkel kan det vara motiverat att vara restriktiv med "rättigheter", åtminstone om det inte är fråga om *verkliga* rättigheter. Den enskilde kan lätt bibringas oriktiga föreställningar och, som Bramstång anför, missförstå att det fråga om en "osäker förmån" och inte "en 'rätt', på vars åtnjutande han äger ställa anspråk."[296] Risken är m a o uppenbar att den enskilde förleds överskatta sin "trygghet" och bortse från den behovsprövning

[291] Se Socialstyrelsen, Allmänna Råd 1994:1 s 74 ff.

[292] Se SvD den 19 december 1994 s 13 (Sigfrid Leijonhufvud). Se även prop 1994/95:150 Bil 1 s 26, där kostnaderna för assistansersättningen redovisas ihop med kostnaderna för bostadsbidrag. Sammantaget beräknas kostnaderna bli c:a 3 miljarder kr högre än beräknat.

[293] Betr beräkningarna se prop 1992/93:159 s 159 och s 163 samt även Socialstyrelsen 1994:11 s 27 och 32 f. Betr Socialstyrelsens uppdrag se även s 21. Betr problemen se SvD 31 mars 1995 s 12 (Mats Knutsson) och den 23 april 1995 s 10 (Mats Svegfors).

[294] Se prop 1992/93:159 s 68 och även s 72 ff. LSS har redan ändrats (SFS 1994:1701) så att funktionshindrade inte längre kan vara arbetsgivare åt en familjemedlem. Som främsta grund för reformen uppgavs svårigheter av skatte- och arbetsrättsliga skäl, se prop 1994/95:777 s 12 ff.

[295] Se prop 1994/95:150 Bil 5 s 24.

[296] Se Bramstång, Sociallagstiftningen, s 55.

som i realiteten utgör själva *kärnan* vid fastställandet av "rätten" i ett enskilt fall. En sådan "överskattning" kan få illustreras av *RÅ 1994 ref 76,* där den biståndssökande (SoL 6 §) hade bytt till en dyrare lägenhet och därefter begärt att få bistånd upp till det belopp som enligt Socialstyrelsens riktlinjer utgör "högsta godtagbara bostadskostnad". Bistånd nekades, eftersom den sökande ej förmådde visa att bytet var "nödvändigt för att tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå." RegR klargjorde, att riktlinjerna visserligen kan vara vägledande, men att de aldrig kan ersätta den individuella behovsprövning som förutsätts enligt SoL 6 §.

1.6.1 Vad är en rättighetslag?

En fråga av centralt intresse är förstås vad som i grund och botten avses med en "rättighetslag". Någon egentlig definition tycks inte förekomma, men Holmbergs framställningar inom socialrätten synes vara en lämplig utgångspunkt. Det bör emellertid noteras, att inom förvaltningsrätten har laborerats med olika "rättighetsbegrepp" långt tidigare, även om begreppet förmodligen har underkastas mera djuplodande analyser inom civilrätten. Meningsmotsättningarna om det förvaltningsrättsliga "rättighetsbegreppet" har i vissa avseenden varit avsevärda.[297] Under senare år har funnits en tendens att nyttja begreppet alltför flitigt. Sålunda kan noteras t ex att Stridbeck betecknar tillgången till elektricitet som "en del av välfärden" och som en "social rättighet".[298] Min avsikt är emellertid inte att fördjupa mig i dessa frågeställningar, utan framställningen skall i huvudsak begränsas till att redovisa sådant som är av intresse i fråga om domstols- och lagtrots.

Holmberg har karakteriserat "rättighet" på så sätt att den dels skall *preciseras i lag*, dels skall vara *utkrävbar.*[299] Till denna beskrivning har först Riberdahl och härefter även Lokaldemokratikommittén anslutit sig. Kommittén förordade dock att ytterligare ett kriterium borde uppställas, nämligen att "rättigheten" skall vara "*uttvingbar*". Härmed avsågs, att den enskilde "med framgång" skall kunna utkräva den av domstolen fastställda rättigheten av den ansvarige huvud-

[297] Se t ex H Sundberg ("välförvärvade rättigheter") s 150 ff och jfr Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s 221 ff samt Bramstång, Socialrätten vid en skiljeväg s 63 ff och s 84 ff och jfr Krantz, FT 1978 s 215 ff och även t ex s 229 ff. Betr det förvaltningsrättsliga rättighetsbegreppet i allmänhet se Bramstångs presentation, Sociallagstiftningen, s 48 ff, Westerhäll, TfR 1986 s 628 f och Hollander, Rättighetslag s 27 ff.

[298] Se Stridbeck s 304.

[299] Se Holmberg, FT 1990 s 195.

mannen.[300] Hollander sammanfattar i sin framställning om rättighetslagar år 1995, att någon "exakt definition" inte existerar.[301]

Kravet på "lag" skall inte kommenteras, utan i detta avseende hänvisas till framställningen nedan om innebörden av kravet på lagform enligt RF 8:5 (se nedan 2.3). Att en rättighet är "utkrävbar" torde främst betyda, att den enskilde kan åstadkomma en prövning av sin lagstadgade rättighet genom möjligheten att anföra förvaltningsbesvär. I så fall är varken HSL 2 a § eller SoL 14 b § (skyldigheten avseende barnomsorg) några "rättighetslagar", eftersom den enskilde endast kan anföra kommunalbesvär (se dock ovan 1.4.2). Vissa delar av SoL – däribland SoL 6 § – utgör däremot enligt denna definition exempel på "rättighetslag", även om rättigheten, som Bramstång anför, framstår som "särdeles opreciserad".[302] På motsvarande sätt förhöll det sig med OmsL, som den 1 januari 1994 ersattes av LSS.

Det finns anledning att sätta ett frågetecken vid kommitténs förslag om att "rättigheten" för att kvalificeras som en sådan skall vara "uttvingbar". Mot bakgrund av de uppenbara problem som föreligger att "uttvinga" rättigheter – och som dokumenteras inte minst genom *NJA 1993 s 99* – kan ifrågasättas om det i nuläget är realistiskt att tala om några "uttvingbara" rättigheter (se nedan 3.2.1). Inte heller besvärsinstitutet är, som Bramstång anmärker, "något särskilt effektivt remedium mot förekommande 'trotssituationer'".[303] Det finns alltså avsevärda brister vad avser de *faktiska möjligheterna* att "uttvinga" rättigheter, även om de skulle vara "utkrävbara", d v s möjliga att pröva genom förvaltningbesvär.[304]

Även andra begrepp förekommer för de här åsyftade lagarna eller lagstadgandena. Sålunda har LSS också betecknats som en *"pluslag"* till SoL.[305] Uttrycket *"skyldighetslag"* har nyttjats för lagar där huvudmannens ansvar definieras och där besluten som regel kan överklagas genom kommunalbesvär. Sålunda skulle t ex SkolL kunna betecknas som en skyldighetslag, till vilken kategori flertalet av stadgandena i SoL – dock inte rätten till bistånd enligt SoL 6 § – också skulle kunna hänföras.[306] En arbetsgrupp inom socialdepartementet gjorde även den iakttagelsen, att s k rättighetsparagrafer sinsemellan är olika formulerade och att garantier för beslutens verkställighet som regel saknas. Därför ansågs det mer relevant att tala om en *"lagstiftning av rättighets-*

[300] Se Riberdahl, FT 1993 s 153 och SOU 1993:109 s 134.

[301] Se Hollander, Rättighetslag s 34 och även s 218 ff.

[302] Se Bramstång, Sociallagstiftningen s 55.

[303] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 50.

[304] Vad beträffar svårigheterna enligt förutvarande OmsL se Hollander, Rättighetslag s 164 ff och s 212 ff.

[305] Se SOU 1993:109 s 27 f, 134 och s 301. Se även Håkansson s 10 och s 15 f.

[306] Betr SoL se Ds 1994:40 s 62 och även SOU 1994:139 s 299 f.

karaktär."[307] Socialtjänstkommittén å sin sida angav, att den främsta skillnaden mellan en rättighets- och en skyldighetslag består i möjligheten att anföra förvaltningsbesvär.[308]

Den lagstiftningsteknik som används i sammanhanget måste uppmärksammas. Socialtjänstlagen (1980:620) brukar anföras som det klassiska exemplet på en rättighetslag och den kan tillika beskrivas som en *"målinriktad ramlag"*.[309] Strömberg betecknar detta, inte helt utan ironi, som "extra fint".[310] Härigenom görs en lag tidlös på så sätt att några bestämda insatser inte utpekas, vilket har värdesatts i ett samhälle som är i snabb förändring. Utmärkande för en ramlag är att den endast innehåller grundregler, som anger mål och riktlinjer, samtidigt som ett mer bestämt materiellt innehåll saknas. En sådan konstruktion har visserligen sina uppenbara fördelar, men innefattar också nackdelar, som kommit att uppmärksammas under senare år. Lagstiftningstekniken innebär en arbetsbesparing för lagstiftaren, men istället överlåts, som Strömberg sammanfattar, åt de "normgivnade organen på lägre nivåer eller åt de rättstillämpande myndigheterna att fylla ut tomrummet på egen hand". Strömberg, som ställer sig kritisk till lagstiftningstekniken ifråga, uttalade att en viss "tillnyktring" kunde märkas (år 1984) och att de målinriktade ramlagarna kanske hade "sett sina bästa dagar."[311] Strömberg var måhända (med sina utgångspunkter) något optimistisk i sina förväntningar om utvecklingen.

Vad beträffar SoL innebär tekniken, att Socialstyrelsen ger "allmänna råd" angående lagens tillämpning, men det blir alltså i sista hand förvaltningsdomstolarna som får bestämma det närmare innehållet i "rättigheten". Från kommunalt håll är man ofta kritisk till att domstolarna tilldelats den politiska funktionen att bestämma om, som Riberdahl uttrycker saken, "ambitionsnivån för samhällets sociala biståndsansvar" och förslag har framförts om att domstolskontrollen bör begränsas till rena laglighetsfrågor[312]

[307] Se Ds 1994:40 s 61.

[308] Se SOU 1994:139 s 299.

[309] Jfr Sterzel, Ramlagarna s 336 ff, Holmberg FT 1990 s 192, Riberdahl FT 1993 s 154 f, Bergström-Landerdahl, FT 1985 s 176 ff, Esping s 48 och s 134 f och SOU 1994:139 s 298. Betr denna typ av lagstiftning i allmänhet se Sundberg, FT 1982 s 55 ff och Hydén i DsC 1984:12 s 1 ff.

[310] Se Strömberg, Måltänkande s 186.

[311] Se a a s 186.

[312] Se Riberdahl FT 1993 s 156 och Svenska Kommunförbundet, Domstolarnas kontroll av kommunerna s 9. Se även Esping s 245 f, Sterzel, Ramlagarna s 337 och Bramstång, FT 1992 s 29.

1.6.2 Bistånd enligt SoL 6 §

Det i sammanhanget mest kontroversiella stadgandet – och där den ovan berörda målkonflikten kanske bäst tydliggörs – är rätten till bistånd enligt SoL 6 §. I detta stadgande garanteras enskilda bistånd för "sin försörjning och sin livsföring i övrigt" upp till "en skälig levnadsnivå". I förarbetena till SoL angavs, å ena sidan, att *respektive kommun i första hand* skulle fastställa vad som kan anses som skälig levnadsnivå. Å andra sidan skulle *alltför stora skillnader* mellan kommunerna *undvikas* genom att Socialstyrelsen med stöd av SoL 67 § utfärdar *allmänna råd* om vad som är en skälig levnadsnivå. Den enskilde skulle inte ha någon ovillkorlig rätt att utkräva en viss bestämd insats, utan vid valet av åtgärder skulle hänsyn tas till vilka alternativa resurser som fanns att tillgå inom kommunen.[313]

Socialutskottet framhöll i sitt betänkande, att lagen var konstruerad på ett sådant sätt att den gav utrymme för "standardskillnader som inte är acceptabla." Rätten att överklaga biståndsbeslut i kombination med den statliga tillsynen ansågs emellertid utgöra en tillräcklig garanti för att den föreslagna ordningen skulle bli "betryggande ur rättssäkerhetssynpunkt." Departementschefen gjorde motsvarande bedömning.[314] En sådan utformning av lagregler medför att de blir, som påtalades av remissinstanserna, både oklara och oprecisa, och för den enskilde blir det svårt att förutse när bistånd kan påräknas.[315] Kommunala åliggande förutsätter enligt RF 8:5 lagform och det har satts ifråga om ett åliggande kan vara hur obestämt som helst utan att komma i konflikt med grundlagens krav.[316] Det är emellertid tveksamt om något mer "substantiellt innehåll" förutsätts enligt RF (se nedan 2.3). Socialtjänstkommittén, som uppmärksammade ifrågavarande kritik, pekade på det "dubbla systemet" för prövning av insatser inom socialtjänsten som ett grundläggande problem och föreslog, att SoL skulle kompletteras med en s k handläggningsregel (se nedan 3.3.1).[317]

Svårigheter vad avser förutsebarheten berör inte endast den enskilde utan gör sig även gällande hos kommunerna och vid besvärsprövningen. RegR har sannolikt många gånger haft en svår uppgift. Redan i lagens målsättningsregler föreligger ett flertal oklarheter och motsättningar. En ytterligare komplikation är RegR:s uppgift som prejudikatinstans: Avgörandena skall huvudsakligen utgöra en ledning för rättstillämpningen, varvid omdömen om förhållandena i

[313] Se prop 1978/80:1 Del A s 185 f och s 205. Se även Norström-Thunved s 40 f och s 162 ff.
[314] Se prop 1979/80:1 del A s 185 och SoU 1979/80:44 s 20.
[315] Jfr prop 1978/80:1 del A s 140 f. Se även Holmberg s 98 ff.
[316] Se Petersén s 44.
[317] Se SOU 1994:139 s 316 ff.

det enskilda fallet kan komma att behöva vika för mer generella uttalanden.[318] Det är inte möjligt att inom ramen för denna framställning ge någon mer utförlig redovisning av rättspraxis, men ett antal rättsfall – i vilka viss "trotsproblematik" kunnat förmärkas – skall få illustrera det sagda:

Skuldsanering. Den enskildes självbestämmande och ansvarstagande har framställts som en given utgångspunkt, vilket kom till uttryck i t ex *RÅ 1991 not 496*, där kommunen förelades att utbetala 30.000 kr i bistånd för skuldsanering. Kammarrätten, i vars dom RegR ej gjorde ändring, hänvisade till "rehabiliteringssynpunkten".[319] Sökandens "psykiskt skröra läggning" ansågs motivera ett engångsbelopp så att det "ekonomiska trycket" snabbt skulle lättas. Avgörandet kan jämföras med *RÅ 1992 ref 16*, där bistånd inte medgavs till skuldsanering med begärda 123.850 kronor. Utredningen ansågs inte ha utvisat att de betalningskrav som fordringsägarna kunde komma att ställa skulle ha sådan verkan att de kunde förhindra sökanden från att i framtiden uppehålla en skälig levnadsnivå. Det kan tilläggas, att skulderna uppgick till närmare 2 miljoner kronor, men efter avskrivning återstod 300.000 kronor. Beträffande bistånd till skatteskuld se *RÅ 1989 ref 122* och *RÅ 1990 not 129*.

Egna tillgodohavanden. Innehav av bankmedel brukar anses utgöra ett hinder för bistånd (se t ex *RÅ 1988 ref 160*), under det att innehav av villafastighet inte behöver utgöra ett sådant hinder. I *RÅ 1986 ref 9* hade kommunen avslagit en begäran om bistånd med hänvisning till att en villafastighet hade kunnat försäljas. Villan uppgavs under en längre tid ha förorsakat den biståndssökande kostnader som inte motsvarade familjens ekonomiska förmåga. Kommunen förpliktades emellertid att betala bistånd till elektricitet, olja och banklån med 7.130 kronor (se även *RÅ 1984 2:13*).

Krav på motprestation.[320] Det brukar krävas att en biståndssökande ställer sig till arbetsmarknadens förfogande. Sålunda nekades bistånd i *RÅ 1984 2:92*, där anvisat arbete inte hade accepterats (se även *RÅ 1987 ref 88* och *KRSU 3186-1982*)[321], och i *RÅ 1985 2:5*, där en vårdnadshavare hade vägrat att acceptera en daghemsplats. Bistånd utgick inte heller i *RÅ 1987 ref 167*, där ena maken hade minskat sin arbetstid för att vårda barn. Däremot har krav inte ansetts kunna ställas på extra arbete av en biståndssökande (arrendator), som hade en "kontinuerligt hjälpbehövande åldrig moder" (se *RÅ 1986 ref 19*). Det har inte heller kunnat krävas att en sammanboende skulle genomgå vuxenutbildning och på så sätt erhålla studiebidrag (se *RÅ 1986 ref 6*) eller att en uppgjord behandlingsplan skulle fullföljas (se *RÅ 1983 2:70, RÅ 1984 2:86* och *RÅ 1984 2:95*)[322]. Hänvisas kan även till *RÅ 1994 ref 50*,

[318] Se Bergström-Landerdahl, FT 1980 s 213 och även Bramstång, FT 1992 s 57.
[319] Jfr Socialstyrelsen, Allmänna råd 1985:1 s 42 f.
[320] Betr sådana krav se SOU 1994:139 s 223 ff om påkallad försiktighet.
[321] Betr detta fall se Westerhäll, TfR 1987 s 648.
[322] Se a a s 649 f.

varav framgår, att en biståndssökande inte var skyldig att planera sin ekonomi genom tidigare erhållna medel från arbetslöshetskassa.

Stöd åt ungdomar.[323] Det har inte ansetts kunna krävas av en 20-åring att denne skulle klara sig genom en temporär återflyttning till föräldrahemmet (se *RÅ 1984 2:53*), utan bistånd skulle alltså utgå. En 18-åring har däremot inte ansetts berättigad till bistånd till del av familjens boendekostnader efter avslutad skolgång (se *RÅ 1994 ref 61*). Bistånd har utgått till högskolestuderande under ferier (se *RÅ 1987 ref 103*). Bistånd har däremot inte utgått till en högskolestuderande, som inte hade uppnått tillräckliga poäng för att erhålla studiemedel (se *RÅ 1987 ref 37*, jämför kravet ovan på att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande). Bistånd har inte heller utgått för telefoninstallation hos en 18-åring, som gjorde militärtjänst och som nyligen flyttat hemifrån (se *RÅ 1994 ref 42 I*).

De utvalda rättsfallen berör sådana former av bistånd där olika meningsmotsättningar har framkommit under senare år. Från Svenska Kommunförbundet har hävdats, att rättstillämpningen i vissa fall leder till "bedömningar som i mycket hög grad avviker från vad som hos en bredare allmänhet kan anses normalt eller godtagbart i en uppkommen hjälpsituation."[324] Utan att göra någon närmare analys av rättsfallsmaterialet är det ändå värt att notera hur ibland omfattande bistånd kan utgå till biståndssökande som till följd av missbruk hamnat i ekonomiskt trångmål, eller till dyrbara utlandsresor (se nedan 1.6.2.2), samtidigt som bistånd vägras för mer blygsamma insatser, t ex hjälp åt en rörelsehindrad att röka (se *RÅ 1990 ref 44*) eller att rasta en hund, sedan den mer rörlige maken dött (se *RÅ 1992 ref 42*). Nämnas bör också, att Socialstyrelsen numera har uttalat sig för att bl a ungdomar och flyktingar – vilka uppgavs utgöra "en ansenlig del av socialbidragspopulationen" – skall undantas från socialbidragssystemet och istället bli föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som främsta orsak bakom förslaget angavs, att den arbetslöses motivation att söka arbete inte skall minskas.[325]

Vid bestämning av bistånd har den *s k rehabiliteringssynpunkten* tillmätts stor betydelse, vilket framkom t ex i det ovan redovisade *RÅ 1991 not 496* om ett engångsbelopp till skuldsanering. Det har framställts som en fråga om demokrati att bidragstagarna skulle få ett utökat inflytande.[326] I lagtexten kommer sådana synpunkter till uttryck dels genom kravet att biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes "resurser att leva ett självständigt liv" (SoL 6 §

[323] Av Ds 1995:12 s 39 framgår, att andelen socialbidragstagare bland 18-24 åringar är c:a 12 % jämfört med 6,7 % för hela befolkningen.

[324] Se Svenska Kommunförbundet, Domstolarnas kontroll av kommunerna s 11.

[325] Se Socialstyrelsens remissyttrande 1995-05-31 över SOU 1994:139 s 35 ff. Se även SvD 2 juni 1995 s 11 (Claes von Hofsten).

[326] Betr denna synpunkt se prop 1979/80:1 del A s 201 f och SOU 1974:39 s 102 ff.

2 st), dels genom föreskriften om att insatser "skall utformas och genomföras tillsammans" med den enskilde (SoL 9 §).[327] Rätten till bistånd anses dock inte innefatta någon rätt för den biståndssökande att påfordra en viss bestämd insats, utan den enskildes behov skall vägas mot vilka "alternativa resurser" som är för handen i kommunen.[328] Från kommunalt håll hävdas stundom, att detta inte har beaktats i tillräcklig grad av förvaltningsdomstolarna, varför också det kommunala missnöjet har grott.[329]

Till belysning av denna avvägning kan pekas på *RÅ 1991 ref 97*, vari frågan om vilken betydelse som skulle tillmätas den enskildes önskemål om en viss vårdform prövades. Den enskildes önskan ansågs i princip bli avgörande när det begärda biståndet inte var "så kostnadskrävande eller eljest svårgenomförbart för kommunen" att det av sådana skäl inte bedömdes böra komma ifråga (se även *RÅ 1985 2:67, RÅ 1986 not 186, RÅ 1987 not 581, RÅ 1991 not 257* och *JO 1992/93 s 310).*[330] I sammanhanget kan även hänvisas till *RÅ 1990 ref 45*, där en person som vårdades för schizofreni begärde fortsatt vård på ett visst behandlingshem, men detta hade nekats honom av sjukvårdshuvudmannen under åberopande av bristande ekonomiska resurser (HSL 2 a §). Skyldighet ansågs inte föreligga för kommunen att ge bistånd enligt SoL 6 § till vården på det önskade hemmet, utan vårdbehovet ansågs kunna tillgodoses på det av sjukvårdsnämnden anvisade hemmet. Utgången i målet kan möjligen förklaras av den föreliggande konkurrensen mellan två författningar (se även nedan 1.6.4).

Bristande *kommunala resurser* skall, som ovan framgått, i princip inte påverka rätten till bistånd. Resurserna får alltså inte inverka på frågan om vad som lokalt sett är en "skälig levnadsnivå". Det finns flera avgöranden från RegR som väl belyser innehållet i kravet på en "skälig levnadsnivå".[331] Svenska Kommunförbundet har hävdat i ett yttrande till RegR (se *RÅ 1993 ref 11*), att kammarrättspraxis under åren 1982-84 gav uttryck för ett hänsynstagande till kommunernas uppfattning i detta avseende, men praxis kom successivt att "stramas upp". Som en vändpunkt framställdes RegR:s avgörande *RÅ 1984 2:13*, där fråga uppkom huruvida kostnader för bl a amorteringar för fastighetslån och bilresor skulle vägas in i en "skälig levnadsnivå". Det kan tilläggas, att den biståndssökande uppgavs befinna sig i "en varaktigt ansträngd ekonomisk situation." RegR noterade, att i avsaknad av allmänna råd från Socialstyrelsen – sådana hade alltså ännu inte utfärdats vid denna tidpunkt –

[327] Se Norström-Thunved s 42 och s 55 f och även Bramstång, Sociallagstiftningen s 65.

[328] Se prop 1979/80:1 del A s 185.

[329] Betr lagmotiven se prop 1979/80:1 s 526 och 576 samt även SOU 1993:30 s 168 f. Betr kritiken se Riberdahl, FT 1993 s 156 och även SOU 1993:30 s 174 f.

[330] Betr praxis se Norström-Thunved s 44-51. Betr den särskilda frågan om den enskildes önskemål avseende viss vårdform hänvisas även till Bramstång, FT 1992 s 47 ff.

[331] Se SOU 1993:30 s 170.

ansågs kommunerna ha en frihet att själva avgöra "vad som är en skälig levnadsnivå inom kommunen". RegR gjorde emellertid följande tillägg beträffande denna "frihet":

> "Den frihet som härigenom råder för kommunerna vid tillämpning av 6 § socialtjänstlagen kan emellertid inte anses innebära att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av ett överklagat beslut om vägrat bistånd skulle vara bundna av den bidragsnorm som kommunen har fastställt. Domstolarna har att göra en självständig bedömning av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå för den biståndssökande."

Som en möjlig utgångspunkt vid denna *sin* bedömning hänvisade RegR bl a till RSV:s normalbelopp för existensminimum, vilket belopp låg väsentligt över kommunens norm. RegR fann att den biståndssökandes inkomster inte var tillräckliga och att han för att tillförsäkras en "skälig levnadsnivå" behövde bistånd med yrkat belopp om 1.120 kr/månad.[332] Frågan om vad som är en "skälig levnadsnivå" blev föremål för prövning också i t ex *RÅ 1984 2:76* och i *RÅ 1990 ref 119.*

Försöken att fastställa vad som ska förstås med en "skälig levnadsnivå" utgör enligt Esping RegR:s "mest strategiska – och mest kontroversiella – insats". Esping utvecklar saken enligt följande: Om man betraktar kommunerna i huvudsak som "verkställare av en av statsmakterna fastställd politik" bör konstruktionen med kommunens bestämmanderätt enligt SoL 6 § och möjligheten att anföra förvaltningsbesvär inte "utgöra något problem", men om kommunerna betraktas som "självständiga uttryck för folkviljan" (RF 1:1), blir det "en uppenbar anomali."[333] I den ovan omnämnda departementspromemorian om statens ansvar inom vård och omsorg gjordes en motsvarande iakttagelse: Någon *egentlig kommunal självstyrelse* ansågs inte föreligga inom det område där kommunen hade ålagts att fullgöra olika skyldigheter.[334] Det kan emellertid – som redan antytts ovan (se 1.5.3) – sättas ifråga om någon självstyrelse verkligen är avsedd inom detta område (se vidare nedan 2.7).

Vad RegR närmast gjorde i t ex *RÅ 1984 2:13* var att utöva den *vägledande funktion* som enligt SoL – och dess förarbeten – ankommer på förvaltningsdomstolarna. En annan sak är att denna funktion kommer i konflikt med kommunernas "politiska bestämmanderätt över socialbidragsnivån" (Kommunförbundet i *RÅ 1993 ref 11*). RegR bör emellertid inte lastas för följderna av lagens utformning eller för vaga motivuttalanden om kommunal "frihet." RegR

[332] Se a a s 203 ff betr detta fall.

[333] Se Esping s 246. Betr denna problematik se även nedan 1.7.

[334] Se Ds 1994:40 s 10 och s 45.

har, som ovan antytts, haft en svår uppgift att tolka SoL 6 §. Avsikten var att stabilitet skulle uppnås genom förvaltningsdomstolarnas – främst RegR:s – vägledande funktion, och RegR har, som Bramstång påpekar, lagt ned "ett omfattande, ambitiöst arbete vad prejudikatbildning på detta rättsområde beträffar", även om mycket återstår att göra.[335] RegR:s uppgift synes egentligen vara omöjlig att fullgöra, vilket beskrivs av Holmberg enligt följande:[336]

> "I lagkonstruktionen inbyggda principproblem kan endast i liten utsträckning korrigeras av de överprövande organen ... när det gäller lagstiftarens ambition att i en målstyrd ramlag utlova juridiska rättigheter med en i och för sig följdriktig ramlagsteknik."

Vad som *möjligen* skulle kunna läggas RegR till last är den *extensiva tolkning* som har förevarit, d v s RegR kan knappast sägas ha inskränkt ordalydelsen i SoL 6 §. Den praktiserade lagtolkningsmetoden torde emellertid vara allmänt accepterad ifråga om "gynnande förvaltningsakter".[337] I realiteten framstår det som tveksamt om någon annan metod kan praktiseras ifråga om en "rättighetslag", som tillika är en s k målinriktad ramlag. Någon maxim som påbjuder en restriktiv lagtolkning finns inte när det gäller sådana lagar, vilket däremot är fallet beträffande lagar som innefattar "bördor och pålagor".[338] Legalitetsprincipen, som kanske främst förknippas med straffrätten, innefattar förbud mot s k analogitolkning och retroaktiv lagstiftning, men används inom den offentliga rätten i vidsträckt bemärkelse.[339] Sålunda anför Halvar Sundberg, att en analogisk eller extensiv lagtolkning inte står i överensstämmelse med rättsstatliga principer, "därest fråga är om tillämpning av bestämmelser, som ålägga en prestationsskyldighet eller eljest angripa den enskildes rättigheter och friheter."[340] Utan att ytterligare fördjupa mig i detta spörsmål kan även hänvisas till den stundtals affektladdade diskussion som har förevarit mellan företrädare för vad som kanske kan betecknas en "straffrättslig grundsyn" respektive ett "socialrättsligt synsätt."[341]

Oberoende av frågan om vilken lagtolkningsmetod som *bör* gälla kan konstateras, att kommunerna i olika sammanhang har uttryckt missnöje med SoL 6 § och dess tillämpning. Det är välkänt, framhåller Sterzel, att kommunerna inte

[335] Se Bramstång, FT 1988 s 29 f.

[336] Se Holmberg, FT 1990 s 195. Se även Holmberg s 237 ff och Myndighetsutövning i sociala ärenden s 30 ff och Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 43 och 49 f.

[337] Jfr t ex Westerhäll, TfR 1987 s 646 och även Bramstång, Sociallagstiftningen s 65 ff.

[338] Se t ex Strömholm s 413.

[339] Se Hultqvist s 3 och Sundell, JT 1994-95 s 95 ff.

[340] Se H Sundberg s 115.

[341] Se Bramstångs redogörelse i Socialrätten vid en skiljeväg s 96 ff, jfr Wieslander, FT 1977 s 233 ff.

följer RegR:s praxis annat än i det speciella fall som överklagats. Det är "lönsamt" att klaga, tillägger han, eftersom många kommuner ligger under normerna för existensminimum m m när ansökningar om bidrag prövas. Besvär avseende biståndsbeslut har följaktligen ökat markant på senare år.[342] Utvecklingen kan självfallet beklagas från olika utgångspunkter, men den "förturseffekt", som Svenska Kommunförbundet har varnat för, skall särskilt noteras. Förvaltningsdomstolarnas utslag avseende "fördelningen av sociala tjänster" kan gynna mer energiska individer på bekostnad av dem som har ett lika eller t o m större behov av bistånd.[343] I ett tidigare sammanhang – närmare bestämt avseende frågan om rättelse av förvaltningsbeslut – har jag vänt mig emot tanken att begränsa rättelsemöjligheten utifrån sådana hänsynstaganden och anfört, att det kan finnas många skäl – t ex okunnighet eller ren oföretagsamhet – till att beslut inte blir överklagade.[344] När det gäller bistånd enligt t ex SoL 6 § kan det emellertid finnas skäl att se annorlunda på saken. Det framstår i vart fall som motiverat att närmare utreda effekterna av "[a]nmärkningsvärda förturseffekter" (se även ovan 1.4.2 och nedan 8.3.3).

Ett sannolikt tecken på missnöje från kommunernas sida är också att handläggningen av ärenden enligt SoL 6 § kan komma att dra ut på tiden på ett icke acceptabelt sätt. Belysande härvid är *JO 1987/88 s 151*, där JO angav att socialnämnden var *skyldig* att meddela beslut i anledning av en ansökan om bistånd. Vidare kan noteras att JO ställde sig mycket kritisk till dröjsmål med beslutsfattandet i *JO 1992/93 s 310*, som avsåg handläggningen av ett ärende om bistånd till psykoterapibehandling:

> JO fann, att det måste ha stått klart för nämnden att sökanden, som avled i september 1990, hade behov av behandlingen vid tidpunkten för ansökan (december 1989) och att egna medel saknades.
>
> Det förhållandet att nämnden "trodde att J. under 1990 skulle komma att få ett betydande belopp från försäkringskassan, hade därför inte bort föranleda att beslut inte meddelades så snart det var möjligt."
>
> Sociala distriksnämnden beviljade bistånd den sista maj 1990, efter det att ärendet hade dragits tillbaka från föredragningslistan samma månad som ansökan ingavs.

Missnöje över RegR:s insatser har också förekommit i den offentliga debatten. Bramstång hänvisar till den "till synes massiva okunnighet", som framkom i

[342] Se Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 162 f, samt även Esping s 247, Norström-Thunved s 42 och SOU 1993:30 s 170 och s 175 ff och s 188.

[343] Se Svenska Kommunförbundet, Domstolarnas kontroll av kommunerna s 11.

[344] Se Warnling-Nerep, FT 1993 s 263.

motion 1989/90 So 216, och menar att den är ägnad att förbrylla. I motionen riktades kritik mot RegR:s ställningstagande för den enskildes självbestämmanderätt i bl a *RÅ 1989 ref 90 I-II*, avseende bistånd till vård på privat behandlingshem; RegR:s avgöranden uppgavs "förhindra och försvåra" utbyggnaden av den kommunala samhällsvården. Bramstång karakteriserar RegR:s ställningstaganden som "klara, nyanserade och sakligt övertygande" samt – som det förefaller – "i full överensstämmelse med lagtext, förarbeten och doktrin."[345] Motionärernas synpunkter saknade däremot, enligt Bramstång, "önskvärd förankring i en någorlunda omsorgsfull analys av SoL:s relevanta texter, förarbeten och doktrin". Bramstång tillägger, till synes helt korrekt, att uppfattningen sannolikt har stöd i "en kritisk kommunal opinion, måhända betingad av kommunalekonomiska aspekter och en viss 'jalousie de métier' i förhållande till privata insatser inom missbrukarvården."[346]

Vad beträffar just området för missbrukarvården kan tilläggas, att Bramstång redovisar ett antal rättsfall som ger uttryck för principen om den enskilde missbrukarens "principiella frihet" att välja vårdform (se t ex *RÅ 1980 2:48, RÅ 1985 2:67, RÅ 1989 ref 90 I* och *RÅ 1991 ref 97*). Dessa och liknande rättsfall har enligt Bramstång "ingalunda ... mötts av någon odelad entusiasm från kommunalt håll."[347] En bristande "lyhördhet och respekt" hos socialnämnderna ansågs kunna framstå som förklarlig – i varje fall från en "praktisk/ekonomisk synpunkt" – men den bristande följsamheten hos de underordnade förvaltningsdomstolarna bedömdes som mer uppseendeväckande.[348] Uttalandena torde närmast indikera att missnöjet med utformningen av SoL 6 § är utbrett och inte begränsat till de kommunala beslutsfattarna.

1.6.2.1 Bundenheten av Socialstyrelsens normer

En särskild fråga som blivit föremål för diskussion är i vilken utsträckning kommunerna är bundna av Socialstyrelsens normer. Genom RegR:s avgörande *RÅ 1993 ref 11* åstadkoms, som ovan anförts, vägledande uttalanden i denna fråga.[349] RegR noterade, att sedan RSV:s normalbelopp för existensminimum hade avskaffats (jfr *RÅ 1984 2:13* ovan), "bör" istället Socialstyrelsens bruttonormer, som utarbetats årligen sedan år 1985,[350] läggas till grund för bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå, "om inte särskilda

[345] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 49 och även Vilja, valfrihet...s 11 ff.
[346] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet, s 49 f och även Legalitet s 133 ff.
[347] Se Bramstång, FT 1992 s 47 och även s 43 f.
[348] Se Bramstång a a s 47 f och s 64. Se även SOU 1993:30 s 268 ff.
[349] Se Norström-Thunved s 40 f.
[350] Se a a s 41 f.

omständigheter föranleder annat". RegR hänvisade till att denna norm inte kunde anses ge uttryck för någon "överstandard." De aktuella biståndsbesluten, som grundades på kommunala bidragsnormer, vilka underskred Socialstyrelsens bruttonorm, kunde – i avsaknad av några "särskilda omständigheter" – inte godtas. RegR erinrade om att kommunens "ekonomiska förhållanden" inte kunde tillmätas någon betydelse i sammanhanget (II); detta förhållande har berörts ovan (se 1.5.1).

Frågan om bundenheten av Socialstyrelsens normer är emellertid komplicerad i flera avseenden. Det ankommer på Socialstyrelsen att till "ledning för tillämpningen" av SoL utfärda "allmänna råd" (SoL 67 §). Sådana råd är konstitutionellt sett inte några bindande föreskrifter.[351] Den konstitutionella aspekten av råd och rekommendationer synes främst ha behandlats inom den skatterättsliga doktrinen, t ex av Hultqvist, som fastslår, att RSV:s rekommendationer aldrig kan få någon "bindande" karaktär med hänsyn till kravet enligt RF 8:3 på att skatt skall bestämmas genom lag, d v s av riksdagen.[352] Någon möjlighet till delegation av skattenormgivning föreligger inte (jfr RF 8:7 1 st), utan kompetensen är begränsad till att avse verkställighetsföreskrifter (RF 8:13 1 st 1 p och 3 st).[353]

Det har förekommit att RSV med stöd av s k kvasibemyndiganden meddelat föreskrifter om bl a värdering av bilförmån, och dessa anvisningar har haft ett stort inflytande på rättspraxis. Enligt Petrén skulle det t o m ha förhållit sig så att beskattningsmyndigheterna "vågat sig på att frångå dem" endast i undantagsfall. Även RegR uppgavs ha avvikit från råden "relativt sällan" (se tex *RÅ 1981 1:52*).[354] Frågan om grundlagsenligheten av RSV:s anvisningar angående avdrag för resor mellan bostaden och arbetsplatsen blev föremål för prövning i *RÅ 1988 ref 151*, där RegR fann att anvisningarna gick utöver RSV:s kompetens. De ifrågavarande "anvisningarna" ansågs inte utgöra några verkställighetsföreskrifter, utan lagformen skulle alltså ha nyttjats.[355] Strömbergs uttalande beträffande utgången i *RÅ 1987 ref 21*, där RSV:s bemyndigande trots allt godtogs, är tänkvärt i sammanhanget: "Att en lagbestämmelse inte är "uppenbart grundlagsstridig är emellertid inte detsamma som att den är grundlagsenlig."[356] Strömberg är alltså mycket kritisk och anför även att begreppet verkställighetsföreskrift synes ha "tänjts till det yttersta" inom detta område.[357]

[351] Jfr a a s 163 och se även Bohlin s 131.
[352] Se Hultqvist s 174 ff och även Påhlsson s 44 ff.
[353] Betr verkställighetsföreskrifter se Strömberg, Normgivningsmakten s 131 ff.
[354] Se Petrén, SST 1985 s 141 och även Hultqvist s 177.
[355] Se Hultqvist s 154 ff där en ingående redogörelse lämnas för praxis.
[356] Se Strömberg, Normgivningsmakten s 99.
[357] Se Strömberg, FT 1988 s 134. Se även Hultqvist s 170 f och Påhlsson s 82 f.

Inte heller Socialstyrelsens bruttonormer eller andra råd är "bindande" föreskrifter; likväl har de – främst genom RegR:s praxis – närmast kommit att få en sådan status. Inom socialtjänstens område föreligger inga konstitutionella hinder av sådant slag som beträffande skatter. Åligganden och ingrepp förutsätter visserligen lag (RF 8:3), men vidsträckta möjligheter finns till delegation (RF 8:7 och 9). För den enskilde "gynnande föreskrifter" hör primärt till regeringens restkompetens (RF 8:13 1 st p 2).[358] Vad som utgör en "rättighet" för den enskilde kan emellertid samtidigt utgöra ett "åliggande" för en kommun, såtillvida kan regleringen vara att hänföra till RF 8:5.[359] En förklaring till att Socialstyrelsens "föreskrifter" inte uppmärksammats i lika mån som RSV:s kan vara den enskildes rättssäkerhetsaspekter; kommuner anses inte vara i lika hög grad skyddsvärda.

Frågan om betydelsen av Socialstyrelsens bruttonormer har fått förnyad aktualitet genom flera avgöranden från RegR under år 1994. Av *RÅ 1994 ref 76* framgår, att Socialstyrelsens riktlinjer för högsta godtagbara bostadskostnad visserligen "kan vara vägledande", men de kan inte ersätta den *individuella behovsprövning* som förutsätts enligt SoL 6 §. Att avvikelser kan förekomma p g a den individuella prövningen var f ö redan tidigare fastslaget (se t ex *RÅ 1987 ref 103* och *RÅ 1991 not 496*). Den biståndssökande tillerkändes inte bistånd för ökade hyreskostnader, även om dessa i och för sig rymdes inom normen. Den sökande hade nämligen ej förmått visa, att bostadsbytet var "nödvändigt för att tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå" (jfr ovan 1.6). Hänvisas kan även till *RÅ 1994 ref 83*, där nödvändigheten av en "individuell behovsprövning" ånyo betonades. Frågan gällde om kommunen i ett enskilt fall kunde avvika från Socialstyrelsens norm avseende kostnaderna för hemutrustning och reducera biståndet med hänsyn till att den biståndssökande hade erhållit ett s k hemutrustningslån för flyktingar om 18.700 kr. Utredningen gav emellertid vid handen, att utgiftsposten i Socialstyrelsens bruttonorm för möbler m m *inte* innefattar "grundutrustning för den som saknar sådan", utan avser komplettering och nyanskaffning. Hemutrustningslånet ansågs alltså inte utgöra någon "särskild omständighet" som kunde motivera avsteg från normen.

Ett rättsfall som kommit att tilldra sig stort intresse i kommuner där man försöker reducera betydelsen av Socialstyrelsens normer är *RÅ 1994 ref 58*. Fallet gällde vilken betydelse som skall tillmätas dessa bruttonormer vid utformningen av *kommunens egna bidragsnormer*: Var det förenligt med SoL 6 § att utbryta vissa kostnader ur bruttonormen och göra dem avhänggiga av en "särskild prövning" i det enskilda fallet? Bakgrunden var i korthet följande:

[358] Se Strömberg, Normgivningsmakten s 66 ff, s 101 ff och s 169 f.
[359] Se a a s 171.

> Kommunens norm för uppehälle uppgick till 2.870 kr/mån. Denna norm omfattade till skillnad från Socialstyrelsens bruttonorm, som uppgick till 3.326 kr, inte budgetposterna "Möbler, husgeråd, TV, radio m.m. och Läkar- och tandvård." I Socialstyrelsens bruttonorm ingick dessa poster med ett belopp om 455 kr.
>
> Nämnden uppgav som sin åsikt, att det inte var lämpligt att räkna in sådana poster i ett "schabloniserat normalbelopp". Behovet av bistånd för sådana ändamål prövades istället särskilt vid sidan av kommunens norm.

Socialstyrelsen, som ombads att yttra sig i målet, anförde som sin mening, att tanken bakom en bruttonorm var att tillförsäkra den biståndsbehövande "en viss levnadsstandard" och en "viss frihet" att "disponera socialbidraget på det sätt som passar honom bäst." Till stöd för dessa utgångspunkter åberopades motivuttalanden om att en alltför ingående prövning skulle motverka möjligheterna att ta ett eget ansvar (prop 1979/80:1 del A s 201 f). Socialstyrelsen kan såtillvida ha sägas försvarat den "nya människosyn" – fri från tidigare förmyndarmentalitet – som kom att lanseras genom 1980 års SoL.[360] Det kan tilläggas, att Socialtjänstkommittén i huvudsak ger uttryck för samma grundläggande värderingar: Socialtjänstens arbete skall bygga på "respekt för den enskildes självbestämmande och förmåga till eget ansvarstagande."[361]

RegR noterade, att det månatliga bidraget enligt kommunens norm understeg Socialstyrelsens bruttonorm med 456 kr. Av handlingarna framgick emellertid, påtalade RegR, att den sökande även hade erhållit kompletterande bidrag för tandvård. Sammantaget hade den sökande för maj 1993 erhållit bidrag som "beloppsmässigt överensstämde" med Socialstyrelsens bruttonorm. Den egentliga frågan gällde emellertid, som RegR anmärkte, om det var förenligt med SoL 6 § att "göra rätten till bistånd för dessa ändamål beroende av *särskild prövning* (förf:s kurs)." RegR erinrade om bruttonormernas betydelse som "hjälpmedel och vägledning" och fastslog härefter – med hänvisning till *RÅ 1993 ref 11* – att normerna även hade en funktion att "ange en nedre beloppsgräns som normalt inte bör få underskridas." Socialbidrag skall dock alltid, tillade RegR, grundas på en "individuell bedömning". Den biståndssökandes personliga förhållanden kan alltså motivera avvikelser från bruttonormen och föranleda att en särskild prövning istället företas. Några sådana omständigheter hade emellertid, som RegR påpekade, inte påståtts föreligga. Därmed aktualiserades frågan om det var tillåtet att "generellt tillämpa en norm från vilken en eller flera av de poster som anges i Socialstyrelsens bruttonormer har brutits ut."

[360] Jfr Bramstång, FT 1992 s 33 och även SOU 1994:139 s 95 ff.
[361] Se SOU 1993:30 s 218 f och SOU 1994:139 s 223 f.

RegR kom således att pröva i vad mån SoL 6 § tillåter *kommunala normer* som avviker från Socialstyrelsens bruttonormer. Att avsteg kan göras från dessa normer i det *enskilda fallet* var, som ovan redovisats, redan tidigare fastslaget. Vid denna bedömning hänvisade RegR till de principiella skäl för tillämpningen av bruttonormer som Socialstyrelsen hade åberopat, d v s att möjliggöra för den enskilde att ta ett eget ansvar. RegR fann emellertid inget hinder för att en kommun utesluter en viss kostnadspost i Socialstyrelsens bruttonormer, "om kommunen på *objektiva grunder* kan hävda att kostnaden i fråga är mindre väl lämpad för den schablonisering som ett inräknande i normen innebär" (förf:s kurs). Kommunens åtgärd att utesluta de ifrågavarande posterna – möbler m m och tandvård – ansågs förenlig med SoL 6 §. Ståndpunkten, tillade RegR, vann dessutom stöd i de överväganden som redovisats i Socialtjänstkommitténs delbetänkande.[362]

Vilka "*objektiva grunder*" motiverade slutsatsen att kostnaderna för bl a möbler samt läkar- och tandvård lämpade sig "mindre väl" för schablonisering? Kommunen deklarerade, att det inte var "*lämpligt* att räkna in dessa poster i ett schabloniserat normalbelopp (förf:s kurs)." Det är svårt att tolka domen på annat sätt än att kraven på "objektiva grunder" ställs tämligen lågt. Framtiden får utvisa hur många poster som kommuner kan tillåtas hålla utanför den kommunala biståndsnormen med motiveringen, att det anses "olämpligt" att räkna in desamma. Likväl finns, vilket särskilt bör understrykas, fog för den anvisade metoden.

Saken kom att ytterligare belysas i *RÅ 1994 ref 80*, där en kommun hade tillämpat en reducerad socialbidragsnivå med hänvisning till barnantalet. Sådana normer har tidigare kunnat reduceras t ex med hänsyn till hushållsgemenskap (se t ex *RÅ 1988 ref 23*). I den aktuella kommunen hade socialbidragsnormens grundbelopp höjts till det av Socialstyrelsen rekommenderade beloppet, samtidigt som grundbeloppet hade reducerats med 25 % för det tredje barnet och med 50 % för det fjärde. I överensstämmelse härmed hade socialnämnden beslutat att utbetala bistånd till en fyrabarnsfamilj med ett belopp som understeg det rekommenderade med 1.495 kr.

Socialnämnden uppgav inför RegR, att kläder, barnvagnar, sportartiklar etc kunde ärvas från äldre syskon och att risken för "överkompensation" var uppenbar om Socialstyrelsens normer skulle följas. Socialstyrelsen och Konsumentverket avgav yttranden, vari det bl a angavs att antalet "oförutsedda händelser" ofta ökar i en flerbarnsfamilj och att storköp eller storkok inte kunde antas reducera kostnaderna. RegR gjorde följande bedömning:

[362] Se SOU 1993:30 s 223 f.

> "Det förefaller i och för sig rimligt att anta att en viss besparingseffekt ofta kan uppnås i en flerbarnsfamilj. Att generellt utgå från att så är fallet vid tillämpning av 6 § socialtjänstlagen kan emellertid – med beaktande av vad Socialstyrelsen och Konsumentverket anfört i sina yttranden – inte anses befogat. Regeringsrätten finner därför att enbart det förhållandet att en familj har fler än två barn inte utgör en sådan särskild omständighet som motiverar att avsteg görs från de rekommenderade bruttonormerna."

Ett beaktansvärt förhållande är, att Socialstyrelsen i sitt yttrande hänvisade till att staten via barnbidragen betalar s k flerbarnstillägg till familjer med fler än två barn, vilket förhållande antogs styrka antagandet att fler barn leder till högre och inte till lägre kostnader per barn. Vad som härefter har inträffat är att lagstiftaren överväger en successiv nedtrappning av flerbarnstillägget för barn som föds efter den 1 januari 1996.[363] Det kan icke uteslutas att genomförande av en dylik reform – till den del denna motiveras av en ändrad syn på flerbarnsfamiljers kostnadssituation – kan få genomslag även i här aktuellt hänseende.

Slutligen kan noteras, att RegR genom *RÅ 1994 ref 58* synes ha godtagit att kommunerna på ett helt annat sätt än tidigare avviker från Socialstyrelsens bruttonormer såväl vid prövning i det enskilda fallet som vid utformningen av kommunala normer om bistånd. Det bör dock anmärkas, att RegR alltjämt håller fast vid föreställningen om Socialstyrelsens bruttonorm som "en nedre beloppsgräns". Beloppsmässigt hade den biståndssökande erhållit bidrag som överensstämde med Socialstyrelsens bruttonormer, men alltså först efter en "särskild prövning" av behovet av bistånd till tandvård. Kritiker må kanske hävda, att RegR härigenom har avvikit från SoL:s intentioner om en "ny människosyn". De kommuner som har kritiserat SoL 6 § – och särskilt domstolarnas tillämpning därav – kommer, å andra sidan, sannolikt att uppfatta domen som en seger för principen om den kommunala självstyrelsen,[364] om än i ytterst marginell skala. Det senare avgörandet, *RÅ 1994 ref 80*, torde kunna uppfattas som en antydan härom.

1.6.2.2 Kritiken mot biståndsreglerna

Tillämpningen av SoL har satts ifråga från skilda utgångspunkter och i olika sammanhang: Å ena sidan hävdas, att den enskilde, som förlitar sig på de befintliga reglerna, kan förledas att överskatta "tryggheten i sin position". Å

[363] Se prop 1994/95:25 s 32 f.

[364] Se t ex Sydsvenska Dagbladet den 12 juli (Magnus Bergsten, Magnus Gatemark) resp 13 juli 1994 (Jan Mårtensson) om hur Lunds resp Lomma kommun ansåg sig kunna sänka socialbidragen. Se även SvD 4 juni 1995 s 13 om hur bidragen faktiskt har sänkts (Lova Olsson).

andra sidan påstås, att många biståndsbeslut skulle sakna förankring hos en "bredare allmänhet" (se ovan 1.6 och 1.6.2). Tillräcklig hänsyn anses inte tillmätas de kommunala resurserna, vilket eventuellt kan kritiseras utifrån Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse (se nedan 2.7.3). Kritiken föranledde regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté – Socialtjänstkommittén – med uppgift att se över SoL, däribland rätten till bistånd. I direktiven uppgavs, att kombinationen av "utpräglad ramlag" och möjligheten att anföra förvaltningsbesvär hade fått "mindre önskvärda konsekvenser."[365]

Från Svenska Kommunförbundet har påfordrats, att det av lagtexten skall framgå, att de kommunala resurserna skall vägas in vid prövningen. Därigenom skulle skapas ett bättre utrymme för lokala bedömningar.[366] Enligt lagmotiven till 1980 års SoL förutsätts, som ovan framgått, en lokal anpassning – kommunerna angavs t o m att "i första hand" få avgöra vilken levnadsnivå som skall anses skälig – men förvaltningsdomstolarna anses inte ha beaktat detta i tillräcklig grad.[367] Socialstyrelsens bruttonormer, som avsåg att åstadkomma en likriktning i riket, och som därmed direkt begränsar utrymmet för kommunens möjlighet att lokalt bestämma vad som är "skäligt", torde ha haft en avgörande betydelse för denna rättsutveckling. Socialstyrelsen klargjorde tidigt – redan år 1981 – att kommunernas rätt att själva bestämma innehållet i SoL inte fick drivas "hur långt som helst."[368]

Socialtjänstkommittén anförde i sitt delbetänkande (SOU 1993:30), att biståndsrätten är "ett uttryck för statens styrning" och att den kommunala självstyrelsen måste vägas mot kraven på lika behandling för enskilda.[369] Ur detta perspektiv blir det förhållandet, att kommunernas kostnader för socialbidragen beräknas ha ökat från 4,7 mdkr år 1990 till 8,8 mdkr år 1993, inget egentligt problem (jfr ovan 1.5.1). Kommittén ansåg, att stadgandet om bistånd (6 §) skulle behållas i den nuvarande utformningen, men att uttrycken "försörjning" och "livsföring i övrigt" borde preciseras i ett antal tilläggsbestämmelser (6 a-c §§). Beträffande kravet på "skälig levnadsnivå" noterades, att de låga normer som tillämpas i vissa kommuner inte kunde anses motsvara "lagens krav". Förslaget till precisering av lagtexten innebär, påtalade kommittén, "en *begränsning av kommunernas inflytande* över socialbidragens nivå och innehåll" (förf:s kurs). Staten måste ha, tillades det, "ett ansvar för att

[365] Se Dir 1991:50 s 238, jfr SOU 1993:30 s 53 och s 164.
[366] Se SOU 1993:30 s 174 samt även Ds 1994:40 s 41.
[367] Se Holmberg, FT 1990 s 198 och SOU 1993:109 s 135.
[368] Se Allmänna råd 1981:1, Rätten till bistånd.
[369] Se SOU 1993:30 s 166 och s 184.

den service som erbjuds medborgarna inte understiger en viss grundnivå."[370] Någon förståelse visades således inte för de kommunala önskemålen.

Vissa uttalanden i 1994/95 års kompletteringsproposition kan emellertid anses ge uttryck för ett hänsynstagande till dessa önskemål. Kommunerna bör, framhölls det i samband med redogörelsen för den s k riksnormen, "få en ökad frihet att anpassa verksamheten enligt sina lokala förutsättningar."[371] Regeringen framhöll vidare, att det skulle komma att ställas mycket stora krav på kommunerna under de närmaste åren bl a till följd av de ökade socialbidragskostnaderna. Regeringen utfäste sig att undersöka förutsättningarna för "regeländringar som innebär ökad frihet för kommuner ... att anpassa sin verksamhet till lokala förutsättningar."[372] Regeringen tycks emellertid inte vara enig inbördes om huruvida man skall hålla fast vid "miniminivåer" eller om biståndet skall få bestämmas lokalt. En snabbutredning inom finansdepartementet om minskad detaljregelering har aviserats å ena sidan, och en undersökning av bidragsnivåerna inom Socialstyrelsen å den andra sidan.[373] Socialstyrelsen har uttalat sig för bl a "flexibla system", som medger anpassning av socialbidragsnormer till "förändringar i omvärlden."[374] Förslag har också framförts om att ändra "riksnormen" till olika "regionalnormer". Att tillgodose alla motstridiga intressen framstår i realiteten som en "omöjlig ekvation".[375]

Situationen kompliceras av det befintliga förslaget om sänkningen av nivåerna i socialförsäkringssystemen (se ovan 1.1). Svenska Kommunförbundet har uttryckt oro för att dessa besparingar i realiteten kommer att vältras över på kommunerna i form av ökade kostnader för socialbidrag.[376] Farhågorna framstår som välgrundade med hänsyn till att tidigare besparingar i "trygghetssystemen" har drivit upp kommunernas kostnader för bistånd enligt SoL 6 §.[377] I sammanhanget förtjänar att framhållas det resonemang som fördes i samband med 1995 års förslag om ändrade regler om löneexekution. Förbehållsbeloppen skulle sättas högre än normen för socialt bistånd, eljest

[370] Se a a s 187 ff, s 193 ff, 217 ff och 333 ff. Se även SOU 1994:139 s 74 f och s 600.

[371] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 23; se även Bil 1 s 88 om skärpta krav på resultatstyrning.

[372] Se a a Bil 1 s 43.

[373] Se SvD 11 april 1995 s 11 (Lena Hennel) och 22 april 1995 s 11 (TT) samt DN 7 april 1995 s A8, 28 april 1995 s A9 och 9 maj 1995 s A 11 (Björn Jerkert) samt 10 maj 1995 s A 2 Sigrid Carlberg. Betr tankarna på avreglering se även prop 1994/95:150 Bil 7 s 76 f (se även ovan 1.1).

[374] Se Socialstyrelsens remissyttrande 1995-05-31 över SOU 1994:139 s 36.

[375] Se DN 25 juli 1995 s A 2 (Sigrid Carlberg) och SvD 22 maj 1995 s 15, om ståndpunkterna i Stockholms stadshus (Lova Olsson).

[376] Se SvD den 6 april 1995 s 8 (Lena Hennel) och den 7 april 1995 s 2 (Jonas Hellman).

[377] Se SOU 1994:46 s 11 samt SOU 1994:139 s 196 f. Se även ovan 1.5.1.

riskerades "incitament till öppet arbete" minska, samtidigt som den enskilde "automatiskt" skulle komma att bli berättigad till bidrag.[378]

Socialtjänstkommittén förespråkade alltså en *begränsning* av kommunernas inflytande över socialbidragens "nivå och innehåll". Samtidigt bör erinras om, att RegR i det ovan redovisade *RÅ 1994 ref 58*, som – även med en försiktig tolkning – får anses ge uttryck för ett *ökat inflytande* för kommunerna att bestämma över socialbidragens innehåll, stödde sig på Socialtjänstkommitténs uttalanden. Kommunen tilläts således ha en norm där vissa poster – bl a avseende läkar- och tandvård – skulle bli föremål för en "särskild prövning". Socialtjänstkommittén anförde följande i ämnet:[379]

> "Om läkarvård kan sägas att behovet i flertalet fall föranleds av akuta omständigheter, men att det vid korta hjälpbehov måste vara mindre vanligt att kostnaderna över huvud taget uppstår ... Det framstår inte som naturligt att betrakta medel för läkar- och tandvård som en kostnad som bör täckas inom ramen för ett schabloniserat belopp. Finns akut behov ... bör därför ersättning utgå med den faktiska kostnaden, om det inte rör sig om obetydliga belopp."

Den springande punkten synes vara om det är rimligt att i nuvarande samhällsekonomiska situation *tvinga* kommuner att bidra till *schabloniserade* kostnader som en biståndssökande i många fall *faktiskt* saknar. SoL tillkom i en tid när de ekonomiska förutsättningarna var andra än dagens och när det var väsentligt enklare att inta en mer generös attityd till biståndssökandes önskemål om att "fritt planera sin privatekonomi" med hjälp av socialt bistånd (jfr ovan 1.5.1). Socialtjänstkommittén tog emellertid ställning *för* "principen om den enskildes självbestämmanderätt". Frågan är, tillade kommittén, "i första hand politisk till sin karaktär",[380] vilket förhållande torde vara ägnat att komplicera alla reformförslag.

Kommitténs erinran om att bistånd bör utgå med de "faktiska kostnaderna" vid ett akut behov av läkar- eller tandläkarvård ger anledning att hänvisa till *RÅ 1989 ref 24 (I)*. Bistånd utgick för "styrkta" tandläkarkostnader med högst 24.000 kr, varvid det ansågs sakna betydelse att bistånd redan hade erhållits i sådan omfattning att gängse bidragsnorm hade överskridits (se ovan 1.4.2). Att kommunen tvingas bidra till dessa omfattande men *faktiska kostnader*, framstår måhända som mer rimligt än att bidrag utgår till schablonkostnader, särskilt som, vilket kammarrätten påpekade, det får anses innefatta en "skälig levnadsnivå" att vara utrustad med tänder.

[378] Se prop 1994/95:49 s 62 f.

[379] Se SOU 1993:30 s 224.

[380] Se a a s 273. Betr kritiken mot det "kravlösa 70-talstänkande" som kommittén alltjämt ger uttryck för se SvD 21 januari 1995 s 4 (Ulf Kristersson och Sten Nordin).

Debatten om utformningen av SoL 6 § lär med all sannolikhet fortgå. I en artikel på ledarsidan i Svenska Dagbladet i december 1994 ställdes den kontroversiella frågan, om det är rimligt att Socialstyrelsens bidragsnormer överstiger nivån på de statliga studiemedlen, som dessutom till 72 % är återbetalningspliktiga.[381] Frågan i vad mån bistånd bör utgå till resor har också kommit att särskilt uppmärksammas, närmast som ett slags efterspel till *KRNG 8345-1992*:[382]

> Sociala distriktsnämnden i Kungsbacka hade vägrat betala 25.000 kr till en kvinna för att hon tillsammans med sina fyra barn skulle få besöka sitt hemland. Som motiv uppgav nämnden bl a, att det skulle bli för kostsamt att betala hemresor för Kungsbackas cirka 3.000 invandrare.
>
> Länsrätten fann emellertid att resan fick anses ingå i begreppet "skälig levnadsnivå" och att risk eljest förelåg att kvinnans svårartade huvudvärk, tolkad som uttryck för en "mycket pressande psykosocial situation", skulle bli "kroniskt invalidiserande".
>
> Kammarrätten, som instämde i länsrättenss bedömning, gjorde ingen ändring i den överklagade domen.

Sociala distriktsnämnden hade vid upprepade tillfällen efter det att domen vunnit laga kraft beslutat, att någon utbetalning *inte* skulle ske till kvinnan, som sedermera kom att bekosta resan med egna medel (e u genom försäljning av möbler). Situationen i Olofström har m a o kommit att upprepas och vid Åklagarmyndigheten i Göteborg har i juli 1995 beslutats att väcka åtal för tjänstefel.[383]

Möjligen att ännu ett uppmärksammat fall inom denna kategori är under utveckling. Stadsdelsnämnden i Göteborg har av kammarrätten – *KRNG 7119-1994* – förpliktats att betala bistånd till en svårt deprimerad man för tre månaders vistelse hos släktingar i Iran. Kammarrätten motiverade sitt beslut med att bistånd till ett kortare uppehälle inte var försvarbart med tanke på den "långväga och dyra resan".[384] För kommunens fortsatta ansvar, tillade kammarrätten, var det betydelselöst om utlandsvistelsen var "motiverad eller ej". Reaktionerna i Stockholms stadshus över detta "socialbidrag till utlandet" har inte låtit vänta på sig och man befarar att domen kan komma att få

[381] Se SvD 14 december 1994 s 2 (Jonas Hellman).

[382] Se DN 24 november 1994 s A 18 (Annika Ånnerud) och SvD 14 december 1994 s 2 (Jonas Hellman). RegR 303-1993, ej pt.

[383] Åklagarmyndigheten i Göteborg R 228-94 beslut den 19 juli 1995. Betr problematiken se DN 20 maj 1995 s A 15 (Björn Jerkert).

[384] Resan betalades e u av fondmedel från SFI-skolan (Svenska för invandrare) och Östra sjukhuset.

långtgående konsekvenser för Stockholms vidkommande.[385] Dessa och liknande domar får ses som ett uttryck för det "yttersta ansvar" som enligt SoL 3 § åvilar kommunen avseende *alla* som vistas i kommunen, åtminstone så länge de har, som kammarrätten påtalade i det senare fallet, sitt "egentliga bo och hemvist i kommunen" (jfr *RÅ 1987 ref 174*). Bedömningen av vad som i det enskilda fallet är en "skälig levnadsnivå" anses alltså inte behöva anknytas till kommunen geografiskt sett.[386]

Att bistånd kan utgå för olika former av rekreationsresor är förutsatt i lagmotiven till SoL[387] och har även bekräftats genom praxis, se t ex *RÅ 1983 2:59* och *RÅ 1987 ref 22*. Socialtjänstkommittén synes emellertid inta en försiktigt restriktiv attityd i detta avseende. Bistånd förutsätts alltjämt kunna utgå till resor, men bistånd till "vissa typer av resor" bör enligt kommittén prövas restriktivt. Endast undantagsvis bör bistånd utgå "för långa och dyrbara utlandsresor" i syfte att möjliggöra t ex ett regelbundet umgänge mellan föräldrar och barn.[388] Till belysning av tidigare praxis kan hänvisas till *RÅ 1984 2:6,* där bistånd utgick för att hämta ett barn i Polen, och *RÅ 1987 ref 109,* där en mor beviljades bistånd för att utöva umgängesrätt med ett i Italien bosatt barn.[389] I ett liknande fall – *RÅ 1994 ref 81* – beviljades bistånd för två barn så att de skulle kunna besöka fadern i Finland. RegR hänvisade till "resans syfte" och det "relativt låga beloppet" (3.000 kr) vid sin bedömning, att resan fick anses "ligga inom ramen för en skälig levnadsnivå." Regeringsråden Palm och Ragnemalm var skiljaktiga och anförde, att någon skyldighet att "mera permanent finansiera barns umgänge med en på annan ort boende förälder", som tillika inte är vårdnadshavare, inte kunde anses föreligga. En praxis som lägger det finansiella ansvaret för utövandet av umgängesrätt på kommunerna kan på sikt, särskilt i en tid med många skilsmässor och ökad rörlighet mellan stater och världsdelar, komma att bli mycket kostsam.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att förslaget om en precisering av förutsättningarna för bistånd utgör en fördel såtillvida att förutsebarheten ökar. Problemen med kommunens inflytande och de bristfälliga kommunala resurserna kommer emellertid av allt att döma att bestå, vilket är otillfredsställande av många skäl. Det kan inte utan vidare förutsättas att kommunerna, även om lagen skulle preciseras, kommer att utbetala bistånd efter angivna normer. Härigenom skulle "trotsproblematiken" komma att skärpas, samtidigt som de

[385] Se DN Stockholm 10 juni 1995 s 2 (Lenita Jällhage).

[386] Se prop 1979/80:1 s 299 f och även t ex Socialstyrelsen, Allmänna råd 1985:1 s 84. Betr tidigare mer restriktiv syn se prop 1955:177 bl a s 197.

[387] Se prop 1979/80:1 del A s 202.

[388] Se SOU 1993:30 s 259 f, se även s 245.

[389] Se även Hollanders redogörelse för praxis i Rättighetslag s 90 ff.

biståndssökande i ökad omfattning skulle uppfatta rätten till bistånd som en "skenrättighet" och inte som någon utkrävbar (än mindre "uttvingbar") rättighet. Såväl rättssäkerhets- som rättviseaspekter kan, som Westerhäll anför, medföra att det inte är självklart att uppfatta biståndsrätten enligt SoL 6 § som en "rättighet",[390] men det får betvivlas om en sådan ordning bör accepteras i det längre perspektivet. Kanske att det är dags att på allvar överväga hur biståndsrätten framgent skall vara utformad. Måhända att vi – som företrädare för Socialstyrelsen har gjort gällande – står inför ett "generationsproblem",[391] och kanske även ett "kulturproblem". Bistånd till invandrares eller skilsmässobarns sk hemresor var knappast påtänkta vid SoL:s tillkomst. Det nuvarande systemet torde sannolikt inte tåla att *alla* utkräver det bistånd vilket de i realiteten är berättigade till.

Under alla förhållanden synes det motiverat att överväga vilka konsekvenser en förändrad syn på dessa frågor kan tänkas ha för den nuvarande utformningen av SoL 6 §. Situationen skulle kanske, om än förenklat, kunna sammanfattas sålunda, att lagen, sådan den utformades på 1980-talet, med helt andra ekonomiska förutsättningar än dagens, förutsätter biståndssökande med *lägre* anspråk på vad som skall anses ingå i en "skälig levnadsnivå". Hur det än må förhålla sig därmed reses *krav på skärpta sanktioner.* Socialtjänstkommittén berörde frågan om den "tandlösa" tillsynen och menade, särskilt med tanke på "den krympande samhällsekonomin", att det fanns skäl att överväga regler om sanktioner mot kommunerna. Socialtjänstkommittén fann härvid anledning att hänvisa dels till Lokaldemokratikommitténs förslag om vite för kommunen, som dock inte omfattar beslut avseende ekonomiskt bistånd, dels till den fortsatta översynen i regeringskansliet.[392] Socialtjänstkommittén uppmärksammade även Olofström-fallet och erinrade om tillsynsmyndighetens, d v s länsstyrelsens, möjlighet att hos åklagarmyndigheten påkalla prövning av frågan om åtal enligt BrB 20:1.[393] Vi står m a o inför frågan om ett utökat nyttjande av de straffrättsliga ansvarsreglerna är en lämplig och effektiv ordning för att förhindra eller motverka kommunalt trots inom området för SoL och andra specialförfattningar (se nedan 8.4.2).

[390] Se Westerhäll, TfR 1987 s 645. Se även Holmberg, Myndighetsutövning i sociala ärenden s 40 och Bramstång, Sociallagstiftningen s 55.

[391] Se SvD 2 juni 1995 s 11, om den yngre generationens vilja att ordna sin egen försörjning (Claes von Hofsten). Se även ovan vid not 325.

[392] Se SOU 1994:139 s 563 och s 565. Härom se nedan 6.2 och 6.3.

[393] Se a a s 565.

1.6.3 Bistånd enligt andra författningar än SoL 6 §

OmsL, som ersattes av LSS den 1 januari 1994, är också relevant i förevarande sammanhang. Vid prövning enligt OmsL skulle enligt lagmotiven hänsyn tas till landstingets resurser,[394] men även i detta avseende har domstolarna, som påpekats ovan, i princip inte godtagit resursbrist. Ett belysande rättsfall är *RÅ 1988 ref 40*, där rätten till gruppboende inte ansågs påverkas av det förhållandet att landstinget inte hade haft tillgång till sådana bostäder. Enligt RegR saknade resursbristen betydelse, utan det ålåg landstinget "att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse", som åvilade landstinget (se även *RÅ 1988 not 134*).[395] Hänvisas kan också till *JO 1993/94 s 314,* där JO fann anledning att kritisera den utdragna handläggningen av ett ärende om gruppbostad. Vad landstinget hade anfört om användande av "väntelista" tydde enligt JO på att man inte förstått det gällande kravet på "skyndsamhet".

Byggandet av särskilda bostäder innefattar självklart mycket omfattande kostnader och en viss hänsyn brukar tas till resursbrist, om den framstår som mer temporär. Sålunda framgår av *RÅ 1988 ref 124,* att en rättighet inte är "omedelbart utkrävbar", utan en vägran kan godtas i den mån landstinget anses ha vidtagit åtgärder för att "inom rimlig tid tillgodose behovet" genom att redovisa hur byggnad av bostäder har inletts (jfr *KRNG 2859-1993*, där en tidsplan saknades). Beträffande tillämpningen av LSS kan hänvisas till *KRNG 8435-1992*, där omsorgsnämnden ålades att bereda den klagande boende i gruppbostad. Denna rätt ansågs inte påverkas av det faktum att någon bostad inte fanns tillgänglig.[396] Vad beträffar byggnationen av bostäder bör dock tilläggas, att olika former av statliga bidrag kan utgå till s k särskilda boendeformer.[397]

I *RÅ 1992 ref 46* togs också hänsyn till resursbrist. Det godtogs nämligen att plats på ett s k korttidshem inte kunde erbjudas i omedelbar närhet till det egna hemmet. Fallet är närmast att jämföra med ovan redovisade fall rörande bistånd enligt SoL 6 § om att en "viss insats" inte alltid kan påfordras. Beträffande äldre praxis kan även hänvisas till *RÅ 1989 ref 50*, *RÅ 1990 ref 117* och *RÅ 1993 ref 69,* som samtliga avsåg frågan huruvida behovet av personlig assistent skulle tillgodoses enligt OmsL eller enligt SoL 6 §. I det sistnämnda fallet konstaterade RegR, att de insatser som erbjöds på ett dagcenter inte var tillräckliga med hänsyn till de kvalitativa krav som kunde ställas enligt OmsL.

[394] Se prop 1984/85:176 s 78 och även Riberdahl FT 1993 s 157.

[395] Se Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 164 f, Riberdahl, FT 1993 s 157 f och Socialstyrelsen 1993:4 s 8 f. Betr gruppbostäder se även Esping s 186.

[396] Se Socialstyrelsen, Uppföljning av domar enligt LSS – 2 (4/95) s 5.

[397] Se prop 1994/95:150 Bil 5 s 19 om de senaste beräkningarna.

Den enskildes behov skulle emellertid tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt SoL, dvs kommunens vägran att betala bistånd var korrekt.[398]

I all korthet kan noteras, att syftet med LSS var att stärka de funktionshindrades ställning. Jämlika levnadsvillkor, ökad valfrihet och integritet eftersträvas.[399] För att uppnå dessa mål skall funktionshindrade "garanteras" rådgivning, personligt stöd, assistenthjälp, kontaktpersoner, hem för särskilt boende m m.[400] Vissa remissinstanser pekade på den kommunala självstyrelsen, men den kom, som Riberdahl anmärker, inte att behandlas närmare. Riberdahls kritiska konklusion är, att LSS "förvandlar kommunerna till att enbart vara verkställare av statligt nationella mål för handikappolitiken."[401] Den av Riberdahl väckta frågan – och som har behandlats ovan – om en ny syn på ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, har sitt berättigande även i detta sammanhang, särskilt i perspektiv av frågan om den egentliga betydelsen och värdet av en kommunal självstyrelse. Reformen har blivit väsentligt mer kostsam än beräkningarna utvisade och en särskild utredare har tillsatts i syfte att få till stånd en "förbättrad kostnadskontroll".[402]

Man borde emellertid även kunna diskutera om det inte vore motiverat att särskilt värna om de funktionshindrade, samhällets kanske allra "svagaste" grupp. Sådana tankegångar gör sig gällande med särskild tyngd i tider av allmän resurbrist, när reella hot om sanktioner kan framstå som nödvändiga för att "garantera att myndigheter fullgör sina förpliktelser."[403] Hollander pekar på risken med en rättighetslag som inte "håller vad den lovar" (jfr ovan 1.6.2.2). I syfte att råda bot på missförhållandena förordar hon, att representanter för de funktionshindrade skall höras i den beslutsfattande verksamheten. En sådan reform antas dels skapa underlag för en "mer flexibel behovsbedömning", dels öka beslutsfattarnas kunskaper.[404] Förslaget förtjänar förvisso att utredas närmare, men det är ändå svårt att bortse från den ekonomiska verkligheten. Många olika åligganden *skall* realiseras, men det är självfallet möjligt att särskilt prioritera de funktionshindrades behov, t ex genom att LSS kompletteras med särskilda vitesregler (se nedan 8.4.2).

Socialstyrelsen, som har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera handikappreformen, har undersökt ett antal kammarrättsdomar och har i anledning därav kunnat notera vissa tillämpningssvårigheter. Sålunda har det visat sig vara pro-

[398] Se Hollander, Rättighetslag s 121 ff.

[399] Se prop 1992/93:159 s 43 f och Socialstyrelsen 1994:1 s 8 f. Se även SOU 1991:46 s 124-136 och s 531 f samt 1992:52 s 359.

[400] För en sammanställning av praxis se Hollander, Rättighetslag s 109-159.

[401] Se Riberdahl FT 1993 s 160.

[402] Se prop 1994/95:150 Bil 5 s 24. Se även ovan 1.6.

[403] Se Hollander. Rättighetslag s 217.

[404] Se a a s 218.

blematiskt att t ex avgränsa den utvidgade personkretsen i LSS 1 § (se t ex *KRSU 4030-1993 och KRNG 5495-1994*), ävensom att avgöra vad som är ett "varaktigt" funktionshinder (LSS 9 §; se t ex *KRNS 9218-1993).* En allmän reflektion är att bedömningen förefaller restriktiv vad avser bistånd i form av personlig assistans och ledsagarservice under resor (se t ex *KRNS 4212-1994, KRNS 6754-1994, KRNG 3228-1994, KRNG 4423-1994* och *KRNG 6002-1994*).[405] I flera fall har särskilt angivits, att det inte anses ingå i "goda levnadsvillkor" (LSS 7 §) att företa semesterresor. Bedömningen kan te sig överraskande utifrån kraven enligt LSS 5 §, nämligen att den funktionshindrade skall få möjlighet att "leva som andra". Som en jämförelse kan hänvisas till SoL 6 §. Bistånd kan, som ovan framgått (se 1.6.2.2), utgå för sådana resor, ehuru bedömningen förutsätts vara restriktiv.[406]

Omsorgsmål har rönt särskild uppmärksamhet vad avser frågan om verkställighet, vilket emellertid kommer att utvecklas närmare nedan (3.2.1). Redan i detta sammanhang skall nämnas ett uppmärksammat rättsfall, *NJA 1993 s 99*, avseende kronofogdemyndighetens beslut mot Kalmar läns landsting att vid vite av 100.000 kr verkställa en länsrättsdom om gruppbostad åt handikappade.[407] HD, som upphävde kronofogdemyndighetens beslut och lämnade ansökan om verkställighet utan bifall, fann att UB 3:1 principiellt sett var tillämplig på en förvaltningsdomstols dom enligt OmsL. Rättsfallet blev föremål för Wennergrens särskilda utredning, som fogades till Lokaldemokratikommitténs betänkande.[408]

Det huvudsakliga problemet i *NJA 1993 s 99* var tvivelsutan resursbrist. Kalmar uppgavs ha – vid sidan av den allmänt bekymmersamma ekonomin – ett förhållandevis stort antal utvecklingsstörda personer som erfordrade omfattande insatser. Behovet av att lägga ned vårdavdelningar inom länssjukhuset hade ställts mot vikten av att tillföra omsorgsverksamheten mer resurser.[409] Detta högst *konkreta problem* kan ställas mot Socialstyrelsens "anvisningar" om att landstingen "genom omprioriteringar eller besparingar *måste* skapa det resursutrymme som behövs för att kunna verkställa beslut och domar om särskilda omsorger (förf: kurs),"[410] jfr *RÅ 1988 ref 24* och *RÅ 1988 ref 124.*[411]

Härvid kan uppmärksammas, att om landstinget skulle ha "omprioriterat" i enlighet med Socialstyrelsens anvisningar och faktiskt ha lagt ner en avdelning

[405] Se Socialstyrelsen 4/95.
[406] Jfr Hollander, Rättighetslag s 96 ff.
[407] Se SOU 1993:109 s 47 f, Riberdahl FT 1993 s 157 och Socialstyrelsen 1993:4 s 10 f.
[408] Se SOU 1993:109 s 175-194.
[409] Se Wennergren i SOU 1993:109 s 184 ff.
[410] Se Socialstyrelsen 1993:4 s 9.
[411] Betr dessa mål se SOU 1993:109 s 191.

vid sjukhuset, skulle landstinget ha kunnat komma att åsidosätta vad som ankom på landstinget enligt HSL 2 a §. Av detta lagrum framgår nämligen, att landstinget bär ansvaret för en "god vård". I anledning härav kan pekas på Riberdahls jämförelse mellan, å ena sidan sådan, lagstiftning där den enskilde genom process kan framtvinga en viss rättighet, och, å andra sidan, sådan lagstiftning där rättigheten inte är individuellt inriktad, som t ex HSL 2 a § (se nedan 8.3.3). Av motivuttalanden framgår, att vårdens lättillgänglighet är väsentlig, vilket emellertid kan kräva stora resurser, och att detta krav därför noga skall vägas mot de ekonomiska och personella begränsningar som finns för verksamheten.[412]

Frågan kom att prövas i *RÅ 1992 ref 57*, varvid RegR slog fast, att landstinget inte hade haft resurser att omgående lämna behandling i form av psykoterapi och att den klagande därför hade ställts i en kö som varade c:a ett år. Landstinget hade sålunda inte vägrat att ge erforderlig behandling, men till följd av resursbrist hade behandlingen kunnat genomföras först efter en viss väntetid. Landstingskommunen ansågs inte ha brustit i sina åligganden enligt HSL genom detta dröjsmål med behandlingen.[413] Riberdahl konstaterar i anledning av detta avgörande, att RegR godtog "en viss resursbrist under förutsättning av en kortare väntetid." Huruvida detta skall tolkas som en "kursändring också ifråga om rättighetslagstiftning" eller om det beror på konstruktionen av HSL, där rättigheterna inte är individuella, är, tillägger Riberdahl, "en öppen fråga."[414] Det kan dock konstateras, att RegR resonerade på ett likartat sätt i det ovan omnämnda *RÅ 1988 ref 124*, där det godtogs att en gruppbostad kunde anordnas först inom några år, förutsatt att en plan för utbyggnad förelåg.

Slutligen kan hänvisas till området för sådan s k tvångsvård för missbrukare, som ej samtycker till frivillig vård enligt SoL (LVM 2 §).[415] Som ovan framgått (1.1.1), har staten numera ett huvudmannaskap vad avser de särskilda hemmen (LVM 22 §), men kommunerna, som är skyldiga att vara uppmärksamma på förekommande vårdbehov (LVM 6 §) och som har ett "vårdansvar" för missbrukaren (jfr LVM 8-9 §§),[416] är också förpliktade att erlägga avgift för vården (SoL 23 a §). I dagspressen har den s k Thailands-Olle rönt viss uppmärksamhet:[417] Han har vägrat att medverka till sådan frivillig vård som

[412] Se prop 1981/82:97 s 117, jfr Riberdahl, FT 1993 s 158.

[413] Målet gällde även fråga om kommunens skyldighet att ge bistånd till vården (SoL 6 §). Betr frågan om ansvarsfördelningen mellan landsting och kommun se Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 160.

[414] Se Riberdahl, FT 1993 s 158.

[415] Betr förhållandet mellan SoL och LVM se Norström-Thunved s 253.

[416] Se a a s 269 f betr vårdansvaret.

[417] Se t ex SvD den 22 april 1994 s 2 (Jonas Hellman).

kommunen har erbjudit honom i hopp om rehabilitering för missbruket, och istället "accepterat" tvångsvård enligt LVM 4 § (se *Länsrätten i Sthlm, nr Ö 4864-94*). Kommunen betalar avsevärda avgifter till staten för vården (varje vistelse på ett behandlingshem uppges kosta kommunen 250.000 kronor), men kommunen kan av missbrukaren endast ta ut en av regeringen fastställd "ersättning för uppehället".[418]

Epitetet "Thailands-Olle" kommer sig av att ifrågavarande missbrukare under en följd av år har sparat sin sjukpension under den tid som tvångsvården varat. När vården upphör har han begett sig utomlands för att "kunna fortsätta sitt missbrukarliv." I en skrivelse till socialministern har kommunen frågat vad man ska svara arga kommunmedlemmar, "som kräver att förnuftet ska råda, inte verklighetsfrämmande paragrafer". Socialdepartementet har emellertid hänvisat till den befintliga möjligheten för kommunen att enligt AFL 3:15 begära att försäkringskassan skall minska sjukpenningen.[419]

En fråga som kommit att debatteras är om kommunen har möjlighet att bryta det iakttagna beteendet genom att minska "Thailands-Olles" pension och på så sätt förhindra ett sparande för framtida "försyndelser". Fallet är under alla omständigheter en intressant illustration på hur ett åliggande enligt en specialförfattning – eller en "rättighet" för den berörde – kan innebära, att omfattande kommunala resurser måste tas i anspråk för sådana ändamål som kommunen uppenbarligen inte vill bekosta. I tidningsartikeln enligt ovan konkluderades: "Thailands-Olle kan tacka nej till den vårdform som kommunen erbjuder honom, men kommunen kan inte neka att ge honom vård."

Det kan tilläggas, att undersökningar har utvisat att kommunerna på senare år har försökt reducera missbrukarvården av ekonomiska skäl.[420] De riktade statsbidragen anses inte ha styrt utveckligen "i önskvärd riktning", utan i 1994/95 års kompletteringsproposition föreslås att särskilda utvecklingsmedel skall avsättas för att "stimulera kommunerna att utveckla öppenvård-insatser."[421] Socialtjänstkommittén uttalade härvid, att principen om självbestämmande alltjämt skulle vara utgångspunkten inom missbrukarvården, vilket emellertid även sades innefatta en "skyldighet" för kommunen att motivera enskilda missbrukare för insatser som kunde förhindra fortsatt missbruk.[422]

[418] I den mån en stöd- eller hjälpinsats bedöms vara av "behandlingskaraktär" föreligger inget kostnadsansvar för den enskilde (SoL 34 §). Sålunda ansågs kommunen inte berättigad i *KRNS 9795-1983* (*RegR 5550-1984*, ej pt) att utta avgift med 20 kr/dygn för vård enligt LVM.

[419] Betr denna möjlighet i allmänhet jfr Norström-Thunved s 109.

[420] Se SOU 1994:139 s 241 f.

[421] Se prop 1994/95:150 Bil 5 s 18 f.

[422] Se SOU 1994:139 s 245.

1.6.4 Konkurrens mellan olika författningar

En väsentlig fråga är vem som skall bära det "yttersta ansvaret" vid konkurrens mellan olika författningar, t ex HSL och SoL. Flera rättsfall utvisar, att om inte sjukvårdshuvudmannen tar sitt ansvar enligt HSL, måste istället kommunen ta sitt ansvar enligt SoL. I en tid av ökad privatisering kan detta problem, som Esping påpekar, med all sannolikhet snabbt få "nya dimensioner".[423] Utvecklingen har inneburit, att allt fler stödinsatser enligt olika lagar kommit att bedömas som biståndsärenden enligt SoL 6 §.[424] Till belysning av denna möjliga ansvarskonflikt mellan kommunen och landstinget kan hänvisas till *RÅ 1987 not 581*, där bakgrunden i korthet var följande:

> En person, som var intagen på ett behandlingshem, hade erhållit behandling med psykoterapi av terapeuter, som avlönats av kommunen. Behandlingen fortsatte sedan personen hade intagits på sjukhus, men frågan om vårdansvaret kom att aktualiseras när terapeutens anställning hos kommunen upphörde. Landstinget vägrade under förevändning av resursbrist att bekosta fortsatt behandling. I det läget bekostades psykoterapibehandlingen privat och bidrag härför söktes enligt SoL 6 § hos kommunen.

RegR fastslog, att det visserligen ålåg landstinget att som huvudman för sjukhusvården bekosta terapibehandlingen, men med hänsyn till landstingets underlåtenhet syntes den klagande "löpa risk att gå miste om en för honom välbehövlig behandling". I beaktande härav fann RegR att kommunen enligt SoL 3 § ytterst skulle bära ansvaret för att han erhöll denna behandling. Utgången blev den motsatta i *RÅ 1990 ref 45*, där den vård som sjukvårdshuvudmannen erbjöd ansågs tillfyllest. I anledning härav blev kommunen icke nödsakad att betala bistånd för det vårdalternativ som den enskilde själv hade önskat (se ovan 1.6.2).

Allehanda konfliktsituationer mellan landsting och kommun – samt även kommuner emellan – har prövats i olika rättsfall, men frågan kommer inte att här närmare beröras. Hänvisas kan emellertid till t ex *RÅ 1984 2:63, RÅ 1985 2:34, RÅ 1988 ref 3, RÅ 1990 ref 116, RÅ 1991 ref 5, RÅ 1991 ref 25, RÅ 1991 ref 65, RÅ 1991 ref 92, RÅ 1991 ref 101, RÅ 1992 ref 5, RÅ 1993 ref 6, RÅ 1993 not 133, RÅ 1993 not 164, RÅ 1993 not 554-555, RÅ 1994 ref 25* samt även *JO 1992/93 s 310*.[425] Som en särskild grupp kan omnämnas konkurrens mellan SoL och lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande (se *RÅ 1989 ref*

[423] Se Esping s 185 f.

[424] Se Hollander, Rättighetslag s 89 f.

[425] Betr frågan om ansvarsfördelningen se även Bramstång, FT 1992 s 34 ff.

123, RÅ 1991 ref 30 och *RÅ 1991 ref 41*). Det kan tilläggas, att ändringar har aviserats i reglerna om kommunal ersättning för åtgärder för flyktingar.[426]

1.7 Svårigheten att finna acceptabla lösningar på problemen

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om de plausibla orsakerna till utvecklingen av domstols- och lagtrots (se ovan 1.5 - 1.6) kan fastslås, att det är svårt att urskilja några generella förklaringsgrunder. Motiven bakom olika beslut som innefattar domstols- eller lagtrots varierar starkt. Lokaldemokratikommittén pekade på detta faktum och noterade i anledning härav, att behoven av åtgärder också varierar.[427] Motsvarande synpunkter framfördes f ö när förslaget om kommunalbot presenterades. Sålunda angav t ex Bramstång, att problemen med regelefterlevnaden tedde sig olika inom de skilda kompetensområdena: De enskildas intresse av "rättssäkerhet" träder i förgrunden vid tillämpning av socialförvaltningsrättens författningar på ett helt annat sätt än när t ex fråga uppkommer om tillåtligheten av ett kommunalt engagemang i spekulativ verksamhet.[428] Problemet med regelefterlevnaden inom de båda olika områdena måste dock anses vara sammanlänkade: Om de kommunala medlen tas i anspråk för otillåten spekulativ verksamhet, finns en risk att resurserna blir otillräckliga för att fullgöra åligganden enligt t ex SoL.

Frågan om förhållandet mellan de i RF grundlagsfästa principerna om att den offentliga makten skall utövas under lagarna, d v s legalitetsprincipen (RF 1:1), och principen om en kommunal självstyrelse (RF 1:7) är central i sammanhanget (se ovan 1.2). Utgångspunkten måste vara, att även självständiga kommuner skall utöva "offentlig makt" under lagarna, men situationen är i realiteten tämligen komplicerad. Varje försök att skapa ett reellt "fotfäste" i vår grundlag försvåras förmodligen av den, som Petrén-Ragnemalm uttrycker saken, i RF inbyggda konflikten mellan "de delvis oförenliga principerna om *folksuveränitet* och *legalitet*" (jfr RF 1:1 1 och 3 st).[429] Wennergren å sin sida pekar på legalitetsprincipen och anför, att man förgäves får söka i RF efter någon beskrivning av den "offentliga makten":[430]

[426] Se prop 1994/95:150 Bil 10 s 17 f.
[427] Se SOU 1993:109 s 60.
[428] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 54.
[429] Se Petrén-Ragnemalm s 307. Se även Esping s 246 om den uppenbara anomalin, jfr ovan 1.6.2.
[430] Se Wennergren, FT 1994 s 123.

> "Av Montesquieus indelning i lagstiftande, verkställande och dömande makt och hans maktdelningslära finner man just inga spår. Det svenska statsskicket utmärks inte av maktseparation utan snarare av maktintegration."

Frågor om RF:s konstruktion och hur däri inbyggda motsättningar och oklarheter kan tänkas påverka rationella lösningar på problemet med domstols- och lagtrots är självfallet intressanta, men kan inte utvecklas närmare inom ramen för denna framställning.[431] Däremot kommer innebörden av principen om en kommunal självstyrelse att bli föremål för närmare analys (se nedan 2.7).

Sannolikt förhåller det sig sålunda, att vissa former av "trots" från kommunernas sida torde få tolereras, såväl av rent praktiska som av ideologiska skäl. Andra former av "trots" kan däremot svårligen accepteras och i sådana fall framstår det självklart som angeläget att tillskapa effektiva regler om tillsyn och ansvar, d v s i den mån de befintliga reglerna inte anses vara tillräckliga. Till frågan om vilka former av domstols- och lagtrots som inte bör accepteras återkommer jag nedan (se 8.4). Det finns emellertid skäl att redan i detta skede beröra två försvårande moment såvitt gäller möjligheten att utveckla acceptabla lösningar på problemen med domstols- och lagtrots.

1.7.1 Den kommunala friheten kontra stalig kontroll

Det inte är helt sanningsenligt att beskriva den "utökade kommunala friheten" i generella termer, även om sådana beskrivningar är vanligt förekommande. När det i propositionen till 1991 års kommunallag gjordes gällande att utvecklingen fick anses ha nått dithän, att kommuner och landsting "bör ges möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt",[432] bör man alltså erinra sig att det i första hand var den s k organisatoriska friheten – eller "inre friheten" – som avsågs. De krav som restes vid mitten av 1980-talet på utökat ansvar och nya sanktioner hör knappast samman med den "utökade kommunala friheten", utan torde snarare vara avhängiga av en motsatt utveckling, d v s en utveckling i riktning mot nya åligganden för kommunen inom olika specialreglerade områden, liksom mot en centralisering av beslutanderätten för att åstadkomma lika förhållanden i riket och därmed sammanhängande krav på statlig tillsyn, kontroll och sanktioner.

Om innebörden av den kommunala "friheten" begränsas på sådant sätt som förekom i lagmotiven till 1991 års KomL (se nedan 2.7.2), är Lokaldemokratikommitténs direktiv inte motsägelsefulla, även om de eljest – åtminstone vid

[431] Betr frågan om maktdelning etc se t ex Sundberg s 120 och även Frändberg s 38. Se även nedan 3.1. om de olika synsätten vad avser statlig kontroll.

[432] Se prop 1990/91:117 s 40.

en första anblick – kan tyckas vara just detta. Åt kommittén uppdrogs nämligen dels att utreda frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala demokratin i ett vidsträckt perspektiv, dels att slutföra arbetet med frågan om hur man borde utforma ett sanktionssystem som möjliggör att "komma till rätta med" sådana överträdelser som innefattar domstols- och lagtrots.[433] Det kan ifrågasättas om denna kombination av utredningsuppdraget var helt lyckosam. Kommittén såg som sitt "huvuduppdrag" att föreslå åtgärder som förstärker den lokala demokratin. Det var därför en "självklar utgångspunkt" för övervägandena angående åtgärder mot domstols- och lagtrots att dessa "så litet som möjligt" skulle inkräkta på den lokala självstyrelsen. Det var likaledes naturligt att utnyttja befintliga förutsättningar inom ramen för självstyrelsen för att komma till rätta med sådana överträdelser.[434]

Lokaldemokratikommittén gjorde övervägandet, att särskilt ifråga om lagtrots kunde tillåtas att synen på en överträdelse påverkas av motstående intressen:[435]

> "Därvid kan t.ex. kravet på likformighet över landet ställas mot värnandet av den kommunala självstyrelsen, kravet på regeltrohet mot behovet av flexibilitet och förnyelse i den kommunala verksamheten samt kravet på fullgörande av lagstadgade, obligatoriska uppgifter mot bristande resurser i kommun och landsting."

Denna beskrivning av de motstående intressena synes vara väl avvägd, men visar samtidigt hur svårt det är att avgöra var gränsen skall dras mellan, å ena sidan, oacceptabelt "trots" och, å andra sidan, sådant "trots" som torde få accepteras. Förutom den grundläggande åsiktsskillnaden beträffande synen på statlig kontroll över kommunerna – som försvårar varje reform inom detta område – kan alltså ett antal motstående intressen vägas emot varandra.

Lokaldemokratikommitténs bedömning, som i hög grad utgick från principen om den kommunala självstyrelsen, kan jämföras med det synsätt som Socialtjänstkommittén (SOU 1993:30) gav uttryck för. I detta betänkande angavs, att biståndsrätten är ett "uttryck för statlig styrning" och att det ytterst är förvaltningsdomstolarna som avgör innehållet i rättigheten.[436] Härvid förutsattes, att den kommunala självstyrelsen skulle vägas mot "kraven på lika behandling för enskilda", varvid förvaltningsdomstolarna framställdes som garanter mot "alltför stor oenhetlig rättsstillämpning".[437] Utredningen sammanfattade situationen sålunda: "Vi anser att staten har – och måste ha –

[433] Se Dir 1992:12 s 5 f och s 7 f.
[434] Se SOU 1993:109 s 67.
[435] Se a a s 60.
[436] Se SOU 1993:30 s 166.
[437] Se a a s 184.

ett ansvar för att den service som erbjuds medborgarna inte understiger en viss grundnivå" (se även ovan 1.6.2.2).[438]

En jämförelse mellan dessa båda betänkanden illustrerar att respektive utrednings synsätt beträffande den betydelse som bör tillmätas "kommunala resurser" – eller "resursbrist" – är mycket svårförenliga. Lokaldemokratikommittén, där Riberdahl var sakkunnig, tillmätte kommunernas intressen och den kommunala självstyrelsen stor dignitet. Vid bedömningen av behovet av nya ansvarsregler ansågs, som ovan redovisats, resursbrist kunna vägas mot lagstadgade obligatoriska åligganden. Socialtjänstkommittén erinrade visserligen om den kommunala självstyrelsen, men minimerade dess betydelse genom att hänvisa till motivuttalanden om att principen är begränsad och att det ytterst är riksdagen som bestämmer. Behovet av statlig styrning – till förmån för de enskildas intressen – sattes främst.[439]

Dessa i grunden skilda synsätt är kanske t o m omöjliga att förena och fortsatta konflikter kan sålunda förutses. I så fall torde risken vara överhängande att de särskilt utsatta grupper som lagstiftaren velat värna om, bl a genom s k rättighetslagar, kan komma i kläm såväl till följd av allmän resursbrist i kommunerna som genom ansvarskonflikter av olika slag. I beaktande härav tål de ovan återgivna förslagen om en ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun onekligen att utredas närmare (se ovan 1.1.1). Wennergren pekar i sin ovan berörda utredning på en som det kan tyckas självklar men likväl betydelsefull omständighet, nämligen att kommuner, all eventuell verkställighet med hjälp av kronofogdemyndigheten till trots, inte kan "trolla fram pengar".[440]

Finns det en *verklig önskan* om att kraftfullt ingripa mot kommuner, som sätter sig över lagar och domar, torde hänsyn inte kunna tas till den kommunala självstyrelsen – eller till den lokala demokratin – i så hög grad som Lokaldemokratikommitténs förslag till åtgärder ger uttryck för. Kommitténs utgångspunkter må framstå som tilltalande men är icke desto mindre föga realistiska. Utredningarbetet borde ha tillåtits att bedrivas på ett mer förutsättningslöst sätt och inte med direktiv av det slag som i hög grad hämmade kommitténs arbete. Det är mot bakgrund härav som kommitténs förslag – främst om utökad kommunal revision, som i hög grad utgör ett utnyttjande av "de förutsättningar som finns" – skall ses: De trotsande kommuner som inte ställer sig olika "åligganden" till efterrättelse "ålades" att själva se till att komma till rätta med sitt eget trots (se nedan 6.2.1).

[438] Se a a s 189.
[439] Se ovan samt även SOU 1993:30 s 166 betr hänvisningen till den kommunala självstyrelsen.
[440] Se Wennergren s 193.

Beaktas bör även hur hänsynen till den kommunala självstyrelsen präglat det hittillsvarande reformarbetet. Utan att här ta ställning till detaljerna i förslaget om kommunalbot (SOU 1989:64) kan konstateras, att en starkt bidragande orsak till kritiken var, att förslaget bedömdes utgöra ett helt oacceptabelt intrång i den kommunala självstyrelsen (se nedan 6.1.1). Lokaldemokratikommitténs förslag om vite för kommunen i samband med s k domstolstrots inom det specialreglerade området framlades icke utan stor vånda. Kommittén ansåg själv att deras *eget förslag* "i väsentliga delar" stred mot "principen om kommunalt självbestämmande" (se nedan 6.2.2.2).[441]

Det förekommer spridda författningar enligt vilka kommunen kan vara adressat för ett vitesföreläggande, men rättsläget anses oklart såvitt gäller frågan i vilken utsträckning kommunen kan och bör vara vitesadressat (se nedan 5.1.2.1). Vad som emellertid är av principiellt intresse i sammanhanget – och som inte synes särskilt ha uppmärksammats – är hur senare års regler om sanktionsavgifter och företagsbot har kunnat riktas mot kommunerna, utan att några invändningar om den kommunala självstyrelsen har framställts. Kommunen har i sin egenskap av juridisk person kommit att behandlas på samma sätt som andra juridiska personer, företrädesvis privata företag, mot vilka olika former av "kraftfulla" åtgärder har ansetts erforderliga (se nedan 5.1.1). Sålunda träffar reglerna om företagsbot (BrB 36:7-10) inte exklusivt kommunala bolag utan också kommuner (och självfallet andra juridiska personer som bedriver näringsverksamhet). Motivet härför var att kommunerna har en avsevärd frihet att själva bestämma om en viss verksamhet skall bedrivas i egen regi eller genom ett bolag. Det väsentliga är således i detta sammanhang att kommunen bedriver någon form av näringsverksamhet.[442]

Till illustration av det anförda kan hänvisas till *Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108* – f ö ett av de få fallen där företagsbot har utdömts. Kommunen hade – till uppfyllande av kraven på en god arbetsmiljö – av Arbetarskyddsstyrelsen förelagts att vidta åtgärder avseende dusch- och vattenspolningsanläggningar vid några omlastningsstationer för sopor. Åtgärderna, som betingade en sammanlagd kostnad av 1,8 miljoner kronor, vidtogs visserligen, men först efter avsevärt dröjsmål. Det faktum att åtgärden trots allt hade genomförts föranledde tingsrätten att begränsa boten till 20.000 kronor. Enligt föreskrifterna i BrB 36:8-9 skall företagsbot utgå inom intervallen 10.000 – 3.000.000 kronor (BrB 36:8) och med hänsyn tagen till "brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten" (se nedan 5.1.1.3).

[441] Se SOU 1993:109 s 170.
[442] Se prop 1985/86:23 s 27.

När en kommun på angivet sätt anses ha "grovt åsidosatt de särskilda skyldigheter som varit förenade med kommunens verksamhet vid omlastningsstationerna" kan alltså – åtminstone teoretiskt sett – kommunen förpliktas att betala en företagsbot om maximalt 3 miljoner kronor. Föranstaltandet om sanktioner för motsvarande "grova åsidosättanden" av andra skyldigheter än sådana som åvilar kommunen i deras egenskap av näringsidkare – t ex skyldigheten att anordna skolor (SkolL 1:2), att genomföra kommunal livsmedelstillsyn (LivsmL), att lämna bistånd upp till en "skälig levnadsnivå" (SoL 6 §) eller att anordna bostäder för människor med olika funktionshinder (LSS 9 §) har däremot visat sig vara avsevärt svårare – åtminstone politiskt sett – att genomföra. Det kan tilläggas, att motsvarande reflektion vad avser SoL gjordes vid ett regionalt seminarium, till vilket Socialtjänstkommittén hänvisade i sitt huvudbetänkande.[443]

Till undvikande av eventuella missförstånd bör klargöras, att mina uttalanden inte skall tolkas på så sätt att jag förordar någon form av "företagsbot" för åsidosättanden av ovan angivna förpliktelser inom den speciella förvaltningsrättens område. Tvärtom efterlyser jag – som ovan redovisats (1.1.1) – i första hand en *omprövning av uppgiftsfördelningen* mellan stat och kommun. *Efter* en eventuell sådan omfördelning framstår det däremot som realistiskt att beträffande *kvarvarande kommunala förpliktelser* åstadkomma ett effektivt kontrollsystem, där frågan om sanktioner måste kunna prövas lika förutsättningslöst som skedde ifråga om företagsbot (se nedan 8.3.2 och 8.4.2).

1.7.2 Fullmäktiges "immunitet"

Frågan om den interna kompetensfördelningen inom kommunen torde utgöra ett väsentligt och tillika otillräckligt uppmärksammat problem vid försöken att komma till rätta med domstols- och lagtrots. Fullmäktige är den främste beslutsfattaren (KomL 3:9), men omfattas inte av reglerna om tjänstefel enligt BrB (se nedan 5.2.1.3) och står inte heller under JO:s eller JK:s tillsyn (se nedan 3.4.4). Ledamöterna i de olika kommunala nämnderna – som har att verkställa fullmäktiges beslut (KomL 3:14) och som även har ett övergripande politiskt ansvar för verksamheten (KomL 6:7) – omfattas däremot av dessa regler.

Wennergren pekar i sin granskning av möjligheterna att väcka åtal för tjänstefel (BrB 20:1) på en betydelsefull omständighet, nämligen att nämndledamöterna har en begränsad handlingsfrihet. De nämndledamöter som inte verkställde domen i det ovan redovisade målet enligt OmsL, *NJA 1993*

[443] Se SOU 1994:139 s 563.

s 99, kunde, som Wennergren framhåller, inte påstås ha haft ett uppsåt att åsidosätta landstingskommunens skyldigheter, utan syftet var "att anpassa verksamheten till landstingskommunens ekonomiska situation." I förevarande fall, fortsätter Wennergren, hade nämnden "teoretiskt sett en möjlighet att handla på egen hand ... utan hänsyn till att ett sådant handlande skulle strida mot den av landstingsfullmäktige fastställda budgetplanen"; denna befogenhet ankommer dock inte på nämnden enligt OmsL.[444] Wennergrens slutliga omdöme blir att nämnden och dess anställda inte hade haft "reella möjligheter att arbeta fram gruppbostäder snabbare eller i större antal än som blivit fallet."[445]

Wennergren pekar på denna problematik såvitt avser åtal för tjänstefel, men som kommer att visas i det följande är problemet allmänt: Tillsynsmyndigheter anser sig inte kunna kritisera nämnder som saknar reella handlingsalternativ (se t ex *JO 1989/90 s 297*)[446] och på motsvarande sätt framstår inte heller skadestånd eller disciplinansvar som särskilt realistiska åtgärder. Det är kommun- och landstingsfullmäktige som fattar de avgörande besluten, beträffande vilka frågan om domstols- och lagtrots ofta aktualiseras. Eljest beslutar dessa organ om ramarna för verksamheten genom att fastställa en budget (KomL 8:4-8). Fullmäktige kan, som Paulsson-Riberdahl-Westerling påpekar, "inte underlåta att anslå medel till verksamhet som är obligatorisk", och om detta sker medvetet, tillägger författarna, "föreligger s k lagtrots."[447] Av fullmäktigeledamöter kan emellertid inte utkrävas något juridiskt ansvar och de står inte heller under JO:s eller JK:s tillsyn. Fullmäktige, som är den främste beslutsfattaren, kan alltså, enligt vad Kommunalansvarsutredningen påpekade, "helt osanktionerat underlåta att anslå erforderliga medel för obligatorisk myndighetsutövning."[448] Sålunda uppkommer frågan om *vem* som skall stå till svars för sådant "lagtrots" från fullmäktiges sida.

Nämndernas självständighet i förhållande till fullmäktige framgår av RF 11:7, vari stadgas, att förvaltningsmyndigheter "i ärende som rör myndighetsutövning" inte behöver ta några direktiv för sitt handlande. Av KomL följer vidare, att nämnderna har ett eget ansvar och skall tillse att verksamheten bedrivs dels "i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt", dels enligt "de föreskrifter som gäller för verksamheten" (KomL 6:7). Stadgandet ger emellertid ingen anvisning om hur en nämnd skall agera om kraven inbördes är oförenliga. Paulsson-Riberdahl-Westerling anför visserligen, att om

[444] Se SOU 1993:109 s 189 f.
[445] Se a a s 192 samt även Hollander, Rättighetslag s 202.
[446] Se nedan 3.4.1.1.
[447] Se Paulsson m fl s 282.
[448] Se SOU 1989:64 s 100.

fullmäktige inte anslår medel för en obligatorisk verksamhet "måste" nämnden med hänvisning till innehållet i KomL 6:7 "fortsätta att bedriva den obligatoriska verksamheten." Kostnaderna får täckas, tillägger författarna, genom att nämnden "begär tilläggsanslag eller på annat sätt."[449] Som framgått ovan, är dock denna "rekommendation" inte helt enkel att efterkomma: Det är mycket begärt av en omsorgsnämnd att den – utanför den av fullmäktige fastställda budgeten – skall sätta igång byggnation av gruppbostäder; i en sådan situation framstår det närmast som obilligt att utkräva ansvar för nämndens "underlåtenhet".

En granskning av möjligheterna att ingripa mot domstols- och lagtrots bör sålunda rimligtvis innefatta en översyn av den interna kompetensfördelningen. Om det är avsikten, att kommunala nämnder med stöd av KomL 6:7 skall ha en generell befogenhet att besluta i strid med en av fullmäktige fastställd budget, bör denna befogenhet lämpligen preciseras. En sådan åtgärd kan dock inte rekommenderas. Som ett tänkbart alternativ skulle kunna övervägas, att låta fullmäktiges ledamöter bli föremål för tillsyn och juridiskt ansvar, vilket emellertid skulle anses utgöra ett långtgående intrång i den kommunala självstyrelsen. Varje förslag om åtgärder som riktas direkt mot fullmäktige torde, åtminstone, politiskt sett, vara i det närmaste omöjliga att genomföra. Lokaldemokratikommitténs val av rubrik för sitt avsnitt 5.6. är betecknande i sammanhanget: "Inga åtgärder bör riktas mot fullmäktige". Fullmäktige är, förklarade kommittén, "den främsta bäraren av den kommunala självstyrelsen" och deras ställning kan i hög grad jämföras med riksdagens.[450] Fullmäktiges juridiska ansvar är, som Lokaldemokratikommittén anförde, "obetydligt". Med hänvisning till vår representativa demokrati noterade kommittén, att i själva "systemet ligger att ledamöterna i de direktvalda församlingarna skall vara ansvariga inför medborgarna" och medborgarnas ansvar utkrävs vid de återkommande valen. Lokaldemokratikommitténs konklusion blev, att med hänsyn till den kommunala självstyrelsen skulle det vara "principiellt felaktigt att låta statliga tillsynsorgan utkräva ansvar eller vidta åtgärder direkt mot fullmäktige."[451]

Fullmäktige kan självfallet icke – lika lite som nämnderna – "trolla fram pengar,"[452] men fullmäktige har ändå på ett helt annat sätt än nämnderna möjlighet att påverka beslutens innehåll, om än inom de ekonomiska ramar som faktiskt föreligger. Mina påpekanden beträffande fullmäktige skall närmast förstås så, att om man *verkligen* vill åstadkomma effektiva medel mot domstols-

[449] Se Paulsson m fl s 283.
[450] Se SOU 1993:109 s 96.
[451] Se a a s 96.
[452] Se ovan not 440.

och lagtrots, kan man inte – med hänvisning till den kommunala självstyrelsen – bortse från den centrala roll som fullmäktige intar i sammanhanget. Åtgärder som exklusivt riktas mot övriga förtroendevalda riskerar i hög grad att framstå som sekundära.

1.8 Konklusioner och synpunkter

Framställningen ovan torde peka i riktning mot att det i vissa avseenden finns ett behov av nya regler om ansvar och kontroll avseende kommunerna, medan det i andra fall sannolikt är tillfyllest med ett mer effektivt och målmedvetet nyttjande av befintliga regler. Behovet av åtgärder torde alltså variera på samma sätt som motiven varierar för olika beslut som innefattar domstols- eller lagtrots; denna omständighet är självfallet ägnad att försvåra *generella lösningar* på de föreliggande problemen (se ovan 1.7). Inte heller bakgrunden till utvecklingen är homogen, men rent allmänt torde kunna fastslås, att de bristfälliga kommunala resurserna har haft en avgörande betydelse för utvecklingen, särskilt i en tid med allmänt ansträngd ekonomi och med ständigt nya åligganden för kommunerna. Härutöver kan självfallet diskuteras om grunden för vår s k välfärdsstat liksom om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är rimlig (se ovan 1.1). Även orealistiska föreställningar om innebörden av den kommunala självstyrelsen och en bristande förmåga att i vissa avseenden anpassa lagstiftningen till ändrade förhållanden har sannolikt bidragit till uppkomsten av domstols- och lagtrots (se ovan 1.5 - 1.6).

Min utgångspunkt är, som ovan redovisats, att vissa former av "trots" från kommunernas sida får tolereras. Det är i vart fall inte rimligt att mer generellt utkräva ansvar för domstols- och lagtrots (se 1.7). Frågan om *vilka former av domstols- och lagtrots* som kan anses motivera någon form av skärpta ansvarsregler får dock anstå, bl a till dess att innehållet i den kommunala kompetensen har redovisats (se nedan 2.5 - 2.6). Först därefter blir det möjligt att göra en mer realistisk bedömning av frågan om det är rimligt att vidta åtgärder mot t ex sådant "lagtrots" som innebär att den kommunala kompetensen överskrids. Som ovan framgått, ställer jag mig skeptisk till att mer allmänt karakterisera kompetensöverskridande beslut som "lagtrots". Det torde nämligen ofta vara vanskligt att föregripa RegR:s prövning i ett kommunalbesvärsmål (se ovan 1.4.2). På motsvarande sätt ställer jag mig tveksam till att använda beteckningen "lagtrots" för beslut och åtgärder som innebär att specialreglerade åligganden inte uppfylls. Även i dessa fall är det ofta vanskligt att föregripa en domstolsprövning, där ett visst lagstadgandes innehåll kan komma att ytterligare

preciseras. Att under sådana förhållanden utkräva någon form av ansvar för stundom rena felbedömningar framstår knappast som acceptabelt.

Skulle det däremot vara möjligt att i förväg mer konkret fastställa vad som begärs av kommunen i ett visst hänseende – som t ex i de två ovan berörda JO-fallen (se 1.4.2) angående försummad livsmedelstillsyn (*JO 1988/89 s 378*) respektive felaktig tillståndsgivning enligt HskL (*JO 1990/91 s 283*) – kommer saken i ett annat läge. I så fall kan termen lagtrots tvärtom framstå som träffande och ändamålsenlig (jfr ovan 1.3). I förlängningen härav kan även diskuteras vilken form av ansvar som är att föredra. Även i fall som de angivna kan, som ovan framgått, avsevärda gränsdragningssvårigheter föreligga: Vad krävs för att kommunen skall anses ha en fungerande livsmedelstillsyn? Är det tillfyllest att inrätta en halvtidstjänst som miljöskyddsinspektör eller erfordras en heltidstjänst? Om gängse krav på rättssäkerhet skall upprätthållas, fordras förmodligen att eventuell underlåtenhet från de kommunala beslutsfattarnas sida kvalificeras som "lagtrots" först sedan något tillsynsorgan har preciserat vad som mer exakt förväntas (se vidare nedan 8.4.2).

Frågan om *vilka nya regler* som kan tänkas vara erforderliga får också anstå till dess att det nuvarande regelverket har presenterats mer ingående (se nedan kap 3-5). Det finns emellertid skäl att redan på detta stadium fokusera intresset på en mer övergripande svårighet, som ovan har påtalats i olika sammanhang, nämligen frågan om *vem* som bör bära ansvaret för beslut som innefattar domstols- och lagtrots. Som ovan framgått (se 1.7.2), accepteras inga egentliga åtgärder mot fullmäktige, den, som Lokaldemokratikommittén uttryckte saken, "främsta bäraren av den kommunala självstyrelsen."[453] Om det inte kan accepteras att åtgärder riktas direkt mot fullmäktige, får åtgärder istället riktas mot "kommunerna ... som offentliga juridiska personer eller mot de nämnder som har det närmaste ansvaret för den verksamhet som tillsynen avser."[454] Några andra alternativ står inte till buds.

Det förefaller emellertid ofta orimligt att utkräva ansvar av dem som har det "närmaste ansvaret" och vars handlande styrs av fullmäktiges beslut (se ovan 1.7.2). JO har vid ett flertal tillfällen avstått från att väcka talan om ansvar för tjänstefel, varvid har antytts, att de egentliga beslutsfattarna – d v s fullmäktige – har varit oåtkomliga (se ovan 1.4.1.1).[455] I så fall återstår endast att formulera regler om åtgärder mot själva kommunen, vilket ger anledning att erinra om det avfärdade – och tillika mycket hårt kritiserade – förslaget om kommunalbot (se ovan 1.2). Själva principen – d v s att JO skulle föra talan i

[453] Se SOU 1993:109 s 96.
[454] Se a a s 96.
[455] Se även nedan 3.4.4. och 5.2.1.3.

domstol om påförande av en kommunalbot – betraktades som ett helt oacceptabelt intrång i den kommunala självstyrelsen (se nedan 8.6).

De förslag till åtgärder som Lokaldemokratikommittén presenterat – och som kommer att redovisas närmare nedan (se 6.2) – torde visserligen vara ägnade att ta all vederbörlig hänsyn till principen om en kommunal självstyrelse, men de lämnar en hel del i övrigt att önska. Min kritik skall emellertid ses i perspektiv av intressekonflikten i de motsägelsefulla direktiv som kommittén erhöll. Ett "huvuduppdrag" som syftar till att förstärka den lokala demokratin är svårt – för att inte säga omöjligt – att förena med ett "sekundärt uppdrag", att föreslå åtgärder mot domstols- och lagtrots, vilka därtill "så litet som möjligt" skall få inkräkta på den kommunala självstyrelsen.[456] I beaktande härav är det inte förvånande att kommittén presenterade ett förslag om vite mot kommuner, samtidigt som kommittén riktade invändningar mot genomförandet av sitt eget förslag. Kommittén angav klart, att förslaget enligt deras uppfattning inte var ägnat att föra "utvecklingen av den lokala demokratin i rätt riktning."[457] "Huvuduppdraget" förfelades m a o, men det "sekundära uppdraget" fullföljdes (se ovan 1.7.1).

Juridiskt-tekniskt sett är det kanske inte så problematiskt att formulera nya ansvarsregler mot kommuner, vilket illustreras inte minst av 1986 års regler om företagsbot. En företagsbot om maximalt 3 miljoner kronor kan ådömas kommunen – eller ett kommunalt bolag – för brott som har begåtts i "näringsverksamhet" och som innebär att de skyldigheter som är förenade med verksamheten eller eljest är av "allvarligare slag" (BrB 36:7). Sålunda kunde – som ovan redovisats (se 1.7.1) – en kommun tvingas att betala en bot om 20.000 kronor för att ha dröjt med verkställigheten av vissa ombyggnationer syftande till att uppfylla kraven på en god arbetsmiljö (*Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108*). Motsvarande dröjsmål med verkställigheten att bygga t ex gruppbostäder (se ovan 1.6.3) – som alltså inte utgör någon kommunal "näringsverksamhet" – kan däremot inte föranleda ådömande av företagsbot. Vite kan visserligen aktualiseras, men endast om förpliktelsen är "tillräckligt preciserad" (*NJA 1993 s 99*). Ett sådant utnyttjande av UB:s regler fann Lokaldemokratikommittén inte som önskvärt, utan istället föreslogs regler i syfte att eleminera effekterna av HD:s prejudikat (se ovan 1.4.1.2).[458]

Beaktas bör också, att förslaget om företagsbot inte föranledde några protester med avseende på den kommunala självstyrelsen. Kommunen jämställdes helt enkelt med andra juridiska personer (se nedan 5.1.1). Politiskt sett framstår det sannolikt som tvivelaktigt med en liknande "bot" för åsido-

[456] Se Dir 1992:12 s 5 ff.
[457] Se SOU 1993:109 s 134.
[458] Se vidare nedan 3.2.1.

sättande av sådana åligganden som ankommer på kommunen enligt olika specialförfattningar, eller för beslut som innefattar olika avsteg från de kommunalrättsliga principerna. Det bör tilläggas, att inte heller jag förordar en sådan lösning, åtminstone inte generellt sett, men lösningen ger icke desto mindre ett intressant perspektiv på hanteringen av domstols- och lagtrots.

De ovan redovisade förslagen om att staten borde ta ett större ekonomiskt ansvar för en verksamhet, om den prioriteras särskilt högt av staten (se ovan 1.1.1), är ägnade att ge de här avhandlade frågorna en ytterligare dimension. Skall ansvar utkrävas av kommuner som trotsar lagar och domar på så sätt att de värnar om kommunens totala verksamhet och inte främst tillgodoser sådana intressen som staten har utpekat som de mest väsentliga? Riberdahl pekar på ett alternativ, nämligen att "lagstifta mindre om kommunala obligatorier."[459] Alternativet kan framstå som tilltalande, men ett visst mått av statlig styrning genom "kommunala obligatorier" torde vara oundgängligt.

Icke desto mindre tycks det motiverat att ifrågasätta, om inte staten har gått alltför långt – särskilt mot bakgrund av den ekonomiska situationen – i sina lagstiftningsåtgärder om kommunala åligganden. Kravet att kommuner skall respektera lagar och andra författningar i enlighet med legalitetsprincipen (RF 1:1), samt även att ställa sig domar och beslut till efterrättelse, borde förutsätta en motsvarande respekt för kommunernas situation från lagstiftarens sida. Ett större mått av hänsynstagande till lokala förutsättningar och strävan mot avreglering kan, som ovan redovisats, skönjas i 1994/95 års kompletteringsproposition (se ovan 1.1 och 1.6.2.2). För det fall det vore möjligt att åstadkomma en mer rationell uppdelning av uppgifter mellan stat och kommun, och om staten vore beredd – och, bör det kanske tilläggas, har *möjlighet* – att ta ett större finansieringsansvar (se ovan 1.1.1 - 1.1.2), borde härefter – d v s beträffande de kvarvarande åliggandena – mer drastiska regler om ansvar och kontroll kunna övervägas. Det är ofrånkomligt, som Lokaldemokratikommittén också påvisade, att ett grundläggande problem är just fördelningen av uppgifter och "juridiskt och ekonomiskt ansvar" mellan stat och kommun. Ytterst handlar det om, som kommittén tillade, "vilket innehåll den kommunala självstyrelsen skall ha och hur den lokala demokratin värderas."[460]

[459] Se Riberdahl, Tradition s 195, jfr Marcusson s 158.
[460] Se SOU 1993:109 s 133. Jfr Ds 1995:27 s 41.

2. Kommunen och den kommunala verksamheten

Frågor om vad en kommun är, vad som innefattas i den kommunala verksamheten, eller ramarna för densamma är inte primärt föremål för denna framställning. Det är emellertid ofrånkomligt att beröra dessa för kommunalrätten grundläggande frågeställningar, om man vill närmare analysera företeelsen domstols- och lagtrots: Hur skall man kunna bedöma t ex vilka åtgärder som erfordras i anledning av sådant lagtrots som innebär "medvetna" avsteg från den kommunala kompetensen, utan att undersöka hur denna kompetens bestäms? Hur förhåller sig riksdagens möjlighet att genom lag föranstalta om kommunala åligganden (RF 8:5) till principen om en kommunal självstyrelse (RF 1:7)? Vilken betydelse har det att den kommunala verksamheten överlåts på ett kommunalt bolag eller något annat subjekt? Frågorna torde i själva verket vara legio.

Med "lagtrots" kan förstås bl a beslut som överskrider den kommunala kompetensen ävensom "medvetna avsteg" från ordningsreglerna i KomL.[1] Jag ställer mig emellertid, som ovan redovisats (se 1.3), kritisk till en så vidsträckt definition, särskilt om den skulle komma att läggas till grund för eventuella förslag om skärpta sanktioner. Tidigare har presenterats ett antal fall, vilka torde kunna uppfattas som mer typiska uttryck för lagtrots och domstolstrots (se ovan 1.4). I de följande avsnitten kommer att presenteras ytterligare fall, som kan karakteriseras på motsvarande sätt. Vid studiet av dessa fall finns anledning att begrunda om ett ingripande från statens sida framstår som önskvärt, eller om det tvärtom är angeläget att värna om den kommunala friheten i beslutsfattandet. Många regler i KomL är nämligen konstruerade för att möjliggöra ett nytänkande och en anpassning till ändrade förhållanden. Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) varnade för att kriminalisering kunde komma att motverka det "element av utveckling som lagstiftaren har lagt in i den allmänna kompetensregeln".[2]

Motsvarande varning synes vara befogad även beträffande andra regler i KomL och beträffande andra sanktioner än straffrättsliga sådana. Ett hot om att ett nydanande kommunalt beslut kan komma att upphävas i en kommunalbe-

[1] Se SOU 1993:109 s 30.
[2] Se SOU 1989:64 s 122.

svärsprocess (se nedan 3.3.2) kan alltså inte antas ha en lika återhållande effekt på beslutsfattandet som ett "hot" om straff eller personligt vite. I vissa fall framstår kommunalbesvärsinstitutet, trots ovan redovisad kritik (se 1.5.4), som det mest rimliga kontrollmedlet, vilket självfallet inte hindrar att man seriöst borde överväga att förändra kommunalbesvärsreglerna i vissa avseenden. I andra fall kan däremot diskuteras om inte nya former av ansvar och kontroll trots allt vore att föredra (se nedan 8.4).

Det bör noteras, att i förevarande kapitel, som delvis är av mer deskriptiv karaktär än de övriga, redovisas sådana grundläggande kommunalrättsliga regler och principer som jag bedömer är av intresse för frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots. Stundom anknyts direkt till förevarande problematik, men mer övergripande frågor om t ex ändamålsenligheten av den kommunala verksamhetens rättsliga reglering, eller av den interna uppgiftsfördelningen i perspektiv av kommunalt domstols- och lagtrots får anstå. Till dessa frågor återkommer jag efter det att såväl de befintliga som de föreslagna kontroll- och sanktionsmedlen har presenterats.

2.1 Vad är en kommun?[3]

Sverige är indelat i kommuner och landsting (KomL 1:1). Ett landsting omfattar som regel ett län (KomL 1:2). I RF 1:7 används istället beteckningarna primärkommun och landstingskommun; dessa beteckningar kom dock aldrig att vinna gehör i det allmänna språkbruket. Det förutskickades i lagmotiven till 1991 års KomL, att en ändring av de kommunala termerna i RF skulle komma att övervägas vid lämpligt tillfälle.[4] Någon ändring har emellertid inte vidtagits i samband med 1994 års reformering av RF (SFS 1994:1483).[5] I denna framställning används uttrycket "kommun" för de båda kommuntyperna, såvitt jag inte särskilt vill utpeka någondera kommyntyp.

En kommun är en självständig juridisk person och kan i egenskap härav äga såväl fast som lös egendom, anställa personal, ingå avtal, uppträda som svaranden eller käranden i domstol, inneha fordringar och skulder, åläggas att erlägga skadestånd eller företagsbot, osv. Kommunen är emellertid en i flera avseenden säregen juridisk person. I RF fastslås själva existensen av kommunen (RF 1:7) och att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall beslutas

[3] Härom i allmänhet se Strömberg s 14 f, Bohlin s 18 ff, Petrén-Ragnemalm s 32 f, Gustafsson s 15 f, Paulsson m fl s 51 ff.

[4] Se prop 1990/91:117 s 23.

[5] Jfr t ex 1992/93:KU5.

genom lag (RF 8:5). I RF fastslås också den kommunala beskattningsrätten (RF 1:7) och att grunderna för beskattningen skall beslutas genom lag (RF 8:5). Kommunen omfattar ett bestämt territorium och medlemskapet i kommunen är tvunget (KomL 1:4). Kommunen är slutligen underkastad statlig kontroll, bl a genom kommunmedlemmarnas möjlighet att anföra kommunalbesvär (KomL 10:1).

De ovan redovisade särdragen medför att en kommun bör betecknas som en offentligrättslig juridisk person, till vilken kategori även staten hänförs.[6] Det finns många likheter mellan stat och kommun, och mycket lagstiftning, som t ex förvaltningslagen och sekretesslagen, är gemensam för dessa offentligrättsliga juridiska personer. Det finns emellertid skäl att vid tillämpning av sådan gemensam lagstiftning hålla den kommunala sektorns särart i minnet. Den kommunala sektorn är annorlunda uppbyggd än den statliga och mer direkt styrd av politiker. Närmast som en följd härav har de kommunala tjänstemännen en annan ställning än de statliga.[7] I den mån en kommun avhänder sig någon del av den kommunala verksamheten till ett för ändamålet bildat kommunalt bolag – något som har blivit vanligt under senare år – kommer bolaget att utgöra ett privaträttsligt subjekt, som är skilt från det offentligrättsliga subjekt som kommunen utgör. Därmed kommer också helt andra regler att gälla för verksamheten, även om de gängse kommunalrättsliga principerna kan vara bestämmande för verksamheten i olika avseenden (se vidare 2.4).

Ibland kan det vara svårt att avgöra i vilken egenskap en kommun egentligen uppträder. Till beslysning härav kan hänvisas till *NJA 1994 s 366*, där en kommun hade erhållit tillstånd att bygga en vägbro. Fråga uppkom huruvida kommunen var skyldig att enligt VL 9:1 utge ersättning till två bolag för deras kostnader att flytta kablar i anledning av kommunens brobygge. HD, som fann att en sådan skyldighet förelåg, angav, att kommunen hade ansökt om tillstånd till brobygget i egenskap av "väghållare, inte i egenskap av fastighetsägare."

2.2 Den kommunala organisationen[8]

Den kommunala självstyrelsen utövas i huvudsak på indirekt väg genom valda förtroendemän. I varje kommun skall det finnas en beslutande politisk

[6] Betr denna kategoriindelning se Marcusson, Off. förvaltning s 61 och s 108 ff och även Strömberg, Allm FörvR s 24 ff.

[7] Se Paulsson-Riberdahl s 69 och även Paulsson m fl s 52.

[8] Härom i allmänhet se Strömberg s 46-57, Bohlin s 29-56 och s 65 ff, Paulsson m fl s 125 ff och prop 1990/91:117 s 37 ff och s 157 f. Se även SOU 1982:5 s 58 ff (betr de organisatoriska förändringarna) och s 61 ff (betr de ändrade villkoren för verksamheten).

församling: *kommunfullmäktige* respektive *landstingsfullmäktige* (KomL 3:1). De röstberättigade väljer kommunens fullmäktige (KomL 4:2-3) och dessa utser i sin tur en *kommunstyrelse* respektive en *landstingsstyrelse* (KomL 3:2), samt de *nämnder* som därutöver "behövs för att fullgöra kommunens eller landstingskommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt" (KomL 3:3). Det bör noteras, att styrelsen kommunalrättsligt sett är en nämnd. Friheten att organisera nämnderna var en väsentlig nyhet i 1991 års KomL, och bara ett fåtal regler om krav på att någon särskild nämnd skall ombesörja vissa uppgifter, som t ex avseende valnämnd, har bibehållits.[9]

Fullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och intar en ställning som i hög grad liknar riksdagens. Kompetensfördelningen mellan de olika kommunala organen – fullmäktige, å ena sidan, samt nämnderna, å den andra – framgår av RF. I RF 1:7 föreskrivs att beslutanderätten tillkommer fullmäktige. Av RF 1:8 framgår vidare, att kommunala förvaltningsmyndigheter ombesörjer den "offentliga förvaltningen". Till detta stadgande ansluter RF 11:7 om förvaltningsmyndigheternas självständighet i särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Sålunda ansågs fullmäktige ha överskridit sin befogenhet i t ex *RÅ 1981 Ab 381* genom att anta "riktlinjer" för byggnadsnämndens tillståndsgivning enligt BL.

Frågor om vilka åtgärder som egentligen bör vidtas i anledning av domstols- och lagtrots väcker, som kommer att visas i det följande, även frågor om kompetensfördelningen mellan de kommunala organen och om förhållandet mellan de olika kategorierna av beslutsfattare, förtroendevalda å ena sidan och kommunala tjänstemän å den andra. Frågor om beslutskompetensen har en ytterligare dimension, nämligen relationen till en eventuell avtalspart. Prövningen av kommunala besluts civilrättsliga verkningar kommer emellertid att bli föremål för särskild uppmärksamhet i ett senare sammanhang (se nedan 3.2.2).

2.2.1 Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna

RF bygger på en dualism mellan fullmäktige, som beslutar, och nämnderna, som bereder och verkställer besluten. Fullmäktiges beslutskompetens omfattar enligt lagmotiven till RF beslut av "mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd", främst beslut där "politiska moment" är avgörande. Föreskrifterna i KomL om fullmäktiges uppgifter kom att utformas i enlighet härmed.[10] Av KomL 3:9 framgår, att fullmäktige beslutar i ärenden av "principiell

[9] Se prop 1990/91:117 s 38.

[10] Se prop 1973:90 s 231, jfr prop 1990/91:117 s 47. Se även Bohlin s 37 f.

beskaffenhet eller annars av större vikt" för kommunen, varefter ges en exemplifiering i sju punkter, omfattande bl a "mål och riktlinjer för verksamheten" (1 p), "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor" (2 p) samt "nämndernas organisation och verksamhetsformer" (3 p).

Sett ur detta perspektiv är nämndernas uppgifter av tämligen osjälvständig art, vilket markeras bl a genom förbudet i KomL 10:2 mot att överklaga nämndbeslut av "rent" förberedande eller verkställande slag. Nämnderna fungerar som beredningsorgan åt fullmäktige och de är ansvariga för att fullmäktiges beslut blir verkställda (KomL 3:14). Vad som gäller för "nämnderna" gäller även för kommunstyrelsen, på vilken det emellertid tillkommer vissa särskilda uppgifter. Dessa uppgifter regleras närmare i KomL 6:1-6, varvid särskilt kan nämnas den mer övergripande uppgiften att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägeheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet (KomL 6:1). Styrelsen förfogar emellertid inte över några direkta maktmedel i detta sammanhang, utan får förlita sig på fullmäktiges ingripande (se 5.2.4).

Relationen mellan fullmäktige och nämnderna får emellerid, som Bohlin anför, inte uppfattas som "renodlat hierarkisk". Fullmäktige bär visserligen ett övergripande politiskt ansvar för hela den kommunala verksamheten och styr nämnderna genom anslagsbeslut och reglementen, men när nämnderna handlägger konkreta ärenden i enlighet med gällande reglementen och författningar agerar de "i princip självständigt och på eget ansvar" (se t ex *RÅ 1950 ref 26*).[11] Det finns alltså en självständig beslutanderätt inom respektive verksamhetsområde, vilket kommer till uttryck i KomL 6:7. Enligt detta stadgande förutsätts att nämnderna har ett övergripande ansvar för respektive verksamhetsområde. Med ansvar åsyftas både ett ansvar för utförandet av den dagliga verksamheten och det "övergripande politiska ansvaret". Regeln motiverades av att ändrade styrformer reser krav på ett större ansvarstagande hos nämnderna.[12] Ansvaret gäller också om kommunal verksamhet överlåts på någon annan, vilket numera har klargjorts genom ett tillägg (se KomL 6:7 3 st).[13]

I KomL 3:13 fastslås, att nämnderna beslutar dels i frågor som "rör förvaltningen", dels i frågor "som de enligt lag eller annan författning skall handha." Beslut som rör förvaltningen kan avse sådant som att anställa personal eller att besluta om materialinköp. Särskilda beslutsbefogenheter kan följa antingen av KomL, t ex KomL 6:4-5 avseende den ekonomiska förvaltningen, eller av speciallagar för skilda verksamhetsområden, t ex SoL 4 § eller HskL

[11] Se Bohlin s 38.
[12] Se prop 1990/91:117 s 90 och även prop 1993/94:188 s 41.
[13] SFS 1994:690.

4 § (se nedan 2.3). Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1987 ref 26,* där en skolstyrelse ansågs berättigad att besluta om nedläggning av en skolenhet. Enligt SkolL ankom nämligen på styrelsen att utföra uppgifter avseende "förvaltning och verkställighet". Som en jämförelse kan hänvisas till *RÅ 1980 Ab 452,* där brandstyrelsen i avsaknad av särskilda föreskrifter inte ansågs kunna besluta om sammanslagning av sotningsdistrikt. Uppgiften att utse skorstensfejarmästare ansågs däremot ingå i "förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter". I denna del ansågs brandstyrelsen följaktligen inte ha överskridit sina befogenheter. Av intresse är också *RÅ 1982 2:77,* där uppgiften att besluta om lokalisering av en uppläggningsplats för fritidsbåtar inte betraktades som "fullgörande av förvaltning" utan som "utövande av kommunal beslutanderätt". Följaktligen skulle fullmäktige, inte kommunstyrelsen, besluta i ärendet.

Av principerna för kompetensfördelningen följer, att en kommunal nämnd inte har befogenhet att besluta i ett ärende som det ankommer på fullmäktige att avgöra.[14] Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1993 ref 47,* där en nämnd utan vederlag hade ställt i ordning och upplåtit lokaler åt ett bildningsförbund. RegR konkluderade, att bedömningen måste ansetts ha varit av *"principiell natur"*, och sålunda borde fullmäktige ha beslutat i ärendet. I *RÅ 1991 ref 85* ansågs ett planbeslut vara "av *större vikt*", varför fullmäktige – inte byggnadsnämnden – skulle ha beslutat. Hänvisas kan även till *RÅ 1991 ref 52,* där en fastighetsnämnd hade beslutat att utta avgift för registrering i kön för fördelning av kommunens småhus. Den kommunala avgiftsmakten utövas, som kommer att utvecklas närmare nedan, i huvudsak av fullmäktige.[15] Ett fullmäktigebeslut ansågs däremot inte erforderligt beträffande uppgiften att sluta avtal med ett enskilt företag om att fullgöra vissa servicefunktioner i en byggnad som kommunen hyrde för bl a barnomsorg, äldreomsorg och skola, *RÅ 1989 ref 89.*

Situationen kan också vara sådan att det av en viss författning framgår, att beslutanderätten tillkommer fullmäktige, som t ex är fallet beträffande kommunala renhållningsordningar (RenhL 10 §). I sådana fall blir det kompetensöverskridande beslutet skarpare i konturerna. Till belysning härav kan anföras *RÅ 1989 ref 58,* där fullmäktige hade beslutat att tankar för avloppsvatten skulle tömmas "minst två gånger per år". Härefter hade miljö- och hälsoskyddsnämnden fastställt tätare tömningsintervaller för fastigheter belägna inom ett visst område. Föreskrifterna bedömdes som "generella", varvid det

[14] Se Bohlin s 39.

[15] Betr detta fall se a a s 40.

alltså hade ankommit på fullmäktige att besluta. Nämndens beslut ansågs sakna laga verkan.

Kompetenskonflikter förutsattes enligt lagmotiven att lösas i huvudsak genom en tolkning av kraven på "principiell beskaffenhet" och "större vikt" enligt KomL 3:9. Viss vägledning kan hämtas ur äldre praxis, men försiktighet är påkallad med hänsyn till att en "tyngdförskjutning" från fullmäktige till nämnderna är avsedd enligt 1991 års KomL;[16] dessa avsikter kommer att utvecklas närmare i det följande. Att karakterisera oriktiga tolkningar av dessa tämligen vaga begrepp som "lagtrots" är knappast försvarbart. Regler om t ex ett personligt vitesansvar – eller ett vite för kommunen – skulle sannolikt verka hämmande på den kommunala beslutsprocessen och priset för en ökad "laglighet" framstår såtillvida som alltför högt (se vidare nedan 8.1).

Beslutanderätten kan självfallet även *delegeras* åt en nämnd (KomL 3:10, jfr KomL 3:13 2 st), om det inte är särskilt föreskrivet att fullmäktige skall besluta. Av KomL 3:10 1 st framgår, att ärenden som anges i KomL 3:9 1 st, d v s ärenden av "principiell beskaffenhet eller annars av större vikt", eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige, t ex beslut om renhållningsordning (RenhL 10 §) eller renhållningstaxa (RenhL 17 §), inte får bli föremål för delegation.[17] Delegation innebär att fullmäktige i princip blir förhindrad att själv besluta, såvitt uppdraget inte återkallas. Detta förhållande kan få illustreras av *RÅ 1984 Ab 34*, där fullmäktige ansågs förhindrad att besluta i kommunens arbetsrättsliga frågor, när denna uppgift hade överlåtits åt en personalnämnd. Frågan uppkom sedan fullmäktige hade beslutat att kommunen inte skulle utbetala ett av personalnämnden överenskommet skadestånd till SKAF.

Allehanda kompetenskonflikter kan tänkas uppkomma såväl mellan fullmäktige och nämnderna som mellan de olika nämnderna. Ett exempel på det senare är *RÅ 1975 ref 51*, där ett arbetsutskott hos sociala centralnämnden hade tillsatt en tjänst utan stöd i något delegationsbeslut. Den sociala centralnämnden ansågs inte berättigad att upphäva beslutet, men ansågs däremot själv kunna tillsätta samma tjänst. Det är möjligt att utskottsbeslutet, som Paulsson-Riberdahl-Westerling anför, kan ha uppfattats som en nullitet (jfr *JO 1974 s 317*).[18]

I samband med delegation kan fråga uppkomma om den *egentliga omfattningen* av den delegerade uppgiften. Ett intressant rättsfall härvidlag är *RÅ 1975 ref 73*, där bestämmelserna i ett reglemente för kommunstyrelsen innefattade befogenhet att bl a ta upp tillfälliga lån samt att förvärva fastigheter, dock på

[16] Se prop 1990/91:117 s 46 ff och även Paulsson m fl s 136 f.

[17] Se prop 1990/91:117 s 39 och även s 41 ff.

[18] Se Paulsson m fl s 253. Betr frågan om nullitet se särskilt s 321 i angivet JO-fall.

av fullmäktige årligen fastställda villkor. De klagande gjorde gällande, att den delegation som reglementet innehöll var så vidsträckt att beslutanderätten i fastighetsfrågor *i realiteten* överfördes från fullmäktige till kommunstyrelsen. Enligt rättspraxis tillåts emellertid, som länsstyrelsen konstaterade, att en nämnd beslutar i sådana ekonomiska frågor, om uppdraget är begränsat till omfånget och förenat med vissa direktiv. Denna praxis vann f ö gehör redan vid tillkomsten av 1953 års KomL.[19] Länsstyrelsen fastslog, att det alltjämt "ytterst" ankom på fullmäktige att besluta i berörda ärenden, varför befogenheten icke kunde anses vara överskriden. RegR gjorde ingen ändring i beslutet (se även *RÅ 1991 ref 60*, där förbehållen inte ansågs som tillräckliga).

Frågan om att precisera var gränsen går för möjligheten att delegera ärenden om avgifter och taxor, som av tradition hänförts till fullmäktiges kompetens (jfr KomL 3:9 1 st 2 p), initierades vid tillkomsten av KomL.[20] I propositionen angavs, att fullmäktige skall besluta om alla "förmögenhetsförfoganden som har en direkt kommunalekonomisk betydelse", vilket emellertid inte ansågs hindra att det finns "ett visst utrymme för att delegera uppgifter, som inte bedöms som så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige." Den "kommunala avgiftsrätten" uppgavs i princip skola utövas av fullmäktige, vilket hör samman med att avgiftsnivån kan påverka uttaget av kommunalskatt. Det tillades emellertid, att nämnderna har "ett visst handlingsutrymme," varvid hänvisades till *RÅ 1976 Ab 538* och *RÅ 1974 A 1905*.[21]

Beträffande det senare fallet kan noteras, att Bohlin betecknar det som tämligen speciellt och ifrågasätter om man bör uppfatta RegR:s ställningstagande så att en kommunstyrelse på egen hand, d v s utan föregående delegation, skulle vara behörig att besluta om arrendeavgifter. Han pekar på möjligheten att den "välvilliga tolkningen av fullmäktiges 'bemyndigande'" kan bero därav att man ansåg det som orealistiskt att kommunen skulle upplåta marken vederlagsfritt.[22] Bohlin åberopar bl a *RÅ 1982 2:63* som stöd för uppfattningen, att beslut om taxor skall fattas av fullmäktige, både vad avser offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter.[23] Vad därefter avser frågan om delegation noterar Bohlin, att rättsläget är "något oklart" (1984), och hänvisar till möjligheten att låta frågan om delegation bli beroende av taxans betydelse som "kommunal inkomstkälla."[24] I sin kommunalrättsliga lärobok anför Bohlin (1994), att en särskild föreskrift – som t ex RenhL 17 § – om att beslutanderät-

[19] Se SOU 1952:14 s 108 ff och även prop 1953:210 s 68 ff.
[20] Se prop 1990/91:117 s 45.
[21] Se a a s 48 f. Se även Bohlin s 42 f.
[22] Se Bohlin, Kommunala avgifter s 104.
[23] Se a a s 94 f och s 106.
[24] Se a a s 106-108.

ten tillkommer fullmäktige, *utesluter delegation*. När det gäller sådana avgifter som en kommun kan ta ut med stöd av KomL (jfr ovan 1.1.2) anges som en utgångspunkt, att även sådana taxor skall fastställas av fullmäktige. Bohlin exemplifierar enligt följande:[25]

> "En nämnd kan inte få i uppdrag att fastställa t ex en eltaxa, då en dylik taxa i allmänhet är självkostnadsbaserad och följaktligen av stor betydelse för kommunernas ekonomi. Är taxan däremot av *mindre kommunalekonomisk betydelse*, torde beslutanderätten kunna delegeras till en nämnd" (förf:s kurs).

Förhållandet har härefter kommit att uppmärksammas i *RÅ 1994 ref 72*, där kommunfullmäktige hade beslutat om riktlinjer för kollektivtrafiktaxa (bl a med ett riktmärke om en självfinansieringsgrad på 50 %). Fullmäktige hade även fastställt intäkter och kostnader för trafiknämndens verksamhet i budgeten. Trafiknämnden hade med stöd av sitt reglemente och av fullmäktige utfärdade riktlinjer beslutat höja vissa taxor, varvid fråga uppkom om beslutet var av sådan beskaffenhet att det fick delegeras (jfr KomL 3:9-10). Kammarrättens majoritet gjorde den bedömningen, att fullmäktige i praktiken hade fullgjort sin föreskrivna uppgift och att trafiknämndens beslut om taxehöjning låg inom ramen för den självfinansiering som fullmäktige bestämt. Beslutet ansågs närmast vara att uppfatta "som ett fullföljande av fullmäktiges riktlinjer för avgiftsfinansieringen." RegR, som "instämde i kammarrättens bedömning", fastställde domen i den del som den överklagats.

Minoriteten däremot ansåg att fastställandet av taxor var av "betydande principiell och ekonomisk räckvidd" och att den i reglementet föreskrivna delegationen därför stod i strid med KomL 3:9-10. Delegation uppgavs emellertid som tänbar, om riktlinjerna i tillräcklig mån binder nämnden, vilket icke bedömdes vara fallet. De i målet aktuella riktlinjerna ansågs tvärtom ge nämnden "ett betydande handlingsutrymme".

Rättsfallet kan måhända uppfattas som ett uttryck för de ökade möjligheter till delegation som förutsattes enligt lagmotiven till 1991 års KomL. Ett syfte bakom reglerna i KomL 3 kap var nämligen att få till stånd en friare arbetsfördelning mellan fullmäktige och nämnderna. Den kommunala verksamhetens expansion och uppgifternas ökade komplicitet ansågs motivera en "viss tyngdförskjutning mellan fullmäktige och nämnderna." Samtidigt angavs emellertid, att det av "kommunaldemokratiska skäl" var viktigt att slå vakt om "fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet." Som det "mest väsentliga" angavs, att "ge garantier för att fullmäktiges finansmakt inte rubbas" och att

[25] Se Bohlin s 42.

fullmäktige har ansvaret för "övergripande mål och riktlinjer för verksamheten."[26] Vad beträffar delegation av avgiftsmakten angavs särskilt att utrymmet för delegation *inte* borde ökas, främst med hänsyn till att en större frihet för nämnderna inom detta område befarades kunna rubba maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna.[27]

I så måtto är utgången i *RÅ 1994 ref 72* intressant. Kammarrättens majoritet hänvisade till det faktum, att en motion hade lagts fram om att fullmäktige skulle ha en exklusiv befogenhet att fastställa kommunala avgifter och taxor. Motionen vann inte bifall och konstitutionsutskottet angav, att den nya lagen inte syftade till att förändra rättsläget i fråga om rätten att delegera avgiftsrätt. Det är, framhöll utskottet, i princip fullmäktige som utövar den kommunala avgiftsrätten, men "i fråga om vissa avgiftsärenden finns ett visst – inom av fullmäktige givna ramar – mindre utrymme att låta nämnderna handlägga dessa."[28] De centrala frågorna blir m a o vad detta "mindre utrymme" kan tänkas innefatta, vilka avgiftstyper som berörs och hur preciserade ramar som erfordras. Härvid bör noteras, att den ifrågavarande taxan får antas spela en betydande roll för den kommunala budgeten. Kammarrättens minoritet påtalade, att den fick anses vara av "betydande principiell och ekonomisk räckvidd" och att kollektivtrafiken årligen omsätter miljardbelopp.

Minoritetens uppfattning ligger i linje med Bohlins ovan återgivna uttalanden om att taxor av "mindre kommunalekonomisk betydelse" kan bli föremål för delegation men däremot inte taxor av "stor betydelse för kommunens ekonomi." Avsevärda svårigheteter torde kunna förutses med att avgöra vilka taxor som *kan* och som *bör* bli föremål för delegation, varför ett klargörande från lagstiftarens sida framstår som önskvärt. Att karakterisera den ena eller andra tolkningen som "lagtrots" förefaller i vart fall inte rationellt. De invändningar som ovan rests i samband med redogörelsen för kompetensfördelningen i allmänhet gör sig alltså gällande även i detta avseende.

Betydelsen av den interna kompetensfördelningen kan snabbt komma att få ökad betydelse i samband med frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots. Fullmäktige fattar de mer avgörande besluten, men nämnderna har det "övergripande ansvaret" för respektive verksamhetsområde. Fullmäktige förutsätts anslå erforderliga medel till den obligatoriska verksamheten inom kommunen, men det är nämndledamöterna som bär ett juridiskt ansvar för eventuell underlåtenhet från fullmäktiges sida. Detta har föranlett svårigheter vid t ex JO:s granskning och i samband med beslut om åtal för brott enligt BrB 20:1 (se ovan 1.7.2 och 1.8). Frågor om den interna kompetensfördelningen bör följaktligen

[26] Se prop 1990/91:117 s 47 f.
[27] Se a a s 49.
[28] Se KU 1990/91 38 s 38.

ägnas tillbörlig uppmärksamhet vid utformningen av eventuella nya ansvarsregler (se nedan 8.4).

2.2.2 De förtroendevalda och de anställda

De kommunala organen består i huvudsak av vanliga kommunmedlemmar, som har blivit valda att fullgöra ett kommunalt förtroendeuppdrag (KomL 4:5). Uttrycket *"förtroendevald"* definieras numera i KomL (KomL 4:1) enligt följande:

> "Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare."

Det gemensamma för dessa olika grupper av "förtroendevalda" är, att de har uppdrag som fullgörs inom rättssubjektet kommunen, medan styrelseuppdrag i kommunala företag däremot inte innefattas däri.[29] Innebörden av det kommunala förtroendeuppdraget har belysts av JO vid ett par tillfällen. I *JO 1968 s 379,* där JO gjorde en framställning till regeringen angående de förtroendevaldas ställning i en arbetskonflikt, fastslogs, att de förtroendevalda skall anses företräda kommunen/arbetsgivaren. De skall sålunda inte betraktas som "strejkbrytare" om anställdas funktioner övertas (se även *JO 1973 s 408*). Kaijser-Riberdahl har ingående redogjort för dessa frågor.[30]

Flertalet av de förtroendevalda utövar det kommunala uppdraget som en s k fritidssyssla, d v s vid sidan av den sedvanliga verksamheten. Under senare år har det emellertid blivit vanligare att förtroendevalda – särskilt ordförandena i de olika nämnderna – ägnar sig åt den politiska verksamheten mer eller mindre på heltid (se ovan 1.1). Sådana förtroendevalda brukar betecknas *"kommunalråd"* och *"landstingsråd"*. Kommunalråden intar i viss mån en sorts mellanställning i förhållande till kommunens tjänstemän, men anses ändå vara att hänföra till kategorin "förtroendevalda".[31] Senare undersökningar utvisar emellertid att kommunalråden tycks ha blivit färre och att rena s k fritidspolitiker åter skulle "vinna terräng."[32] I samband med att skärpta ansvarsregler diskuteras ställs ofta frågan, om det är rimligt att "drabba" medborgare som offrar sin fritid för kommunala förtroendeuppdrag. Denna fråga tål förvisso att diskuteras, särskilt i perspektiv av de framtida rekryteringsmöjligheterna.

[29] Se Paulsson m fl s 157 f och Bohlin s 65.

[30] Se Kaijser-Riberdahl, FT 1981 s 1 ff och s 57 ff.

[31] Se prop 1990/91:117 s 89. Se även Bohlin s 65, Paulsson m fl s 158 ff och Strömberg s 55. Se *RÅ 1982 2:82* om ett kommunalråds ställning enligt semesterlagen (jfr *NJA 1971 s 69*).

[32] Se Fridolf-Rydberg s 24 ff.

Väsentligt ändrade ansvarsregler kanske tvingar fram en s k professionell förvaltning.

Det har diskuteras om man borde reglera kommunalrådens ställning i KomL, men detta har hittills avvisats. Man har inte ansett det önskvärt att särskilt framhålla en grupp av förtroendevalda framför andra, eftersom grundtanken är, att alla förtroendevalda, d v s oberoende av uppdragets omfattning, bär ett politiskt ansvar för verksamheten.[33] Av KomL 4:12 framgår emellertid, att heltidsanställda politiker förutsätts kunna förekomma, eftersom det särskilt stadgas, att sådana förtroendevalda inte har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Det kan tilläggas, att det också förekommer att någon företrädare för oppositionen har ett uppdrag motsvarande ett kommunalråds, varvid beteckningen "*oppositionsråd*" brukar användas.

Frågan om inrättande av tjänster dels som *politisk sekreterare*, dels som oppositionsråd blev föremål för bedömning i *RÅ 1980 2:1*. Besluten upphävdes, eftersom de befanns utgöra otillåtet partistöd, d v s stöd saknades i den då gällande lagen (1969:596) om kommunalt partistöd.[34] Vad avsåg frågan om oppositionsråd gjorde emellertid RegR en annan bedömning i *RÅ 1982 2:43*. Åtgärden att inrätta en befattning som oppositionsråd betraktades som ett tillsättande av en permanent beredning (numera KomL 3:7) istället för som partistöd. Frågan om åtgärden att tillsätta ett oppositionsråd kunde anses gynna eller missgynna ett parti enligt KomL 2:10 blev föremål för prövning i *RÅ 1994 ref 104 I-III*. Av KomL 4:30 framgår att numera även tjänster som politiska sekreterare får inrättas (betr tidigare praxis se även *RÅ 1981 Ab 96*).[35]

I *straffrättsligt* hänseende måste göras åtskillnad mellan fullmäktigeledamöter och ledamöter i de olika nämnderna, till vilken kategori även styrelsen hänförs (jfr KomL 3:2-4). Nämndledamöter är underkastade bestämmelserna i BrB 20:1 om ansvar för tjänstefel, i den mån besluten fattas "vid myndighetsutövning", men fullmäktigeledamöterna är uttryckligen undantagna från detta ansvar (BrB 20:1 3 st). Denna kategori av förtroendevalda åtnjuter således i likhet med rikdagsledamöter en straffrättslig immunitet.[36] Beträffande det straffrättsliga ansvaret hänvisas emellertid till framställningen nedan (5.2.1).

Under de olika nämnderna finns en omfattande organisation av *kommunala tjänstemän*, vilka inte har någon självständig rätt att besluta å kommunens

[33] Se prop 1990/91:117 s 58 f. Betr denna diskussion i övrigt se Paulsson m fl s 158.

[34] Detta var en s k kompetensutvidgande smålag, se nedan 2.5.5. Frågan regleras numera i KomL 2:9-10, 4:30-32; se prop 1991/92:66 s 6 f och s 10 f och även Lindquist-Losman s 26 ff och s 66 f. Regeringen överväger emellertid att föreslå en ändring av reglerna, dock tidigast fr o m år 1996, se prop 1994/95:129 s 58. Vid beräkning av partistöd skall beaktas om en politisk sekreterare har tillsatts (KomL 2:10, SFS 1995:297), se prop 1994/95:129 s 58.

[35] Se Paulson m fl s 121 ff, 132 f och 158.

[36] Se Petrén-Ragnemalm s 123 f.

vägnar, men som däremot kan förlänas sådan befogenhet efter delegation (KomL 6:33). Delegation är dock inte tillåten i sådana ärenden som räknas upp i KomL 6:34, vari bl a anges ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild, om de är av "principiell beskaffenhet" eller eljest av "större vikt" (p 3).[37] Sistnämnda stadgande blev föremål för prövning i *RÅ 1994 ref 67*, där det godtogs att en socialchef på socialnämndens vägnar överklagade länsrättens dom i ett mål om bistånd enligt SoL 6 § (se även t ex *RÅ 1989 ref 88*). Frågan om en reglering av förhållandet mellan förtroendevalda och anställda har diskuterats, men har avvisats såsom varande en felaktig metod. Förskjutningen från en traditionell lekmannaförvaltning till en "professionell förvaltning" har emellertid framtvingat vissa förändringar avseende möjligheten att delegera uppgifter.[38]

Av tradition indelas de kommunalt anställda i kommunaltjänstemän och kommunalarbetare, men rättsligt sett upprätthålls inte någon sådan distinktion.[39] De anställda i kommunen har samma *straffrättsliga ansvar* som nämndledamöterna, d v s enligt BrB 20:1, men kan rättsligt sett närmast betraktas som biträden åt nämnden. Frågan om av vem ett tjänstefelsansvar *bör* utkrävas är, som Paulsson-Riberdahl påpekar, i vissa fall oklar och har ännu inte "ställts på sin spets i praxis".[40] Denna fråga kan emellertid snabbt komma att få ökad aktualitet om tillämpningen av BrB 20:1 skulle komma att bli ett normalt inslag i "kampen" mot kommuner som trotsar domar. Ett i sammanhanget intressant avgörande, dock inom det specialstraffrättsliga området, är *NJA 1995 s 204*, där kommunens "starke man" och tillika tekniska nämndens ordförande bestraffades, samtidigt som de för det miljöfarliga projektet närmast ansvariga tjänstemännen undgick ansvar (se nedan 5.2.1.3). Vad avser domstols- och lagtrots har antagits att kommunanställda normalt sett inte ägnar sig däråt.[41] Vad som relaterades i *JO 1990/91 s 283* ger dock anledning till reflektion (se nedan 7.1.1.2).

Socialtjänstkommittén har, som ovan omnämnts (se 1.6.2.2), rekommenderat tillsynsmyndigheterna inom socialstjänstens område att göra anmälningar om åtal. I samband med en sådan utveckling måste mer övergripande frågeställningar övervägas: Är det rimligt att förtroendevalda politiker – tillika som regel s k fritidspolitiker – bär ett personligt straffansvar för vägrad verkställighet av domar, särskilt om den främsta grunden för vägran skulle vara resursbrist?

[37] För en närmare redogörelse se Paulsson m fl s 249-257. Se även Wennergrens kommentarer ang konstruktionen av KomL 6:33-35, FT 1994 s 130.

[38] Se Paulsson m fl s 159 och Bohlin s 73.

[39] Se Strömberg s 57.

[40] Se Paulsson-Riberdahl s 53 och även Paulsson m fl s 159 f.

[41] Se Ds 1994:103 s 67 och Ds 1995:27 s 25 ff. Se även nedan 6.3.2.1.

Kanske att ett personligt vitesansvar – där de förtroendevalda först blir varse allvaret i situationen genom ett föreläggande – eller, som ett alternativ, en mot kommunen riktad sanktion trots allt vore att föredra (se nedan 8.4.2).

2.3 Verksamheten och dess rättsliga reglering[42]

Den kommunala verksamheten regleras dels genom KomL, dels genom författningar som tar sikte på de skilda verksamhetsgrenarna. Kommunen tilldelas genom speciallagarna såväl *särskilda maktbefogenheter*, t ex kommunal förordningsmakt (se bl a OL 3:8 och RenhL 9 §), som *särskilda förpliktelser*, t ex att ombesörja planläggning och att utöva inseende över byggnadsverksamheten (PBL 11:2 och 7), att bära "det yttersta ansvaret" för att de som vistas i kommunen får erforderligt stöd (SoL 3 §), samt – som ett sista exempel bland många tänkbara – det relativt nytillkomna stadgandet i alkohollagen (1994:1738), att meddela och återkalla s k serveringstillstånd (7:12, 19). Av RF 8:5 följer, att föreskrifter om "befogenheter" och "åligganden" för kommunen skall meddelas av riksdagen genom lag. Till detta stadgande hänvisades t ex när lagstiftaren övervägde att överföra tidigare statliga uppgifter inom civilförsvarets område till kommunerna.[43] Regeringen kan dock enligt RF 8:7 förordna efter delegation inom de olika ämnesområden som särskilt anges, t ex beträffande "undervisning eller utbildning" (RF 8:7 1 st 7 p).

Att en "befogenhet" på angivet sätt anförtros kommunen innebär också ett ansvar för kommunen, vilket belyses av *RÅ 1991 ref 59*. Kommunen hade i samband med en fastighetsaffär förbundit sig att inom en tioårsperiod avstå från att upphäva eller ändra detaljplanen för den aktuella marken. RegR fann att kommunen därigenom hade utfäst sig att avstå från sina befogenheter enligt PBL 5:11. En kommun ansågs inte på angivet sätt kunna "disponera över sina offentligrättsliga befogenheter", varför beslutet upphävdes (se även *RÅ 1967 ref 25*). Åtgärden skulle – som ovan redovisats – eventuellt kunna karakteriseras som lagtrots (se 1.4.2). Frågor om planläggning m m utgör alltså ett s k obligatoriskt huvudmannaskap för kommunen och olika stadganden i PBL innefattar ett antal mer eller mindre preciserade åligganden.[44] Det är intressant att notera, att även ett förslag som syftade till att *öka kommunernas inflytande* över tillståndsplikten enligt PBL genom att lagregleringen skulle förläggas till en "miniminivå", ansågs förutsätta möjligheter till "statligt ingripande", om

[42] Härom i allmänhet se Strömberg s 15 ff och s 36 f, Bohlin s 15 ff och s 126 ff, Holmberg-Stjernquist s 267 f, Marcusson s 52 ff och Paulsson m fl s 70 ff.

[43] Se prop 1984/85:49 s 35. Se även prop 1994/95:7 s 47 f.

[44] Se Marcusson s 115, 127 f och 147, Paulsson m fl s 81 f, Lindquist s 22 samt även Lindberg, FT 1992 s 482.

kommunerna "underlåter" att lokalt besluta om utökad tillståndsplikt. I anledning härav har föreslagits att PBL 12:6 om planföreläggande skulle utökas till att även omfatta översiktsplaner.[45]

I KomL 2:4 erinras om förekomsten av "särskilda föreskrifter" beträffande "befogenheter och skyldigheter på vissa områden". Genom specialförfattningar kan kommunen ges möjlighet att ombesörja uppgifter som inte får utföras endast med stöd av KomL. Såtillvida kan den kommunala kompetensen komma att utvidgas till följd av föreskrifter i olika specialförfattningar (se nedan 2.5.5). Speciallagar kan emellertid också, som ovan omnämnts, ålägga kommunen att ombesörja olika uppgifter. De särskilda föreskrifterna kan tänkas innebära att sådana uppgifter som eljest skulle rymmas inom den kommunala kompetensen istället regleras genom lag, och därmed inskränkes alltså kommunens handlingsfrihet.

Flertalet av de förvaltningsuppgifter som regleras i speciallagarna är s k *obligatoriska uppgifter*, som kommunen är skyldig att handha. Fullmäktige blir m a o "skyldig" att anslå medel till ändamål såsom t ex socialtjänst, omsorg åt människor med olika funktionshinder, hälso- och sjukvård, plan- och byggnadsväsende, skolväsende, barnomsorg etc. En sekundär fråga är självfallet, som Paulsson-Riberdahl-Westerling påpekar, "vilken minimistandard som krävs för att skyldigheten skall anses fullgjord."[46] Ett illustrativt rättsfall härvidlag är *RÅ 1980 Ab 84*, där det ansågs godtagbart att hänvisa två högstadieklasser till en annan ort (se även *RÅ 1987 ref 26* om successiv nedläggning av en skola). Kommunen är enligt SkolL skyldig att anordna undervisning för alla i kommunen bosatta elever, men det är alltså inte närmare preciserat *hur* skyldigheten skall fullgöras. Speciallagar innehåller ofta föreskrifter som begränsar kommunens handlingsfrihet genom att olika former av kontroll och sanktioner föreskrivs. Som ovan framgått, har termen "lagtrots" nyttjats för bl a sådana fall där ett lagstadgat åliggande inte efterföljs (se 1.3 och 1.4.2). Ett ytterligare studium av ett antal rättsfall kommer att illustrera hur detta "trots" kan ta sig uttryck, men ibland är det knappast befogat att tala om någon egentlig trotsproblematik.

Innebörden av de "kommunala skyldigheterna" kan belysas även genom *RÅ 1986 ref 176*, där kommunen ansågs ha överskridit sin kompetens genom att övervältra ansvaret – ett åliggande för kommunen att enligt RenhL 4-5 §§ ansvara för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall – på de enskilda fastighetsägarna. I en kommunal renhållningsordning hade nämligen föreskrivits,

[45] Se SOU 1993:94 s 202 ff och s 206 f. Jfr prop 1993/94:178 s 47 ff och s 113 ff samt prop 1994/95:230 s 44 ff.

[46] Se Paulsson m fl s 71 och även Bohlin s 127 f. Betr frågan om minimistandard se även ovan 1.4.2, *JO 1988/89 s 378*.

att fastighetsägarna inom ett visst område skulle forsla hushållsavfall till en på ett längre avstånd belägen bränngrop. RegR fann att kommunen härigenom inte uppfyllde sin skyldighet att bortforsla sopor enligt RenhL. Det kan tilläggas, att RegR:s hänvisade till RF 11:14 i det att man slog fast, att taxan inte fick "tillämpas såvitt nu är i fråga."[47] Vad beträffar giltigheten av kommunala renhållningsordningar – närmare bestämt möjligheten att erhålla dispens från den kommunala avfallshämtningen – kan även hänvisas till plenimålet *RÅ 1988 ref 32* (se vidare nedan 2.4.2).

Kommunen är vidare skyldig att enligt VAL 2 § sörja för eller tillse att en allmän vatten- och avloppsanläggning kommer till stånd, om det anses erforderligt med hänsyn till hälsoskyddet.[48] Frågan om det kunde godtas att kommunen genom avtal försökte kringgå de offentligrättsliga åliggandena om vattenförsörjning besvarades nekande i *KRNJ 4496-97-1983.*[49] Enskilda vattenanläggningar kan dock förekomma och kan förklaras "allmänna" efter ansökan hos länsstyrelsen (VAL 31-33 §§). I *RÅ 1983 2:103* godtogs inte att kommunen förelade innehavarna av en enskild anläggning att "sätta den ur bruk" med motiveringen att en allmän anläggning planerades (se även *RÅ 1981 Ab 3* och *RÅ 1985 2:35*). Hänvisas kan också till *NJA 1994 s 359*, där frågan om giltigheten av ett år 1954 ingånget avtal om "befrielse för all framtid" från brukningsavgift för spillvattenavlopp prövades mot bl a innehållet i 1970 års lag (se nedan 3.2.2).

För den varierande verksamhet som förekommer inom *det s k frivilliga området* har kommunerna en större frihet att avgöra vilka insatser som skall göras och i vilken form. Som en kontrast till de "åligganden" som ovan exemplifierats kan hänvisas till *RÅ 1982 Ab 313*, där det godtogs att kommunen slöt ett avtal med ABF om att driva en invandrarbyrå med uppgift att ge kommunens invandrare råd och upplysningar. Fråga var inte om någon "obligatorisk uppgift" och den syntes, angav RegR, inte heller "innebära någon myndighetsutövning".[50] Marcusson gör den reflektionen, att beträffande bibliotekverksamhet och konsumentpolitik finns en "förväntan" från statens sida om "kommunala insatser", men man har avstått – åtminstone hittills – från att formulera några konkreta åligganden.[51] Frågan berördes i samband med ändringar i konsumentlagstiftningen under våren 1995, varvid regeringen uppgav, att det inte var något "mål i sig att verksamheten skall vara enhetlig i

[47] Se Strömberg, FT 1988 s 139. Se även nedan 7.1.1.3.

[48] Se Paulsson m fl s 92 ff och Marcusson s 150.

[49] *RegR 3310-11-1985*, pt beviljades inte.

[50] Se Marcusson, Off. förvaltning s 366 f.

[51] Se Marcusson s 152 och även Riberdahl, FT 1985 s 150 f, vari hänvisas till prop 1984/85:141 20, där tanken på en biblioteksla g avvisas. Vad beträffar konsumentpolitik se Marcusson s 117 och prop 1993/94:100 Bil 14 s 17.

hela landet." Tvärtom angavs att en anpassning måste få förekomma till "lokala betingelser".[52] Det kan noteras, att "frivilligheten" självfallet medför att trotsproblematiken minskar, även om – med den vidsträckta defintion som "lagtrots" har fått (se ovan 1.3) – sådant trots inte kan uteslutas ens inom detta område.

De kommunala skyldigheterna är emellertid, som påtalats ovan, utformade på ett högst varierande sätt och kan ibland mer framstå som *"önskemål" om vissa kommunala insatser* (se 1.5.2). Ett sentida avgörande som väl belyser denna problematik är *RÅ 1993 ref 82*. Fråga uppkom om kommunens beslut att lägga ned den del av fritidsverksamheten som avsåg barn på mellanstadiet stod i strid med bl a SoL 13 §. I detta stadgande föreskrivs att skolbarnsomsorg "skall" bedrivas och att den avser barn till och med 12 års ålder. De klagande menade att häri innefattades ett krav för kommunen att bedriva verksamheten *i egen regi*. RegR fann emellertid att SoL 13 § inte kunde förstås sålunda, utan kommunen ansågs endast skyldig bedriva verksamhet för alla skolpliktiga barn under 13 år. Kraven enligt dåvarande SoL 17 § på en plan för utbyggnad av bl a fritidshemsverksamheten ansågs inte utgöra några "preciserade skyldigheter", varav fick anses följa, att kommunen inte var förhindrad att avveckla viss del av den pågående verksamheten. Vid denna tolkning ansågs det sakna betydelse om kommunen ägde rätt att överlåta åt annan att bedriva verksamheten.

Regeringsråden Voss och Berglöf, som var skiljaktiga beträffande motiveringen, anförde, att det "yttersta ansvaret" för en verksamhet inte behövde innefatta ett krav på att verksamheten skall bedrivas i kommunal regi. Det kan tilläggas, att kommunens skyldigheter att tillgodose behovet av skolbarnomsorg liksom av förskoleverksamhet – dock inte nödvändigtvis i egen regi – har skärpts från den 1 januari 1995 (SFS 1994:11, se SoL 14-14 c §§).[53]

Marcusson, som har undersökt möjligheten att privatisera kommunal verksamhet, ger dessa frågor en skarp relief genom att jämföra *RÅ 1976 ref 51* med *RÅ 1977 ref 38*. I det förra fallet, som avsåg frågan om att överlåta kommunens skyldighet att bedriva sexårsförskola om minst 525 tim/år (nuv SoL 15 §), fastslogs, att verksamheten inte kunde överlåtas åt ett privat organ. I det senare fallet, som inte avsåg verksamheten som sådan utan som endast hade till avsikt att *komplettera* densamma, godtogs däremot att kommunen understödde sådan sexårsverksamhet som bedrevs av enskilda organisationer (se vidare nedan 2.4).[54] Hänvisas kan även till *RÅ 1979 2:32*, där enskilda daghem tilläts

[52] Se prop 1994/95:140 s 41.

[53] Jfr Norström-Thunved s 73 ff.

[54] Se Marcusson s 149 och även Off. förvaltning s 105 f och s 354 f. Se även Riberdahl, FT 1985 s 156 f och Lindquist s 200.

ingå i kommunens barnomsorgsplan (8 § barnomsorgslagen). Kommunen ansågs härigenom berättigad att förmedla statsbidrag till sådant daghem.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att i olika författningar finns en mängd mer eller mindre preciserade "åligganden" och "befogenheter". Statens möjligheter att kontrollera om kommunerna fullgör sina uppgifter enligt dessa olika författningar och att utkräva någon form av ansvar varierar emellertid starkt (se nedan 3.2-3.4 och 5.1-5.2). Föreliggande presentation av företeelsen lagtrots – och i viss mån även domstolstrots – torde emellertid ge en antydan om att de befintliga möjligheterna i vissa fall framstår som otillräckliga (jfr ovan 1.4). Det tål emellertid att diskuteras – även inom föreliggande område – vilka former av trots som det finns anledning att ingripa emot (se nedan 8.4).

2.3.1 Betydelsen av lagkravet

Föreskrifter om "befogenheter" och "åligganden" för kommunen skall, som ovan framgått, meddelas av riksdagen genom lag (RF 8:5). Betydelsen av kravet på att kommunala "åligganden" skall ha lagform kom att bli föremål för prövning i *RÅ 1980 2:12*, i vilket fall kommunen inte ansågs skyldig att anordna hemspråksundervisning i förskolan på grundval av riksdagsuttalanden i saken (se även *JO 1992/93 s 293*). Som en jämförelse kan pekas på *RÅ 1982 2:2* avseende sådan undervisning i grundskolan, där denna skyldighet framgick av skolförordningen 5:10 a. RegR upphävde skolstyrelsens beslut att vägra anordna sådan undervisning såsom stridande mot sagda förordning.

Lindquist erinrar om att i äldre rättspraxis har tidigare förekommit att "vedertagna principer" har frångåtts med stöd av uttalanden som riksdagen har gjort i samband med beslut om statsbidrag (se *RÅ 1970 ref 11*). En sådan rättstillämpning kan, som Lindquist påpekar, numera inte betraktas som grundlagsenlig (jfr *RÅ 1983 2:15 och RÅ 1983 2:56)*.[55] I sammanhanget kan erinras om den "styrning" som förekom i samband med tillkomsten av 1995 års s k barnomsorgsgaranti. Departementschefen fann, som ovan framgått, inte anledning att bekymra sig över reformens omedelbara finansiering, eftersom riksdagen flera år tidigare hade *uttalat sig* om full behovstäckning avseende barnomsorg (se ovan 1.5.1).

Frågan om den närmare innebörden av lagkravet har berörts ovan i samband med framställningen om s k målinriktade ramlagar, t ex rätten till bistånd enligt SoL 6 §. Lagstiftningstekniken innebär att de rättstillämpande myndigheterna i praktiken tar över de normgivande organens funktion (se ovan 1.6.1). I anledning härav har efterfrågats om inte kravet på lag enligt RF 8:5 skulle

[55] Se Lindquist s 18.

innefatta ett krav på ett mer "substantiellt innehåll"[56] (se ovan 1.6.2). Tanken må framstå som tilltalande, men något stöd för en sådan tolkning av RF 8:5 torde knappast kunna hämtas i förarbetena eller i doktrinen.[57] Strömberg, som dock inriktar framställningen på frågan om möjligheten till delegation, anför i ämnet, att det torde vara tillfyllest att kommunernas åligganden "beskrives i allmänna ordalag". Vad särskilt avser frågan om kommunernas frihet att själv bestämma hur deras åligganden skall fullgöras hänvisar Strömberg till riksdagens makt. Det ankommer på riksdagen att bestämma vilka skyldigheter som skall åläggas kommunerna och därmed "bör" riksdagen även kunna "avgöra hur preciserade dessa skyldigheter skall vara."[58]

2.3.2 Obligatorisk kontra frivillig verksamhet

Mycket av den verksamhet som regleras i specialförfattningar har i doktrinen uppfattats som "till sitt väsen" statlig och skulle således inte utgöra något för kommunen "*naturligt kompetensområde.*"[59] Frågan om vem – staten eller kommunen – som skall sköta en viss verksamhet får emellertid, som ovan anförts, i hög grad uppfattas som en politisk lämplighetsfråga (se 1.1). Merparten av den omdiskuterade verksamheten har inte tidigare ombesörjts av staten och således är det egentligen inte fruktbart att efterfråga om en verksamhet till *sin natur* är statlig eller kommunal. Det väsentliga synes inte vara verksamhetens natur, utan det centrala är istället, som Strömberg framhåller, "existensen och omfattningen av en statlig specialreglering av en kommunal verksamhetsgren."[60]

Indelningen av den kommunala verksamheten i "specialreglerad" och "oreglerad", eller – mer korrekt uttryckt – endast reglerad genom KomL – har tett sig tämligen självklar, allt medan uppfattningarna om verksamhetens rättsliga natur har varierat starkt i äldre doktrin.[61] Marcusson pekar på de i skilda framställningar förekommande uttrycken "fakultativ" respektive "obligatorisk" verksamhet och ifrågasätter om den hittillsvarande systematiseringen alltjämt är ändamålsenlig. Till belysning av problematiken anges, att den fria nämndorganisationen enligt 1991 års KomL har medfört att det inte längre finns specialreglerade, obligatoriska nämnder. Någon skarp distinktion mellan de befintliga rättsmedlen – kommunalbesvär och förvaltningsbesvär – upprätthålls

[56] Se Petersén s 44.

[57] Jfr prop 1973:90 s 191 f och s 230 f och s 303 ff, Holmberg-Stjernquist s 266 f, Petrén-Ragnemalm s 180 f, Strömberg, Normgivningsmakten s 91 f och även Hultqvist s 114 ff.

[58] Se Strömberg, Normgivningsmakten s 92.

[59] Se Strömberg s 16.

[60] Se a a s 15 f.

[61] Se Marcusson s 45 ff och s 52 och där angivna källor.

inte heller.[62] Tidigare gällde att de specialreglerade kommunala nämndernas beslut normalt överklagades genom förvaltningsbesvär, medan övriga nämnders beslut – i likhet med fullmäktiges beslut – överklagades genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär har emellertid kommit att användas även i rena partsärenden – som t ex i de ovan relaterade fallen om hemspråksundervisning (*RÅ 1980 2:12 och RÅ 1982 2:2*) – och fullmäktiges planbeslut enligt PBL kan överklagas genom en ny form av förvaltningsbesvär; detta har Strömberg f ö betecknat som ett "lagtekniskt monstrum"[63] (se nedan 3.3.1).

Begreppen "obligatorisk" verksamhet respektive "frivillig" – eller "oreglerad" verksamhet – är allmänt förekommande, men uppfattningarna om vad som egentligen ryms i respektive begrepp tycks däremot gå isär. Till belysning härav kan pekas på Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), som gjorde åtskillnad mellan, å ena sidan, "obligatorisk och tidigare statsbidragsberättigad verksamhet", och, å andra sidan, övrig verksamhet, som betecknades "den helt frivilliga verksamheten." Utredningen angav, att bl a kultur, energiförsörjning, sysselsättningsåtgärder, näringsliv, hälsoskydd samt mark, exploatering- och bostadsförsöjning var frivilliga verksamheter. I anledning härav skulle de inte omfattas av utredningens förslag till kostnadsutjämning, vilket däremot t ex vatten- och avlopp, kollektivtrafik och räddningstjänst skulle göra.[64]

Denna indelning av verksamheten är förvisso inte invändningsfri och har helt följdriktigt, som ovan framgått (se ovan 1.1.1), blivit föremål för kritik.[65] Kritiken avsåg t ex påståendena om att verksamhetsområdena avseende "mark" och "bostadsförsörjning" skulle vara frivilliga. Verksamheten enligt PBL är, som ovan berörts, inte frivillig, utan den är tvärtom i högsta grad obligatorisk. Möjligen avsåg utredningen något annat med sin kortfattade benämning "mark"; denna avsikt är dessvärre fördold. Inte heller hälsoskyddet är frivilligt, utan det ankommer på kommunen att utse en nämnd, som skall bära ansvaret för de uppgifter som enligt HskL åvilar kommunen (HskL 2, 4 §§). Vad avser bostadsförsörjningen kan erinras om de skyldigheter som fram till den 1 juli 1993 åvilade kommunen enligt lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Kommunen skulle t ex förmedla lån och bidrag som utgick av statsmedel för bostadsförsörjning och biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning (2 §). Kommunen skulle vidare bedriva planering och anta ett program för bostadsförsörjningen (3 §).[66] I syfte att minska detaljregleringen föreskrivs i den nya lagen, lagen (1993:406) om

[62] Se a a s 53-57.
[63] Se Strömberg, Underställning s 111.
[64] Se SOU 1993:53 s 27 ff, 79, 87 och s 90.
[65] Se Ds 1994:40 s 40 f.
[66] Se Bohlin s 123. Betr tidigare ordning se Marcusson s 72 ff och Paulsson m fl s 104 ff.

kommunalt stöd till boendet, att sådant stöd "får" lämnas.[67] Att *numera* beteckna bostadsförsörjningen som frivillig torde således vara korrekt. Såvitt slutligen gäller området för kollektiv persontrafik, som alltså hänfördes till den obligatoriska verksamheten, åligger det visserligen kommunen vissa obligatoriska uppgifter enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik, men merparten av verksamheten får trots allt betecknas som frivillig.[68]

Sannolikt förhåller det sig så, att varje försök att hitta en invändningsfri uppdelning av kommunal verksamhet i obligatorisk och frivillig är dömd att misslyckas. Det finns områden där de obligatoriska inslagen dominerar och det finns områden där förhållandet är det motsatta, d v s de frivilliga inslagen överväger. Däremellan finns på en glidande skala områden där de obligatoriska eller frivilliga momenten växlar. Eventuella försök att knyta an ansvarsregler till "obligatorisk" verksamhet framstår m a o som ytterst vanskliga. Marcusson, som resonerar utifrån möjligheterna att avkommunalisera verksamhet, formulerar frågan, om det inom den kommunala verksamheten finns ett "kärnområde", som utmärks av att uppgifterna därinom "framstår som självklara eller oundgängligen nödvändiga ur både kommunmedlemmarnas och statens synvinkel". Inom ett sådant område skulle, tillägger Marcusson, "frågor om kontroll och sanktioner bli verkligt brännande". Enligt Marcussons slutliga bedömning kan inte åstadkommas någon bestämd gränsdragning utifrån vad som kan anses "naturligt", likväl framhåller hon, att det föreligger aktiviteter som kommunen förutsätts ombesörja utan att lagstiftaren särskilt behöver peka ut desamma. Sålunda hänför hon t ex "ålagd myndighetsutövning mot enskilda" till "kärnområdet", medan t ex "särlagstiftningen med tillskottsbefogenheter" underordnas "det frivilliga området."[69]

Distinktionen mellan "kärnområden " och andra områden skulle kunna vara av intresse vid försök att förklara uppkomsten av de här studerade företeelserna domstols- och lagtrots: I den mån staten inkräktar på verksamheten inom det "frivilliga området", eller stipulerar om skyldigheter för kommunen utanför dess "naturliga" område, skulle benägenheten till trots måhända antas öka. Jag ställer mig dock skeptisk till möjligheten att indela den kommunala verksamheten på ett både användbart och invändningsfritt sätt. En särskild svårighet, som Marcusson också pekar på, är att utvecklingen inte står still: "Många förskjutningar mellan områdena äger naturligtvis rum beroende på allmän

[67] Se prop 1992/93:242 s 26 f. Lagen lyder in extenso: "En kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanent bostad."

[68] Jfr Paulsson m fl s 98.

[69] Se Marcusson s 121 f och även Riberdahl, FT 1985 s 151.

samhällsutveckling och politiska förändringar."[70] Ett exempel härpå utgör den ovan beskrivna förskjutningen ifråga om sysselsättningspolitiska åtgärder (se ovan 1.1.1).

2.4 Kommunal verksamhet utanför kommunens egen regi[71]

Kommunen kan bedriva verksamhet i egen regi, genom kommunala bolag eller genom någon form av samverkan med rent privata organisationer. Kommunala bolag kan vara helägda eller endast understödda av kommunen.[72] Verksamhet kan också överlåtas – helt eller delvis – till enskilda fysiska eller juridiska personer. Frågor om "privatisering" och konkurrens har fått ökad aktualitet i samband med den ekonomiska krisen och därmed ökade krav på en "effektivare" kommunal verksamhet. Sålunda gav Konkurrenskommittén direkta förslag på hur kommuner skulle kunna avskaffa kommunala monopol och införa modeller med s k resultatenheter inom den kommunala förvaltningen.[73] Härvid kan verksamheten dock tänkas komma i konflikt med olika kommunalrättsliga principer, som t ex förbudet mot spekulativ verksamhet eller mot självkostnadsprincipen (se nedan 2.5.3.3 och 2.5.4.2).

I Lokaldemokratikommitténs betänkande förutsågs att utvecklingen mot nya driftformer skulle komma att intensifieras.[74] Kommunernas ansträngda ekonomi har framtvingat krav på förändringar av många slag, t ex utförsäljning av kommunal egendom och neddragning av den kommunala sektorn. Förväntningarna är att effektiviteten skall öka – och ekonomin därmed förbättras – om det privata näringslivets metoder överförs på kommunerna. De demokratiska beslutsvägarna torde ofta uppfattas som alltför komplicerade och tidskrävande i näringsverksamhet, och den öppenhet (jfr TF 2:1) som kännetecknar kommunal förvaltning kan uppfattas som en belastning.[75]

"Privatisering" av kommunal verksamhet har närmast blivit ett slags honnörsord. En grundläggande fråga är förstås vad som egentligen avses med "privatisering". Marcusson har ingående redovisat svårigheterna att finna något egentligt svar härpå, för termen används nämligen, som Marcusson framhåller,

[70] Se a a s 123.

[71] Härom i allmänhet se Strömberg s 57 ff, Marcusson s 136 ff samt Paulsson m fl s 143 ff.

[72] Rättsläget beträffande endast delvis kommunägda bolag torde i vissa avseenden vara oklart, jfr t ex Kaijser-Riberdahl s 96 ff, Riberdahl, FT 1985 s 154 ff och även Ewerlöf s 39 f.

[73] Se SOU 1991:104 s 13 ff och s 23 f. Betr detta samband se även Paulsson-Riberdahl s 109 ff samt – för en mer kritisk analys – även Langby s 76 ff.

[74] Se SOU 1993:90 s 218.

[75] Jfr Strömberg s 19, Lindquist s 81 f, SOU 1993:48 s 3 och SOU 1993:90 s 190 ff.

för flera vitt skilda företeelser.[76] Dessa frågor faller emellertid utanför min egentliga forskningsuppgift, varför jag i första hand hänvisar till Marcussons framställning i ämnet.[77] Det finns anledning att peka på en ytterligare dimension, nämligen att de kommunala aktörernas verksamhet kan komma att kritiseras utifrån den konkurrensrättsliga lagstiftningen. Konkurrensverket, som ser med oblida ögon på de offentliga aktörernas möjligheter att genom skatter subventionera sin verksamhet, har föreslagit olika åtgärder för att minska de problem som uppkommer i förhållandet till privata företag.[78] Skillnaden mellan s k sedvanlig kommunal affärsverksamhet (se 2.6) och "näringsverksamhet" är i vissa avseenden diffus, men behov av ytterligare precision kan förväntas öka om den kommunala trotsproblematiken skulle accentueras. Det kan noteras, att lagstiftaren var förutseende i samband med 1986 års lagstiftning om företagsbot. Med hänsyn till kommunernas frihet att själva bestämma om verksamheten skall bedrivas i egen regi eller genom bolag gjordes boten tillämplig på *alla* former av näringsverksamhet (se nedan 5.1.1.3).

De kommunala företagens ställning och kommunens rätt att överlåta kommunala angelägenheter till privaträttsliga organ har kommit att regleras först genom 1991 års KomL. I KomL 3:16 1 st stadgas, att fullmäktige får besluta att "lämna över vården av en kommunal angelägenhet" till ett aktiebolag, ett handelsbolag,[79] en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.[80] Efter lagändring den 1 juli 1994 (SFS 1994:690) har stadgandet kompletterats på så sätt att även enskilda fysiska personer kan vara entreprenörer åt kommunen. Förändringen kom till stånd med hänsyn till att sådana möjligheter redan förelåg enligt t ex SoL och HSL. Det ansågs sakna fog att inte "uttryckligen ange" att motsvarande möjlighet föreligger även enligt KomL.[81]

Två undantag har föreskrivits beträffande möjligheten att överlämna vården av kommunala angelägenheter. Av KomL 3:16 1 st följer att sådant överlämnande endast kan ske om "särskild ordning inte föreskrivits" för angelägenheten ifråga (se nedan 2.4.1). I KomL 3:16 2 st anges vidare, att om vården av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den inte överlåtas utan stöd i lag, vilket krav står i överenstämmelse med föreskrifterna i RF 11:6 3 st (se nedan 2.4.2). Ytterligare regler som närmare anger de legala villkoren vid

[76] Se Marcusson s 136 f.

[77] Se a a s 136-153 och även Riberdahl, FT 1985 s 137 ff samt Sterzel, NAT 1988 s 433 ff. Se även SOU 1965:40 s 48 ff om utvecklingen.

[78] Se Sundbom m fl s 97 och s 101 ff. Se även nedan 2.5.4.2 om självkostnadsprincipen.

[79] Se *RÅ 1985 2:32* där klaganden inte vann gehör för sin uppfattning att en kommun inte kunde vara bolagsman i ett handelsbolag.

[80] Beträffande konsekvenserna av denna uppräkning se Marcusson s 142 f.

[81] Se prop 1993/94:188 s 39 och s 94.

överlämnandet av uppgifter finns i KomL 3:17-18.[82] Det bör anmärkas, att beslut som överskrider dessa regler kan uppfattas som "lagtrots" (se ovan 1.3), och frågor om i vad mån staten kan ha ett intresse att ingripa med eventuella skärpta regler om kontroll ocn ansvar kan alltså aktualiseras.

Bakgrunden till regleringen var att verksamheten genom kommunala bolag hade ökat drastiskt. I propositionen angavs, att de kommunala bolagens sammantagna omsättning uppgick till över 50 miljarder kronor och att balansomslutningen var ungefär lika stor i dessa företag som i kommunerna.[83] Regeln i KomL 3:16 tar alltså primärt sikte på kommunala bolag, men den har fått en sådan generell avfattning att den också reglerar förutsättningarna för andra former av överlämnande av förvaltningsuppgifter. I lagmotiven knöts an till redan gällande praxis avseende kommunal bolagsbildning. Som en grundläggande princip uppställdes, att den verksamhet som överlämnas skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa. Samma principer som styr kommunens egna verksamhet skall även styra den verksamhet som kommunen utövar genom bolag, varför en kommun således inte får överlåta sådana uppgifter som kommunen inte själv får ombesörja.[84]

Till belysning av dessa grundläggande principer kan hänvisas till t ex *RÅ 1983 2:56*, där det inte godtogs att ett landsting bildade ett utvecklingsbolag i syfte att bl a bedriva penningrörelse samt äga och förvalta egendom. Verksamheten ansågs inte vara begränsad till sådana uppgifter som kunde anses utgöra "kommunala angelägenheter", varför det således föll utom ramen för den kommunala kompetensen. Andra belysande exempel är *RÅ 1985 2:45* och *RÅ 1989 ref 117*. Vad beträffar risken för kompetensöverskridanden i en eljest acceptabel verksamhet kan nämnas *RÅ 1984 2:25*, som avsåg överlämnandet av "allmänt näringsfrämjande åtgärder", men där uppdragets omfattning befanns vara alltför obestämt (se vidare nedan 2.6).

Att en kommunal angelägenhet överlämnas till ett bolag får den viktiga konsekvensen, att de rättsliga regler som gäller för kommunen i hög grad ersätts av privaträttsliga regler. Företagets beslut kan inte överklagas, TF:s och SekrL:s regler om offentlighet och sekretess gäller inte, verksamheten står inte under JO:s tillsyn o s v.[85] Problematiken illustreras i *RÅ 1984 2:49*, där en handling, som upprättats på uppdrag av kommunen i samband med ett byggnadsarbete, bedömdes som "allmän" (TF 2:3,7), trots att den vid tidpunkten för den

[82] Se Paulsson m fl s 147-155 och även Bohlin s 56 f.
[83] Se prop 1990/91:117 s 50.
[84] Se a a s 50 f. Se även prop 1992/93:43 s 4 ff och Riberdahl, FT 1985 s 152 ff.
[85] Se Strömberg s 32 och 58 f samt Bohlin s 58 ff.

enskildes ansökan om att få ta del av handlingen inte fanns hos kommunen utan hos Riksbyggen.[86]

Beträffande offentlighetsprincipen kan tilläggas, att sedan den 1 januari 1995 jämställs aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, i vilka kommunen "utövar ett bestämmande inflytande" med myndigheter vid tillämpning av TF 2 och SekrL (jfr KomL 3:16 3 st). Kravet på inflytande anses föreligga om kommunen äger aktier eller på annat sätt förfogar över mer än hälften av rösterna i bolaget eller föreningen, eller om kommunen har rätt att utse/avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna.[87] Lokaldemokratikommittén föreslog, att allmänhetens insyn och kontroll borde regleras även beträffande sådana helt privatägda företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad, men regeringen, som befarade att intresset för att sluta entreprenadavtal kunde komma att minska hos de berörda företagen, avstod från en sådan reglering.[88]

Kommunen har inte något rättsligt ansvar för att ett kommunalt företag fullgör sina åtaganden. För en "juridiskt oskolad omvärld" kan det säkert, som Lindquist påpekar, "ligga nära till hands att bortse från rent företagsekonomiska synpunkter i umgänget med kommunala företag". Det finns många tragiska exempel, tillägger Lindquist, på vad "överdrivna föreställningar om kommunernas ansvar för sina bolag och stiftelser kan innebära för svaga borgenärer".[89] Det kan inte uteslutas, att privatiseringen av den kommunala verksamheten skulle komma att ytterligare intensifieras, om mer drastiska förändringar genomförs vad avser ansvar för kommunalt domstols- och lagtrots. Detta fenomen torde vara väl värt att beakta vid eventuella reformförslag (se nedan 8.4.2).

KomL:s regler omfattar emellertid kommunens beslut avseende ett kommunalt bolag. Sådana beslut kan alltså bli föremål för prövning enligt KomL 10 kap. De gäller, som Strömberg anför, inte endast det grundläggande beslutet, varigenom den kommunala angelägenheten överlämnas, utan även senare beslut beträffande bolaget, t ex om subventioner.[90] I *RÅ 1992 ref 52* hade en kommun mot vederlag upplåtit sin rätt till andelskraft till ett kommunalt elbolag. Med hänsyn till den betydelse vederlaget hade för bolagets taxesättning prövade RegR upplåtelseavtalets förenlighet med självkostnadsprincipen (se även *RÅ 1987 ref 52).*

[86] Se Ragnemalm, FT 1994 s 303 f.

[87] SFS 1993:1295. Se prop 1993/94:48 s 19 ff och även Bohlin s 62 samt Lindquist-Losman s 43 f. Det kan tilläggas, att genom lag (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring har även möjliggjorts att enskilda organ kan jämställas med myndigheter, se även SFS 1994:1382 (ändr av TF 2:17).

[88] Se prop 1993/94:188 s 41 ff.

[89] Se Lindquist s 81 och även s 63.

[90] Se Strömberg s 58 samt även Bohlin s 60 f och s 109.

Syftet med 1991 års reglering i KomL var i hög grad att tillgodose kraven på insyn i kommunala företag, men frågan om reglering var kontroversiell.[91] Konstitutionsutskottet framhöll, att det inte fanns skäl att förbjuda eller begränsa förekomsten av kommunala bolag, men utskottet erinrade samtidigt därom, att det rådde bred enighet om att den kommunala verksamheten "i största möjliga utsträckning *bör* ske i nämndform" (förf:s kurs).[92] Paulsson-Riberdahl-Westerling konstaterar i anledning härav, att uttalandet närmast får uppfattas som en "rikspolitisk rekommendation ... att iaktta återhållsamhet med företagsbildning."[93] Värdet av en sådan rekommendation kan starkt ifrågasättas. Som en jämförelse kan hänvisas till den ovan redovisade distinktionen mellan "åligganden" i form av lag och sådana "åligganden" som återges i ett uttalande av riksdagen (se 2.3).

Osäkerheten om vad som egentligen gäller inom förevarande område tycks vara utbredd och många föreställningar är i omlopp. Sålunda anför Lindquist att rättsläget är sådant att alla icke specialreglerade kommunala verksamheter "numera står öppna för bolagisering."[94] Paulsson-Riberdahl-Westerling antar, att övergången till en friare nämndorganisation (jfr KomL 3:2-3) indirekt kommer medföra, att hinder mot företagsbildning minskar även inom det området där "särskild ordning" (KomL 3:16) är föreskriven.[95] Marcusson, som delar in kommunal verksamhet i ett "kärnområde", vilket i sin tur indelas i fyra olika kategorier, och ett rent frivilligt område, undersöker utifrån dessa utgångspunkter om verksamheten kan "privatiseras" eller "avkommunaliseras" och vad kravet på "särskild ordning" egentligen innebär inom de olika områdena.[96] Under alla omständigheter synes rikliga möjligheter föreligga till diverse kompetensöverskridande beslut, eller – annorlunda uttryckt – till "lagtrots" (jfr ovan 1.3). Frågan om skäligheten i att tillgripa sanktioner mot rena feltolkningar gör sig härmed gällande med stor tyngd (se vidare nedan 8.1 och 8.4).

2.4.1 Kravet på "särskild ordning"

Är det fråga om en "kommunal angelägenhet" kan alltså vården av angelägenheten överlämnas till sådana juridiska personer och enskilda individer som räknas upp i KomL 3:16. Denna huvudregel begränsas dock väsentligt genom

[91] Se prop 1990/91:117 s 51 ff.
[92] Se 1990/91:KU38 s 44, jfr s 14.
[93] Se Paulsson m fl s 145.
[94] Se Lindquist s 82
[95] Se Paulsson m fl s 144.
[96] Se Marcusson s 144 ff.

kravet på att "särskild ordning" inte skall vara föreskriven. Inom det specialreglerade området föreskrivs nämligen ofta att verksamheten eller delar därav skall handhas av en "nämnd", se t ex HskL 4 §, SkolL 2:1, PBL 1:7, SoL 4 § eller alkohollagen 7:15.[97] Vidare följer av KomL 3:3, att fullmäktige skall tillsätta de nämnder som erfordras för att fullgöra uppgifterna enligt de olika författningarna.[98]

Av lagmotiven till KomL framgår, att utöver de grundläggande principerna om överlämnande av uppgifter fanns en "ytterligare begränsning ... på de specialreglerade områdena". En kommunal angelägenhet skulle i princip inte få överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, "om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna."[99] Det förhållandet att en verksamhet utgör ett "åliggande" för kommunen (RF 8:5) behöver inte innebära att verksamheten skall handhas i "särskild ordning" enligt KomL 3:16. Kommunen kan, som Marcusson påpekar, vara skyldig att antingen ansvara för verksamheten, eller att ha ett övergripande ansvar för densamma, utan att någon nämndförvaltning erfordras; ett förhållande som tidigare redovisats vad avsåg fritidsverksamhet, *RÅ 1993 ref 82* (se 2.3).[100]

Utformningen av KomL 3:16 har föranlett frågan om *hur långt* det är möjligt att lägga ut verksamhet på entreprenad, om det i en specialförfattning stadgas att kommunen skall ansvara för viss verksamhet, eller att någon nämnd skall fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunen. Med entreprenad förstås att någon åtar sig att utföra ett arbete mot en överenskommen ersättning och innebär för en kommuns vidkommande, att kommunen alltjämt bär ansvaret för verksamheten ifråga. Kravet på "obligatorisk nämndförvaltning" brukar, påpekar Lindquist, inte utgöra ett totalt hinder för att anlita privaträttsliga organ, oaktat detta sker i begränsad omfattning. Uppgifter som att handha förvaltningen av fastigheter m m inom en specialreglerad verksamhet kan alltså anförtros ett privaträttsligt organ.[101] Marcusson betecknar sådana funktioner som "stödfunktioner till obligatorisk verksamhet" och anger att dessa kan läggas ut på entreprenad.[102]

Osäkerhet i dessa avseenden har delvis undanröjts genom senare lagstiftning. Inom området för socialtjänst, tandvård, hälso- och sjukvård samt den

[97] I alkohollagen 7:16 anges vidare, att avtal får slutas med annan kommun om fullgörandet av uppgifter enligt lagen, dock med tillägget:"Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra ärende enligt detta kaptitel" (tillståndsgivning) "eller enligt 3 kap. 10 §"(tillfälligt förbud att försälja alkohol), se prop 1994/95:89 s 108.

[98] Se prop 1990/91:117 s 155. Se även Paulsson m fl s 128 ff och Lindquist-Losman s 32 f.

[99] Se prop 1990/91:117 s 51.

[100] Se Marcusson s 143 och även Riberdahl, FT 1985 s 149 och 174.

[101] Se Lindquist s 82 ff och även Ewerlöf s 38.

[102] Se Marcusson s 148.

kommunala primärvården har i respektive specialförfattningar intagits i princip likalydande regler om att kommunen ges rätt att "sluta avtal med någon annan" att utföra de uppgifter som kommunen skall ansvara för (se t ex SoL 4 § 3 st och HSL 3 § 3 st). Det finns alltså inget som hindrar att driften av t ex en förskola ombesörjs av ett personalkollektiv. I samtliga bestämmelser har emellertid erinrats om att entreprenören inte får fullgöra uppgifter som innefattar myndighetsutövning (se nedan 2.4.2).[103]

Åtgärden att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad innebär alltså inte att huvudmannaskapet för verksamheten avhänds kommunen, utan det anses alltjämt åligga berörda nämnder att tillse att uppgifterna fullgörs i enlighet med gällande föreskrifter. Detta ansvar har efter ett "förtydligande tillägg" kommit till uttryck i KomL 6:7 st 3 (SFS 1994:690). I propositionen angavs, att med "ansvar" åsyftades inte endast ett direkt ansvar för den "dagliga verksamheten", utan därmed avsågs även det "övergripande politiska ansvaret."[104] För att möjliggöra ett sådant ansvarstagande har KomL kompletterats med en föreskrift – KomL 3:19 – om att fullmäktige skall se till att kommunen "tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten."[105]

Marcusson, som närmare har undersökt olika "stödfunktioner" till obligatoriska verksamhetsområden, hänvisar vad avser skolområdet till sådant som skolmåltider, städning, lokalhållning och skolskjutsar (se t ex *RÅ 1981 Ab 172* avseende upphandling i samband med skolskjutsar på entreprenad).[106] I *RÅ 1989 ref 89* godtogs att kommunen hade slutit avtal med ett enskilt företag om att fullgöra diverse servicefunktioner i en byggnad som kommunen hyrde och nyttjade för verksamhet som bl a skola, barnomsorg och äldreomsorg.[107] Som en särskild kategori av kommunal verksamhet anger Marcusson ålagt ansvar i form av "obligatoriskt huvudmannaskap och/eller preciserade åligganden i övrigt", som t ex energiplanering, planering av mark och vatten, räddningstjänst, civilförsvar och socialtjänst. Med det "ålagada ansvaret" följer ofta, att en kommunal nämnd anförtros uppgifterna och lagstöd erfordras för olika former av privatisering.[108]

[103] Se prop 1992/93:43 s 7 ff och även Bohlin s 57 f. Betr betänkligheter se Marcusson, Off. förvaltning s 355 och även Bramstång, SOU 1987:35 s 131 f och Riberdahl, FT 1985 s 158 f.

[104] Se prop 1993/94:188 s 41 och s 94. Se även Lindquist-Losman s 46 f samt ovan 2.2.1.

[105] Se prop 1993/94:188 s 39 f och s 94. Se även Ds 1995:13 s 21 f om de ökade inslagen av konkurrens.

[106] Se Marcusson s 139 och s 148 samt även Off. förvaltning s 349.

[107] Den primära frågan avsåg om kommunfullmäktige borde ha beslutat eller om det var tillräckligt – såsom hade skett – att socialnämnden beslutat, vilket RegR ansåg vara fallet (se ovan 2.2.1).

[108] Se Marcusson s 147 ff. Betr områdena för räddningstjänt och civilförsvar kan noteras, att kommunerna ha anförtrotts ytterligare uppgifter i och med 1995 års civilförsvarslag, se prop 1994/95:7 t ex s 46 ff, 60 ff och s 94 f. Se även SOU 1993:95 s 117 ff och prop 1993/94:100

Inom angivet område finns flera exempel på sådant lagstöd, bl a skolhälsovård och renhållning. Ifråga om *skolhälsovård* föreskrivs, att sådan skall anordnas samt ombesörjas av skolläkare och skolsköterska (SkolL 14:1-2). Vidare stadgas, att vården skall vara kostnadsfri för eleverna (SkolL 14:6). Huvudmannen för skolan – alltså kommunen vad avser bl a grundskolan (SkolL 1:4) – skall anordna hälsovården, "om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer" (SkolL 14:7). SkolL med anslutande föreskrifter är föremål för ständiga ändringar, vilket medför att det är vanskligt att dra några slutsatser av äldre rättsfall. Det kan dock noteras, att frågan om tillåtligheten att överlåta uppgifter på "annan befattningshavare" blev föremål för prövning i *RÅ 1975 ref 45*. En skolstyrelse ansågs inte berättigad att i strid med SÖ:s föreskrifter låta annan än skolläkare och skolsköterska handha elevernas hälsokort.

Det ankommer på kommunen att ansvara för bortforsling och slutligt omhändertagande av sopor (RenhL 4-5 §§). Kommunen är vidare skyldig att anta en renhållningsordning med föreskrifter om hur *renhållningen* skall anordnas och en plan för hur avfall skall handhas. I renhållningsordningen skall också anges under vilka förutsättningar undantag kan medges (se *RÅ 1981 2:79* och *RÅ 1988 ref 32*). Sådana frågor skall prövas av en kommunal nämnd (RenhL 9 §). I *RÅ 1986 ref 65* prövades den närmare innebörden av "särskilda skäl" för dispens enligt en lokal renhållningsordning. Det ligger i sakens natur att stor restriktivitet är påkallad vid dispensgivningen. Hänvisas kan även till *RÅ 1994 ref 102*, där avancerade anordningar i ett s k ekohus ansågs utgöra "synnerliga skäl" för befrielse från hämtning av hushållsavfall. Slutligen förskrivs, att i den mån kommunen "uppdrar åt annan att utföra renhållningen" får avtalet med denne läggas till grund för beräkningen av den avgift som får uttas enligt RenhL 15 § (RenhL 16 §).

Beslut om den obligatoriska sophämtningen innefattar myndighetsutövning och skall såtillvida ombesörjas av kommunen, men *utförandet* av sophämtningen och omhändertagandet av soporna kan utföras av annan än kommunen.[109] Av det tidigare redovisade rättsfallet *RÅ 1986 ref 176* framgår (se 2.3), att kommunen inte får övervältra ansvaret enligt RenhL 4 § på de enskilda fastighetsägarna (se även *RÅ 1987 not 740*). Kommunen behöver inte utföra uppgifterna enligt RenhL 4-5 §§ i kommunal regi, utan en entreprenör kan anlitas, vilket framgår indirekt av RenhL 16 §. Att sådan verksamhet bedrivs med hjälp av entreprenörer är f ö vanligt förekommande.[110] Det kan tilläggas,

Bil 14 s 40.

[109] Se Bohlin s 58 och Marcusson s 78 och även s 149 och även Off. förvaltning s 359 f.

[110] Se Riberdahl, FT 1985 s 164.

att upphandlingsförfarandet i ett sådant ärende blev föremål för granskning i *JO 1993/94 s 429* (se nedan 4.3.2.2).

Frågan om den närmare betydelsen och omfattningen av det kommunala renhållningsmonopolet, har blivit föremål för prövning i olika sammanhang. I ett fall, *RÅ 1982 Ab 210*, godtogs, att kommunen köpte samtliga aktier i ett renhållningsåkeri, som alltså skulle ombesörja bortforslingen av kommunens avfall. Ett annat fall av intresse är *RÅ 1990 ref 96*, där det tillika godtogs att kommunen gav ekonomiskt understöd till ett företag, som hade ombesörjt bortforsling av hushållens pappersavfall.[111] Slutligen kan pekas på *RÅ 1980 Ab 395*, där kommunens åtgärd att fastställa en gräns för skyldigheten till snöröjning ansågs otillåten.

En uppluckring har skett av det kommunala renhållningsmonopolet fr o m den 1 januari 1994.[112] I RenhL 4 § anges alltjämt att kommunen skall ansvara för hushållsavfall, numera dock med tillägget "om inte annat förskrivs med stöd av 6 b §". Ett "producentansvar" (RenhL 6 a §) kan nämligen föreskrivas genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar "förskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet ... bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas" (RenhL 6 b §). Ändringen utgjorde ett moment i ett förslag om riktlinjer för en "kretsloppsanpassad utveckling". En grundläggande tanke bakom förslaget var att förebygga uppkomsten av avfall genom att producenterna skulle motiveras att konstruera sina produkter så att de "blir lättare att demontera och återvinna och så att mängden miljöskadliga ämnen i varor minimeras."[113] Departementschefen uttalade en förhoppning om att bransch efter bransch på "frivillig väg" skulle "åta sig ett producentansvar genom att utveckla effektiva och miljöriktiga återtagnings- och hanteringssystem." Avsikten var, tillades det, att kommunerna även fortsättningsvis skulle bortforsla och slutbehandla avfall men "i samarbete med producenterna".[114]

För sådan verksamhet där – enligt Marcusson – något "ålagt ansvar" inte förekommer, är möjligheterna till privatisering i olika former och även avkommunalisering mer vidsträckta, särskilt inom det område som Marcusson betecknar "det frivilliga området". I dessa delar hänvisas emellertid till Marcussons framställning.[115] Inom detta område är trotsproblematiken mindre, men den kan likväl, som ovan noterats (se 2.3), inte helt avfärdas. Under alla

[111] Betr det senare fallet se Lindquist s 228. Betr frågan om bidrag till näringsidkare se nedan 2.6.
[112] Se SFS 1993:416.
[113] Se prop 1992/93:180 s 14 ff, s 52 ff och s 58.
[114] Se a a s 61. Se även de kritiska synpunkter som framfördes i SvD den 24 april 1994 s 2: Kommunens "konkreta ansvar" menas bli avlöst av ett "diffust ansvar för ett närmast oräkneligt antal företag" (Mats Svegfors).
[115] Se Marcusson s 150 ff.

omständigheter framstår den närmare innebörden av kravet på "särskild ordning" som så osäkert att det knappast är rimligt med några skärpta sanktioner, utan den sedvanliga besvärsprövningen får anses utgöra ett tillräckligt kontrollmedel (se vidare nedan 8.4).

2.4.2 Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning

Vården av angelägenheter "som innefattar myndighetsutövning" får enligt KomL 3:16 3 st överlämnas till privaträttsliga organ endast om det finns stöd i lag. I stadgandet hänvisas till RF 11:6 3 st, vari föreskrivs, att överlämnandet skall ske "med stöd av lag", om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Genom hänvisningen till RF har klargjorts, att RF 11:6 även omfattar kommunala förvaltningsuppgifter, vilket tidigare har satts ifråga.[116] Grundlagsstadgandet kom visserligen att förtydligas år 1976,[117] men föreliggande oklarhet kvarstod. Efter denna ändring påtalade Ragnemalm betydelsen, främst ur kontrollsynpunkt, av att de lagar som utgör stöd för överlämnandet av förvaltningsuppgifter inte blir alltför generella.[118]

I förarbetena till KomL angavs, att sådan förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlåtas till privaträttsliga subjekt endast om det finns "särskilt lagstöd för detta."[119] Begreppen "förvaltningsuppgift" och "myndighetsutövning" är allmänt förekommande men kan icke desto mindre förorsaka många tolkningssvårigheter. Här skall endast noteras, att myndighetsutövning innefattar så disparata företeelser som tjänstetillsättning, tillståndsgivning och beslut om olika tvångsåtgärder, men i övrigt hänvisas till allmänna framställningar i ämnet.[120]

Inom området för vad Marcusson betecknar som "ålagd myndighetsutövning mot enskilda" finns många exempel på lagstadganden som innefattar sådan myndighetsutövning.[121] Nämnas kan t ex beslut om bygglov (PBL 8:19) eller om olika sanktioner (PBL 10:1), beslut om bistånd (SoL 6 §) eller om färdtjänst (SoL 10 §), föreläggande eller förbud till undanröjande av sanitär olägenhet (HskL 18 §) eller, slutligen, den ovan omnämnda uppgiften att pröva under

[116] Se Marcusson s 140 och även Off. förvaltning s 29 ff, Riberdahl, FT 1985 s 142 f, Ragnemalm, FT 1976 s 105 ff och 294 ff. Det kan dock noteras, att Kaijser-Riberdahl redan tidigare antog att RF 11:6 var tillämplig, se Kaijser-Riberdahl s 99.

[117] Uttrycket "genom lag" ändrades till "med stöd av lag", se Ragnemalm, FT 1976 s 297.

[118] Se Ragnemalm a a s 299.

[119] Se prop 1990/91:117 s 51. Betr hänvisningen till RF se lagrådets yttrande, 1990/91 KU 38 s 43.

[120] Se t ex Ragnemalm, FT 1976 s 106 f och 112 ff samt Hellners-Malmqvist s 158 ff. Se även prop 1971:30 del 2 s 330 ff.

[121] Se Marcusson s 146 f.

vilka förutsättningar undantag kan medges från kommunens renhållningsordning (RenhL 9 §). Frågan om den närmare innebörden i kommunens skyldighet enligt RenhL 9 § blev föremål för prövning i *RÅ 1981 2:79*. Av intresse är också *RÅ 1988 ref 32*, varav följer att kommunen inte på förhand äger föranstalta om att utesluta stora områden med skiftande lokala förhållanden från möjligheten till befrielse enligt sistnämnda lagrum (se även *RÅ 1992 not 636*).[122]

Uppgift som innefattar myndighetsutövning kan följaktligen inte överlämnas till privaträttsligt subjekt utan lagstöd, varför frågan om privatisering, som Marcusson påpekar, blir "relativt lätt besvarad".[123] Kommunen har alltså som regel inga möjligheter att själv avgöra om en uppgift kan överlämnas. På motsvarande sätt blir frågan om förevaron av "lagtrots" enklare att besvara, vilket dock inte innebär att tolkningssvårigheter är uteslutna. Till belysning av problematiken kan anföras *RÅ 1985 Bb 21*, där klaganden ansåg att kommunen hade överskridit sin kompetens genom att sluta avtal med ett privaträttsligt subjekt om trafikövervakning och meddelande av parkeringsanmärkning. Beslutet framställdes som en nullitet med hänvisning till kravet enligt RF 11:6 3 st på lag. RegR vägrade emellertid både prövningstillstånd och resning. Som en jämförelse kan pekas på *Svea HovR:s beslut 1985-06-28, 4:SÖ 71*, varigenom tingsrättens beslut angående felparkeringsavgift fastställdes. Tingsrätten hade undanröjt ett beslut om felparkeringsavgift på den grunden att kommunen inte ansågs berättigad att utan lagstöd överlåta en förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning på ett bolag. Det kan tilläggas att sådant lagstöd numera föreligger, ehuru i begränsad omfattning.[124]

Till ytterligare illustration kan anföras RTL:s föreskrifter om sotning och brandsyn. En "nämnd" skall visserligen ansvara för att sotning och kontroll i samband därmed utförs regelbundet (RTL 15 §), men uppgifterna skall utföras av skortstensfejarmästare (RTL 17 § 2 st), vilka brukar vara privaträttsliga subjekt. Marcusson ser dock inte detta som uttryck för någon "avkommunalisering", eftersom kommunen fortfarande har tillsyn över verksamheten och delvis bekostar densamma.[125] Vidare kan pekas på kommunens skyldighet att hålla en räddningskår, vilket emellertid inte hindrar kommuner att avtala om

[122] Betr 1988 års fall se Strömberg, FT 1988 s 139 f; Strömberg betecknar majoritetens mening som "djärv" och ifrågasätter grundlagsenligheten av RenhL 9 § och dess "direktdelegation från riksdag till kommunerna". Se även Strömberg, FT 1987 s 36 f, vad avser den senare frågan, och Riberdahl, FT 1985 s 144 betr dispens i allmänhet.

[123] Se Marcusson s 146.

[124] Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, 5-6 §§. Se de Maré, FT 1989 s 192 ff samt även prop 1986/87:51 s 7, prop 1988/89:101 s 6, prop 1990/91:90 s 329 f och s 464 samt även Ds 1995:13 s 72 f.

[125] Se Marcusson s 84 och s 146, Paulsson m fl s 91 f och s 145 samt även Riberdahl, FT 1985 s 162 f. Jfr även SOU 1983:77 s 233 ff och prop 1992/93:43 s 17 f.

gemensam räddningskår eller att den ena kommunens räddningskår skall fungera även för den andra kommunen (RTL 9 §).[126] Räddningstjänsten kan nödvändiggöra ingrepp i enskild rätt för att avvärja fara för t ex liv eller hälsa (RTL 45, 47 §§). Frågan om s k entreprenadbrandkårer har ibland diskuterats, men förutsättningarna härför förefaller begränsade, även om lagstiftaren synes vara välvilligt inställd till tanken.[127] Som ett ytterligare exempel kan hänvisas till möjligheten för kommuner att enligt alkohollagen (1994:1738) 7:16 avtala med annan kommun om att ombesörja uppgifter enligt lagen (se ovan 2.4.1).[128]

Området för den obligatoriska skolutbildningen, innefattande betygssättning och examination, är av särskilt intresse i sammanhanget. Godkända, fristående skolor kan överta skolutbildningen och därmed även sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda elever (SkolL 9 kap).[129] I detta sammanhang kan också hänvisas till lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. Enligt denna lag medges att kommunen sluter avtal med enskild fysisk eller juridisk person om att bedriva viss undervisning (t ex inom estetiska eller tekniska ämnen) inom gymnasieskolan. Uppdraget får även avse myndighetsutövning som är förenad med uppgiften ifråga (se 3 §). Det innebär i realiteten att entreprenören även kan examinera studenterna.[130]

Slutligen kan hänvisas till *JO 1994/95 s 466*, där frågan om huruvida en förvaltningsuppgift kunde anses innefatta myndighetsutövning – och därmed icke vara möjlig att överlåta till ett enskilt subjekt genom avtal – blev föremål för granskning. Kommunen, som hade upplåtit plats för torghandel utan att begagna sig av möjligheten enligt AOSt 7 och 23 §§ att närmare reglera torghandeln,[131] hade träffat avtal med en företagarförening om att de skulle "handha torghandeln i Gustafsberg". Anmälaren ifrågasatte om en delegation kunde ske i den del som handhavandet av torghandeln innefattade myndighetsutövning. JO, som bl a hänvisade till bristen på en klar uppfattning i den juridiska doktrinen i vad mån kommunala normer kan konstituera myndighets-

[126] Se *RÅ 1981 Ab 63* där sådant avtal hade slutits ang ambulansverksamhet. Saken gällde främst brandstyrelsens beslut om anställning.

[127] Se prop 1985/86:170 s 70 f, 1992/93:43 s 10 och även Ds 1995:13 s 70 f.

[128] Se Ds 1995:13 s 23 ff om viljan till och behovet av samverkan.

[129] Se Marcusson s 100 f och s 146 samt även Lindquist s 84 och s 200.

[130] Se Bohlin s 58, Lindquist s 200 och prop 1992/93:230 s 31 ff. Dock kan noteras, att i förarbetena till KomL angavs särskilt att entreprenadavtal med utomstående inte omfattas av lagen, se prop 1990/91:117 s 161, jfr Marcusson s 143 f.

[131] Ersatt av OL 3:8, se Strömberg, Spec FörvR s 46.

utövning,[132] fann att saken trots allt gällde sådan myndighetsutövning med hänsyn till att fråga var om "begagnande av allmän plats enligt offentligrättslig lagstiftning".

Det kan tilläggas, att den uppfattning som JO – efter viss tvekan – kom fram till överensstämmer med den syn på upppgiften som kom till uttryck i *JO 1992/93 s 539,* där JO övervägde åtal för tjänstefel enligt BrB 20:1 – vilket förutsätter att fråga är om just myndighetsutövning – för det sätt på vilket en marknadsnämnd hade förfarit vid tilldelningen av torgplatser (se ovan 1.4.2). Det kan anmärkas, att frågan om kommunens rätt att utta avgift för ifrågavarande prestationer är reglerad i LKAvg.[133] Frågor om kommunens tillståndsgivning avseende torghandel har f ö varit föremål för JO:s granskning vid flera tillfällen, även vad avser frågan om kommunens möjligheter att sluta avtal.[134]

JO:s utredning om torghandeln i Gustafsberg utvisade att tekniska nämnden, som tidigare hade skött uppgiften, p g a av personalbrist hade slutlit avtal med föreningen, som alltså skulle sköta rent administrativa uppgifter avseende torghandeln. Kommunen hade förbehållit sig rätten att handlägga frågor om själva tilldelningen av platser och på vilka villkor och till vilken avgift detta skulle ske. Beslutanderätten var alltså, som JO noterade, "förbehållen kommunen", varmed JO lät sig nöjas.

Uppdelningen i myndighetsutövande funktioner och rent administrativa sådana förefaller överensstämma med den uppdelning som ovan redovisats avseende skolverksamhet och sotning, där ett generellt lagstöd dock förelåg. Stor försiktighet framstår som påkallad, inte minst med tanke på föreliggande gränsdragningssvårigheter: Var går gränsen mellan den myndighetsutövande och den rent administrativa funktionen? JO hänvisade i *JO 1960 s 393* (avseende allmänna ordningsstadgan) till betydelsen av kommunens särskilda prövning, bl a innefattande "sociala synpunkter", vilka kan tänkas komma i skymundan vid en oförsiktig gränsdragning.[135]

[132] Frågeställningen är något underlig. Betr frågan om normbeslut se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s 246.

[133] Se Strömberg, Spec FörvR s 44 och även Bohlin, Kommunala avgifter s 29 f.

[134] Se Ragnemalm, Allmän plats s 14 f och s 16 ff.

[135] Se Ragnemalm a a s 45 ff. Se även Bramstång, Legalitet s 104 f och Marcusson ang gränsdragningsproblem betr KO:s och Konsumentverkets verksamhet, FT 1992 s 397 ff.

2.5 Den kommunala kompetensen[136]

Kommunerna har mycket omfattande – ehuru inte obegränsade – befogenheter att vara verksamma inom olika områden. Man brukar skilja mellan allmän och speciell kompetens. Till den allmänna kompetensen hänförs sådan verksamhet som grundas på KomL och dess allmänna kompetensregler, vilka har samlats i KomL 2 kap. Reglerna om denna kompetens har fått – och får alltjämt – ett konkret innehåll främst genom RegR:s avgöranden i kommunalbesvärsmål. Till den speciella kompetensen hör verksamhet som grundas på s k speciallagar, vilka samtidigt innefattar vittgående åligganden för kommunen (se ovan 2.3). En erinran härom finns intagen i KomL 2:4. Inom området för den speciella kompetensen är förvaltningsbesvär det dominerande rättsmedlet. Mot bakgrund av att många speciallagar har utformats som "målinriktade ramlagar" och/eller "rättighetslagar" (se ovan 1.6.1), är RegR:s prövning av avgörande betydelse även i detta sammanhang, d v s för att närmare kunna bestämma den speciella kompetensens verkliga innehåll. Särskilda befogenheter tillkommer också kommunen enligt ett antal kompetensutvidgande lagar, de s k smålagarna (se nedan 2.5.5).

Ett kommunalt beslut som överskrider den kommunala kompetensen kan, som ovan redovisats (se 1.3) i princip definieras som en form av "lagtrots". Frågan om att införa sanktioner mot bl a "lagtrots" har aktualiserats, varför det framstår som angeläget att granska vad som egentligen ryms i den kommunala kompetensen. Först därefter torde det vara möjligt att göra mer realistiska överväganden om behovet att utkräva ansvar i anledning av kommunala beslut som faller utanför denna kompetens. En sådan utvärdering får emellertid anstå till dess att de befintliga kontroll- och sanktionsmedlen har blivit föremål för presentation. Utan att föregripa den kommande framställningen kan dock noteras, att det ofta är vanskligt att i förväg uttala sig om huruvida ett visst kommunalt beslut ryms inom kommunens kompetens. Det kan t ex framstå som osäkert varför en viss subvention har godtagits, utan att kravet på förevaron av ett allmänt intresse eller på respekt för likställighetsprincipen anses ha blivit åsidosatt, medan en annan subvention har förkastats. Den föreliggande osäkerheten har f ö berörts ovan i samband med att domstols- och lagtrots exemplifierats genom ett antal rättsfall (se 1.4.1.1 och 1.4.2).

[136] Härom i allmänhet se Strömberg s 28 ff, Bohlin s 77 ff, Lindquist s 19 ff, Marcusson s 38 ff, Paulsson m fl s 59-124 och även prop 1990/91:117 s 26 ff.

2.5.1 Utvecklingen fram till 1991 års KomL

I 1977 års kommunallag formulerades den grundläggande bestämmelsen om den kommunala kompetensen sålunda, att kommunerna själva fick vårda "sina angelägenheter" (KomL 1:4). Bestämmelsen gavs detta innehåll redan genom 1948 års kommunallagsreform. Avsikten med en så allmänt hållen kompetensregel var att de kommunala befogenheterna successivt skulle kunna anpassas till samhällsutvecklingen och att de närmare gränserna för verksamheten skulle preciseras genom praxis.[137] Uttrycket "sina angelägenheter" innefattade ett krav på att en kommunal åtgärd skulle uppbäras av ett allmänt intresse. Det avgörande för den kommunala kompetensen var, om den kommunala åtgärden tillgodosåg "ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen."[138]

RegR:s avgöranden i kommunalbesvärsmål bidrog till att en rad kommunalrättsliga grundprinciper, som i regel begränsar den kommunala kompetensen, kom att utvecklas. Så t ex kom att krävas, att en åtgärd inte skall tillkomma något annat organ, samt att intresset skall vara lokaliserat till kommunen. Ur rättspraxis kan särskilt framhållas *RÅ 1973 A 134* (anslag till återuppbyggnad av ett sjukhus i Vietnam) och *RÅ 1981 Ab 55* (införande av ett system med medborgarvitten, som skulle medverka vid förhör i brottmål).[139] Värt att notera är också att enskilda inte tillåts erhålla understöd utan stöd av specialförfattning, se *RÅ 1991 ref 61* (ekonomisk hjälp till barnfamilj utan stöd i SoL) och *RÅ 1991 ref 64* (överskott i budgeten kunde ej återbetalas till kommunens medlemmar). Av rättspraxis följer slutligen dels att s k spekulativa företag inte får bedrivas – se *RÅ 1965 ref 17* (vinstgivande kioskhandel) – dels att näringslivet inte får ges individuellt stöd – se *RÅ 1983 2:56* (inrättande av ett regionalt utvecklingsbolag, som skulle stödja enskilda företag).[140]

Även om en åtgärd i och för sig föll inom det sålunda angivna området för den kommunala kompetensen, kunde kommunens handlingsfrihet begränsas genom vissa s k begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen. Genom praxis kom också de grundläggande principerna om självkostnad, likställighet och förbud mot retroaktiva beslut att slås fast.[141] Ett exempel kan anges: I rättspraxis erkändes tidigt att kommunen får bidra till att tillgodose behovet av samlingslokaler i kommunen, men praxis kom, som

[137] Se prop 1990/91:117 s 27 och även t ex Kaijser-Riberdahl s 44 ff .

[138] Se Strömberg s 30.

[139] Det kan tilläggas, att genom en särskild lag (1981:324) är det numera tillåtet för kommuner att utse medborgarvittnen, se Lindquist s 72.

[140] Betr denna praxis se Strömberg s 30 ff och Lindquist s 47 ff, 59, 226 ff och 232 ff.

[141] Se Strömberg s 33 f, Bohlin s 94-113 och Lindquist s 44 ff och s 59.

Lindquist påpekar, att präglas av en "strikt vakthållning kring likställighetsprincipen".[142]

I 1977 års kommunallag uppräknades ett antal besvärsgrunder (KomL 7:1), bl a att beslutet kränkte klagandes enskilda rätt (4 p) eller vilade på orättvis grund (5 p). Den kommunmedlem som ville klaga över ett kommunalt beslut var hänvisad till RegR:s praxis för att närmare utröna vad som kunde anses vara "kränkande" eller "orättvist" och därmed ett otillåtet beslut. Genom tillkomsten av 1991 års kommunallag kom en väsentlig förändring till stånd såtillvida att flertalet av de ovan omnämnda principerna angående den kommunala kompetensen numera uttrycks direkt i lagtexten. I kommunallagens andra kapitel beskrivs kommunernas och landstingens befogenheter i allmänhet (KomL 2:1-6) samt även i mer speciella avseenden (KomL 2:7-9). De olika lagrummen har i allt väsentligt en motsvarighet i tidigare författning och rättspraxis.[143] Den nya konstruktionen med t ex likställighetsprincipen inskriven i KomL 2:2 har medfört, att yrkandena i en kommunalbesvärsprocess numera måste formuleras på ett annat sätt. Tidigare fick en klagande, som gjorde gällande att denna princip var kränkt, åberopa att det klandrade beslutet "vilade på orättvis grund". Numera förutsätts att beslutet "strider mot lag", d v s i detta fall mot KomL 2:2 (KomL 10:8 4 p).[144]

Det bör noteras, att jag i min presentation av den kommunala kompetensen har valt att i princip ansluta mig till den struktur och terminologi som Strömberg nyttjar. Strömberg ringar först in den kommunala kompetensen genom att ange principerna för begränsningarna av denna kompetens – som t ex lokaliseringsprincipen – varefter ytterligare principer, som utgör begränsningsprinciper inom ramen för kompetensen – t ex likställighetsprincipen – presenteras.[145] Som en jämförelse kan nämnas, att Lindquist karakteriserar lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen som "två principer av mer generell räckvidd", och i anledning därav ges stoffet en annan beskrivning än hos Strömberg.[146]

[142] Se Lindquist s 160.
[143] Se prop 1990/91:117 s 28.
[144] Jfr Bohlin s 236.
[145] Se Strömberg s 28-35 och jfr Bohlin s 77 ff, 81 f och s 94 f.
[146] Se Lindquist s 44.

2.5.2 Allmänintresset[147]

En allmän kompetensregel motsvarande den som tidigare fanns i 1977 års kommunallag finns numera i KomL 2:1. Kravet på att en kommunal angelägenhet skall vara av "allmänt intresse" uttrycks som följer:

> "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

Den kommunala kompetensen kan visserligen anses ha tydliggjorts genom detta stadgande, men det finns skäl att erinra om den i lagmotiven intagna "brasklappen" avseende svårigheterna med kodifiering. Sålunda angavs, att det finns "vissa problem med att i lagtext kortfattat men ändå uttömmande uttrycka de kommunalrättsliga grundprinciper som utvecklats i rättspraxis under lång tid."[148]

Med hänvisning till KomL 2:1 torde kunna konstateras, att utanför den kommunala kompetensen faller sådana åtgärder som *enbart* tjänar ett visst enskilt intresse; självklart finns avsevärda gränsdragningssvårigheter i detta avseende. Allmänintresset skall enligt lagmotiven bedömas med utgångspunkt i om det anses "lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv" att kommunen befattar sig med en viss angelägenhet.[149] Det anses inte tillräckligt att en beslutad åtgärd inte står i strid med något allmänt intresse, utan det krävs – som RegR fastslog i *RÅ 1993 ref 25* – att åtgärden "uppbärs av ett allmänt till (landstings)kommunen knutet intresse." Åtgärden att tillhandahålla likkistor till självkostnadspris ansågs inte tillgodse ett "allmänt samhälleligt intresse inom (landstings)kommunen".

Uppfattningarna om vad som är "lämpligt" etc kan variera såväl lokalt som i tiden, men RegR:s bedömning av kompetensfrågan får anses utgöra en viss garanti för en enhetlig bedömning i riket. Kodifieringen enligt 1991 års KomL får följaktligen inte antas innebära någon egentlig förändring vad avser bestämningen av det allmänna intresset, utan RegR:s praxis kan förväntas ha en avgörande betydelse, när det gäller att precisera den närmare innebörden i KomL 2:1. Med hänvisning till RegR:s tidigare praxis kan slås fast, att t ex elförsörjning sedan länge har ansetts utgöra en klar kommunal angelägenhet. I *RÅ 1975 Ab 327* godtogs, att kommunen anlade ett eget elektricitetsverk, trots att ett privat sådant redan fanns i kommunen (se även t ex *RÅ 1967 I 29, RÅ*

[147] Se Bohlin s 79 ff, Strömberg s 29 ff och Paulsson m fl s 60 ff.
[148] Se prop 1990/91:117 s 28 och även s 148.
[149] Se a a s 148.

1976 Ab 236, RÅ 1987 ref 52 och *RÅ 1992 ref 52*). Även åtgärder till förmån för kommunikationer (se t ex *RÅ 1926 ref 25, RÅ 1929 ref 74* och *RÅ 1977 ref 77)* och bostadsförsörjning (se t ex *RÅ 1981 2:52, RÅ 1981 Ab 86, RÅ 1981 Ab 316, RÅ 1982 Ab 225 och Ab 251, RÅ 1985 2:32)* brukar accepteras som kommunala angelägenheter. Däremot har inte ansetts godtagbart att uppställa krav på sparande i en viss bank för att kunna tilldelas ett kommunalt småhus, *RÅ 1982 2:86.* RegR angav visserligen, att tillhandahållandet av mark för bebyggelse var en "av staten oreglerad verksamhet som kommunen utövar efter eget åtagande", men det ansågs ändå falla utanför kommunens kompetens att uppställa villkor av angivet slag.[150]

Andra typiska kommunala angelägenheter är idrott, fritid, kultur, folkbildning m m. Kommunen kan själv låta uppföra eller inrätta någon anläggning e d, som t ex i *RÅ 1970 C 85* (en idrottshall hade uppförts) eller i *RÅ 1965 ref 43* (en trafikskola hade inrättats). Det synes vara vanligt förekommande, åtminstone att döma av antalet rättsfall, att kommuner på olika sätt ger ekonomiskt understöd till olika organisationer, som handhar uppgifter av angivet slag. Som exempel kan anges bidrag till skilda idrottsaktiviteter (idrottsanläggning, *RÅ 1959 I 129;* isbana, *RÅ 1962 I 219*; bollklubb, *RÅ 1980 Ab 308;* anläggning av golfbana, *RÅ 1975 Ab 258*) och kulturevenemang (kommunal musikskola i ABF:s regi, *RÅ 1982 Ab 323*;[151] Unga Örnars barnfilmverksamhet, *RÅ 1984 Ab 60;* Skådebanans projekt inom barnomsorgen, *RÅ 1982 Ab 207*). I samtliga dessa fall godtogs det kommunala engagemanget. Som ovan anförts kan tillåtligheten av en åtgärd ibland diskuteras utifrån ett konkurrensrättsligt perspektiv. Konkurrensverket har ifrågasatt att en kommun inrättar s k gym och workout i konkurrens med privata aktörer.[152]

Ekonomiska bidrag, ibland mycket omfattande sådana, till olika bildnings- och studieorganisationers allmänna verksamhet, synes vara en mycket frekvent företeelse; se t ex *RÅ 1980 2:6, RÅ 1981 2:73, RÅ 1981 Ab 268, RÅ 1983 2:69* och *RÅ 1988 ref 133*. Sådana bidrag godtas ofta såsom en kommunal angelägenhet, men ibland kan bidragen vara utformade på ett sådant sätt att likställighetsprincipen anses kränkt. Denna omständighet blev föremål för JO:s uppmärksamhet i *JO 1988/89 s 400*, som avsåg kommunens bidragsgivning i *RÅ 1983 2:69*, där beslutet upphävdes i avsaknad av någon "saklig grund" för bidragsdifferensen mellan de understödda organisationerna (se nedan 2.5.4.1).

[150] Prövning av kommunala beslut avseende bostadsförsörjning har företrädesvis avsett frågan om likställighetsprincipen har respekterats, se Lindquist s 151; se även nedan 2.5.4.1. Vad beträffar innehållet i "traditionell kommunal verksamhet" se även SOU 1991:104 s 238 f.

[151] Det kan noteras, att Riberdahl – med all rätt – har ifrågasatt beteckningen "kommunal", när verksamheten skulle drivas i ABF:s regi, se Riberdahl, FT 1985 s 152.

[152] Se Sundbom m fl s 39 och s 44 ff. Se även ovan 2.4.

Ett kommunalt engagemang inom sektorn för kultur och fritid tar sig ej sällan uttryck i stöd till samlingslokaler, f ö en befogenhet som tidigt accepterades i rättspraxis (se t ex *RÅ 1948 I 324, RÅ 1954 I 152, RÅ 1964 I 180* och *RÅ 1967 K 1469*). Härvidlag har krav ställts på partipolitisk neutralitet och objektivitet.[153] Sålunda ansågs garantierna för opartiskhet och allmän tillgänglighet som tillräckliga i de ovan angivna rättsfallen, medan bedömningen blev den motsatta i t ex *RÅ 1966 ref 49*. Kommunen hade för avsikt att tillsammans med en Folkets Hus-förening bilda ett aktiebolag, som bl a skulle förvärva och förvalta fastigheter för förenings- och ungdomsverksamhet. RegR angav att kommunen i och för sig icke var förhindrad att bevilja anslag till samlingslokaler, men fann anledning att särskilt uttala följande:

> "Därvid måste emellertid kommunen ha garantier för att lokalerna kommer att stå till förfogande för avsett ändamål och att deras upplåtande för ändamålet kommer att ske opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor."

Det är emellertid ofta vanskligt att utröna vad som är ett "allmänt intresse", särskilt om man går utöver de mer traditionella områden som har berörts ovan. Sålunda har inte godtagits att kommunen ägde och drev ett skeppsvarv (*RÅ 1983 2:15*), eller gick i borgen som stöd för en motorbana för racertävlingar (*RÅ 1969 ref 26*) eller för utbyggnad av en travbana (*RÅ 1973 A 258*). Beträffande de två senare rättsfallen har som ett tänkbart motiv framförts, att de "kommersiella inslagen" skulle vara alltför dominerande i dessa verksamheter för att kunna godtas.[154] I *RÅ 1977 Ab 538* godtogs dock att kommunen köpte en fastighet för att möjliggöra för en motorklubb att anlägga en motorbana, varför det är svårt att hitta några fasta hållpunkter. Lindquist pekar på att den "kommersiella användningen" måhända var alltför dominerande även i *RÅ 1954 I 237* och *RÅ 1955 I 177*. I båda fallen hade kommunen lämnat bidrag till samlingslokaler för bl a servering och dans i Folkets Park. Som en jämförelse kan nämnas att ett liknande kommunalt stöd godtogs i *RÅ 1955 I 180*. Även i detta fall var det fråga om lokaler för bl a dans i Folkets Park.

Än mer höljt i dunkel är skälet till att ett bidrag till asfaltering av en baptistförsamlings parkeringsplats inte ansåg utgöra någon kommunal angelägenhet i *KRNJ 179-1984*. I tidigare rättsfall har godtagits – och utan att likställighetsprincipen har ansetts kränkt – att kommunen tillgodosett behovet av just parkeringsplatser (se t ex *RÅ 1958 I 236* och *RÅ 1960 I 3*). I *RÅ 1958 ref 30* ansågs dock att en Folkets hus-föreningen gynnades på ett otillbörligt sätt (se nedan 2.5.4.1). Sannolikt förhåller det sig så som Lindquist gör gällande, att

[153] Jfr SOU 1981:63 s 125 och Lindquist s 50 f och s 160 ff.
[154] Se Paulsson m fl s 61, Lindquist s 196 och även Riberdahl, FT 1985 s 170.

särskild försiktighet har ansetts vara påkallad om det finns anknytning till religiösa aktiviteter, i synnerhet sådana av "utpräglad religiös art" (se t ex *RÅ 1966 ref 9* och *RÅ 1981 Ab 142*).[155] Inte heller i *KRSU 5016-1983* godtogs att kommunen understödde en pingstförsamlings skol- och kursverksamhet. Kammarrätten ansåg att stödet var "så omfattande" att det inte kunde anses motiverat av "omständigheterna i målet." Det bör dock tilläggas, att i *RÅ 1981 Ab 299* godtogs att kommunen försålde en fastighet till en församling för ett mycket lågt pris (c:a 40 % av saluvärdet), i syfte att tillgodose behovet av samlingslokaler. Regeringsrådet Petrén var av skiljaktig mening och ansåg, att kraven på tillgänglighet för allmänheten inte var uppfyllda.

En särskild försiktighet brukar också anses påkallad om det finns anknytning till politiska aktiviteter.[156] Hänvisas kan i vart fall till en rad rättsfall, där bidrag till politiska organisationer har ansetts falla *utanför* kompetensen; se t ex *RÅ 1966 ref 27, RÅ 1979 Ab 258, RÅ 1980 2:16, RÅ 1980 2:33, RÅ 1980 2:37, RÅ 1981 Ab 216, RÅ 1982 Ab 76, RÅ 1982 Ab 312, RÅ 1983 Ab 312* och *KRNJ 2722-1983*.[157] Det finns emellertid också många exempel på fall där stöd har godtagits till politiska ungdomsorganisationer, särskilt om, som RegR angav i *RÅ 1984 2:45 (I)*, "stödet haft en allmän inriktning på verksamheten"; se t ex *RÅ 1975 ref 70, RÅ 1977 Ab 328, RÅ 1977 Ab 257, RÅ 1980 Ab 109, RÅ 1980 Ab 468* och även *RÅ 1982 Ab 265*. Avser stödet däremot en organisations rent partipolitiska verksamhet gäller särskilda regler, bl a om s k kommunalt partistöd, se t ex *RÅ 1984 2:45 II*.[158]

Sammanfattningsvis kan fastslås, att även om rättspraxis ger en god föreställning om vad som avses med ett "allmänintresse", så är gränsdragningssvårigheterna avsevärda inom förevarande område. I realiteten torde det ofta vara omöjligt att avgöra vad som är tillåtet innan RegR slutgiltigt har avgjort om det allmänna intresset är *tillräckligt*, åtminstone så snart ett beslut antingen går utanför de rent traditionella områdena, eller eljest framstår som udda: Vilken verksamhet har *för omfattande* "kommersiella inslag" eller är *alltför* "utpräglat religiös"? Sådana svårigheter måste rimligtvis beaktas, om man överväger att införa sanktioner mot "lagtrots". Skärpta regler om ansvar skulle utgöra en påtaglig förändring av den hittills etablerade ordningen, d v s att gränserna för den kommunala kompetensen slås fast genom RegR:s avgöranden i en kommunalbesvärsprövning. Vad som eventuellt skulle vinnas i ökad

[155] Se Lindquist s 78.

[156] Se a a s 213 ff.

[157] *RegR 3875-1983*, desert.

[158] Saken regleras numera i KomL 2:9-10 vad avser partistöd till partier i fullmäktige (se ovan 2.2.2) och i lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, se prop 1989/90:23 s 4 ff och Bohlin s 113 f och s 118 f. Hänvisas kan även till förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

"laglighet", skulle sannolikt förloras i en hämmad utveckling av kommunalt nytänkande (se vidare nedan 8.1 och 8.4).

2.5.3 Kompetensbegränsande principer[159]

Det finns ett antal kommunalrättsliga principer, vilka brukar betecknas som kompetensbegränsande, eftersom de preciserar den yttersta ramen för kommunens handlingsfrihet. Inom området för dessa principer anses inte föreligga något "allmänt intresse" (KomL 2:1), som motiverar att kommunen engagerar sig i angelägenheten ifråga. I det följande kommer att redogöras för dessa principer. Utan att föregripa framställningen kan noteras, att osäkerheten om den närmare innebörden av dessa olika principer framstår som så påtaglig att det allmänt sett är mycket tveksamt att ingripa med sanktioner mot "lagtrots".

2.5.3.1 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen kommer numera till direkt uttryck i KomL 2:1. Den kommunala angelägenheten skall ha "anknytning" till kommunens område eller till kommunmedlemmarna. Strömberg påtalar beträffande kravet på "anknytning", att det inte är "nödvändigt – och inte heller tillräckligt – att den verksamhet som kommunen vill främja skall bedrivas inom kommunens gränser", men intresset av densamma måste vara "anknutet till kommunen."[160] I realiteten är man, som ovan påtalats, i hög grad hänvisad till rättspraxis för den rätta förståelsen av principen. Med hänvisning till denna praxis kan slås fast, att en kommun inom sitt geografiska område kan tillåtas vidta åtgärder som tillgodoser intressen utanför den egna kommunen, dock under förutsättning att åtgärden behövs också inom kommunen. Sålunda godtogs i *RÅ 1989 ref 14*, att kommunen inrättade ett hem för vård och boende också med andra kommuner som upptagningsområde. På motsvarande sätt kan en hotellanläggning i första hand sägas komma andra än kommunmedlemmarna till godo, men "intresset" kan ändå anses vara knutet till kommunen. I beaktande härav godtogs i t ex *RÅ 1968 K 728, RÅ 1980 Ab 56, RÅ 1984 Ab 95* och *RÅ 1988 not 581* att kommunen på olika sätt engagerade sig i sådana anläggningar.

Vidare kan slås fast, att kravet på "anknytning" till kommunens område inte innebär att angelägenheten geografiskt sett måste knytas till kommunen. I *RÅ 1977 ref 77* accepterades att kommunen bidrog till väganläggning inom en

[159] Se Strömberg s 31 ff, Bohlin s 81-94 och Paulsson m fl s 62 ff och s 117 ff.
[160] Se Strömberg s 31.

annan kommuns område.[161] Klaganden gjorde gällande i *RÅ 1978 2:20* att Stockholms kommun på ett otillbörligt sätt hade engagerat sig i angelägenheter utanför den egna kommunen, genom att förvärva aktier i ett krisdrabbat bostadsföretag, vilket ägdes av Botkyrka kommun och Svenska Riksbyggen. RegR fann emellertid att Stockholms kommun fick anses ha ett "stort intresse av den bostadsförsörjning som Botkyrkabyggen svarar för". Av intresse är också *RÅ 1994 ref 65*, som avsåg ett solidariskt borgensåtagande mellan flera medlemskommuner (se även 2.8). Klaganden hävdade, att kommunen skulle komma att befatta sig med angelägenheter utanför kommunens eget område, vilket föranledde RegR att uttala följande:

> "På grund av kommunens intresse av lån till förmånliga villkor och i övriga ovan anförda omständigheter kommer engagemanget i föreningen att ha sådan anknytning till kommunens område och dess medlemmar att det överklagade beslutet inte kan anses stå i strid med den s.k. lokaliseringsprincipen."

I *RÅ 1981 2:81* godtogs att kommunfullmäktige avsatte medel för en resa till en s k vänort i Finland, medan det däremot inte godtogs i *KRNG 1652-1986* att kommunen lät trycka och försälja vykort från kommunens vänort i Nicaragua. Det geografiska avståndet torde emellertid inte ha tillmätts någon avgörande betydelse. Även en sådan – geografiskt sett mycket avlägsen – åtgärd som att hyra fritidsbostäder i Italien, vilket f ö uppfattades som en personalvårdande åtgärd (se nedan 2.5.3.4), uppfyllde kravet på "anknytning" i *RÅ 1968 K 659* och i *RÅ 1968 K 662*. Syftet bakom åtgärden var att åstadkomma en jämnare spridning av landstingspersonalens semester. Lokaliseringsprincipen ansågs inte heller utgöra något hinder i *RÅ 1994 ref 23*, där kommunfullmäktige hade anslagit medel för deltagande i en västsvensk EG-representation i Bryssel. Lokaliseringsprincipen är, som Paulsson-Riberdahl-Westerling påpekar, således försedd med viktiga modifikationer, som hör samman med "befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen."[162]

I specialförfattningarna förekommer föreskrifter om att en kommun får bedriva verksamhet inom en annan kommuns område. Exempel härpå utgör RTL 9 §, vari medges, att kommuner kan inrätta gemensam räddningskår, och alkohollagen 7:16, om avtal mellan kommuner om att ombesörja vissa uppgifter (se ovan 2.4.2).

[161] Betr detta fall se Riberdahl, FT 1985 s 173. Riberdahl hänvisar till "mycket speciella omständigheter" som tillät Göteborgs kommun att uppträda som vägbyggnadsentreprenör åt Mölndals kommun.

[162] Se Paulsson m fl s 63.

2.5.3.2 Angelägenheten tillkommer "annan"

Kravet enligt KomL 2:1 att kommunen inte får handha angelägenheter som "enbart" ankommer på staten, annan kommun eller någon annan kan uppfattas som ett slags uttryck för lokaliseringsprincipen. Ett typiskt exempel härpå är *utrikes- och biståndspolitiken*, som alltså är statliga angelägenheter. Sålunda bedömdes i *RÅ 1990 ref 9* att kommunfullmäktige hade överskridit sin kompetens dels genom att uttala sig för att kommunen förklarades som en kärnvapenfri zon, dels genom sin förklaring att kommunen var beredd att ta emot utländska örlogsfartyg endast om dessa uttryckligen garanterat att kärnvapen icke fanns ombord. I *RÅ 1994 ref 23*, som avsåg frågan om kommunen kunde tillåtas delta i en västsvensk EG-representation i Bryssel, påstod klaganden, att det var fråga om en otillåten utrikespolitisk åtgärd. Saken bedömdes emellertid utifrån kravet på att intresset skall vara knutet till kommunen, varför lokaliseringsprincipen inte hade kränkts (se ovan 2.5.3.1).

Andra exempel på rättsfall med anknytning till utrikespolitik är *RÅ 1983 2:71*, där fullmäktige rekommenderade nämnderna att undvika inköp av sydafrikanska varor (jfr *RÅ 1982 Ab 86*) och *RÅ 1975 ref 102*, där landstinget hade beslutat att delta i en solidaritetsaktion till förmån för en av flera stridande parter på den amerikanska arbetsmarknaden genom att endast inköpa druvor och sallad av visst angivet märke. Som ytterligare exempel kan nämnas *RÅ 1993 ref 32*, där kommunfullmäktige hade anslagit medel till en kampanj för en viss lösning av förslaget till Öresundsbro, och *RÅ 1975 Ab 484*, där kommunen beslutat att anordna och bekosta lokaler för ett konsulat. I samtliga dessa fall befanns den kommunala kompetensen ha överskridits.[163]

En annan typiskt statlig verksamhet är *försvarsmakten* och den principiella rollfördelningen kom, som Lindquist påtalar, till klart uttryck redan i *RÅ 1939 ref 66* (se även *RÅ 1960 I 137*), ehuru praxis inte är helt konsekvent (se t ex *RÅ 1942 S 460*).[164] Löntagarfonder (*KRNG 6680-1982*) och åtgärder avseende skogslagstiftningen (*KRSU 1664-1983*)[165] har också bedömts som *"rikspolitiska" frågor*, varför det har ansetts falla utanför den kommunala kompetensen att godkänna en interpellation respektive en skrivelse i dessa ämnen. På motsvarande sätt ansågs kärnkraftsomröstningen som en rikspolitisk fråga i *RÅ 1982 2:8*, där en kulturnämnd hade lämnat bidrag till en kampanjkommitté inför

[163] I SOU 1989:64 Bil ges en rad exempel på liknande KR:s avgöranden, se t ex s 17-28 och 158-161. Genom lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika kom sedermera vissa bojkottåtgärder att tillåtas. Lagen kom emellertid att upphävas genom lagen 1993:1210, sedan den politiska situationen kommit att ändras i Sydafrika, se prop 1993/94:47 s 6 f.

[164] Se Lindquist s 75.

[165] Betr dessa båda rättsfall se SOU 1989:64 Bil s 37 ff.

den riksomfattande folkomröstningen om kärnkraft. I *RÅ 1981 2:50* accepterades dock att kommunen hade utsett ledamöter till en utredning angående alternativ till kärnkraft inför den förestående folkomröstningen om kärnkraft. Två regeringsråd var emellertid skiljaktiga och pekade på det staliga engagemang som förekom bl a i form av statliga anslag om tillhopa 36,5 miljoner kronor.

Stundom kan det vara besvärligt att dra en gräns mellan mellan statliga och kommunala angelägenheter. Som exempel kan anges väg- och gatuhållning, där staten är den dominerande väghållaren (se VägL 5 §), men där kommunen också kan ha ett "allmänt intresse", som gör det motiverat att kommunen bidrar till väghållningen. I viss mån klargörande är härvid *RÅ 1986 not 83*, där ett kommunalt bidrag till staten i dess egenskap av väghållare godkändes. Även *RÅ 1977 ref 77* är av intresse i detta sammanhang. Åtgärden att på entreprenad bygga en tillfartsled från riksväg E6 till en ort inom kommunen godtogs med hänsyn till ett anslutande kommunalt vägbygge och kommunens intresse av en anslutning till riksvägen.[166] Beträffande området för väghållning kan tilläggas, att det även förekommer att kommunen ger bidrag till enskilda vägar. Sådant understöd har accepterats i en rad rättsfall (se t ex *RÅ 1956 I 115* och *RÅ 1969 C 75*), men det finns också exempel på att allmänintresset inte har ansetts vara tillräckligt stort (se *RÅ 1967 K 821*) eller att likställighetsprincipen har ansetts kränkt (se *RÅ 1970 C 545*). I de senare fallen har alltså kommunen ansetts överskrida sin kompetens.

Till ytterligare belysning av frågan om gränsdragningen mellan statliga och kommunala angelägenheter kan hänvisas till *RÅ 1981 2:53*, som avsåg kommunalt engagemang i en skola med statligt huvudmannaskap. Det kan tilläggas, att beträffande skolväsendet i övrigt har kommunen det övergripande ansvaret (se ovan 1.1.1). I detta fall godkändes ett kommunalt bidrag till inrättandet av en forskarassistenttjänt i ämnet social forskning vid den statliga högskolan som var ifråga. RegR angav, att det fick anses vara en kommunal angelägenhet att stödja social forskning inom kommunen, varvid det saknade betydelse att forskningen skulle utföras vid en statlig inrättning. Denna särskilda anknytning torde möjligen kunna förklara utgången i *KRSU 705-1987*, där det uttalades, att det inte är "en kommunal angelägenhet att bidra till kostnader för den verksamhet som bedrivs vid statlig högskola." I det senare fallet var det kommunala bidraget avsett att täcka vissa hyreskostnader. Att med ledning av praxis precisera *vilka* bidrag som egentligen godtas, framstår som en vansklig uppgift.

I beaktande av den omständigheten, att gränserna för uppgiftsfördelning mellan olika offentliga organ har luckrats upp genom särskild lagstiftning, t ex

[166] Se Lindquist s 166 ff och även Marcusson s 88 f. Se även SOU 1987:25 s 21 ff och 31 ff.

avseende omsorgen om psyktiskt utvecklingsstörda, kan ett antal svårigheter att närmare dra gränserna mellan olika uppgifter förutses.[167] Det finns en rad rättsfall angående omsorger i form av korttidshem, särskola, ledsagarservice etc, där fråga har uppkommit om SoL 6 § skulle tillämpas, varvid ansvaret faller på vistelsekommunen (se SoL 3 §), eller om någon annan lag – t ex OmsL, SkolL eller HSL – istället skulle tillämpas. Sålunda bedömdes att bistånd skulle utgå enligt SoL 6 § i *RÅ 1991 ref 65* för vistelse på särskoleinternat och i *RÅ 1991 ref 25* som ett alternativ till korttidshem enligt OmsL. I *RÅ 1989 ref 79* ansågs logopedbehandling böra utgå enligt OmsL, när behovet ej tillgodosågs enligt HSL. Motsvarande underlåtenhet från landstingets sida ifråga om psykoterapibehandling medförde i *RÅ 1987 not 581* att bistånd istället skulle utgå enligt SoL 6 § (se även ovan 1.6).

Även i andra sammanhang kan det vara svårt att avgränsa landstingets kompetens gentemot de kommuner som ingår i landstinget. Avgörande härvidlag blir uppfattningen om vilka uppgifter som i första hand ska lösas av varje kommun för sig respektive gemensamt för hela området. Belysande är *RÅ 1981 2:46*, där det godogs att landstinget ombesörjde skärgårdstrafiken inom landstingsområdet genom ett helägt aktiebolag. Regeringsrådet Petrén, som var av skiljaktig mening, anförde, att ett landsting kunde ombesörja trafiken också inom en primärkommun, om påtagliga ekonomiska eller organisatoriska fördelar kunde uppnås. Några sådana omständigheter hade emellertid inte förebragts i målet, varför således enligt Petréns mening landstinget hade överskridit sin kompetens.[168]

Av intresse för denna fråga är också *KRNJ 3377-1983*, där det i och för sig godtogs att landstinget avsatte 1,5 miljoner kronor till en utvecklingsfond för sysselsättningsfrämjande projekt. Landstinget hade emellertid också uppställt vissa krav för att de i landstinget ingående kommunerna skulle kunna komma i åtnjutande av bidrag. Härutinnan ansågs landstinget ha ingripit i dessa kommuners sysselsättningsfrämjande åtgärder på ett sådant sätt att landstinget bedömdes ha överskridit sina befogenheter.[169]

Slutligen kan hänvisas till *RÅ 1985 2:76*, som avsåg kommunalt bidrag till en skola med landstinget som huvudman. RegR fastslog att verksamheten visserligen kunde anses ha betydelse för kommunens undervisningsväsende, likväl kunde det inte vara en kommunal angelägenhet att lämna skolan stöd av ifrågavarande omfattning. Det kommunala bidraget innefattade inköp och ombyggnad av lokaler om drygt 10 miljoner kronor. Lokalerna skulle över-

[167] Jfr prop 1990/91:117 s 149.
[168] Betr svårigheter att avgränsa kompetensen se Bohlin s 86.
[169] Se SOU 1989:64 s 80. *RegR 3734-1983*, ej pt.

lämnas till landstinget för ett "symboliskt belopp" (se även *KRSU 900-1986,*[170] där ett bidrag om 1 miljon kronor till en folkhögskola med Sveriges Dövas Riksförbund som huvudman också ansågs vara alltför omfattande).

2.5.3.3 Förbud mot spekulativ verksamhet

I KomL 2:7 har förbudet mot s k spekulativa företag lagfästs. Näringsverksamhet får bedrivas om den "drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster" åt kommunmedlemmarna. Att kommunen tillhandahåller diverse kollektiva anläggningar är inte ovanligt och brukar betecknas som "sedvanlig kommunal affärsverksamhet". Exempel på typisk sådan verksamhet är kommunikation (se t ex *RÅ 1973 A 327,* taxesättning i kommunal kollektivtrafik och *RÅ 1981 2:46,* färjetrafik), eldistribution (se t ex *RÅ 1987 ref 52,* kommunalt bolag fick ej kringgå självkostnadsprincipen)[171] renhållning (*RÅ 1982 Ab 210,* köp av samtliga aktier i ett renhållningsåkeri), samt även idrott och fritid (se tex *RÅ 1970 C 85,* uppföra idrottshall).

Bohlin gör ett viktigt påpekande beträffande innebörden av KomL 2:7: Stadgandet kan inte anses innefatta något "absolut vinstförbud" på så sätt att en kommunal verksamhet inte får "generera ett överskott". Huvudsyftet bakom åtgärden skall dock vara att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och inte att inbringa någon vinst åt kommunen. Frågan om hur stor vinst som kan tillåtas beträffande en viss godtagbar angelägenhet får bedömas utifrån självkostnadsprincipen (se nedan 2.5.4.2).[172]

Får kommunen bedriva en viss verksamhet i egen regi genom ett s k allmännyttigt företag, är det också möjligt att på olika sätt – t ex genom att lämna bidrag, bevilja lån eller gå i borgen – understödja privat verksamhet, som tillgodoser det allmänna intresset. Gränsen mot otillåten verksamhet inom "det egentliga näringslivets område" och otillåtna subventioner till enskilda företag måste dock respekteras. Beträffande frågan om kommunalt engagemang i näringslivet hänvisas till framställningen nedan, där frågan om allmänna och individuella stödåtgärder enligt KomL 2:8 också kommer att behandlas (se nedan 2.6). Redan nu kan emellertid antecknas, att statsmakterna länge har haft en restriktiv inställning till kommunal näringsverksamhet, även om området för "det tillåtna" successivt har vidgats.[173]

[170] *RegR 4860-1986*, ej pt.
[171] Ändring har åstadkommits genom 5 § lagen (1994:618) om handel med el; se nedan 2.5.4.2.
[172] Se Bohlin s 89 f.
[173] Se SOU 1991:104 s 239 f.

2.5.3.4 Förbud mot understöd åt enskilda

KomL 2:1 anses också innefatta ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte är ett allmänt intresse att lämna sådant understöd.[174] Undantag från detta förbud finns emellertid, i likhet med tidigare, i speciallagstiftning, t ex SoL 6 §. Frågan om bidrag till enskilda i form av något slags vårdnadsbidrag – som alltså kan uppfattas som ett kringgående av SoL 6 § – har prövats vid upprepade tillfällen: I *RÅ 1985 2:79* fastslogs, att vårdnadsbidrag, som utan behovsprövning utgick till icke arbetande småbarnsföräldrar, inte kunde godtas (se även *RÅ 1981 Ab 290, RÅ 1987 ref 167, RÅ 1991 ref 61, KRNG 6608-1985, KRNG 3112-1986* och *KRNG 2261-1986).* Däremot har accepterats att ersättning utges till förälder som vårdar egna barn tillsammans med andras, (den s k Uppsalamodellen), dock under förutsättning att verksamheten inte till övervägande del avser egna barn, se *RÅ 1991 ref 19* och *RÅ 1991 not 138* (se även *RÅ 1985 2:24* och *RÅ 1990 not 377*).[175]

Rent generellt gäller, att vederlagsfria prestationer till enskilda inte godtas utan att kommunen har en offentligrättslig eller civilrättslig skyldighet att uföra en sådan prestation. Denna princip belyses, som Lindquist anför, väl av *RÅ 1992 ref 71.* En enskild avloppsanläggning, som hade anlagts efter vederbörligt tillstånd, hade fått en något felaktig placering. Anläggningens ägare ansågs inte kunna föreläggas att flytta anläggningen p g a bevissvårigheter angående bakgrunden till den konstaterat dåliga vattenkvaliteten. Däremot föreskrevs, att kommunen fortlöpande skulle kontrollera vattnet och vidta erforderliga åtgärder. I denna situation beslöt kommunen att anvisa 100.000 kronor för flyttning av anläggningen. RegR fann att kommunen hade haft en "rimlig anledning" att anta att kommunen, om inte åtgärden vidtagits, skulle komma att bli skadeståndsskyldig enligt SkL 3:2-3 (se nedan 5.1.2.2).[176]

Även sedvanliga tacksamhetsgåvor – som t ex en rimlig julgåva till anställda (se *RÅ 1955 I 46*) brukar anses kompetensenliga, under det att mer personliga gåvor, som t ex en hedersgåva om 1.100 kr till en landshövding på hans 50-årsdag (se *RÅ 1975 ref 119)* eller en bronsrelief till kungen på hans 40-årsdag (se *KRNJ 1885-1986*) inte brukar accepteras. För att gåvor av dylikt slag skall kunna godtas, torde krävas att gåvomottagaren har, eller – inom en kortare tidsrymd – har haft, en viss anknytning till kommunen, t ex genom ett anställningsförhållande. Sålunda godtogs inte en pensionsliknande gåva till en förtroendeman, som hade lämnat sitt uppdrag för tio år sedan (se *RÅ 1968 K*

[174] Se prop 1990/91:117 s 148.

[175] Se Lindquist s 56 f. Betr frågan om bidrag till enskilda hänvisas även till likställighetsprincipen nedan 2.5.4.1.

[176] Se Lindquist s 57.

55). Slutligen kan tilläggas, att även bidrag till s k personalvårdande verksamhet brukar tolereras (se *RÅ 1968 K 659*).[177]

2.5.4 Begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen[178]

Om kommunen bedriver verksamhet inom ramen för sin kompetens, är den bunden av ett antal principer, vilka brukar betecknas som begränsningsprinciper *inom ramen* för den kommunala kompetensen. Härmed åsyftas likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och retroaktivitetsförbudet, som enligt Strömberg dock utgör en "mera speciell begränsningsprincip".[179]

En åtgärd som uppfyller kravet på "allmänt intresse", "anknytning", och inte primärt ankommer på "någon annan" än kommunen (KomL 2:1) kan alltså ändå anses överskrida kommunens kompetens, om t ex likställighetsprincipen kränks. Bohlin gör en jämförelse mellan de olika typerna av kommunalrättsliga principer genom att ställa förbudet mot spekulativ verksamhet (se ovan 2.5.3.3) mot självkostnadsprincipen. Den förra principen, förklarar Bohlin, är en kompetensbegränsande princip som tar "sikte på lagligheten av verksamheten som sådan", medan självkostnadsprincipen utgör "en spärr mot att en i sig laglig verksamhet lämnar vinst."[180]

På motsvarande sätt som tidigare kan noteras, att också beträffande dessa principer finns många frågor kring den närmare innebörden och att det generellt sett framstår som tveksamt att karakterisera eventuella feltolkningar som "lagtrots" (se vidare nedan 8.1).

2.5.4.1 Likställighetsprincipen

En kommun får, som ovan framgått, i princip inte understödja enskilda kommunmedlemmar utan uttryckligt stöd i någon specialförfattning. Likställighetsprincipen ställer ytterligare krav på kommunen: Kommunen får överhuvudtaget inte besluta så att någon kommunmedlem eller grupp av medlemmar otillbörligt gynnas eller missgynnas i förhållande till andra. Likställighetsprincipen är numera lagfäst i KomL 2:2, vari stadgas, att kommunmedlemmarna skall behandlas lika, "om det inte finns sakliga skäl för något annat."

[177] Se Lindquist s 68 och Bohlin s 87 ff.
[178] Se Strömberg s 33 ff och Bohlin s 94-113.
[179] Se Strömberg s 34.
[180] Se Bohlin s 82.

Likställighetsprincipen tar endast sikte på relationen mellan kommunen och dess medlemmar. Sålunda godtogs inte jämförelser med förhållandena i andra kommuner, i det att besvär anfördes över kommunens beslut om s k samlad skoldag (se *RÅ 1982 Ab 295).* Principen gäller därtill endast i sådana situationer där kommunen uppträder mot kommunmedlemmarna "i denna deras egenskap", som t ex när en viss kommunal prestation erbjuds, men däremot inte t ex i samband med inköp eller avyttring av egendom.[181] Inget hindrar att en kommun tar ut högre avgift för en viss prestation av sådana som inte är kommunmedlemmar (se *RÅ 1987 ref 17*, avseende plats i småbåtshamn). Likställighetsprincipen har således ett mer begränsat tillämpningsområde än de i RF 1:9 formulerade objektivitets- och likhetsprinciperna. Dessa principer måste dock självfallet respekteras även utanför likställighetsprincipens tilllämpningsområde. Sålunda underkändes i *RÅ 1981 2:25* en kommuns åtgärd att införa ekonomiska sanktioner mot ett företag. Skulle kommunen utnyttja sin beslutanderätt för att främja helt ovidkommande ändamål, kan det vara fråga om illojal maktanvändning. Sådana beslut kan komma att upphävas med hänvisning till att kompetensen har överskridits.[182]

Likställighetsprincipen måste respekteras när kommunen tillhandahåller olika prestationer. Det avgörande är, som Bohlin framhåller, att kommunmedlemmar *"i samma situation skall behandlas lika."*[183] Principen har betydelse i sådana situationer som när en kommun upplåter lokaler (se t ex *RÅ 1958 E 76, RÅ 1966 ref 49*), medger att namnlistor läggs ut i en kommunal lokal (se *RÅ 1974 ref 17*), lämnar bidrag till föreningslivet (se t ex *RÅ 1972 ref 30, RÅ 1981 2:25* och *RÅ 1988 ref 133*) eller till näringslivet (se t ex *RÅ 1993 ref 93*), beviljar företrädesrätt till kioskhandelsplats (se *RÅ 1969 C 84* och *RÅ 1978 Ab 135*),[184] beslutar om förtur till kommunal barnomsorg (se t ex *RÅ 1987 ref 66* och *RÅ 1991 ref 19*) eller om möjlighet att behålla barnomsorgsplats under tid då förälder är arbetslös (se *RÅ 1985 2:24*), beslutar om skolskjuts (se t ex *RÅ 1982 Ab 39),* vidtar åtgärder till förmån för bostadsförsörjning (se *RÅ 1982 2:86*), tillhandahåller brandförsvar (se *RÅ 1982 Ab 93*), prissätter tomträttsmark (*RÅ 1995 ref 7*) eller beslutar om skyldigheten att bidra till ersättning för gatukostnader mellan fastighetsägare (se t ex *RÅ 1988 ref 41* och *RÅ 1991 ref 17*).[185]

[181] Se a a s 107.
[182] Jfr a a s 108.
[183] Se a a s 104.
[184] Betr åtgärden att gynna partiellt arbetsföra se t ex *RÅ 1971 C 242.* Se Ragnemalm, Allmän plats s 43 ff.
[185] Betr denna praxis se Lindquist s 49-55.

Till belysning av frågan om den närmare innebörden av kravet på "saklig grund" för olikartad behandling mellan kommunmedlemmar kan anföras följande rättsfall. Det godkändes i *RÅ 1992 ref 40* att kommunen gav bidrag till en viss fristående skola, medan en annan skola inte fick sådant bidrag, och i *RÅ 1981 2:26*, att vissa politiska organisationer fick medverka i skolans samhällsinformation, medan andra stängdes ute från sådan medverkan. Den gemensamma problemställningen var huruvida kommunen kunde anses ha en "saklig grund" för särbehandlingen: I det förra fallet hade kommunen uppställt som krav att statsbidrag skulle utgå till de skolor som fick bidrag. I det senare fallet hade rent praktiska skäl fått avgöra att antalet organisationer begränsats. Sistnämnda rättsfall kan jämföras med *RÅ 1985 2:50*, där beslutet visserligen godtogs, men där två regeringsråd var skiljaktiga. Enligt deras mening förelåg inte någon saklig grund att vägra låta en syndikalistisk organisation medverka i undervisningen på samma sätt som vissa andra fackliga organisationer. Beslutet kom således att stå fast, eftersom majoriteten inte ansåg det visat att kommunens vägran hade saknat sådan grund. Hänvisas kan även till *RÅ 1981 Ab 157*, där det godtogs att "praktiska skäl" fått motivera att vissa partier utestängdes från möjligheten att lämna information.

Likställighetsprincipen har särskild betydelse i samband med *taxebeslut* på så sätt att lika avgift i princip skall utgå för lika prestation. Eventuell avgiftsdifferentiering skall vara objektivt motiverad. Till belysning härav kan anföras *RÅ 1974 ref 31* och *RÅ 1980 Ab 249*, i vilka fall kommunen befanns sakna rätt att belasta fritidsboende med högre renhållningsavgift än permanentboende. Det motsatta förhållandet kan självklart inte heller accepteras, vilket framgår av *RÅ 1987 not 740*. Fullmäktiges beslut att fritidsboende, som fick sitt hushållsavfall hämtat vid en gemensam uppsamlingsplats, inte skulle betala någon avgift blev alltså upphävt. En sådan totalsubventionering av de fritidsboendes renhållningskostnader genom de permanentboendes avgifter sågs som ett otillåtet avsteg från likställighetsprincipen.[186] Av intresse är också *RÅ 1985 2:49*, där taxan ansågs kunna höjas för en för flera fastighetsägare gemensam sopbehållare.

Något avgiftsfinansieringstvång föreligger inte, utan istället anses att medelsbehovet primärt skall täckas med skatt (jfr ovan 1.1.2). En differentiering av avgifter – även innefattande att avgift överhuvud inte uttas för en viss kategori – måste emellertid ha en "saklig grund". Avgifter får normalt inte differentieras på "personlig grund" (se t ex *RÅ 1967 ref 15*), men ett viss utrymme finns, påtalar Bohlin, för "social differentiering". Lägre avgift kan uttas av t ex barn och pensionärer (se t ex *RÅ 1982 Ab 114*).[187] Hänvisas kan också till *NJA 1994 s 359*, där likställighetsprincipen inte ansågs motivera jämkning av ett avtal om avgiftsbefrielse "för all framtid" (se nedan 3.2.2.2).

[186] Jfr med *RÅ 1986 ref 176*, där kommunen inte ansågs fullgöra sina uppgifter, när enskild förpliktades ta hand om hushållsavfall, se ovan 2.3.

[187] Se Bohlin s 139 och s 144 f, Lindquist s 107 f samt även Lindquist-Losman s 132 f.

Att differentiera taxor med hänsyn till faktiska kostnadsskillnader anses utgöra en "saklig grund".[188] Till belysning härav kan anföras *RÅ 1982 Ab 161*, där kommunen – i syfte att undvika vattenbrist – hade beslutat om högre V/A-taxa under sommaren för att motverka vattenförbrukning. Taxebeslutet upphävdes, varvid det särskilt framhölls, att kommunen inte ens hade påstått att kostnaderna skulle vara högre under sommaren. Däremot godtogs i *RÅ 1982 Ab 4* att anslutningsavgifter för vatten och avlopp varierade inom olika delar av kommunen p g a olika kostnader. En V/A-taxa med tomtarealen som grund har inte godtagits med hänsyn till kraven enligt VAL 26 § på "skälighet och rättvisa" (se *RÅ 1985 2:66*, jfr *RÅ 1979 2:42*). Det bör slutligen betonas, att avgifter inte *måste* differentieras, utan det anses föreligga ett visst utrymme för kommunen att fastställa s k schablontaxor (se t ex *RÅ 1974 ref 31 III och RÅ 1977 Ab 57*).

2.5.4.2 Självkostnadsprincipen

Det ovan berörda förbudet mot s k spekulativa företag (KomL 2:7) har ett samband med självkostnadsprincipen, som begränsar kommunens frihet i vad avser avgiftsmakten. Självkostnadsprincipen blev inte kodifierad i samband med 1991 års reform, eftersom frågan om principens närmare innebörd och gränser ansågs erfordra ytterligare utredning.[189] På grundval av tidigare förslag utarbetade Avgiftsgruppen (Ds 1993:16) ett förslag om att lagfästa en "modifierad självkostnadsprincip". Regeringen fann att en sådan åtgärd var motiverad med hänsyn till principens betydelse.[190]

Den 1 juli 1994 kompletterades KomL 8 kap med föreskrifter om kommunala avgifter. Av KomL 8:3 a följer att kommunen får ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter som tillhandahålles. Beträffande sådana tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla får dock avgift uttas endast om särskilt är föreskrivet (se ovan 1.1.2). I samband härmed kom att föreskrivas i KomL 8:3 b att avgifterna inte får vara högre än att de "svarar mot kostnaderna", d v s "*självkostnaden*". I lagmotiven erinrades om att principen som regel gäller för den kommunala verksamheten oberoende av om den är frivillig eller specialreglerad.[191]

I det senare fallet stadgas ofta i olika specialförfattningar om självkostnaden som ett avgiftstak (se t ex PBL 11:5, RenhL 16 § och SoL 35 §), men eljest – som t ex beträffande avgifter för brandsyn och sotning (RTL 18 §) – gäller principen enligt KomL. Stundom föreskrivs särskilt att avgift överhuvud inte får uttas, t ex i SoL 34 §. Av detta stadgande framgår, att i den mån en stöd- eller hjälpinsats har "behandlingskaraktär" medför den inte "kostnadsansvar för den

[188] Se Bohlin s 144 och även Kommunala avgifter s 388 ff. Se även Paulsson m fl s 68 f.
[189] Se prop 1990/91:117 s 112 ff.
[190] Se Ds 1993:16 s 13 f och s 37 ff och prop 1993/94:188 s 81. Se även SOU 1990:107 s 84 f.
[191] Se prop 1993/94:188 s 82.

enskilde vårdtagaren." Sålunda kunde i *RÅ 1985 2:39* "egenavgift" inte utkrävas av den som erhöll vård i hem för vård eller boende enligt SoL 6 och 11 §§.[192]

Det finns en mängd rättsfall som belyser frågan om självkostnadens närmare innebörd och om hur självkostnaden skall beräknas (se t ex *RÅ 1910 ref 160, RÅ 1958 ref 7, RÅ 1976 Ab 444, RÅ 1977 Ab 369, RÅ 1982 Ab 370* och *RÅ 1989 ref 38*). Principen syftar främst till att förhindra att kommunen utnyttjar en monopolsituation och har i äldre doktrin förklarats på så sätt att "överuttag" skulle vara en form av olaga särbeskattning. Principen anses däremot inte hindra att självkostnaden underskrids, vilket innebär att en prestation således helt eller delvis kan bli skattefinansierad istället för avgiftsfinansierad.[193] Det bör tilläggas, att frågan om självkostnadsprincipen kan anses ha blivit överskriden även kan komma att bli prövad i en civilrättslig tvist om återbetalning. Sådan var situationen i *NJA 1994 s 10*, där HD prövade om en V/A-avgift var förenlig med kraven i VAL 24 § (se nedan 3.2.2.2).

Enligt Bohlin skall avgifterna bestämmas så att någon vinst ej uppkommer, åtminstone så långt det är "beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt." Marginalen för beräkning torde i realiteten vara tämligen bred och Bohlin menar att principen närmast har karaktären av en *målsättningsprincip*. Härvid hänvisas till *RÅ 1975 ref 109* avseende renhållningsavgifter. Så länge avgifterna inte kan sägas till "väsentlig eller påtaglig del" överstiga kommunens kostnad för verksamheten godtas s k överuttag.[194] Frågan om hur stora överskott som kan tillåtas är inte möjlig att besvara i generella termer. Belysande rättspraxis saknas, men Bohlin hävdar att "inte obetydliga överskott godtas" och hänvisar till *RÅ 1981 Ab 149*, där ett beräknat driftsöverskott om fem miljoner kronor godtogs i en elverksrörelse med en årsomsättning om 100 miljoner kronor.[195] Av intresse är också *NJA 1994 s 442*, där käranden påstod att kommunens elverksamhet hade lämnat ett "betydande överskott" och krävde återbetalning av erlagd avgift.

Självkostnadsprincipen sträcker sig längre än likställighetsprincipen såtillvida att den är normerande för all kommunal avgiftssättning, d v s även i förhållande till andra än kommunens medlemmar. Rent principiellt skulle kunna hävdas, att även självkostnadsprincipen endast borde avse kommunens medlemmar, men det är, som anfördes i lagmotiven, mera sällan som kommunal verksamhet

[192] Jfr Norström-Thunved s 115 ff. Se även *KRNS 9795-1983* (ej pt, *RegR 5550-1984*) ang vård enligt LVM.

[193] Se Lindquist s 102, Bohlin s 101 och även s 95 och s 139 f. Se även prop 1993/94:188 s 81 och s 84 ff.

[194] Se Bohlin s 95 och s 101 f, jfr Strömberg s 32. Betr frågan om målsättningsprincip se även Bohlin, Kommunala avgifter s 318 f och jfr Bramstång, FT 1994 s 62 samt Ds 1993:16 s 50 f.

[195] Se Bohlin s 102.

bedrivs endast i förhållande till icke-kommunmedlemmar. Något behov att begränsa principen skulle i beaktande därav inte föreligga.[196] Bohlin påpekar, att vad beträffar avgifter för allmänna handlingar (se TF 2:13) skulle en annan ordning inte kunna godtas på rent konstitutionella grunder.[197] Självkostnadsprincipen anses däremot inte tillämplig inom området för kommunens medels- och egendomsförvaltande verksamhet, vilket anses följa av KomL 8:2 om att medel skall förvaltas så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (se nedan 2.8). Om kommunen t ex överlåter eller upplåter sin fasta egendom kan det alltså ske utan hänsyn till KomL 8:3 b och priset får istället fastställas efter "rådande marknadsläge."[198]

Vad avser tillhandahållandet av kommunala prestationer på en "*konkurrensutsatt marknad*" hänvisades i lagmotiven till att det råder mer osäkerhet om i vilken utsträckning självkostnadsprincipen är tillämplig. I en sådan situation uppgavs något skyddsbehov mot monopolprissättning inte föreligga, utan medborgarnas intressen får antas bli tillgodosedda genom "den befintliga konkurrensen och allmänna privaträttsliga regler." Att göra ett "generellt undantag" från självkostnadsprincipen befarades emellertid "ge felaktiga signaler".[199] Med hänvisning till förbudet i KomL 2:8 om s k spekulativa företag förutsattes, att självkostnadsprincipen som "grundregel" bör omfatta även konkurrensutsatta marknader, om inte annat är särskilt föreskrivet eller "accepterat enligt rättspraxis." Samtidigt underströks betydelsen av att kommunerna inte "förhindras att erbjuda tjänster till marknadsbestämda priser inom verksamheter som anknyter till kompetensenlig verksamhet, t.ex. inom energiområdet."[200] Konkurrens inom just energiområdet har f ö blivit föremål för separat behandling. Kommunal produktion av och handel med el m m, som bedrivs i privaträttslig form, har undandragits från självkostnadsprincipens tillämpning. I 5 § lagen (1994:618) om handel med el m m stadgas att verksamheten skall "drivas på affärsmässig grund".[201]

Frågan om vad som kan tillåtas på en "konkurrensutsatt marknad" har tidigare blivit uppmärksammad även i doktrinen. Lindquist har antagit, att en kommun skulle ha en generell rätt att ta ut "ett marknadspris" för prestationer beträffande vilka det finns ett sådant pris. Uttalandet har emellertid återkallats såsom varande "alltför kategoriskt", sedan resonemanget fått, allt enligt Lindquist, "befogad kritik" av Bohlin. En generell rätt skulle, påtalar Lindquist numera, kunna omintetgöra självkostnadsprincipen och motivera

[196] Se prop 1993/94:188 s 86. Se även Bramstång, FT 1994 s 77 f.
[197] Se Bohlin s 96.
[198] Se prop 1993/94:188 s 83.
[199] Se a a s 84. Se även SOU 1994:104 s 247 ff.
[200] Se prop 1993/94:188 s 84 f. Se även DsC 1984:6 s 84 ff, DsC 1987:5 s 59 ff.
[201] Se prop 1993/94:162 s 124.

kommunerna att vara verksamma inom områden som faller utanför deras kompetens.[202] Bohlin hänvisade till den kollision som kan uppkomma mellan KomL och konkurrenslagen. Kommuner som driver verksamhet i konkurrens med privata näringsidkare kan tänkas subventionera verksamheten genom skattemedel och till följd därav göra sig skyldiga till otillåten korssubventionering och underprissättning.[203]

Lindquist tillägger, att det "rimligtvis" måste finnas situationer där ett marknadspris "åtminstone tillfälligt eller övergångsvis bör godtas som kompetensenligt."[204] Lagmotiven synes, som ovan framgått, i vart fall inte tala emot en sådan tolkning. Lindquist exemplifierar genom att hänvisa till att en kommun, som "ofrivilligt blivit ägare av hotell i kommunen", bör få bedriva hotellverksamheten på marknadsmässiga villkor. En sådan situation kan sägas ha varit för handen i *RÅ 1973 ref 72* och *RÅ 1975 Ab 153*, där kommunen i syfte att skydda sin förmögenhet först understödde en hotellverksamhet genom lån och därefter övertog själva företaget.[205] Det bör dock påpekas, att RegR:s prövning inte tog sikte på självkostnadsprincipen, utan avsåg frågan om besluten att låna ut pengar respektive att överta verksamheten var kompetensenliga, vilket de ansågs vara. Dessa avgöranden visar, som Lindquist påpekar, att intresset av skydda kommunens förmögenhet "är starkt kompetensbärande när det gäller kommunala följdengagemang av detta slag."[206] Rättsfallen visar också att konkurrensrättsliga spörsmål självfallet kan uppkomma även i andra sammanhang än vid tillämpning av självkostnadsprincipen (se även t ex *RÅ 1967 ref 25* och *KRSU 1209-1982*).[207]

Avslutningsvis kan förmälas, att nuvarande lagstiftning om självkostnadsprincipen – och motivuttalanden i anslutning därtill – knappast har givit ett uttömmande svar på frågorna om principens tillämpningsområde. Avgiftsgruppen (Ds 1993:16) hade som en målsättning att åstadkomma en "tydlig" självkostnadsprincip, och förordade att KomL 2:7 skulle kompletteras med ett stadgande om att verksamheten får bedrivas på affärsmässiga grunder på en "marknad med fungerande konkurrens".[208] Bramstång har med rätta formulerat frågan vad som egentligen åsyftas därmed.[209]

[202] Se Lindquist s 105. Betr kritiken se Bohlin FT, 1986 s 84.

[203] Se Bohlin a a s 81 f och s 85 ff. Se även SOU 1991:104 s 166 ff och s 240 ff, Ds 1995:13 s 27 ff samt Sundbom m fl s 10 ff, 29 ff och s 42 ff. Betr Konkurrensverkets förslag till åtgärder se ovan 2.4.

[204] Se Lindquist s 105.

[205] Se a a s 56, 105 och s 172 f.

[206] Se a a s 174. Se även nedan 2.6.3.

[207] Se Riberdahl, FT 1985 s 168 f och SOU 1989:64 Bil s 198 f.

[208] Se Ds 1993:16 s 69 f, se även s 60 och s 67.

[209] Se Bramstång, FT 1994 s 70 f.

2.5.4.3 Retroaktivitetsförbudet

Ett förbud mot retroaktiva betungande beslut stadgas i KomL 2:3, varav också framgår, att "synnerliga skäl" kan motivera att principen frångås. Av lagmotiven följer, att undantaget skall tillämpas restriktivt.[210] RegR:s tidigare praxis visar att sådana avsteg förekommer, som t ex i *RÅ 1985 2:19*, där det godtogs att en barnomsorgstaxa tillämpades retroaktivt, eftersom den inte innebar något ökat avgiftsuttag. Det framstår emellertid, som Bohlin påpekar, oklart om RegR verkligen har krävt "synnerliga skäl," utan det verkar mer troligt att ett krav på "särskilda skäl" har uppställts. Kodifieringen kan därför tänkas komma att ändra rättsläget.[211]

Retroaktivitetsförbudet har främst aktualiserats i fråga om taxebeslut. Beslut om avgiftshöjningar tillåts alltså normalt inte få verkan för tiden före beslutsdagen (se t ex *RÅ 1928 ref 65, RÅ 1974 A 1635* och *RÅ 1980 Ab 17*). Principen förbjuder även beslut som innebär att en förmån återkallas med retroaktiv verkan. Som exempel härpå kan anges *RÅ 1973 ref 83*, som avsåg upphävande av ett beslut om snöröjningsbidrag. Av *RÅ 1976 ref 49* framgår vidare att kommunfullmäktige inte med tillbakaverkande effekt fick ändra tidigare bestämda villkor för anslutning till en vattenanläggning.

En särskild frågeställning kom att belysas i *RÅ 1987 ref 42*, som avsåg ett beslut om försämring av det kommunala bostadstillägget till pensionärer. Beslutet, som hade upphävts av kammarrätten p g a ett förfarandefel, kom att rättas av kommunen, varvid fråga uppkom om beslutet kunde börja tillämpas från den tid när det upphävda beslutet var avsett att börja tillämpas. Avsteget från retroaktivitetsprincipen godtogs, eftersom de berörda bidragsmottagarna tidigt hade fått kännedom om de nya reglerna.[212]

Vidare kan noteras, att i *RÅ 1991 ref 64* ansågs fullmäktiges beslut att under år 1988 återbetala överskottet för verksamhetsåret 1987 till kommunmedlemmarna som en retroaktiv sänkning av skattesatsen.[213] RegR hänvisade till kammarrättens uppfattning, att efter budgetårets ingång kunde den fastställda skattesatsen ej ändras (KomL 8:5). Fullmäktiges beslut hade emellertid, tillade RegR, "formellt sett inte detta innehåll", utan det hade framställts som en återbetalning till kommunmedlemmarna. Även med denna tolkning ansågs emellertid beslutet överskrida kompetensen såtillvida, att bidrag till enskilda inte kan utbetalas utan författningsstöd (se ovan 2.5.3.4).

[210] Se prop 1990/91:117 s 150.
[211] Se Bohlin s 112 f, jfr Paulsson m fl s 70.
[212] Betr detta rättsfall se även Bohlin s 112.
[213] Se Paulsson m fl s 69 f och s 283 samt Lindquist s 59 ff.

2.5.5 Kompetensutvidgande lagar[214]

I KomL 2:4 erinras om att "på vissa områden" finns särskilda föreskrifter om kommunala befogenheter och skyldigheter. Härmed förstås den specialreglerade kompetensen, d v s de olika specialförfattningar avseende t ex socialtjänst, sjukvård, miljövård, planläggning och byggande, enligt vilka kommunen får ett antal befogenheter, men också åläggs att ombesörja olika uppgifter (jfr ovan 2.3). Vid sidan härom finns ett antal kompetensutvidgande lagar – s k "smålagar" – som tillerkänner kommunen särskilda befogenheter inom olika verksamhetsområden. Frågan om att skriva in "smålagarna" i KomL aktualiserades vid tillkomsten av 1991 års KomL, men av olika skäl kom regleringen i KomL endast att omfatta rätten att lämna kommunalt partistöd och att anställa politiska sekreterare (se KomL 2:9-10, 4:30-32).[215] Det kan noteras, att JO granskade innebörden av begreppet partistöd i *JO 1994/95 s 468* (se även ovan 2.2.2).

Med övriga "smålagar" åsyftas bl a lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet och lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Dessa lagar har tillkommit successivt, när de gränser för kompetensen som har kommit att dras upp i kommunallagarna och rättspraxis i vissa avseenden framstått som alltför snäva. Sålunda kunde t ex principen om förbud mot att lämna understöd åt enskilda eller likställighetsprincipen anses hämma vidtagandet av erforderliga åtgärder med avseende på bostadsförsörjningen.[216] I t ex *RÅ 1973 ref 25* bedömdes det vara godtagbart att kommunen hade gett förtur i tomtkön åt en inflyttad statstjänsteman för att underlätta etablering av statlig verksamhet i kommunen.

Ytterligare några rättsfall kan få illustrera hur de s k smålagarna har utvidgat den kommunala kompetensen. I *RÅ 1971 C 284* gavs kommunen rätt att teckna aktier i ett liftbolag, som hade betydelse för turistnäringen på orten. På motsvarande sätt godtogs i *RÅ 1988 Ab 581* att kommunen understödde ett stadskonferenshotell, som enligt klaganden icke utgjorde något sedvanligt turisthotell, men icke desto mindre ansågs det utgöra ett "led i strävanden att främja turistnäringen" (se även *RÅ 1980 Ab 437*). Däremot bedömdes i *RÅ 1970 ref 13*, att ett s k barnparadis – Dennisland – inte var någon godtagbar "turistanläggning", varför ett kommunalt engangemang ansågs utgöra ett kompetens-

[214] Härom i allmänhet se Bohlin s 78, 114-128, Strömberg s 35 ff och Paulsson m fl s 70 f och s 103 f. Se även t ex prop 1968:44 och SOU 1967:50 (turistväsendet), prop 1962:191 och SOU 1962:21 (utl studerande) samt prop 1970:153 och DsIn 1970:40 (sysselsättningshandikappade).

[215] Se prop 1990/91:117 s 36 och s 142-145 samt även Strömberg s 36.

[216] Se Lindquist s 142 ff. Betr den nya lagens innebörd se även ovan 2.3.1.

överskridande. Det kan noteras, att Bramstång har kritiserat lagens utformning och den rättspraxis som utvecklats i anledning av lagen.[217]

Slutligen kan kort beröras, att genom lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd har den kommunala kompetensen ytterligare utvidgats inom detta område. För biståndsrätt erfordras inte längre att en "katastrof" har inträffat, utan en "nödsituation" anses vara tillfyllest.[218] Förslag har framförts om att utvidga kommunens kompetens dels inom området för den kommunala uppdragsverksamheten, dels avseende kommunal tjänsteexport,[219] beträffande vilket verksamhetsområde lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport redan nu möjliggör för kommuner att medverka vid export genom att tillhandahålla "kommunala tjänster."[220]

2.6 Kommunalt engagemang i näringslivet[221]

Mellan den kommunala sektorn och vad som brukar betecknas det "egentliga näringslivet" finns inte någon distinkt gräns, vilket innebär, att det ofta är vanskligt att uttala sig om tillåtligheten av ett visst kommunalt engagemang. Detta förhållande bör självfallet beaktas vid överväganden om åtgärder mot domstols- och lagtrots (se nedan 8.1). Kommunens engagemang i näringslivsfrågor kan ta sig allehanda uttryck: Kommunen kan bedriva näringsverksamhet i *egen regi* eller genom ett *kommunalt bolag*. I den mån en viss verksamhet bedrivs i kommunal regi genom s k kommunala affärsverk, skall de kommunalrättsliga principerna om självkostnad etc iakttas (se t ex *RÅ 1910 ref 160, RÅ 1958 ref 7*). Dessa principer gäller däremot inte – åtminstone inte direkt – om ett från kommunen fristående subjekt ombesörjer verksamheten.[222] Kommunen kan också besluta att *understödja* kommunens näringsliv, antingen genom generella åtgärder eller genom åtgärder som riktas mot en

[217] Se Bramstång, FT 1971 s 215 ff och 294 ff samt 1978 s 82 ff och s 140 ff.

[218] Se prop 1993/94:189 s 8 ff. Se även Bohlin s 115 f och SOU 1974:86 s 17 f och s 33 ff betr tidigare ordning.

[219] Se Riberdahl FT 1994 s 160 ff. Se även SOU 1992:128 s 17 ff, SOU 1993:77 s 72 ff och s 79 ff och Ds 1995:13 s 32 ff.

[220] Se Bohlin s 124 f.

[221] Härom se i allmänhet Bohlin s 89-94, Marcusson s 111 ff, Paulsson m fl s 60 ff, 116 f, Lindquist s 225-259, Strömberg s 32 f, Riberdahl FT 1994 s 153-169, SOU 1965:40 och SOU 1982:13.

[222] Se prop 1993/94:188 s 82 (självkostnadprincipen). Betr konsekvenserna i allmänhet se ovan 2.4.

särskild näringsidkare. Att avgöra om en viss åtgärd är en tillåten "generell" åtgärd eller en otillåten "individuell" åtgärd är ofta en vansklig uppgift.

Frågan om kommunalt engagemang i näringslivet är, som Riberdahl anför, "ständigt aktuell och samtidigt kontroversiell."[223] En rikhaltig praxis visar att frågan om vad som är tillåtet i detta avseende ofta har varit föremål för prövning. Utgångspunkten för vad som kan tillåtas är det s k allmänintresset, som numera kommer till uttryck i KomL 2:1, och som anger ramarna för kommunens kompetens. Innebörden av "allmänintresset" har tidigare redovisats i samband med presentationen av den kommunala kompetensen i allmänhet (se ovan 2.5). Frågan om tillåtligheten av kommunal verksamhet utanför kommunens regi har också behandlats, varvid framställningen dock koncentrerades till kraven på att kommunen själv skulle ombesörja verksamheten (se ovan 2.4).

I kommunen finns ofta en önskan att ingripa i det lokala näringslivet med olika stödinsatser. Generellt inriktade åtgärder, som stöder kommunens näringsliv i allmänhet, har sedan länge godtagits, medan individuellt inriktade åtgärder ofta bedömts som otillåtna. För flertalet sådana åtgärder finns ofta, som nedan kommer att visas, en önskan från kommunens sida att värna om de rent kommunala intressena, t ex sysselsättningen på orten, men som kan komma att kollidera med riksintressen beträffande sysselsättningspolitik (se ovan 1.1.1) eller med t ex kravet på likabehandling enligt KomL 2:2 (se ovan 2.5.4.1).

Kommunal verksamhet genom bolag är ingen ny företeelse, utan förekom redan på 1800-talet genom att kommuner t ex tecknade aktier i järnvägsföretag. Frågan om lagligheten i en sådan åtgärd prövades redan i *RÅ 1910 ref 103.* Med "allmänintresset" som utgångspunkt har godtagits att kommunen tillhandahåller s k allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens medlemmar. Exempel på typisk sådan verksamhet är kommunikationer (*RÅ 1973 A 327*, taxor i kommunal kollektivtrafik, och *RÅ 1981 2:46* färjetrafik), friluftsliv (*RÅ 1966 ref 43*, inköp av större jordegendom), elförsörjning (*RÅ 1987 ref 52*, kommunalt bolag fick ej kringå självkostnadsprincipen) och renhållning (*RÅ 1982 Ab 210*, köp av samtliga aktier i ett renhållningsåkeri). Under senare år har tillkommit sådana verksamheter som t ex hotell och restaurangrörelse (*RÅ 1973 ref 72*, övertagande av hotell, vari kommunen hade ekonomiskt intresse), fritidsaktiviteter (*RÅ 1970 C 85*, uppförande av idrottshall) och bostadsförsörjning (*RÅ 1981 2:52*, anslag till hyresgästförening, *RÅ 1981 Ab 86* och *RÅ 1982 Ab 251*, täckande av förlust/merkostnader hos kommunalt bostadsföretag).[224]

[223] Se Riberdahl, FT 1994 s 153.

[224] Se Lindquist s 226 ff, Riberdahl, FT 1994 s 153 ff och SOU 1991:104 s 225 ff.

Verksamhet av ovan angivet slag brukar betecknas som "sedvanlig kommunal affärsverksamhet". En sedan länge etablerad uppfattning är, att dessa intressen bäst tillgodoses genom kommunal drift, eftersom denna inte belastas av något enskilt vinstintresse.[225] På senare tid har det emellertid blivit allt vanligare att på olika sätt "privatisera" kommunal verksamhet, och termen "privatisering" används, som Marcusson påpekar, för flera skilda företeelser. Den kan ta sig uttryck i "avkommunalisering", som innebär att verksamheten helt överlämnas till subjekt utanför kommunens regi, varvid frågan om tillåtligheten av överlåtelsen kan aktualiseras (se ovan 2.4.). "Privatisering" kan också innefatta bidragsgivning, bolagsbildning eller entreprenadverksamhet.[226] Senare tids "privatisering" – såväl den som består i att kommunen avhänder sig tidigare kommunal verksamhet, som den att kommunen engagerar sig i näringslivet – har ofta ekonomiska motiv: Verksamheten skall på olika sätt effektiviseras och resurserna skall utnyttjas bättre.[227]

Vid sidan om den acceptabla – "sedvanliga verksamheten" – förekommer kommunalt engagemang i det "egentliga näringslivet", som av tradition är förbehållet det privata näringslivet. Inom detta område har kommunen inte ansetts få engagera sig annat än under mycket speciella betingelser.[228] Kommunal verksamhet inom det "egentliga näringslivets" område brukar ses med oblida ögon, inte minst med tanke på den uppenbara konflikt som föreligger mellan å ena sidan KomL:s krav på förbud mot s k spekulativa företag och på upprätthållande av självkostnadsprincipen (se ovan 2.5.4.2), och, å andra sidan, krav på "en effektiv konkurrens" (KonkL 1 §).[229] Ett företag – d v s även ett kommunalt sådant – som t ex missbrukar sin dominerande ställning kan tvingas att erlägga en konkurrensskadeavgift (se nedan 5.1.1.1). En kommun som agerar på en konkurrensutsatt marknad och erbjuder tjänster, som ofta är skattefinansierade, borde egentligen ta ut ett marknadsmässigt pris, men detta kan, som Bohlin ingående har utrett, alltså vara kommunalrättsligt otillåtet.[230]

Det förekommer också att kommuner ger sig in på vad som torde kunna betecknas mer vidlyftiga åtgärder och där intresset är att inom det "egentliga näringslivets" område – mer eller mindre uttalat – åstadkomma ekonomisk vinst, trots förbudet enligt KomL 2:7 mot s k spekulativ verksamhet. I sådana fall har kommunerna ej sällan uppvisat ett stort engagemang och försökt kringgå

[225] Se SOU 1947:53 s 76.

[226] Se Marcusson s 136 ff och även SOU 1993:90 s 185 ff. Betr entreprenader se särskilt SOU 1991:104 s 87 ff, 111-151 och s 201 ff samt SOU 1991:26.

[227] Jfr t ex prop 1990/91:117 s 9, SOU 1993:90 s 204 ff och s 218 ff, Marcusson s 136 ff och Strömberg s 19. Se även ovan 1.1.

[228] Se SOU 1991:104 s 113 ff och s 239 ff, Lindquist s 229 ff och Riberdahl, FT 1994 s 155.

[229] Se Sundbom m fl, främst s 13 f, 23 ff, 34 ff.

[230] Se Bohlin, FT 1986 s 81 och s 88, Riberdahl, FT 1994 s 163 ff och Sundbom m fl s 33 f.

såväl domar, där de kommunala besluten upphävts såsom varande icke kompetensenliga, som verkställighetsförbud. Ett exempel härpå är *RÅ 1980 2:54*, där kommunfullmäktige hade beslutat att avtal skulle slutas med ett privat bolag om uppförande av ett industrihotell och att inköpa mark för ändamålet. De sammanlagda åtagandena uppgick till drygt 7 miljoner kronor. Besvär anfördes över beslutet, varvid RegR förordnade om verkställighetsförbud.

Kort tid därefter fattade kommunfullmäktige ett nytt beslut med likartat innehåll. I anledning härav utfärdade RegR ett nytt verkställighetsförbud. Vid sin prövning fastslog RegR – *RÅ 1981 Ab 217* – att besluten huvudsakligen syftat till att tillgodose ett visst företags behov av lokaler och att det inte kunde antas få "nämnvärd betydelse" för att motverka arbetslösheten. Sålunda ansågs stödet inte utgöra någon angelägenhet för kommunen.[231] Ett snarlikt fall där kommunen också uppvisade ett stort engangemang, fast avseende ett kommunalt bolag, är *KRNS 9605-1983*, som åtföljdes av *KRNS 4856-1985, 7511-1985, 7524-1985*. Kommunen hade på olika sätt beslutat att i avsevärd omfattning understödja bolaget, som hade till uppgift att lämna stöd åt och utveckla kommunens näringsliv (se även nedan 4.3.1).

Det s k Dala Djupgas projektet torde också vara att hänföra till denna kategori av rättsfall. I *KRSU 4853-1985* underkände kammarrätten att kommunen tecknade units och aktier motsvarande ett belopp om 1,3 miljoner kronor i ett bolag som skulle provborra efter djupgas i Siljan. Ett kommunalt engagemang i produktionen och distributionen av energi accepteras i regel, men "risknivån" i det aktuella projektet uppskattades vara "fundamentalt högre än i vanliga gas- och oljeprojekteringsprojekt". Med hänsyn därtill ansågs det inte vara en "kommunal angelägenhet" att engagera sig på sätt som skett. Kammarrätten pekade även på det förhållandet, att kommunen – för den händelse att projektet skulle lyckas – inte hade blivit tillförsäkrad någon gynnsammare ställning beträffande framtida gasleveranser än sådana kommuner som hade ställt sig utanför projektet. Det bör tilläggas, att två kammarrättsledamöter var av skiljaktig mening och lämnade besvären utan bifall.[232]

Det är emellertid inte någon ny företeelse att kommuner engagerar sig i vidlyftiga företag, vilket visas inte minst genom det av Halvar Sundberg kritiserade s k Arvidsjaurs-fallet (*RÅ 1961 ref 46* och *RÅ 1963 I 129*) avseende ett omfattande kreditengagemang i ett hotell. Sådant engagemang synes emellertid ha blivit mer frekvent, måhända särskilt under det "gyllene" 1980-talet, varvid frågan om behovet av åtgärder mot denna – ofta flagranta – form av "domstolstrots" kom att initieras (se ovan 1.4). Många av de fall som ovan

[231] Se även ovan 1.4.1 där en detaljerad redogörelse lämnas för detta fall av domstolstrots.
[232] Se SOU 1989:64 Bil s 167 (domen vann laga kraft den 22 maj 1987).

redovisats och som kommer att redovisas i det följande kan emellertid också uppfattas som en form av "lagtrots". Likväl ställer jag mig – på samma sätt som tidigare anförts – skeptisk till att rent generellt karakterisera sådana kompetensöverskridande beslut som "lagtrots". Skärpta sanktioner skulle sannolikt hämma utvecklingen på ett icke önskvärt sätt. Däremot framstår det som angeläget att tillskapa medel för att garantera respekten dels för inhibitionsbeslut, dels för RegR:s kassationsbeslut (jfr ovan 1.4.1.1). De skärpta regler som övervägs framstår m a o som välbehövliga, även om innehållet i desamma kan diskuteras (se nedan 6.3).

2.6.1 Sedvanlig kommunal affärsverksamhet

Kommunernas befogenheter inom området för den sedvanliga kommunala affärsverksamheten regleras numera i KomL 2:7, vari stadgas, att kommuner får driva näringsverksamhet, "om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna" (se ovan 2.5.3.3). Häri uttrycks alltså ett förbud mot s k spekulativ verksamhet. Kodifieringen är inte avsedd att utgöra någon förändring i tidigare praxis.[233] Att utifrån själva verksamheten avgöra vad som är tillåten "sedvanlig kommunal affärsverksamhet" eller otillåten kommunal verksamhet inom det "egentliga näringslivets" område är ofta inte lätt. Svårigheterna kan lämpligen illustreras genom ett antal rättsfall, vilka möjligen kan uppfattas som uttryck för ett engagemang i "yttermarkerna av den kommunala kompetensen".[234]

Det har godkänts att en kommun inrättade en deklarationsbyrå och mot en mycket låg ersättning erbjöd hjälp med deklarationer av enklare natur (*RÅ 1975 ref 19*). Flera klaganden anförde att kommunen härigenom kom att ge en "subventionerad service" i konkurrens med flera privata näringsidkare, vilket inte hade tillåtits i ett tidigare rättsfall (*RÅ 1952 ref 36*). RegR erinrade emellertid om det förhållandet, att upprättande av självdeklaration var undantagen från den allmänna rättshjälpen. Sålunda kunde uppgiften inte anses ankomma på någon annan, utan den fick anses utgöra en kommunal angelägenhet.[235] Att kommunen inrättar och bedriver trafikskolor i konkurrens med landets privata trafikskolor har också godtagits som kompetensenligt (se t ex *RÅ 1965 ref 43* och *RÅ 1968 K 1770*). I det senare fallet angav RegR, att behovet av körkortet framstod som starkt i dagens samhälle. Anses verksamheten falla inom ramen för den kommunala kompetensen, är kommunen oförhindrad att finansiera densamma genom skattemedel (se *RÅ 1979 Ab 54*).[236]

[233] Se prop 1990/91:117 s 33 f och s 151 ff.
[234] Jfr Riberdahl, FT 1985 s 150.
[235] Se Lindquist s 70 f och även Sundbom m fl om underprissättning s 29 f.
[236] Se a a s 209 f samt även s 249.

Med hänsyn till att ovan redovisad verksamhet har kvalificerats som kompetensenlig kan det måhända framstå som lite överraskande, att landstinget inte tilläts att vid ett sjukhus tillhandahålla likkistor till självkostnadspris (se *RÅ 1993 ref 25*). Det ansågs emellertid falla utanför allmänintresset att ett landsting uppträdde som "en slags begravningsentreprenör". Att ett kommunalt engagemang inte tilläts inom dataområdet, kanske kan tyckas mer förklarligt (se *KRNS 4377-1985*),[237] trots att verksamheten i första hand skulle inriktas på att tillhandahålla produkter och tjänster åt bl a skolor och utbildningsarrangörer inom kommunen. Kammarrätten anförde, att garantier saknades för att verksamheten inte skulle avse även organisationer utanför kommunen. Bolaget skulle, förklarade kammarrätten vidare, bedrivas "kommersiellt" och skulle komma att konkurrera med andra företag inom branschen. Man vågar anta, att praxis kan komma att förändras, när datorerna får en så fast förankring i samhället – och inte minst i skolverksamheten – som körkortet uppenbarligen redan anses ha (jfr resonemanget i *RÅ 1968 K 1770* ovan). Det tycks finnas en, som Riberdahl betecknar saken, betydande "gråzon".[238]

Den kommunalrättsliga grundprincipen om förbud mot s k spekulativa företag kommer alltså till uttryck i KomL 2:7. Häri ligger den främsta skillnaden gentemot det privata näringslivet, vars främsta syfte torde vara att generera vinst. Som ovan framgått uppställs inget "absolut vinstförbud", men vinstintresset får inte utgöra huvudsyftet bakom verksamheten.[239] Till belysning av frågan om vad som skall förstås med "vinstsyfte" och "spekulativa företag" kan pekas på *RÅ 1965 ref 17*, vari prövades förhållandet, att kommunen hade beslutat att bilda en stiftelse med huvudsakligt syfte att driva vinstgivande kioskhandel, om än i det vällovliga syftet att bereda arbete åt partiellt arbetsföra personer. Beslutet upphävdes av RegR, eftersom det ansågs överskrida den kommunala kompetensen. Som en jämförelse kan anföras *RÅ 1953 I 107*, där det godtogs att en kioskrörelse i en busstation, som var inrymd i kommunens fastighet, skulle drivas i kommunal regi när hyreskontraktet beträffande busstationen löpte ut.

Inom ramen för en tillåten kommunal verksamhet brukar accepteras att kommunen även engagerar sig i annan verksamhet, som alltså normalt anses falla utanför kommunens kompetens. Därvid förutsätts dock vanligen att verksamheten bedrivs i liten omfattning och har ett samband med den befintliga och accepterade verksamheten. Ett rättsfall avseende tvätteriverksamhet, vilken sedan länge erkänts som en kommunal angelägenhet, vad avser kommunens

[237] *RegR 1759-1985*, ej pt.
[238] Se Riberdahl, FT 1985 s 150.
[239] Se Paulsson m fl s 118 och Bohlin s 89 f. Se även ovan 2.5.3.3.

eget s k tvättbehov (se *RÅ 1941 S 474* och *RÅ 1950 ref 22*),[240] kan tas till illustration. I *RÅ 1993 ref 12* hade en tillfällig överkapacitet uppkommit för ett landstingsägt tvätteri, varvid avtal hade slutits med ett privat bolag om tvättning. Beslutet överklagades under förevändning att det utgjorde ett intrång i den privata tvätterinäringen. Kammarrätten slog fast, att verksamheten "till helt övervägande del" var inriktad på att tillgodose det egna tvättbehovet och att tvätteriverksamheten sedan länge var en för landstinget erkänd angelägenhet. I beaktande härav ansågs det "naturligt" att landstinget under en övergångsperiod och till undvikande av kapitalförstöring utnyttjade sin överkapacitet och konkurrerade på den allmänna marknaden. RegR gjorde ingen ändring i kammarrättens beslut.

Ett annat rättsfall av intresse i detta sammanhang är *RÅ 1992 ref 61*, där en brand- och civilförsvarsnämnd hade beslutat att bedriva konsultverksamhet i form av rådgivning, riskanalys m m. Verksamheten ifråga betecknades som en form av "överservice". Det bör klargöras, att kommunen enligt RTL har det övergripande ansvaret för förebyggande åtgärder och för ingripanden vid olyckshändelser. RegR fann att konsultverksamheten hade en "naturlig anknytning" till den ordinarie verksamheten enligt RTL. Beslutet godkändes med hänsyn till att verksamheten skulle ha en "begränsad omfattning" och inte var avsedd att ge vinst.

Dessa båda rättsfall ger, som Bohlin anför, klart belägg för att kommunala "intrång" på det "egentliga näringslivets" område allmänt sett är otillåtna, men alltså kan tillåtas i undantagsfall.[241] Lindquist påtalar, att när besvärsinstanserna hänvisar till "naturligt samband" eller "naturlig anknytning" har de åsyftat ett "kvalificerat samband där den omtvistade verksamheten framstått som särskilt näraliggande och där en precis och konsekvent gränsdragning mellan kommun och enskilt näringsliv skulle te sig opraktisk eller verklighetsfrämmande." Denna sambandsregel, tillägger Lindquist, får betraktas som "ett slags avrundningsregel".[242]

Ett ytterligare exempel på denna gränsdragningsproblematik är *RÅ 1980 Ab 497*, där kommunen hade beslutat tilldela en Folkets hus-förening 80.000 kronor för att bidra till att täcka en förlust i föreningens bageri- och konditorirörelse, vilken normalt var vinstgivande. Kommunen försvarade sitt engagemang med att rörelsen inte var någon fristående affärsrörelse, utan en "integrerad del" av Folkhets-hus föreningens verksamhet. Som ovan framgått, accepteras bl a folkbildning och kultur som kommunala angelägenheter (se ovan 2.5.2). RegR slog fast, att rörelsen, som bedrevs enligt affärsmässiga grunder och med ett

[240] Se Lindquist s 157 ff. Betr underprissättning i sådan verksamhet se Sundbom m fl s 50 ff.
[241] Se Bohlin s 90.
[242] Se Lindquist s 248.

vinstintresse, inte hade sådan anknytning till föreningens allmännyttiga verksamhet att det var en kommunal angelägenhet att bidra till täckandet av ett underskott. RegR noterade även, att under verksamhetsåret hade i samhället förekommit flera andra privatägda bagerier och konditorier (se även *KRNJ 2453-1985* och *KRSU 2974-1986*,[243] där situationen var snarlik).

Man kan spekulera över skälet till att det inte ansågs föreligga ett "kvalificerat samband" mellan Folkets-hus föreningens primära verksamhet, vilken alltså kommunen utan tvekan skulle kunna understödja, och den omtvistade verksamheten. Lindquist gör den bedömningen, i vilken jag instämmer, att konkurrenssituationen och den affärsmässiga driften hade avgörande betydelse för utgången i målet. Utgången skulle m a o förmodligen ha blivit en annan, om rörelsen istället hade haft karaktären av ett "rent servicetillbehör".[244] Särskilt intressant – och än mer svårbedömt vad avser gränsen mellan tillåten och otillåten "blandad" verksamhet – blir det om man jämför förevarande rättsfall med *RÅ 1980 Ab 53*, där den primära och oomtvisat kompetetensenliga verksamheten bestod i att understödja kulturell verksamhet. Den sekundära verksamheten avsåg övertagande av driften av en restaurangrörelse i en fastighet, som hade förvärvats för att tillgodose de kulturella ändamålen. Rörelsen skulle bedrivas på kommersiell basis och skulle tillika utgöra en "ej ... oväsentlig del av bolagets verksamhet", vilket emellertid *inte* ansågs föranleda att stödet till lokalanskaffningen föll utanför den kommunala kompetensen.[245]

Riberdahl, som har granskat *RÅ 1980 Ab 53* ur perspektivet i vad mån s k frivillig kommunal verksamhet kan överlåtas till ett enskilt organ, pekar på den skillnad som föreligger kompetensrättsligt sett beroende av om verksamheten är "kommersiellt grundad (näringslivet)" eller "ideellt grundad (föreningslivet)". Bolaget ifråga syntes enligt Riberdahl "övervägande arbeta på ideell basis".[246] Det må, som Riberdahl anför, finnas en "skiljelinje",[247] men den synes ofta vara "hårfin". De anförda rättsfallen torde under alla omständigheter utgöra en utmärkt illustration av de svårigheter som möter om man *i förväg*, d v s innan RegR slutgiltigt har avgjort saken, ska bedöma vad som faller innanför eller utanför den kommunala kompetensen. Anmärkningen skall relateras till eventuella förslag om att införa regler om ansvar för "lagtrots".

[243] Se SOU 1989:64 Bil s 57 ff. *RegR 33-1087*, ej pt.

[244] Se Lindquist s 250.

[245] RegR var däremot tveksam till utformningen av stödet, men godtog det trots allt, se Lindquist s 92 ff.

[246] Se Riberdahl, FT 1985 s 151 f.

[247] Se a a s 170.

Enligt KomL 2:7 skall den kommunala affärsverksamheten vara geografiskt avgränsad. Den skall – åtminstone primärt – avse kommunens medlemmar. Förevarande krav anknyter till den ovan berörda lokaliseringsprincipen (KomL 2:1). Begränsningen är emellertid, som ovan framgått, relativ och kommunen kan tillåtas såväl att engagera sig utanför den egna kommunens gränser som att inom dessa gränser betjäna andra än kommunmedlemmarna (se ovan 2.5.3.1). Att tillhandahålla hotell eller hamnar för sjöfart tillgodoser primärt inte kommunens egna medlemmar, men det finns många exempel på att sådant kommunalt engagemang har godtagits (se t ex *RÅ 1988 not 581,* vad avser hotell, och *RÅ 1986 not 865*, vad avser hamn).[248] På motsvarande sätt kan engagemang i skidliftanläggningar tänkas primärt gynna andra än kommunens egna medlemmar, men detta har ändå erkänts (se t ex *RÅ 1971 C 284 och 381).* Som ovan framgått finns särskilda kompetensutvidgande lagar om bl a turistväsendet (se ovan 2.5.5).

Slutligen kan anmärkas, att även om en åtgärd avser ett i sig godtagbart verksamhetsområde, kan det kommunala engagemanget komma att underkännas, om inte tillräckliga garantier finns för att verksamheten verkligen skall hållas inom de tillåtna ramarna. Belysande är härvid *KRNG 8537-1984*, där kommunen hade beslutat att göra ett aktieägartillskott om 14 miljoner kronor till ett kommunalägt bolag inom transportnäringen, men där bolagsordningen inte ansågs vara tillräckligt avgränsad. Beslutet upphävdes, eftersom det inte avsåg någon "kommunal angelägenhet".[249] En snarlik bedömning gjordes i *KRNG 5405-1984*, där främjandet av fartygstrafik över Malmö hamn ansågs falla inom kompetensen, men där verksamheten genom ett tillägg i bolagsordningen hade blivit alltför obestämd för att kunna godtas.[250] Exempel på andra rättsfall av intresse är *KRNG 4929-1984, KRNG 4239-1985* och *KRNS 7511-1985*, där garantierna inte heller sågs som tillräckliga, utan den kommunala kompetensen hade överskridits.[251]

2.6.2 Åtgärder som allmänt främjar näringslivet

Inom det område som brukar betecknas det "egentliga näringslivet" – och som av tradition anses förbehållet det enskilda näringslivet – får kommunen enligt KomL 2:8 1 st endast vidta åtgärder för att "allmänt främja näringslivet i kommunen". Exempel på vad som sedan länge anses tillåtet är att anordna lokaler för småindustri, hantverk ed (se t ex *RÅ 1966 ref 7, RÅ 1969 K 836, RÅ*

[248] Se Lindquist s 172-179 och även Riberdahl, FT 1994 s 156.
[249] Betr detta fall se SOU 1989:64, Bil s 96 ff.
[250] Se a a s 101 f.
[251] Se a a s 125 ff.

1973 A 127 och *RÅ 1982 Ab 111*), att iordningställa mark till näringslivet (se t ex *RÅ 1976 Ab 154* och *RÅ 1980 Ab 482*), att anordna olika typer av rådgivande verksamhet (se t ex *RÅ 1974 ref 33 och RÅ 1972 C 158*) eller att kommunen engagerar sig i utställningar, mässor och kampanjer (se t ex *RÅ 1969 C 113, RÅ 1972 C 255* och *RÅ 1978 Ab 486*).[252] Stöd för denna äldre praxis fanns redan i motivuttalandena till 1948 års kompetensreform, vari bl a framhölls sådant som att iordningställa industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m m.[253] Regleringen enligt KomL 2:8 var endast avsedd att utgöra en kodifiering av tidigare praxis.[254]

Det är, som Lindquist påtalar, inte så vanligt att rättspraxis "ger någon verklig föreställning om vad som anses innefattas *i allmänt näringsfrämjande åtgärder*."[255] Lindquist hänvisar i detta sammanhang bl a till *RÅ 1993 ref 35*, där kommunen hade anslagit 250.000 kronor för att sponsra en golftävling, som skulle hållas på en golfbana i kommunen. Kommunen försvarade beslutet med att det var ett bra sätt att marknadsföra kommunen för allmänt näringspolitiska ändamål och att kompetensområdet inom fritid etc var tämligen vidsträckt. RegR, som godkände beslutet, angav att stödet fick antas vara ägnat att leda till de effekter som eftersträvades, och att det inte visats stå i missförhållande till den förväntade nyttan, eller utgöra ett otillbörligt gynnande av någon enskild.

För att en åtgärd skall accepteras som "allmänt näringsfrämjande", förutsätts följaktligen, som Lindquist anför, "rimliga proportioner" mellan kommunens bidrag och det förväntade resultatet.[256] Jämföras kan t ex med *KRNJ 594-1985*, där ett bidrag om 300.000 kronor till arrangörerna för ett "Fredsreseprojekt" inte ansågs stå i rimlig proportion till den allmänna nyttan för kommunens näringsliv och därför upphävdes. Hänvisas kan även till *RÅ 1984 2:25*, där kommunen hade uppdragit åt ett kommunalt bolag, som uppförde och förvaltade lokaler för småindustri – d v s en i och för sig accepterad verksamhet – att handlägga frågor om allmänt näringsfrämjande åtgärder som föll "inom ramen för den kommunala kompetensen." Avsikten var att åstadkomma snabbare och "smidigare" former för handläggning. De uppkommande kompetensfrågorna fick, påtalade RegR, antas bli "svårbedömbara" och risken för kompetensöverskridanden bedömdes som påtaglig med hänsyn till att det var bolaget som i första hand skulle ta ställning till dessa frågor. Beslutet blev därför upphävt.

[252] Se Linquist s 86 ff och s 232 ff och även Bohlin s 92 f.
[253] Se SOU 1947:53 s 80, jfr Lindquist s 232 ff och Riberdahl, FT 1994 s 157.
[254] Se 1990/91:KU38 s 23.
[255] Se Lindquist s 233.
[256] Se a a s 233 f.

Ett kommunalt beslut om att tillskjuta medel för deltagande i en västsvensk EG-representation i Bryssel bedömdes som kompetensenligt i *RÅ 1994 ref 23.* Utgången i målet skall möjligen tolkas på så sätt att bidraget (inom intervallet 44.200 - 71.300 kronor) uppfattades som "rimligt" i förhållandet till det väntade resultatet. Kammarrätten, vars dom fastställdes av RegR, hänvisade till att den ifrågavarande verksamheten "så gott som helt var inriktad på att främja näringslivet i regionen", varför den således inte kunde sägas vara en "exklusiv angelägenhet för staten" (se även ovan 2.5.3.2).

Ovan anfört rättsfall – *RÅ 1993 ref 35* – är intressant även ur en annan aspekt. RegR angav särskilt, att det ifrågavarande stödet inte fick anses utgöra ett otillbörligt gynnade av någon enskild; likställighetsprincipen skall som ovan anförts beaktas (se ovan 2.5.4.1). I *RÅ 1993 ref 93* underkändes det kommunala engagemanget just på den grunden, ehuru engagemanget i sig bedömdes som kompetensenligt. Saken rörde ett bidrag i form av ett ränte- och amorteringsfritt lån på två miljoner kronor samt driftsbidrag om 500.000 kronor under tre år till företagshälsovård, och var avsett att underlätta etablering av nya företag i kommunen. Det kan dock tilläggas, att RegR synes ha bedömt bidraget som ett "gränsfall". RegR hänvisade till olika motivuttalanden om att det fick anses falla inom kompetensen att medverka i extern företagshälsovård. En bedömning som riksdagen fick anses ha godtagit, även om den, som RegR anmärkte, syntes vara "närmast ... av rättslig karaktär."[257]

Avslutningsvis kan nämnas, att området för den allmänna kreditförsörjningen normalt inte accepteras som en kommunal angelägenhet. Lindquist anmärker att en god lokal och regional kreditförsörjning "otvivelaktigt i viss mån kan beskrivas som en verksamhet som allmänt främjar det lokala och regionala näringslivet", och hänvisar till *RÅ 1983 2:56*, där RegR fann anledning att upphäva det klandrade beslutet:[258]

> Ett landsting hade beslutat att bilda ett utvecklingsbolag i syfte att bl a bedriva penningrörelse samt att äga och förvalta egendom. Inför RegR uppgav landstinget, att riksdagen beslutat om inrättande av regionala utvecklingsfonder (prop 1977/78:40, NU 1977/78:34).
>
> RegR fann emellertid att riksdagens beslut inte kunde medföra någon förändring i landstingens kompetens utan endast medgav en medverkan i en sådan fonds "allmänt näringsfrämjande verksamhet". RegR fann vidare, att den i bolagsordningen angivna verksamheten inte var begränsad till att handha sådana uppgifter som var en kommunal angelägenhet, varför beslutet inte var kompetensenligt.

[257] Se SOU 1983:32 s 190 f, jfr prop 1984/85:89 s 22 f och s 30 samt SoU 1984/85:13 s 11. Betr de konkurrensrättsliga aspekterna se Sundbom m fl s 40 ff.

[258] Se Lindquist s 234.

Lindquist sammanfattar i anledning av detta avgörande, att det ger besked om att landsting och kommuner "inte själva eller tillsammans med utvecklingsfonderna har någon befogenhet att försörja det regionala näringslivet med kapital."[259]

Som exempel på andra, icke kompetensenliga beslut, inom området för den allmänna kreditförsörjningen kan anges *RÅ 1985 2:45*, där landstinget hade beslutat att understödja ett utvecklingsbolag och *RÅ 1989 ref 117*, där landstinget hade beslutat att teckna aktier i ett kommunalt servicebolag avseende administrativ och finansiell service. Beslutet påstods enligt klaganden utgöra ett kringgående av KomL:s krav på säkerhet vid placering (se nedan 2.8). RegR konkluderade, att den i bolagsordningen angivna verksamheten inte var begränsad till någon kommunal angelägenhet, utan tvärtom gavs utrymme för att bolagets verksamhet kunde komma att omfatta renodlad handel med värdepapper. Regeringsråden Sjöberg och von Bahr var dock av skiljaktig mening och slöt sig till att tillräckliga garantier fanns för att bolaget vid utövandet av sin verksamhet inte skulle överskrida gränserna för den kommunala kompetensen.

2.6.3 Individuellt riktade stödåtgärder

Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare är i princip otillåtet, även om "synnerliga skäl" kan få motivera undantag (KomL 2:8 2 st). Kommunen kan, som ovan visats, tillåtas att t ex ställa i ordning lokaler för ortens näringsliv, om stödet har en generell utformning. Anses stödet istället vara individuellt avpassat, utgör det däremot i regel ett kompetensöverskridande. Sålunda godtogs inte i det ovan redovisade *RÅ 1981 Ab 217* att kommunen uppförde ett industrihotell i "huvudsakligt syfte" att tillgodose ett visst industribolags behov av ändamålsenliga lokaler. Det finns många rättsfall som berör dessa spörsmål (se t ex *RÅ 1952 I 271, RÅ 1966 I 15, RÅ 1970 C 108, RÅ 1973 A 306, RÅ 1975 ref 23* och även *KRNS 4317-1982, KRNJ 44-1983, KRSU 3519-1983* och *KRNG 7334-1984*).[260]

Gränsen mellan vad som anses vara en "generell" respektive en "individuell" stödåtgärd är inte sällan oklar. Att tillhandahålla byggklar industrimark betecknas, som ovan omnämnts, som en "generell" åtgärd. Inget tycks emellertid hindra att – såsom skedde i t ex *RÅ 1976 Ab 154* – kommunen anpassar sina åtgärder efter ett visst bolags individuella behov. Kommunens stödåtgärd blev

[259] Se a a s 235.

[260] Betr kammarrättsavgörandena se SOU 1989:64 Bil s 186 ff och s 198 ff.

således inte bedömd som en otillåten individuell åtgärd genom den individuella anpassningen. I *KRNG 4423-1982/4533-1982*,[261] där kommunen hade beslutat att teckna borgen för ett lån på drygt 10 miljoner kronor för att ställa i ordning industrilokaler, bedömdes förbindelsen däremot som ett stöd till ett enstaka industriföretag, trots kommunens försäkran om att "ytterligare minst ett företag" skulle få hyra lokaler i fastigheten ifråga.

Från huvudregeln får undantag göras om "*synnerliga skäl*" föreligger (KomL 2:8 2 st). I lagmotiven gavs som exempel bl a att en viss verksamhet, som i och för sig inte är godtagbar, har sådan anknytning till en redan befintlig kommunal verksamhet att den ändå bör tillåtas (se även ovan 2.6.1). Ett ytterligare exempel härpå är att det privata näringslivet inte förmår garantera en rimlig service åt befolkningen, varvid stöd i olika former till bensinstationer, livsmedelsaffärer etc kan godtas.[262] Det finns ett flertal exempel på rättsfall där sådana kommunala stödåtgärder har accepterats. Sålunda godkändes t ex i *RÅ 1984 Ab 95* att kommunens enda hotell gavs ekonomiskt understöd. Detta kan jämföras med *KRSU 4188-1981*,[263] där kommunen visserligen påstod att behov av ytterligare hotell förelåg, men där utredningen visade på motsatsen. I anledning härav upphävdes beslutet att ingå borgen för Folkets hus med 8 miljoner kronor för bl a hotellverksamhet. Hänvisas kan också till *RÅ 1979 Ab 14* och *RÅ 1982 2:60*, vilka båda rörde drivmedelsförsörjning, samt även till *RÅ 1968 K 283* (stöd till taxirörelse) och *RÅ 1970 C 260* (stöd till en livsmedelshandlare).[264] Däremot accepterades inte i *RÅ 1978 Ab 255* att fullmäktige hade ingått borgensförbindelse till förmån för en affärsidkare, eftersom varuförsörjningen på orten redan ansågs vara tryggad. Åtgärden betraktades alltså som ett otillåtet gynnade av ett enskilt företag (se även *KRNJ 2986-1985*). Hänvisas kan också till *KRSU 284-1981*, som avsåg resebyråverksamhet. Även om det i och för sig ansågs kunna ligga i kommunens intresse att tillgodose behovet av sådan service, var det inte visat, att bidraget utgjorde en förutsättning för att tillgodose ett sådant behov.

Av intresse i detta sammanhang är även *RÅ 1990 ref 96*, där kommunen hade beslutat utge ett bidrag med 250.000 kronor till täckande av en förlust i ett privat bolag, som sysslade med bl a insamling av av returpapper. RegR, som fann beslutet kompetensenligt, hänvisade till föreskrifterna i RenhL om kommunens skyldighet att bortforsla hushållsavfall. Något principiellt hinder förelåg enligt RegR:s mening inte mot att kommunen understödde ett bolag, som tog hand om dessa uppgifter. Det kommunala engagemanget måste här uppfattas

[261] *RegR 4533-1982*, ej pt, se SOU 1989:64 Bil s 122.
[262] Se prop 1990/91:117 s 152 f.
[263] *RegR 2993-1982*, ej pt.
[264] Se Lindquist s 246-259 och även prop 1993/94:140 s 72-77 om behovet av service.

som ett otvetydigt "allmänt intresse", och det får antas, att den nya utformningen av KomL inte hindrar framtida bidrag av motsvarande karaktär.[265]

Vad beträffar innehållet i KomL 2:8 2 st bör observeras, att frågan om lagregleringen var kontroversiell. I samband med tillkomsten av 1991 års KomL föreslogs en kodifiering av den praxis som förelåg avseende bl a befarad arbetslöshet, bortfall av service och skydd mot förmögenhetsförlust.[266] Vid KU:s behandling av förslaget till 1991 års KomL blev dock ifrågasatt om inte den kommunala kompetensen inom förevarande område borde begränsas, främst med hänsyn till de negativa effekter som kunde uppkomma genom olämpliga kommunala åtgärder. Utskottet menade emellertid att kravet enligt KomL 2:8 på "synnerliga skäl" återspeglade den restriktiva synen på ett rimligt sätt.[267] En kort tid dessförinnan hade regeringen i en proposition om näringspolitik för tillväxt framhållit den fortsatta strukturomvandlingens betydelse för rikets framtida ekonomiska resurser och därvid uttalat, att den förekommande typen av "uppehållande företagsstöd" inte längre kunde anses lämplig.[268]

I propositionen framhölls beträffande tolkningen av "synnerliga skäl" (KomL 2:8 2 st), att rättstillämpningen måste anpassas till samhällsutvecklingen. Uttryckets innebörd kan med andra ord komma att förändras "beroende på utvecklingen i samhället."[269] Riberdahl har i anledning härav anmärkt, att tolkningen bör kunna bero av om det råder hög- eller lågkonjunktur.[270] Uttalandet torde förstås sålunda, att kommunen under en lågkonjunktur skulle ha större möjligheter att genom individuella stödåtgärder bidra till kommunens näringsidkare än under en högkonjunktur. Det finns inget i lagmotiven som direkt talar emot denna tolkning, men det finns inte heller något egentligt stöd för densamma. Det uppställda kriteriet – "synnerliga skäl" – manar emellertid, allmänt sett, till en restriktiv tolkning.

Inom området för vad som har bedömts vara "egentlig näringsverksamhet" finns ett stort antal rättsfall, där kommuner har vidtagit icke tillåtna åtgärder av individuell karaktär. Det kan röra sådant som fastighetsköp i syfte att understödja något enskilt företag (se t ex *RÅ 1981 Ab 323* och *RÅ 1983 2:50*), köp av fastighet till rent överpris (se t ex *RÅ 1964 I 30*), eller försäljning till uppenbart underpris (se t ex *RÅ 1957 I 157, RÅ 1980 Ab 482*), eller vederlagsfri överlåtelse (se t ex *RÅ 1968 ref 18*), köp av fastighet som sedan har uthyrts till säljaren (se t ex *RÅ 1983 2:50, KRNG 8977-1982, KRNG 1092-1983, KRNG*

[265] Betr detta fall se även Lindquist s 228.

[266] Se Ds 1988:52 s 163 ff och SOU 1990:24 s 67 ff och s 172 ff.

[267] Se 1990/91:KU38 s 21 ff.

[268] Se prop 1990/91:87 s 5 f och s 30 ff. Se även Riberdahl FT 1994 s 158 f och ovan 1.1.1 om den successiva förskjutningen av ansvaret.

[269] Se prop 1990/91:117 s 153.

[270] Se Riberdahl FT 1994 s 159.

4277-1983 och *KRNS 8156-1985*), hyresbefrielse (se t ex *KRSU 1209-1982* och *KRSU 1752-1984*),[271] kreditstöd genom lån eller borgensåtagande (se t ex *RÅ 1961 I 49, RÅ 1961 I 186, KRSU 2157-1983, KRNG 2315-1983* och *KRNG 4122-1983*, aktieteckning (se tex *RÅ 1970 C 240*), avskrivning av fordran (se t ex *RÅ 1982 Ab 164* och *KRSU 1884-1983*), kontantbidrag (*RÅ 1954 I 89* och *RÅ 1983 2:15*), tecknande av industribevis (se tex *RÅ 1974 ref 75*) samt köp av maskiner för uthyrning eller försäljning (se t ex *RÅ 1953 I 214* och *KRNG 3385-1984*).[272]

Ibland kan en mer eller mindre tvivelaktig åtgärd trots allt accepteras, om den uppbärs av ett tillräckligt "allmänt intresse" och står i rimlig proportion till nyttan med åtgärden. Sålunda bedömdes det "allmänna intresset" vara tillräckligt i *RÅ 1980 Ab 485*, där kommunen hade tecknat industribevis för 1 miljon kronor i NCB i det huvudsakliga syftet att rädda sysselsättningen på orten.[273] Många överklagade beslut inom förevarande område uppbärs av ett kommunalt intresse att bekämpa rådande eller befarad arbetslöshet.[274] Som exempel härpå kan anges *RÅ 1968 K 497, RÅ 1969 C 75, RÅ 1980 Ab 53, RÅ 1981 Ab 23, RÅ 1981 Ab 112* och *RÅ 1981 2:80*, där i samtliga fall de enskilda stödåtgärderna godtogs.

Rättsfallsmaterialet är emellertid, som Lindquist anför, "något ojämnt".[275] Hänvisas kan också till *RÅ 1981 Ab 323*, där kommunen hade köpt en industrifastighet för 5 miljoner kronor i syfte att behålla en industrirörelse på orten. Beslutet upphävdes, eftersom åtagandet ansågs vara "alltför omfattande" i förhållande till de åberopade problemen med *sysselsättningen*.[276] Situationen var snarlik i *RÅ 1983 2:50*, där stödet om 6 miljoner – inköp av en fastighet som sedan hyrdes ut till säljaren – också bedömdes som alltför omfattande. I *RÅ 1981 Ab 226* underkändes ett kommunalt åtagande, som avsåg inköp av ett pappersbruk för 20,5 miljoner kronor; utöver detta belopp erfordrades medel för driften om närmare 15 miljoner kronor. RegR hänvisade till osäkerheten vad avsåg brukets överlevnad, och fann att det var tveksamt om kommunens åtaganden kunde få annat än en rent tillfällig betydelse för sysselsättningen.

Ett fall av särskilt intresse i sammanhanget är *RÅ 1981 2:25*, som avsåg ett kommunalt beslut om ekonomiska sanktioner (upphandlingsbojkott) mot ett företag i syfte att förmå bolaget att inte fullfölja en beslutad företagsned-

[271] *RegR 3165-1984*, ej pt.

[272] Det s k Gullspångs-fallet, NJA 1988 s 26, se ovan 1.4.1.1.

[273] Se Lindquist s 257.

[274] Se prop 1990/91:117 s 153 och även Riberdahl, FT 1994 s 158.

[275] Se Lindquist s 257.

[276] I SOU 1989:64 Bil – bl a s 106, 114 ff, 127 ff, 188 ff – hänvisas till en hel rad rättsfall, där åtgärder mot befarad arbetslöshet *inte* har godtagits av olika skäl. Se t ex *KRSU 3519-1983, 3047-1985, 5238-1985* och *1893-1986*.

läggning. Kommunens agerande härvidlag kan visserligen kritiseras från flera utgångspunkter,[277] men vad som här skall uppmärksammas är den intressekollision som RegR pekade på och som senare har kommit att aktualiseras i allt större utsträckning:

> "I praxis har en kommun ansetts ha rätt att vidtaga vissa former av eljest otillåtna åtgärder ... om syftet är att avvärja omfattande arbetslöshet i kommunen. Å andra sidan finns klara uttalanden av statsmakterna av innebörd att det är ett riksintresse, och således inte en kommunal angelägenhet, att verka för den från hela samhällets synpunkt lämpligaste lokaliseringen av näringslivet."

Den statliga lokaliseringspolitiken inverkar alltså på frågan om kommunens kompetens. Kommunens intresse att understödja näringslivet på orten kan kollidera med riksintressen, varvid det inte är tillfyllest att den kommunala åtgärden utgör ett "allmänt intresse". Av framställningen ovan har framgått att statens krav på exklusivitet i detta avseende successivt har ökat (se ovan 1.1.1), vilket alltså har kommit till uttryck bl a i kravet på "synnerliga skäl" enligt KomL 2:8 2 st.

Det har satts ifråga om kravet på "synnerliga skäl" egentligen innebär någon skärpning i förhållande till vad som tidigare har gällt.[278] Ett rättsfall som emellertid får anses tala härför är *RÅ 1993 ref 98*, som gällde ett borgensåtagande om maximalt 3 miljoner kronor i syfte att motverka föreliggande risk för omfattande arbetslöshet. Kammarrätten, vars dom fastställdes av RegR, fann inte att kravet på "synnerliga skäl" var uppfyllt och upphävde beslutet. Kammarrätten hänvisade bl a till regeringens ovan omnämnda proposition om näringspolitik för tillväxt och anförde, att det "på ett mycket tydligt sätt klargjorts att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, ej kan godtas annat än i rena undantagsfall." Den närmare betydelsen av detta rättsfall kan givetvis diskuteras, men det är i vart fall troligt att flera äldre rättsfall, där individuellt stöd till främjande av sysselsättningen har godtagits, skulle komma att bedömas mer restriktivt idag.

Ett rättsfall med en snarlik problemställning är *RÅ 1983 2:15*, där kommunen hade beslutat om omfattande stöd avseende Finnboda Varf. RegR slog härvid fast, att hamnverksamhet utgjorde en kommunal angelägenhet, medan varvsverksamhet inte var att karaktärisera som en sådan angelägenhet (se även *RÅ 1989 not 78* om otillåtet stöd till varvsföretag). Verksamheten kunde inte heller

[277] Nämnas kan kravet på likställighet (KomL 2:2) och på objektivitet och likabehandling (RF 1:9), jfr Lindquist s 18 och s 65. I detta avseende kan jämföras med *RÅ 1977 ref 22*, där det godtogs att kommunen endast anlitade företag som hade tecknat kollektivavtal för att utföra reparationer åt kommunen.

[278] Se Lindquist s 256, Paulsson m fl s 120 och Riberdahl FT 1994 s 159.

anses ha sådan betydelse för andra industrier inom kommunen att den därför kunde ses som en kommunal angelägenhet. Inte heller riksdagens uttalanden i sitt bifall till näringsutskottets hemställan (NU 1979/80:69) om att det vore angeläget att verksamheten vid Finnboda Varf kunde säkerställas, ansågs kunna ha någon betydelse för kommunens kompetens. Lindquist påtalar, att avgörandet kan ha påverkats av föreställningar om orimligheten i att kommunen skulle ha en befogenhet att ingripa i en "retirerande näringsgren där staten har gjort insatser med bortåt 20 miljarder kr för att genomföra reträtten på samhällets villkor."[279] Konflikten mellan statliga och kommunala intressen är, som ovan redovisats, ibland påtaglig.

En särskild grund för att acceptera i och för sig tveksamma åtgärder är kommunens intresse att skydda sig mot förmögenhetsförluster, varvid ett "*ekonomiskt skyddsintresse*" kan sägas föreligga.[280] Sådan var situationen i det ovan berörda *RÅ 1973 ref 72*, där kommunen gavs rätt att överta ett hotell, i vilket kommunen redan hade ett långtgående ekonomiskt engagemang.[281] Till ytterligare belysning av denna fråga kan nämnas *RÅ 1974 A 877* – avseende ett s k industrihus – där kommunfullmäktige hade beslutat att köpa aktier för 150.000 kronor i ett nedläggningshotat företag. Härigenom kom kommunen att äga hälften av aktierna i bolaget. Länsstyrelsen fann vid sin besvärsprövning i april 1971, att beslutet var lagenligt, eftersom en nedläggning av företaget avsevärt skulle ha reducerat sysselsättningen på orten. RegR gjorde ingen ändring i detta beslut (se *RÅ 1972 C 157*). I april 1972 beslöt kommunfullmäktige att bolaget skulle få ett bidrag för de kostnader som bolaget hade ådragit sig i samband med en utställning i avsikt att marknadsföra bolagets produkter utanför orten. Även detta beslut blev föremål för besvär, varvid kommunen hänvisade till en omfattande arbetslöshet, som hade medfört att man på senare år regelmässigt bidrog till olika bolags utställningskostnader avseende hyror. Länsstyrelsen fann emellertid inte att åtgärden var en kommunal angelägenhet och upphävde därför beslutet. RegR, som i och för sig ansåg att upprätthållandet av bolagets verksamhet alltjämt var ägnat att motverka arbetslöshet, uttalade följande:

> "Det har emellertid inte ens påståtts att bidraget i fråga skulle vara av avgörande betydelse för att bolaget skulle kunna fortsätta sin verksamhet. Sådana omständigheter föreligger alltså inte att den av kommunen beslutade åtgärden, som innebär ett stöd åt enskild näringsidkare, kan anses vara en kommunal angelägenhet."

[279] Se Lindquist s 252 samt även s 175 ff.

[280] Se a a s 252 f.

[281] Se ovan 2.5.4.2. där det diskuterades huruvida det kunde tillåtas att rörelsen bedrevs på marknadsmässiga villkor.

RegR gjorde sålunda ingen ändring i länsstyrelsens beslut. Lindquist anför i anledning av denna dom, att den indirekt ger uttryck åt tanken, att en kommun som fått ägarintresse i ett företag p g a sysselsättningspolitiska skäl "bör avveckla dessa intressen när så kan ske." Någon rätt till "i verklig mening aktiv förvaltning av dylika förmögenhetstillgångar tycks", tillägger Lindquist, "inte erkännas av rättstillämpningen."[282] Intrycket bekräftas av t ex *KRSU 1864-1982*,[283] där RegR tidigare hade godkänt att kommunen i syfte att motverka arbetslöshet förvärvade aktier i ett bolag som ägde skogsfastigheter (se *RÅ 1968 K 497*). Kommunens beslut att av bolaget köpa elva skogsfastigheter för drygt tre miljoner kronor underkändes, bl a då det inte hade visats att förvärvet var nödvändigt för att undvika en ekonomisk förlust. Beträffande frågan om vad som kan tillåtas i anledning av intresset att skydda kommunens förmögenhet kan även hänvisas till t ex *KRNG 5610-1985* och *KRSU 3047-1985*.[284]

Sveriges anslutning till EU kan förväntas påverka situationen, men det framstår som mer ovisst vad det konkreta resultatet kan tänkas bli. Enligt huvudregeln (Romfördraget Art 90-92) är offentligt företagsstöd som påverkar handeln mellan medlemsländerna inte tillåtet, om det snedvrider konkurrensen genom att visst företag eller viss produktion gynnas. Vad beträffar begränsningen i KomL 2:8 2 st påpekar Riberdahl, att det "förefaller som EG i sig skulle tillåta kommunalt stöd som rimligen kan antas vara förbjudet enligt svensk rätt".[285] Uttalandet är möjligen alltför generaliserande, och det är tveksamt om det verkligen finns fog för att befara sådana effekter som Riberdahl antyder.[286]

Slutligen kan tilläggas, närmast med tanke på det omfattande antalet rättsfall som innefattar kompetensöverskridande beslut inom detta område, att riksdag och regering måhända borde överväga om kravet på "exklusivitet" kanske har drivits alltför långt (se ovan 1.1.1). Om ett större mått av respekt från de kommunala beslutsfattarna anses nödvändigt, torde man noga överväga frågan om vilka åtgärder som behöver vidtas. Sannolikt förhåller det sig sålunda att mycket långtgående åtgärder kan komma att erfordras (se nedan 8.4).

[282] Se Lindquist s 253.

[283] *RegR 4448-1982*, ej pt.

[284] Se SOU 1989:64 Bil s 99 f, 114 ff och s 145 f.

[285] Se Riberdahl FT 1994 s 166 f.

[286] Jfr t ex Kapteyn-Verloren van Themaat s 492. Se även Bernitz, Europarättens grunder s 97 f, Sundbom m fl s 24 ff och Marcusson, EG:s rättsordning s 198 ff.

2.7 Den kommunala självstyrelsen[287]

Principen om den kommunala självstyrelsen har av tradition en stark förankring i vårt statsskick. Ideologierna bakom principen växte fram under 1800-talet och kom att befästas genom 1862 års kommunalförordningar. I kravet på de lokala enheternas självbestämmande kunde, som Kaijser har visat, olika politiska företrädare förenas, ehuru utifrån olika utgångspunkter.[288] I varje utredning som i något avseende berör kommunen och den kommunala verksamheten pekas som regel på denna princip, även om uppfattningarna om innebörden av principen varierar starkt. Sålunda tillmätte t ex Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:190) den kommunala självstyrelsen en annan – och större – betydelse än t ex Socialtjänstkommittén (SOU 1993:30), som vägde självstyrelsen mot kraven på likabehandling för enskilda och hänvisade till statens övergripande ansvar (se ovan 1.7.1). Det torde vara naturligt att förslag om utökad statlig kontroll i olika former uppfattas som ett hot mot den kommunala självstyrelsen (jfr ovan 1.2), men det bör anmärkas, att många andra åtgärder, ehuru mindre påtagliga sådana, i realiteten kan utgöra ett än större hot.

En översyn av den *rättsliga regleringen* av den kommunala självstyrelsen är aviserad. I direktiven för denna utredning hänvisades till den centrala betydelse som principen har och angavs, att den utgör "en viktig del av vårt demokratiska system"; ett förhållande som f ö har kommit till uttryck i RF 1:1, vari anges, att "den svenska folkstyrelsen förverkligas" bl a genom "kommunal självstyrelse".[289] Frågor om det rättsliga skyddet har diskuterats under senare år och företrädare för kommunerna har uttryckt önskemål om ett "starkare rättsligt skydd." Man är missnöjd med att bara några få stadganden har fått grundlagskaraktär, vilket ses som särskilt otillfredsställande med tanke på den grundläggande betydelse som tillmäts den kommunala självstyrelsen för den svenska folkstyrelsen.[290] Det kan särskilt antecknas, att Svenska Kommunförbundet, som har uppvaktat regeringen i frågan om ett utvidgat grundlagsskydd, har pekat på önskvärdheten av en "konsekvent handlingslinje i den lagstiftning som rör kommunerna." Härigenom skulle en bättre förutsägbarhet och en mer "regelmässig avvägning mot självstyrelseintressena" komma att uppnås i lagstiftningsarbetet.[291] Utredaren har fått som uppgift att bl a

[287] Härom i allmänhet se Gustafsson s 13 och 50 f, Petrén-Ragnemalm, Holmberg-Stjernquist s 41 ff, Paulsson m fl s 21 ff och s 52 ff, prop 1990/91:117 s 22 f, Marcusson, SOU 1965:6, SOU 1965:54 och SOU 1980:10.

[288] Se Kaijser, 1862 års kommunallagsförordningar s 29 ff. Se även t ex Marcusson s 25 ff, Norton s 289 ff och beskrivningen av självstyrelsebegreppets utveckling i Ds 1988:36 s 14 ff.

[289] Se Dir 1994:87 s 1. Jfr prop 1973:90 s 188 och 228 samt KU 1973:26 s 39.

[290] Se Dir 1994:87 s 4.

[291] Se a a s 4 f.

analysera om den nuvarande regleringen "i praktiken innefattar ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen."[292] Resultatet av detta arbete skall självfallet inte föregripas,[293] men jag har, som kommer att utvecklas i det följande, svårt att föreställa mig att man i det nuvarande regelverket lyckas extrahera något större "reellt skydd".

Holmberg-Stjernquist anför i sin grundlagskommentar beträffande den kommunala självstyrelsen, att den är "ett honnörsbegrepp" och att dess "närmare innebörd är vag".[294] I lagmotiven till RF angavs att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun kan komma att växla och ändras i takt med samhällsutvecklingen.[295] Någon egentlig definition av "kommunal självstyrelse" finns inte, men principen är, som ovan framgått, av gammalt datum och anses fundamental för vårt statsskick. Statskontrollkommittén fastslog i sitt slutbetänkande om ökad kommunal självstyrelse (SOU 1980:10), att den kommunala självstyrelsen t o m var äldre än det demokratiska statsskicket, men att principens betydelse självfallet hade växlat genom åren. Dess betydelse angavs vidare ha ett samband med den offentliga verksamhetens utbyggnad. Genom tillkomsten av större och bärkraftigare kommuner hade förutsättningar skapats för att utöka den kommunala självstyrelsen.[296]

I förarbetena till 1991 års kommunallag förutsattes att den kommunala självstyrelsen aldrig kan bli total. Graden av självbestämmande avgörs "ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn."[297] I samma anda fastslog Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98), att den kommunala självstyrelsen är "till sin natur begränsad" och att viss statlig styrning erfordras.[298] I den efterföljande propositionen uttalades, att det "ytterst är riksdagen som bestämmer var gränsen går." Departementschefen instämde i kommitténs uppfattning att en minskad statlig detaljreglering gav utrymme för en ökad kommunal självstyrelse, men tillade, att staten "otvetydigt" har det "övergripande ansvaret" för samhällsekonomin och skall tillse att resurserna används på ett "för hela ekonomin rationellt sätt."[299] Även i 1994/95 års kompletteringsproposition hänvisades till det "övergripande ansvaret". Regeringen såg med oro på vissa kommuners åtgärder, som att t ex ingå omfattande borgensförbindelser utan hänsyn till följderna för kommunens ekonomi, eller att låna upp medel för driften av verksamheten, och angav, att

[292] Se a a s 7.
[293] Det är förutsatt att resultatet skall redovisas senast 1 november 1995, se a a s 8.
[294] Holmberg-Stjernquist s 41.
[295] Se prop 1973:90 s 190.
[296] Se SOU 1980:10 s 29 ff.
[297] Se prop 1990/91:117 s 23.
[298] Se SOU 1991:98 s 42 och även SOU 1993:30 s 166.
[299] Se prop 1991/92:150 Bil II s 11 ff. Se även t ex SOU 1994:144 s 23.

utvecklingen inte kunde få fortsätta, särskilt inte som den ansågs kunna "undergräva den kommunala självstyrelsen."[300] Uttalanden av angivet slag, som tillika är vanligt förekommande, ger anledning att reflektera över den *reella betydelsen* av den kommunala självstyrelsen.

Principen om kommunalt självstyrelse är inte en specifikt svensk företeelse utan har motsvarigheter i andra europeiska länder. Den kommunala självstyrelsen antas emellertid sedan länge ha en starkare ställning i Norden än i Europa i övrigt[301] och Lokaldemokratikommittén hävdar att det finns "en nordisk modell" för självstyrelse.[302] En gemensam utgångspunkt för Europas kommuner är 1985 års Europakonvention om kommunal självstyrelse, som utarbetats av Europarådets ministerkommitté, och vilken Sverige ratificerade år 1989.[303] I konventionen, vilken närmast har till syfte att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa, fastslås vissa grundläggande principer avseende statens förhållande till kommunerna (se nedan 2.7.3). I konventionen behandlas bl a subsidiaritetsprincipen och finansieringsprincipen, vilka innebär att delvis nya krav kommer att ställas på utformningen av kommunalrätten.[304] I civildepartementets analys av frågan om "EG och den kommunala självstyrelsen" framhölls, att erfarenheterna inom EU visar, att i stort sett all kommunal verksamhet berörs av utvecklingen inom EU.[305] Dessa frågeställningar kan emellertid inte utvecklas närmare inom ramen för denna framställning.[306]

Regionberedningen uppehöll sig i sitt slutbetänkande (SOU 1995:27) kring principerna för en ansvarsfördelning mellan stat och kommun (se ovan 1.1.1) och fann därvid anledning att uttala följande beträffande den kommunala självstyrelsen:[307]

> "Kommunala självstyrelseorgan bör fullgöra offentliga uppgifter ... och främst sådana, för vilka regional och kommunal förankring erfordras eller är önskvärd och

[300] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 2 f.

[301] Se t ex Svenska Kommunförbundet, EG s 77, Lidström-Johansson s 14 ff och s 108 f samt även Norton bl a s 9 f och s 15 ff. För en komparativ jämförelse se Hesse-Sharpe t ex s 601 ff.

[302] Detta förhållande har skapat oro i debatten kring av EG kan innebära; farhågor som Lokaldemokratikommitén dock avfärdar, se SOU 1993:90 s 109 f.

[303] Se prop 1988/89:119 s 8 och SÖ 1989:34. Se även Riberdahl, FT 1993 s 161 ff samt Marcusson s 34 f och EG:s rättsordning s 184 f.

[304] Se prop 1990/91:117 s 140, Riberdahl, FT 1993 s 161 f, Svenska Kommunförbundet, EG s 77 f, och Ds 1992:10 s 38 f. Se även ovan 1.1 och 1.1.2.

[305] Se Ds 1992:10 s 37 och s 39. Se även Svenska Kommunförbundet, EG, s 76 ff och s 79 samt Riberdahl, Statens styrning s 112. Betr frågan om kommunernas kompetens i näringslivet se Riberdahl, FT 1994 s 166 f.

[306] Se dock Marcusson, EG:s rättsordning s 195-205, där några områden som förväntas bli särskilt påverkade av nyordningen beskrivs.

[307] Se SOU 1995:27 s 18.

där det finns ett reellt handlingsutrymme för politiska organ. Den regionala och kommunala beskattningsrätten bör i första hand utnyttjas för att driva sådana verksamheter inom vilka regionala och lokala uppfattningar kan komma till uttryck. Även andra ärendegrupper kan dock överlämnas till den kommunala självstyrelsen om effektivitetsskäl talar för detta, men de bör då inte belasta den kommunala beskattningsrättens finansieringsutrymme."

Sambandet mellan den kommunala beskattningsrätten och principen om en kommunal självstyrelse är av central betydelse och skall bli föremål för särskild behandling (se nedan 2.7.4). Regionberedningens uttalande, att andra ärendegrupper än sådana där ett "lokalt intresse" kan föreligga också skall kunna "överlämnas till den kommunala självstyrelsen", måste åsyfta de specialreglerade åliggandena. Det är emellertid, som kommer att utvecklas närmare nedan, tveksamt om man kan tala om någon reell kommunal självstyrelse inom området för sådana lagstadgade åligganden. Uttalandet skall möjligen tolkas som att staten framdeles *bör* ta ett större finansieringsansvar för denna typ av kommunala uppgifter (se ovan 1.1.2).

Principen om den kommunala självstyrelsen, som kommer till uttryck i både RF (RF 1:1 och 1:7) och KomL (KomL 1:1), anger relationerna mellan stat och kommun och är närmast avsedd att ge kommunerna en frihet att *inom vissa gränser* självständigt bestämma över "sina angelägenheter". I Ds 1995:27 angavs, att vissa remissinstanser som uttalat sig i anledning av Lokaldemokratikommitténs betänkande syntes utgå ifrån att principen "inte bara är oföränderlig till sitt innehåll utan även jämställd med lagarna." Efter påpekande att Sverige *inte* är en federativ stat tillades, att det finns inskränkningar i principen och att dess gränser "ytterst bestäms av riksdagen."[308] Denna markering vittnar om de delvis oförenliga synsätt som förekommer i debatten.

Ledmotivet är snarast, som Bohlin påpekar, att kommunerna – "vid sidan av deras åligganden enligt särskild lagstiftning" – skall ha en egen, "principiellt fri och från statlig inblandning fredad sfär", inom vilken de själva får bestämma.[309] Bohlin anknyter härvid till föreställningen om den kommunala självstyrelsen sådan den kommit till uttryck i lagmotiven till RF, d v s med en "kärna" av initiativrätt inom en s k fri sektor (se nedan 2.7.1). Motsvarande bedömning gjorde Grundlagsutredningen inför EG, som undersökte den författningsmässiga grunden för den kommunala självstyrelsen. Utredningen fann anledning att peka på frånvaron av någon definition av den kommunala

[308] Se Ds 1995:27 s 19.
[309] Se Bohlin s 21.

självstyrelsen. Den rättsliga innebörden av den kommunala självstyrelsen är, förklarade utredningen, oklar och har aldrig analyserats närmare.[310]

Det förekommer emellertid att principen ges en mer vidsträckt innebörd och att statens möjligheter att ålägga kommunerna att utföra olika uppgifter sätts ifråga utifrån sådana föreställningar. Sålunda angavs i direktiven för utredningen om översynen av den rättsliga regleringen, att det skulle vara "oklart" i vilken omfattning grundlagsskyddet omfattar den "specialreglerade delen av den kommunala sektorn", och med tillägget, att somliga hävdar att även denna sektor "*skall* vila på den kommunala självstyrelsens grund."[311] Ett visst stöd för föreställningar av angivet slag torde, som nedan kommer att visas, *eventuellt* kunna hämtas ur förarbetena till KomL (se 2.7.2). Min bedömning är emellertid, och som kommer att utvecklas i det följande, att någon självstyrelse inte är förutsatt inom det specialreglerade området, där riksdagen styr den kommunala verksamheten genom olika lagar. Det finns skäl att renodla debatten i detta avseende och – möjligen – *de lege ferenda* plädera för en kommunal självstyrelse även inom området för den specialreglerade verksamheten.

Hitintills har måhända saknats skäl – annat än kanske rent rättsdogmatiska sådana – att närmare undersöka vad som egentligen åsyftas med principen om en kommunal självstyrelse. Lösliga – icke förbindande – hänvisningar till denna princip förekommer i kort sagt varje betänkande eller propositioner som rör relationen stat-kommun, ej sällan samtidigt som åtgärder föreslås, vilka svårligen kan uppfattas om annat än "intrång" i denna princip. Man kan, som Lokaldemokratikommittén gjorde gällande, påstå att förhållandet mellan stat och kommun under det senaste decenniet präglats av "en viss ambivalens".[312] Problemet med domstols- och lagtrots samt frågor kring den kommunala beskattningen (se nedan 2.7.4) har medfört ett behov att konkretisera betydelsen av den kommunala självstyrelsen på ett annat sätt än tidigare har varit påkallat (se nedan 8.5). Vilket resultatet än blir av den pågående översynen torde en livlig debatt kunna förutses. En "livskraftig lokal demokrati" förutsätter säkert, som angavs i Ds 1995:27, att staten i "icke obetydlig utsträckning" visar återhållsamhet med att "detaljreglera lokal verksamhet."[313] All decentralisering till trots får, som ovan beskrivits, den kommunala verksamheten alltjämt i hög grad anses vara styrd genom statliga åligganden av varierande slag (se ovan 1.1 och 2.3), varvid frågor om värdet av och innebörden i principen om en kommunal självstyrelse ständigt aktualiseras.

[310] Se SOU 1993:14 s 104 ff och även SOU 1993:90 s 100 f.
[311] Se Dir 1994:87 s 4.
[312] Se SOU 1993:90 s 280.
[313] Se Ds 1995:27 s 38.

2.7.1 Regleringen i RF

I och med tillkomsten av 1974 års RF skrevs principen om kommunal självstyrelse in i grundlagen. Ett väsentlig skäl härför var principens stora betydelse för den svenska demokratin[314] (jfr ovan 2.7). Åtgärden att grundlagsfästa denna princip var inte okomplicerad och det fanns många olika åsikter om t ex hur sambandet mellan riks- och kommunalpolitiken egentligen skulle tillgodoses.[315] Av RF 1:1 2 st framgår, att den svenska folkstyrelsen kommer till uttryck dels på riksnivå genom att riksdagen företräder folket, dels på lokal nivå genom "kommunal självstyrelse". I förarbetena till RF definierades den kommunala självstyrelsen som en princip "om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna." Samtidigt betonades, att kommunerna var ett instrument för den samhälleliga reformpolitiken.[316]

Således utgick man från föreställningen om en uppdelning i kommunens egna fria sektor och en specialreglerad sektor. Inom den fria sektorn skulle kommunen få ombesörja sina egna angelägenheter och utöva en fri initiativrätt, vilken sades utgöra "en *kärna* i den kommunala självbestämmandeätten".[317] Inom den fria sektorn garanteras således en fri beslutanderätt. Gränserna för denna sektor är däremot inte garanterade, vilket särskilt bör hållas i minnet. Gränserna kan, som angavs i direktiven för översynen av den rättsliga regleringen, "ändras genom lag",[318] vilket förhållande jag strax återkommer till. Härutöver bör tilläggas, att friheten inte är total *inom* den fria sektorn, utan de sedvanliga kommunalrättsliga reglerna måste självfallet iakttas.[319]

I RF 1:7 stadgas vidare, att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner samt att beslutanderätten utövas av valda församlingar. Genom att sålunda fastslå fullmäktiges beslutanderätt ville man grundlagsfästa innehållet i dåvarande KomL (1977:179), vari stipulerades, att beslutanderätten i kommunerna utövas av fullmäktige.[320] Till detta stadgande har härefter 1991 års KomL anslutit (se 2.5.2).

Det kan måhända framstå som önskvärt att fastare gränser hade dragits upp i grundlagen kring sektorn för kommunal självstyrelse, men en sådan åtgärd vore knappast möjlig. Fördelningen av arbetsuppgifter och befogenheter mellan stat och kommun måste självfallet kunna anpassas till samhällsutvecklingen, vilket innebär att en grundlagsreglering av nyss nämnt slag inte skulle fungera

[314] Se prop 1973:90 s 188 ff.
[315] För en detaljerad redogörelse se Vogel, FT 1993 s 63-73.
[316] Se prop 1973:90 s 190, jfr Holmberg-Stjernquist s 42.
[317] Se prop 1973:90 s 190.
[318] Se Dir 1994:87 s 4.
[319] Jfr Holmberg-Stjernquist s 43, Bohlin s 22 och Marcusson s 29 och 49 ff.
[320] Se Petrén-Ragnemalm s 32.

särskilt väl.[321] Likväl kan tyckas, att med tanke på den grundläggande betydelse som tillmättes den kommunala självstyrelsen, det, som Petrén-Ragnemalm anför, är anmärkningsvärt, att självstyrelsen inte preciserats närmare i grundlagen. I allt väsentligt, förklarar författarna, har det anförtrotts riksdagen att genom lag besluta om den kommunala självstyrelsen (jfr RF 8:5).[322]

Kravet på "lag" utgör knappast något skydd mot "övergrepp" från statsmaktens sida. Som en jämförelse kan pekas på RF 2 kap om medborgerliga fri- och rättigheter, där skyddet för flertalet rättigheter ursprungligen bestod i just ett sådant krav. Det är värt att notera, att i beaktande av denna svaghet kom genom 1976 års reformering av RF fri- och rättigheterna att skyddas på så sätt att riksdagens lagstiftning styrs genom "en materiell metod" i förening med "ett judiciellt skydd."[323] I RF 2:12 2 st och i 2:13-14 anges numera principer och villkor för rättighetsbegränsade lagstiftning samt i RF 2:12 3-5 st ges föreskrifter om förfarandet vid sådan lagstiftning. En liknande metod förefaller inte att ha övervägts seriöst, även om vissa önskemål i angiven riktning har framförts av bl a Svenska Kommunförbundet.[324] Lokaldemokratikommittén föreslog att åtgärder skulle vidtas för att ge den kommunala självstyrelsen ett vidgat grundlagsskydd; en uppfattning som majoriteten av remissinstanserna delade och som alltså nu – enligt vad som ovan angivits – är föremål för översyn.[325]. Det finns all anledning att fundera närmare över sådana åtgärder, åtminstone om ett mer *konkret skydd* för en kommunal självstyrelse anses önskvärt (se vidare nedan 8.5).

Sambandet mellan den kommunala självstyrelsen och RF 8:5 berördes i 1991/92 års kompletteringsproposition. Departementschefen pekade på statens övergripande ansvar för samhällsekonomin och anförde: "För att denna uppgift skall kunna utövas på ett praktiskt genomförbart sätt är det nödvändigt att det finns utrymme för normgivning gentemot kommunerna utan att självstyrelsen kränks." Sådan normgivning gentemot kommunerna, tillade departementschefen, "skall ske genom lag (RF 8:5)."[326] Genom lag har sålunda föreskrivits att olika verksamheter "skall" bedrivas, som t ex undervisning (SkolL), barnomsorg (SoL), räddningstjänst (RTL) och livsmedelstillsyn (LivsmL). Exemplen är legio (se ovan 2.3) och sammantaget motsvarar dessa olika åligganden numera ungefär tre fjärdedelar av den kommunala budgeten (se ovan 1.1). Uppfattas principen på det "snäva" sätt som kommit till uttryck i förarbetena till RF –

[321] Se Gustafsson s 52.
[322] Se Petrén-Ragnemalm s 32 samt s 178 ff. Jfr även Marcusson s 30.
[323] Se SOU 1975:75 s 101 och även Holmberg-Stjernquist s 115 ff.
[324] Jfr prop 1973:90 Bil 3 s 120 f.
[325] Se SOU 1993:90 s 99 ff och s 280 samt Dir 1994:87 s 5.
[326] Se prop 1991/92:150 Del II s 12.

d v s som en "garanterad" frihet men begränsad till kommunens "fria sfär" – torde inget hindra att staten genom ständigt utökade åligganden binder upp en allt större del av kommunens verksamhet. I förlängningen därav minskar det ekonomiska utrymmet för den "fria sfären". Staten skulle teoretiskt sett – och utan hinder av principen om den kommunala självstyrelsen – kunna "inteckna" även den sista fjärdedelen av kommunens budget; politiskt sett kan däremot tänkas föreligga hinder för en sådan åtgärd.

Med tolkningen enligt ovan kan kommunen inte göra gällande någon kommunal självstyrelse inom den specialreglerade sektorn av verksamheten. En "rätt" kan visserligen föreligga till "lokal anpassning", som t ex i SoL 6 §, varigenom kommunen – åtminstone enligt lagmotiven – kan erhålla en viss frihet att bestämma över biståndets innehåll, men det är tveksamt om detta skall uppfattas som ett uttryck för principen om den kommunala självstyrelsen.[327] Distinktionen förtjänar att undersökas närmare i beaktande av det ovan berörda fallet med kommunalpolitikerna i Olofström, som vägrade att verkställa ett antal domar avseende bistånd enligt SoL 6 §. De åberopade bl a den grundlagsfästa principen om en kommunal självstyrelse, men hovrätten fann att de gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt BrB 20:1 (se ovan 1.4.1.2).

Marcusson utgår från den betydelse begreppet åsatts i RF, men pekar på *möjligheten* att se den kommunala självstyrelsen i ett mer vidsträckt perspektiv, varvid hon betonar att självstyrelsen har två sidor: Å ena sidan har kommunen rätt att besluta om uppgifter av intresse för den egna kommunen. I detta avseende begränsas självstyrelsen genom domstolarnas prövning i kommunalbesvärsmål, d v s beslut som överskrider den kommunala kompetensen kan upphävas. Å andra sidan har staten ett ansvar i vad avser de finansiella förutsättningarna, vilket ger anledning att erinra om de ovan redovisade farhågorna för "den krympande kakan" (se ovan 1.5.1). Det i praktiken mest betydelsefulla skyddet för självstyrelsen är enligt Marcusson kravet i RF 8:5 på lagform för kommunala åligganden; en domstol kan komma att pröva grundlagsenligheten av ett kommunalt "åliggande".[328]

Härvid kan erinras om de båda ovan berörda rättsfallen angående hemspråksundervisning, *RÅ 1980 2:12* och *RÅ 1982 2:2*. I det förra fallet hade riksdagen endast antagit *riktlinjer* för hemspråksträning i förskolan, men någon lagstadgat "åliggande" förelåg alltså inte för kommunen. I anledning härav ansågs socialnämnden kunna vägra att genomföra sådan hemspråksträning. I det senare fallet, som avsåg sådan undervisning i grundskolan, var kravet däremot reglerat i *författning*, varför kommunen inte kunde undandra sig detta "ålig-

[327] Jfr SOU 1993:90 s 280.
[328] Se Marcusson s 36 f och även s 51.

gande" (se ovan 2.3). Lagkravet enligt RF 8:5 måste trots allt sägas utgöra ett bräckligt skydd. Det hindrar visserligen regeringen från att besluta om kommunala åligganden – för sådan beslutanderätt erfordras nämligen delegation enligt RF 8:7 – men riksdagen kan genom *ett enda riksdagsbeslut* med enkel majoritet (RF 4:5) förändra en riktlinje eller något annat oförbindade riksdagsbeslut till en lag, varvid alltså kravet enligt RF 8:5 uppfylls. Det bör tilläggas, att Marcusson dock inte förlitar sig exklusivt på RF 8:5. Riksdagen är den "yttersta garanten för självstyrelsen", sammanfattar hon. Såtillvida anser också Marcusson att grundlagsskyddet är bräckligt. Någon "exakt gräns" för hur mycket självstyrelsen kan urholkas finns inte, och den kommunala självstyrelsen är i hög grad beroende av "den tillfälliga riksdagsmajoriteten".[329] Marcusson pekar också på faran i "mer uttunnade obligatoriska uppgifter för kommunerna" ur just självstyrelsesynpunkt.[330]

Hur påfallande bräckligt grundlagsskyddet är framkommer, om man ser till omfattningen av de olika åligganden som genom lag har föreskrivits för kommunerna. Som ovan framgått, beräknas kostnaderna för dessa åligganden numera motsvara ungefär tre fjärdedelar av den kommunla budgeten. Med hänsyn härtill har satts ifråga, om det verkligen föreligger någon kommunal självstyrelse inom det "obligatoriska området" av den kommunala verksamheten, och om en sådan inte förutsätter såväl ett reellt inflytande över verksamhetens utformning som ett ansvar för finansieringen.[331] I dessa kritiska synpunkter är jag visserligen beredd att instämma, men en följdfråga är förstås om principen överhuvud är avsedd att träffa det obligatoriska området; förarbetena till RF torde i vart fall inte tala härför. Uttalandena om "ökad frihet", möjlighet till "lokal anpassning" och om "full finansiering" i 1994/95 års kompletteringsproposition är självfallet av stort intresse i sammanhanget.[332] I denna proposition uppgavs f ö också, att det trots hittillsvarande avreglering inom den kommunala sektorn, alltjämt finns lagstiftning som "i alltför stor utsträckning inskränker den kommunala självstyrelsen."[333]

En intressant illustration av hur kommunala åligganden kan utökas och minskas är 1994 års reform avseende skyldigheten att understödja privat barnomsorg. Den socialdemokratiska regering som tillträdde hösten 1994 hade uppenbarligen en helt annan politisk uppfattning i denna fråga än den tidigare borgerliga regeringen. Den nytillträdda regeringen beteckande reformen som ett

[329] Se a a s 36 f samt även EG:s rättordning s 180. Betr frågan om majoritetens makt över minoriteten kan hänvisas till den diskussion som förevarit ang förslaget till kommunal kostnads- och skatteutjämning, se t ex DN 9/4-95 s 2 (Sander).

[330] Se Marcusson, EG:s rättsordning s 181.

[331] Se Ds 1994:40 s 10 och även s 45.

[332] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 11 och s 77. Se även ovan 1.1. och 1.1.2.

[333] Se a a s 73.

"resursslöseri" och rev upp den, innan den ens hade trätt i kraft. Detta skedde f ö samtidigt med att reglerna om vårdnadsbidraget upphörde att gälla (se nedan 3.4.1.3). Tvingande lagstiftning, möjligheten att anföra kommunalbesvär och de kommunala resurserna är, som Paulsson-Riberdahl-Westerling anför, "begränsande faktorer" för den kommunala självstyrelsen, och författarna tillägger:[334]

> "Vad som är juridiskt tillåtet för kommunerna kanske inte är ekonomiskt eller politiskt möjligt. Var man hamnar är en avvägningsfråga vad gäller samverkan mellan stat och kommun. Inom lagstiftningens ram kan detta variera över tiden."

Den kommunala självstyrelsen anses alltså utgöra en för vårt statsskick fundamental princip, men det konkreta innehållet i principen framstår som ytterst ovisst. De lege ferenda kan självfallet diskuteras, om det är önskvärt att utvidga området för den kommunala självstyrelsen, ävensom att skydda området mot "tillfälliga riksdagsmajoriteters" nyckfullhet (se nedan 8.5). Marcusson har i ett senare skede framfört en lite mer pessimistisk syn på förhållandet mellan RF och den kommunala självstyrelsen. Riksdagen kan, anför hon, "inom den ram som RF fastslår" göra inskränkningar i självstyrelsen utan att detta uppfattas som "grundlagsstridigt eller odemokratiskt." Hennes sammantagna bedömning blir, att grundlagsstadgandena utgör "ett ganska bräckligt skydd".[335] Bedömningen förefaller välgrundad, ehuru slutsatsen inger betänkligheter; ett grundlagsskydd *borde* ha ett mer påtagligt värde.

2.7.2 Regleringen i KomL

Principen om den kommunala självstyrelsen omnämndes redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar, men kom till uttryck i en kommunalrättslig författning först genom tillkomsten av vår nuvarande KomL. I KomL 1:1, som anknyter till 1974 års grundlagsstadgande – RF 1:7 – stadgas, att Sverige är indelat i kommuner och landsting. I anslutning härtill fastslås följande:

> "Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter."

Syftet med att lagfästa principen angavs vara, att ytterligare markera dess betydelse. I lagmotiven preciserades innebörden något närmare än vid tillkomsten av RF. Sålunda uttalades bl a, att det var en princip "för relationen mellan staten och den kommunala nivån" och att den gäller för "*all kommunal*

[334] Se Paulsson m fl s 52 f.
[335] Se Marcusson, EG:s rättsordning s 180.

verksamhet" (förf:s kurs), varmed rimligtvis torde åsyftas även sådana åligganden för kommunerna som följer av särskilda bestämmelser.[336] Samtidigt underströks emellertid, att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara "total". Hänvisning gjordes till RF och riksdagens befogenheter att genom lag bestämma dels grunderna för kommunernas organisation och för den kommunala beskattningen, dels om kommunernas befogenheter och åligganden. Som en avslutning tillades: "Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn."[337]

Vid en första anblick kan tyckas att förarbetena till KomL ger uttryck för ett mer vidsträckt självstyrelsebegrepp än RF:s förarbeten. Hänvisningen till "*all kommunal verksamhet*" ger onekligen en indikation därpå. Den forsatta framställningen, vari hänvisades till bl a RF 8:5 och riksdagens lagstiftningsmakt, utvisar emellertid att inga egentliga skillnader förutsätts föreligga. För det fall riksdagen lagstiftar om ett kommunalt åliggande, är kommunen skyldig att utöva den sålunda angivna verksamheten och någon laglig möjlighet att vägra – under åberopande av den kommunala självstyrelsen – finns inte. Det ovan omnämnda Olofström-fallet, där ett antal politiker dömdes för tjänstefel enligt BrB 20:1, är ägnat att visa att självstyrelsen inte är något försvar för underlåtenhet från kommunens sida att verkställa domar enligt SoL.

Oavsett utformningen av KomL 1:1 – och motivuttalanden om att principen skulle gälla *all* verksamhet – kan konstateras, att vad som reellt återstår för ett kommunalt självbestämmande, d v s vid sidan av den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och där något självbestämmande alltså inte kan hävdas, helt är avhängigt av de *kommunala resurserna*. Självstyrelsens "värde ur demokratisk synpunkt" skulle förvisso, som Marcusson gör gällande, framstå som "relativt begränsad", om det lokala självbestämmandet *endast* skulle avse av staten ålagda uppgifter genom att de kommunala intäkterna "helt är intecknade".[338] En sådan situation kanske framstår som en ren utopi, men inga *juridiska hinder* torde föreligga mot att staten "intecknar" den fjärdedel av kommunernas bugdet som alltjämt uppskattas vara fri från statliga regleringar (se ovan 2.7.1).

[336] Se prop 1990/91:117 s 23 och s 146 f, jfr Marcusson s 31 och Paulsson m fl s 21 och s 52.
[337] Se prop 1990/91:117 s 23.
[338] Se Marcusson, EG:s rättsordning s 180 f.

2.7.3 Självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv

Sverige har, som framgått ovan (se 2.7), ratificerat den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (SÖ 1989:34).[339] En intressant fråga är självfallet i vad mån konventionen kan anses förläna ett mer *påtagligt* skydd för den kommunala självstyrelsen än vad som ovan har visats vara fallet beträffande RF och KomL. Lokaldemokratikommittén angav betydelsen av konventionen enligt följande:[340]

> "Konventionen kan sägas utgöra en rättslig och institutionell ram för krav från kommunernas sida mot statsmakterna och den sätter en gräns för statsmakternas handlande."

Härvid förtjänar att uppmärksammas vad som uttalades i Ds 1995:27 angående denna konvention. Sedan man hade slagit fast att Sverige *inte* är en federativ stat och att gränserna för den kommunala självstyrelsen bestäms av riksdagen, gjordes tillägget: "Riksdagen har därvid naturligtvis att beakta bl.a. de konventioner som Sverige har ratificerat, exemplevis Europarådets konvention om kommunalt självstyrelse."[341] Konklusionen blev, att det fick anses "ostridigt" att även den kommunala självstyrelsen skall utövas under lagarna och att kommunen därmed också skall följa domstolsavgöranden, vilka grundas på lagarna.[342] Häruti anknöts närmast till legalitetsprincipen (RF 1:1), men den egentliga frågan, nämligen om vad inverkan konventionen kan ha på *riksdagens utformning av lagarna*, undveks.

I det följande skall ett antal artiklar i sagda konvention bli föremål för granskning, närmast för att belysa den frågeställning som man synes ha undvikit i departementspromemorian. Utdraget är att hänföra till Del I i konventionen:[343]

> *Art 2*
> "Principen om en kommunal självstyrelse skall *erkännas* i nationell lagstiftning och, där så är praktiskt möjligt, i grundlagen."

[339] Betr konventionen se prop 1988/89:119 samt även Riberdahl, FT 1993 s 161 ff, Marcusson s 34 f och även EG:s rättsordning s 184 ff, Paulsson m fl s 25 ff och SOU 1993:90 s 104 ff.
[340] Se SOU 1993:90 s 105.
[341] Se Ds 1995:27 s 19.
[342] Se a a s 19 f.
[343] Förf:s kursiveringar i de återgivna artiklarna.

Art 3
"1. Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att *inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar* och i den lokala befolkningens eget intresse."

"2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, ...".

Art 4
"1. Kommunernas *grundläggande befogenheter och åligganden* skall fastställas i grundlag eller annan lag". /---/

"2. Kommunerna skall inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet."

"3. De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi." /---/

"5. Då kommunerna tilldelas befogenheter av en central eller regional myndighet skall de, i den mån det är möjligt, ges handlingsfrihet att *anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden."* /---/

Den svenska ordningen – med en grundlagsfäst kommunal självstyrelse (RF 1:7), fria och direkta val och med en allmän och lika rösträtt (ValL) samt föreskrifter om att kommunala åligganden skall regleras i lag (RF 8:5) – synes uppfylla kraven enligt dessa tämligen allmänt hållna artiklar; denna uppfattning gav f ö departementschefen uttryck för i samband med att konventionen ratificerades.[344]

Möjligen kan diskuteras om kraven enligt artikel 3 p 1 verkligen uppfylls, d v s om kommunerna har en *reell* "möjlighet" att sköta "en väsentlig del" av de "offentliga angelägenheterna" på *"eget ansvar"* (förf:s kurs). I en förklarande rapport, som fogades till propositionen som en bilaga, resonerades kring innebörden av begreppet "möjlighet". Vad som avsågs var att ge uttryck för uppfattningen, att "den lagliga rätten att reglera och handlägga vissa offentliga angelägenheter *måste åtföljas av resurser som på ett effektivt sätt möjliggör detta*" (förf:s kurs). Kommunerna skulle inte vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ.[345] En definition av de *angelägenheter* som en kommun skall ha rätt att handha uppfattades inte som möjlig

[344] Se prop 1988/89:119 s 2 ff. Se även SOU 1993:90 s 105.
[345] Jfr Riberdahls farhågor för att kommunerna ska bli "renodlade verkställare", se ovan 1.5.1.

med hänsyn till de skiftande förhållandena i medlemsstaterna. Avsikten bakom konventionen uppgavs emellertid vara, att kommunern skall ha "vidsträckta befogenheter som kan utövas på lokal nivå."[346] Att uttala en bestämd uppfattning om huruvida den svenska rättsordningen kan anses uppfylla konventionens krav i denna del är givetvis svårt, men det är i vart fall intressant att notera den diskussion som har förevarit dels kring den s k finansieringsprincipen (se ovan 1.1.2), dels kring resursbristen i kommunerna (se ovan 1.5.1).

Ett frågetecken kan också sättas vid anpassningen till de "lokala förhållandena" enligt artikel 4 p 5. Som ovan redovisats angavs i 1994/95 års kompletteringsproposition att det fanns skäl att framdeles ta större hänsyn just till den lokala anpassningen (se ovan 1.1). I denna del blev konventionen föremål för närmare analys i lagmotiven och departementschefen hänvisade till "den förklarande texten". Det lokala handlingsutrymmet kan i vissa fall tillåtas att begränsas med hänsyn till "behovet av enhetlighet". Konklusionen blev att det "svenska rättssystemet måste anses uppfylla de krav som ställs i denna punkt."[347] Vad som emellertid bör anmärkas är, att i den förklarande rapporten angavs, att hänsynen till kommunernas självständighet motiverar att lokala förhållanden respekteras vid utövande av "delegerade befogenheter". Till illustration av det anförda angavs följande exempel:[348]

> "Man inser emellertid att beträffande vissa funktioner, t.ex. utfärdande av identitetshandlingar, behovet av enhetliga regler inte ger utrymme för lokal handlingsfrihet."

En intressant fråga är förstås om den centrala styrning som förekommer t ex genom Socialstyrelsens normer angående bistånd enligt SoL 6 § är godtagbar enligt konventionen: Väger kravet på "enhetlighet" i hela riket tillräckligt tungt för att de lokala förhållandena skall kunna förbises? Som ovan framgått är denna fråga föremål för överväganden från regeringens sida, dock utan att särskilt ha relaterats till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (se ovan 1.6.2.2).

Frågan om innebörden av konventionen kom att beröras av Lokaldemokratikommittén, som hänvisade till ett antal artiklar, bl a artikel 8, vari föreskrivs, att administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas så att det garanteras att "ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas" (3 p). I beaktande härav föreslog kommittén – i samband med sitt förslag att utvidga länsstyrelsens befogenheter att sätta ut vite mot kommunen (se nedan

[346] Se a a s 24.
[347] Se a a s 3 f och s
[348] Se a a s 27.

6.2.2.2) – att länsstyrelsens tillsynsansvar skulle begränsas. De lagar för vilka de nya vitesreglerna föreslogs gälla – SoL och LSS – skulle nämligen kompletteras med föreskrifter om att länsstyrelsen vid sin granskning skulle ta "hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen verkar".[349]

Det kan antecknas, att JO hade tungt vägande principiella invändningar om att den ordinarie tillsynsmyndigheten inte borde ha en mer begränsad formell befogenhet att ingripa än JO hade i egenskap av extraordinärt tillsynsorgan (se nedan 6.2.2.2). Härutöver anförde JO, att den vaga hänvisningen till konventionen var "obegriplig" med hänsyn till att saken gällde "begränsade särskilt lagreglerade uppgifter."[350] Andra remissorgan ställde sig också frågande till kommitténs förslag som en slags nödvändig följd av innehållet i konventionen.[351]

Lokaldemokratikommittén hänvisade också till artikel 9 om kommunernas ekonomiska resurser.[352] Denna artikel får sägas vara av ett mer allmänt intresse och hör alltså inte specifikt samman med kommitténs förslag om länsstyrelsens tillsynsuppgifter. Det finns skäl att återge ifrågavarande artikel och begrunda vilken betydelse den kan tänkas ha för vår grundlagsfästa princip om en kommunal självstyrelse:

> *Art 9*
> "1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.
>
> 2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. /---/
>
> 4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande."

Artikel 9 innehåller alltså förhållandevis specifika krav på att kommunerna skall tillförsäkras ekonomiska resurser på ett sådant sätt att deras åligganden inte blir omöjliga att fullgöra. Problemet med domstols- och lagtrots får anses vittna om

[349] Se SOU 1993:109 s 140.
[350] Se Ds 1994:103 s 78.
[351] Se a a s 84 och 88.
[352] Se SOU 1993:109 s 140 f.

en obalans mellan de statliga åliggandena och de kommunala resurserna, även om otillräckliga kommunala resurser inte utgör en tillräcklig förklaring till den befintliga trotsproblematiken (se 1.5-1.6). Det har emellertid inte ansetts nödvändigt att kodifiera den s k finansieringsprincipen (se 1.1.2).[353]

Det är svårt att tolka ordalydelsen i artikel 9, särskilt p 2, på annat sätt än att det finns goda skäl att sätta ifråga om Sverige verkligen kan anses uppfylla sina konventionsåtaganden. I lagmotiven hänvisades visserligen till det förhållandet, att "kommunernas beskattningsrätt är grundlagsskyddad" och därtill "i princip obegränsad",[354] men den reella betydelsen härav kan starkt ifrågasättas. RF har inte ansetts utgöra något egentligt hinder mot lagar om t ex kommunalt skattetak. Även utan sådana uttryckliga förbud mot kommunal skattehöjning finns motivuttalanden som i realiteten torde ha en starkt hämmande inverkan på de kommunala beslutsfattarna (se nedan 2.7.4). Det framstår emellertid som tveksamt i vad mån konventionen är avsedd hindra sådana åtgärder från lagstiftarens sida. I den förklarande rapporten angavs nämligen, att lagar kan "sätta generella gränser för kommunernas beskattningsrätt". Samtidigt angavs emellertid, att kommunernas åligganden skall motsvaras av deras "ekonomiska resurser."[355] Det synes inte vara förutsatt att kostnaderna för de kommunala åliggandena skulle kunna överstiga de kommunala intäkterna.

En fråga av avgörande intresse från kommunernas sida är i vad mån det finns någon möjlighet att rent rättsligt hävda sina anspråk enligt konventionen. Av artikel 11, som bär rubriken, "Rättsskydd för den kommunala självstyrelsen", följer:

> "Kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenher och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen."

I lagmotiven hänvisades till den i och för sig besvärande omständigheten, att enligt svensk rätt alla administrativa beslut inte kan bli föremål för domstolsprövning.[356] Rätten till domstolsprövning får allmänt sett sägas vara begränsad i Sverige, även om prövningsmöjligheterna successivt har utökats, inte minst genom de krav som Europakonventionen om fri- och rättigheter ställer på den svenska rättsordningen (se nedan 3.2). Med hänsyn till den föreliggande möjligheten att begära resning fann departementschefen, att "det

[353] Jfr Paulsson m fl s 25 f.
[354] Se prop 1988/89:119 s 5.
[355] Se a a s 30.
[356] Se a a s 6.

svenska systemet *bör* ... anses uppfylla artikelns krav" (förf:s kurs). Stöd för detta antagande kunde f ö hämtas i den förklarande rapporten.[357]

Det finns emellertid anledning att sätta ett frågetecken vid detta påstående.[358] Det är visserligen inget som hindrar att en kommun ansöker om resning, som t ex i *RÅ 1993 not 371,* där en kommun inte ville betala bistånd enligt SoL 6 § (se nedan 3.2.3.1), men det bör noteras, att möjligheten till resning inte ansågs tillräcklig vad avser rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen artikel 6; istället tillkom rättsprövningsinstitutet (se nedan 3.2.3.2). Kommunernas möjlighet att erhålla rättsprövning är däremot begränsad med hänsyn till stadgandet om att talerätt tillkommer den som varit "enskild part" (RättsprL 1 §).[359] Härutöver finns självfallet, som också hänvisades till i lagmotiven, en möjlighet för kommuner att väcka talan i allmän domstol i den mån en tvist kan anses ha en civilrättslig grund. Slutligen bör uppmärksammas vad departementschefen fann anledning att uttala om normprövning (RF 11:14):[360]

> "Det bör slutligen betonas att artikeln endast är avsedd att garantera ett *yttersta skydd mot olagliga ingripanden, inte att ange ett normalt förfarande.* Det bör i sammanhanget också understrykas att artikeln inte innebär krav på att lagars grundlagsenlighet skall kunna bli föremål för någon prövning i vidare mån än vad som gäller idag" (förf:s kurs).

Sammantaget är det svårt att tolka motivuttalandena på annat sätt än att det förelåg en viss oro för att den svenska ordningen trots allt inte skulle vara tillfyllest. Uttalandena om ett "yttersta skydd" och "inte ... normalt förfarande" torde få uppfattas som att det inte var avsett att kommuner mer allmänt skulle begära resning, t ex i anledning av en dom om bistånd enligt SoL 6 §, och därvid åberopa att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till de kommunala resurserna.[361] Det var knappast heller avsett att kommuner på motsvarande grund skulle vägra tillämpa lagar och andra författningar under åberopande av sin rätt till normprövning.[362] Andra stater, som t ex Tyskland med dess "Verfassungsbeschwerden", erbjuder ett mer långtgående rättsligt skydd än den svenska ordningen. I Sverige ser vi sannolikt, som Paulsson-Riberdahl-

[357] Se a a s 6 och s 33.

[358] Se Marcusson, EG:s rättsordning s 184 f, och även Paulsson m fl s 26.

[359] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 135 samt där angivna källor. Se även Paulsson m fl s 26. Det kan tilläggas, att i *RÅ 1994 ref 96 I-II* har RegR utvecklat sin syn på förevarande krav, dock inte särskilt vad avser kommuner. Se även *RÅ 1992 not 53,* nedan 3.2.3.

[360] Se prop 1988/89:119 s 7. Se även nedan 3.2.2.

[361] Se Svenska Kommunförbundet, Domstolarnas kontroll av kommunerna s 11.

[362] Jfr Paulsson m fl s 26.

Westerling gör gällande, att tvister mellan stat och kommun "löses den politiska vägen".[363]

Frågan om den kommunala självstyrelsen och det europeiska samarbetet har emellertid även en annan dimension: EES-avtalet kom att medföra nya krav på statlig kontroll över kommunerna, bl a innefattande möjligheter för regeringen att upphäva kommunala beslut om vissa stödåtgärder (se nedan 3.4.3). I detta avseende har diskuteras om sådana föreskrifter kan vara förenliga med principen om en kommunal självstyrelse. I motiven till lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) hänvisades till lagrådets uttalanden om att gränsdragningen snarast är en politisk fråga och inte en juridisk sådan. Konstitutionsutskottet uttalade en viss tvekan men fann trots allt att den föreslagna regleringen "torde vara erforderlig för att Sverige skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt EES-avtalet".[364] Frågan illustrerar, som Marcusson anför, "väl problemet med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen." Marcusson gör en jämförelse med de långtgående inskränkningarna för beviljande av individuellt företagsstöd enligt KomL 2:8 (se ovan 2.6.3) och sammanfattar situationen sålunda, att i det perspektivet "*kan* den nya inskränkningen te sig försvarbar", dock under förutsättning att EES-avtalet inte skulle ställa större krav än KomL.[365] Numera har på grund av Sveriges medlemskap i EU hela frågan erhållit en EU-dignitet.

2.7.4 Beskattningsrätten såsom en hörnpelare för självstyrelsen[366]

Den kommunala beskattningsrätten brukar anses utgöra en primär förutsättning – en slags hörnsten – för den kommunala självstyrelsen. En självständig beslutanderätt förutsätter ekonomiska resurser och kommunalskatten utgör en av kommunens främsta intäkter vid sidan av avgifterna för olika prestationer (se ovan 1.1.2). Kommunernas beskattningsrätt hör alltså samman med den kommunala självstyrelsen på så sätt att självbestämmandet förutsätter ekonomiska resurser för genomförandet av besluten.[367] Denna fråga är onekligen av centralt intresse när – som ovan redovisats – de statliga åliggandena avseende kommunerna upptar en allt större del av den kommunala budgeten och grundlagen inte tycks hindra att hela budgeten "intecknas" (se 2.7.1). Läns-

[363] Se a a s 26 f.

[364] Se 1992/93:EU 1 s 83 och även prop 1991/92:170 Bil 1 s 161 ff och Bil 1.4 s 227.

[365] Se Marcusson s 35.

[366] Härom i allmänhet se Strömberg s 40 f, Bohlin s 135 ff, Holmberg-Stjernquist s 54, Gustafsson s 70 ff, Petrén-Ragnemalm s 33, Marcusson s 31 ff och Paulsson-Riberdahl s 17, Paulsson m fl s 24 f och s 53 f, Vogel, FT 1993 s 59 ff samt prop 1973:90 s 190 och 231.

[367] Se SOU 1993:14 s 107 f samt SOU 1993:90 s 101 ff.

demokratiutredningen (SOU 1965:54), som uttalade sig för ett grundlagsfästande av den kommunala beskattningsmakten, hänvisade till att kommunernas gamla rätt att "fritt bestämma skatternas höjd" var unik internationellt sett. Denna frihet antogs i hög grad ha bidragit till "den kommunala självstyrelsens lyckosamma utveckling i Sverige."[368]

Den kommunala beskattningsrätten är numera uttryckligen fastslagen i RF (RF 1:7). Grundlagsregleringen av principen om en kommunal självstyrelse (se ovan 2.7.1) kan samtidigt sägas innebära ett positivt ställningstagande till den kommunala beskattningsrätten. Principen om en rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet ansågs böra förankras i grundlag, men Grundlagsberedningen (SOU 1972:15) var ovillig att följa upp förslaget om ett grundlagsskydd och överlät frågan åt den Kommunalekonomiska utredningen; en fördröjning som Vogel f ö har kritiserat.[369] Departementschefen ville inte med hänsyn till denna utredning, som Vogel uttrycker saken, "vare sig föreslå eller godta en med substans försedd grundlagsgaranti för en kommunal *beskattningsrätt*".[370] Kommunernas möjlighet att påverka sina egna inkomster genom skatteunderlaget har minskat bl a genom den statliga inkomstutjämningen. "Skarpt formulerat", påtalade en arbetsgrupp inom socialdepartementet, "har i princip innebörden av den kommunala beskattningsrätten förskjutits från rätten att beskatta det egna skatteunderlaget till rätten att i huvudsak beskatta ett för alla kommuner gemensamt skatteunderlag."[371] I 1994/95 års kompletteringsproposition angavs, att den kommunala beskattningsrätten är "en viktig grund för den kommunala självstyrelsen", men med tillägget att den måste användas "på ett ansvarsfullt sätt." Skillnaderna i skattesats mellan kommunerna uppgavs böra "spegla skillnader i service, ambitionsnivå och effektivitet."[372]

Av RF 1:7 följer, att kommunerna "får taga ut skatt för skötseln av *sina uppgifter*" (förf:s kurs). I RF 8:5 föreskrivs vidare, att grunderna för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. Genom RF 1:7 skulle grundlagsfästas en rätt för kommunerna att "utkräva skatt för att täcka medelsbehovet".[373] I denna mening kan stadgandet uppfattas som en garanti för kommunernas beskattningsrätt, men innebörden av grundlagsskyddet för beskattningsmakten framstår som oklar. Av förarbetena till RF får dock anses följa, att RF 1:7 inte innefattar garantier för att varje kommun "helt obunden kan

[368] Se SOU 1965:54 s 99. Betr bakgrunden till att denna utredning tillsattses, se Vogel, FT 1993 s 65 f.

[369] Se Vogel, FT 1993 s 68 och även SOU 1972:15 s 161.

[370] Se Vogel FT 1993 s 72 samt prop 1973:90 s 190 f, 231 och s 305.

[371] Se Ds 1994:40 s 43, se även ovan 1.1.2.

[372] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 2.

[373] Se prop 1973:90 s 191.

bestämma skatteuttagets storlek".[374] I förlängningen härav synes motiverat att efterfråga vad kommunernas "rätt" enligt RF 1:7 egentligen innebär. I samband med 1991-1993 års skattestopp uttalades från regeringens sida, att RF 1:7 närmast skall uppfattas som ett "principstadgande", varvid erinrades just om att kommunerna inte förfogade fritt över skatteuttagets storlek.[375] Diskussionen under senare tid har, som kommer att utvecklas närmare nedan, främst gällt frågan i vad mån det kan anses förenligt med RF 1:7 att en kommun tar ut skatt för skötseln av andra uppgifter än *sina* egna (se nedan 2.7.4.2).

Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14) prövade i vad mån åtgärder för att begränsa det samlade budgetunderskottet och statsskulden skulle kunna komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen.[376] Det förhållandet att statens finanser är sämre än kommunernas tycks ha – som uppmärksammades på ledarsidan i Dagens Nyheter – "utjort en vagel i ögat för finanspolitiker i statsfinansiellt trångmål" och staten gör försök att "tjuvmjölka" kommunerna.[377] Utredningen hänvisade till uppfattningen om RF 1:7 som ett "principstadgande", men antog att man för framtiden inte hade att räkna med begränsningar i beskattningsrätten annat än som "ett tillfälligt led i en stram ekonomisk politik." Mer drastiska minskningar av det sammantagna skatteuttaget och för längre tid borde emellertid, med hänvisning till grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten, medföra, att det statliga skatteutrymmet skulle vika i första hand.[378] Det finns skäl att återkomma till det "nationella perspektivet" i det följande.

Vogel påpekar i anledning av sin omfattande undersökning av riksdagens många beslut i kommunalbeskattningsfrågor, att några "*konstitutionella gränser*" för riksdagens lagstiftningskompetens inom förevarande område svårligen kan identifieras, men att däremot "*politiska gränser*" uppenbarligen existerar för riksdagens handlingsfrihet.[379] Situationen torde m a o vara likartad den som gäller för den kommunala självstyrelsen i allmänhet (se ovan 2.7.1). Riksdagen har alltså en långtgående eller, juridiskt sett, t o m oinskränkt makt, så länge riksdagen formulerar sina beslut i lagform, och grundlagen tycks ge inget – eller föga – skydd utöver denna begränsning. Beskattningens utformning, dock inte exklusivt den kommunala, är komplicerad såtillvida som den i hög grad brukar uppfattas som ett uttryck för den "politiska viljan".[380] Den förhärskande upp-

[374] Se a a s 231.
[375] Se prop 1989/90:150 Bil 4 s 12.
[376] Se SOU 1993:14 s 106 f.
[377] Se DN 19 juni 1995 s A 2.
[378] Se SOU 1993:14 s 107 och s 108 samt även SOU 1993:90 s 101 ff.
[379] Se Vogel, FT 1993 s 109 f.
[380] Det kommer till uttryck bl a i lagrådsgranskningen, se Algotsson s 264 f.

fattningen kan, som Fri- och rättighetskommittén påpekade, komma i konflikt med reglerna om egendomsskyddet i Europakonventionen.[381]

Denna fråga har kommit att tilldra sig särskilt intresse i samband med diskussionen om 1986 års engångsskatt på pensionsspararande; skatten sades utgöra en slags konfiskation av försäkringsbolagens – eller försäkringstagarnas – medel. Frågan om förenligheten med förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning enligt RF 2:10 2 st kom också att uppmärksammas.[382] Engångsskatten gällde visserligen inte kommunal beskattning, men de principiella frågorna får anses vara så intressanta att det förtjänar att uppmärksammas i detta sammanhang. Lagrådet, som avstyrkte lagförslaget, befarade en utveckling i strid med RF:s grunder, som kunde skapa ett "olyckligt prejudikat på ett känsligt område, där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar."[383] RF 2:10 ansågs däremot inte utgöra något hinder, även om förslaget ansågs stå "i mindre god överensstämmelse med grunderna för retroaktivitetsförbudet." Vad beträffar frågan om konfiskation angav lagrådet, att det i vart fall fick anses ligga i RF:s "konstruktion och anda", att beskattningsmakten inte fick kringgå bestämmelserna i RF 2:18 "genom riktade ingrepp av engångskaraktär mot egendom"; det aktuella förslaget bedömdes emellertid inte som någon "olaga konfiskation". Vad slutligen beträffar frågan om hur den föreslagna lagstiftningen förhöll sig till Europakonventionen fann lagrådet, att de framförda påståendena om konventionsbrott saknade underlag.[384]

Departementschefen beaktade visserligen kritiken mot lagförslaget och tog principiellt avstånd från riktade ingrepp av engångsnatur. Samtidigt hänvisades emellertid till den "synnerligen speciella" situation som rådde och som ansågs motivera ett skattemässigt ingripande av engångsnatur. Det "speciella" i situationen ansågs innebära att någon risk icke förelåg för den av lagrådet befarade utvecklingen.[385] Konstitutionsutskottet gjorde motsvarande bedömning.[386] Lagförslaget kom sålunda att realiseras, vilket föranledde drygt 150.000 svenskar att framföra enskilda klagomål till Europakommissionen.[387] Kommissionen tog emellertid inte upp klagomålen till sakprövning. Art 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anger visserligen att skyddet för äganderätten inte inskränker statens rätt att med stöd av lag utta bl a skatt, men självfallet kan, som Danelius gör gällande, frågan uppkomma "om hur långt beskattningsrätten sträcker sig". Var går egentligen gränsen mellan skatt och konfiskation?[388] Det kan tilläggas, att

[381] Se SOU 1993:40 A s 102 ff och s 110 f.

[382] Lag (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser. Se t ex SOU 1993:40 A s 104 f, Matsson s 53 ff, Lindencrona s s 163 ff, Petren, SST 1985 s 135 ff, Algotsson s 257 ff, Bexhed, SN 1993 s 168 ff och Hultqvist s 8 ff.

[383] Se prop 1986/87:61 s 83 och s 79.

[384] Se a a s 79 och s 81. Se även Algotsson s 259 f.

[385] Se a a s 88 f.

[386] Se KU 1986/87:9y s 9.

[387] Fallen *Wasa Liv Ömsesidigt m fl appl 13013/87, Livförsäkringsbolaget Skandia appl 13046/87, Trygg Ömsesidig Livförsäkring appl 13042/87 och Mauritz Holmberg m fl appl 13041/87*, se Sundberg, 157 000 pensionssparare vs Sverige.

[388] Se Danelius s 255 och även SOU 1993:40 A s 109.

frågan om den tillfälliga skatten kunde anses strida mot RF 2:10 har härefter prövats – och besvarats nekande – i *RÅ 1992 ref 10.* Bexhed har beskrivit saken sålunda, att RegR tillämpade en "mycket formell och restriktiv lagtolkningsstil".[389] Det finns skäl att erinra om Strömbergs tidigare återgivna uttalande, om att en lagbestämmelse faktiskt *inte* behöver vara grundlagsenlig för att den inte uppfyller kraven enligt RF 11:14 på att vara "uppenbart" grundlagsstridig.[390]

I KomL 2:5, som knyter an till RF, erinras om kommunens rätt "att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt". Beskattningsmakten får alltså utnyttjas endast för att säkerställa tillgången av medel för att fullgöra de kommunala "uppgifterna", vilka emellertid inte har preciserats närmare. Det åligger fullmäktige att inom ramen för budgetprocessen senast i november fastställa skattesatsen (KomL 8:8). Fullmäktige anses emellertid oförhindrad att senare ändra den för året fastställda skattesatsen (se *RÅ 1983 2:80* och *RÅ 1991 ref 64*). De materiella reglerna om skattskyldighet återfinns i kommunalskattelagen (1928:370), där bl a innebörden av "skattekrona" definieras (1 §). Ett intressant rättsfall, dock icke avseende området för inkomstbeskattningen, är *RÅ 1994 ref 12*, som avsåg frågan om kommunen fick fastställa den obligatoriska hundskatten (SFS 1923:116) till noll kronor. RegR hänvisade till motivuttalanden, vari med all önskvärd tydlighet hade slagits fast, att hundskatten är en "kommunal angelägenhet" och att kommunen fritt får disponera över skattemedlen.[391] Kommunfullmäktiges beslut ansågs inte kunna strida mot lagen om hundskatt (jfr KomL 10:8 4 p), varför RegR fastställde det överklagade beslutet.

Vad ankommer den kommunala inkomstbeskattningen har staten ett särskilt intresse, vilket kommit att ta sig olika – mer eller mindre kritiserade – uttryck under senare år (se nedan 2.7.4.1-2). Den kommunala självstyrelsen påstås ofta bli kränkt när staten i något avseende ingriper i den kommunala beskattningssfären. Vid sidan om direkta ingripanden – d v s genom lagstiftning – förekommer "vägledande" uttalanden. I 1993/94 års kompletteringsproposition framställdes som en utgångspunkt för de närmaste åren, att "den genomsnittliga kommunala utdebiteringsnivån *inte bör höjas*." Samtidigt angavs, att statens ansvar för samhällsekonomin och verksamheten i stort inom den kommunala sektorn "måste kombineras med respekt för den kommunala självstyrelsen."[392] Motsvarande argumentation förekom i 1994/95 års kompletteringsproposition, där kommunala skattehöjningar framställdes som ett "hot" mot de nationella

[389] Se Bexhed, SN 1993 s 170 (se även noten 95).
[390] Se Strömberg, Normgivningsmakten s 99. Se även ovan 1.6.2.1.
[391] Se prop 1979/80:151 s 7 f.
[392] Se prop 1993/94:150 Bil 7 s 5.

möjligheterna att komma till rätta med Sveriges ekonomiska situation.[393] Frågan om hur statens styrning egentligen skall kunna förenas med respekt för självstyrelsen är emellertid ytterst svårgripbar.

Det finns skäl att begrunda detta *nationella perspektiv* som hänvisades till i kompletteringspropositionen. Ett övergripande problem, som inte tycks ha uppmärksammats i tillräcklig grad när den kommunala självstyrelsen förts på tal, är kommunalskattens betydelse i det nationella perspektivet och dess relation till den statliga inkomstskatten (se dock nedan 2.7.4.2). Förändringen från 1800-talets s k objektskatter till en modern inkomstskatt, där tonvikten kommit att läggas på den kommunala inkomstbeskattningen[394] måste tas i beaktande. Den kommunala beskattningen kom att utökas i samband med att kommunernas ansvar för olika verksamhetsområden utvidgades, samtidigt som den statliga inkomstskatten kom att minska i betydelse, bl a efter den s k "underbara natten" år 1982 då marginalskatterna sänktes väsentligt och med utvecklingen fram till "århundradets skattereform" år 1991.[395] 1928 års kommunalskattelag (SFS 1928:370) kom successivt att bli "huvudlagstiftning" inom området för inkomstbeskattningen. Lodin m fl beskriver situationen sålunda, att grundstrukturen i inkomstskatten bibehölls, vilket medförde "avsevärda påfrestningar" i det system som var avpassat till förhållandena vid seklets början.[396] En inventering ger vid handen, dock med reservation för eventuella felräkningar, att KL har ändrats 496 gånger från ikraftträdanet t o m utgången av år 1994. Ett system där – för att hänvisa till 1994 års beräkningar – den statliga inkomstskatten uppgår till cirka 38 mdkr och den kommunala till cirka 254 mdkr[397] förpliktar i vad avser den kommunala självstyrelsen. Ambitionen har varit att skapa en "hållbar inkomstbeskattning" för såväl statliga som kommunala ändamål,[398] vilket medför att balansen *totalt sett* inte får rubbas.

2.7.4.1 Begränsningar av rätten att utta kommunalskatt

Frågan om möjligheten att begränsa den kommunala beskattningsrätten, främst i form av *ett s k tak för utdebiteringen*, har varit föremål utredning och har behandlats av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen. Under den

[393] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 2 f och även Bil 1 s 10. Se DN den 3 maj 1995 s A 8 om planerade höjningar av kommunalskatten i olika kommuner (Björn Jerkert).
[394] Se Lodin m fl s 7 ff.
[395] Se a a s 10 f.
[396] Se a a s 10.
[397] Se Lodin m fl s 5. Jfr prop 1993/94:150 Bil 1.3.
[398] Se a a s 9.

skatterättsligt sett mycket oroliga perioden 1970-75[399] förekom flera frivilliga överenskommelser och försök till sådana överenskommelser mellan kommunförbunden och regeringen om att kommunerna skulle avstå från att höja kommunalskatten.[400] Vad särskilt avser frågan om ett *lagstadgat förbud* kan noteras, att konstitutionsutskottet år 1980/81 intog en restriktiv attityd vad avsåg sådana begränsningar. Beskattningsrätten får aldrig göras enbart formell, framhöll utskottet, utan måste ha ett reellt innehåll. Skyddet angavs emellertid endast vara av principiell karaktär och uppfattades därför inte som ett ovillkorligt hinder för t ex ett skattetak. Utskottet tillade, att skyddet förutsätter att en eventuell lagreglering ger utrymme för en "fri sektor" för kommunen och att kommunen även får behålla en "viss frihet" att fastställa skattens storlek.[401]

Förhållandet mellan ett skattetak och den kommunala självstyrelsen kom att bli verkligt aktuell i samband med lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt, i vilken stadgades om skattestopp under år 1991 och 1992. Lagen kom att följas av en motsvarande lag (1992:672) för år 1993. I lagrådsremissen avseende 1990 års lag hävdade departementschefen, att den offentliga makten utgår från staten och, förklarade han, "i den utsträckning kommunerna fattar beslut är det en av *staten delegerad beslutanderätt* de utövar" (förf:s kurs). Ett skattetak bedömdes visserligen som grundlagsenligt, men uppfattades dock som ett ingrepp, vilket "måste användas med stor urskillning och varsamhet".[402]

Lagrådet sympatiserade inte med den angivna beskrivningen av den kommunala självstyrelsens innebörd. Lagrådet fann emellertid med hänsyn till stadgandet i RF 8:5 om riksdagens rätt att genom lag bestämma om grunderna för den kommunala beskattningen, att vissa begränsningar fick anses möjliga att upprätthålla. Från konstitutionell synpunkt måste enligt lagrådet inskränkningar i kommunens rätt betraktas som "allt mer betänkliga i ju högre grad de faktiskt innebär en begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter." Vid bedömning av grundlagsenligheten av en lag av angivet slag måste således hänsyn tas såväl till *arten* som *omfattningen* av inskräkningarna samt till lagens *varaktighet*. Den föreslagna lagen bedömdes kunna godtas utifrån dessa kriterier. Lagrådet fann alltså, att de föreslagna inskränkningarna i "den kommunala beskattningsrätten" inte gick utöver det från konstitutionell synpunkt

[399] Se Vogel, FT 1993 s 89 och s 100 f, Lodin, Skatter i kris s 27 ff samt Sundberg, Högskattesamhället s 11 ff.

[400] Se Vogel, FT 1993 s 91 ff.

[401] Se KU 1980/81:22 s 8.

[402] Se prop 1989/90:150 bil 4 s 12. Betr uppfattningen om den kommunala beslutanderättens innebörd, se nedan 3.1.

acceptabla.[403] Ett permanent skattetak skulle däremot – åtminstone med dessa utgångspunkter – framstå som betänkligt i konstitutionellt hänseende.[404]

Under ärendets riksdagsbehandling yttrade sig både finansutskottet och konstitutionsutskottet om förslagets grundlagsenlighet, varvid konstitutionsutskottet utgick från sina uttalanden från år 1981. Det konstitutionella utrymmet för ett kommunalt skattetak angavs sålunda vara begränsat. Vid en samlad bedömning av syftena med det ifrågavarande förslaget, "som har samband med den planerade skattereformen och de bedömningar som regeringen har gjort av det ekonomiska läget i stort", fann emellertid utskottet, att den tillfälliga begränsningen kunde godtas från konstitutionell synpunkt.[405]

Det kan tilläggas att Vogel, som ställer sig kritisk till lagrådets "insatser", har anmärkt i anledning av lagrådets uttalande, att enligt ordalydelsen i RF 8:5 avses inte den kommunala "beskattningsrätten" utan "beskattningen". Mest kritisk är han emellertid till att lagrådet inte ansåg sig kunna komma längre än till "juristens undvikande svar på besvärliga frågor", d v s att "allt beror på omständigheterna och lagom är bäst."[406] Även konstitutionsutskottets utgångspunkter sätts ifråga och Vogel ställer frågan om ändamål, som bedöms vara behjärtansvärda i största allmänhet, verkligen kan anses "helga medlen, när det gäller gränsdragningen mellan *konstitutionellt* tillåten inskränkning och otillåten kränkning av kommunernas rättigheter."[407]

Vogels kritiska anmärkningar saknar inte fog. Ifråga om beskattning tycks det mesta kunna accepteras, bara det sker genom lagstiftning. Holmberg-Stjernquist anför som exempel på innebörden av uttrycket "den kommunala beskattningen" enligt RF 8:5, att en kommun inte kan bestämma att kommunalskatten t ex skall uttas efter en progressiv skala. Beträffande befogenheten att bestämma om skatteuttaget tillägger författarna, att "grundlagen inte hindrar att riksdagen genom lag bestämmer om maximum för skatteuttaget." Kommunens befogenhet i detta avseende skulle alltså kunna beskäras genom lag.[408] Hänvisas kan även till Petrén-Ragnemalm, som fastslår, att "den kommunala beskattningsrätten" kan begränsas genom lag "i detaljhänseenden." Ett generellt tak för utdebiteringens storlek ifrågasätts dock med hänsyn till grundlagsregelns (RF 1:7) "kategoriska avfattning".[409] Inte heller Hultqvist synes anse att några egentliga

[403] Se a a s 13 och s 32 f.

[404] Jfr Marcusson s 35 och även Paulsson m fl s 53.

[405] Se prop 1989/90:150 Bil 4 s 8-14, FiU 1989/90:29 s 18 ff samt s 70 f (betr KU:s yttrande till FiU).

[406] Se Vogel, FT 1993 s 60.

[407] Se a a s 61.

[408] Se Holmberg-Stjernquist s 266.

[409] Se Petrén-Ragnemalm s 179.

hinder föreligger konstitutionellt sett,[410] även om det självfallet kan diskuteras, som Petrén-Ragnemalm gör, vad utformningen av RF 1:7 egentligen kan tänkas innebära.

I samband med förlängningen av skattestoppet kom synen på den kommunala självstyrelsen att ånyo diskuteras. Marcusson finner härvid anledning att peka på Kommunalekonomiska kommitténs (SOU 1991:98) uttalanden om de skilda synsätten på kommunernas funktion och verksamhet.[411] I Sverige har vi, förklarade kommittén, valt en slags kompromiss och därmed uppnått en balans: Den kommunala självstyrelsen skulle anses utgöra en del av den offentliga makten, men skulle också innebära ett förverkligande av självstyret. Balansen uppgavs emellertid vara pragmatisk och kunna ändras successivt.[412] Beskrivningen, vilken rönte gillande i propositionen,[413] kan illustrera behovet av att klargöra hur vi egentligen skall uppfatta den kommunala självstyrelsen (se ovan 2.7). Lagrådet fann sig vid detta tillfälle kunna godta den föreslagna förlängningen "*med ett år*" (förf:s kurs).[414] I anledning härav gör Vogel den beaktansvärda reflektionen, att lagrådet möjligen gjorde en markering av att någon *ytterligare* förlängning inte kunde godtas. Eller tog uttalandet endast sikte på den föreslagna förändringen?[415] När ett skattetak tillåts att förlängas successivt på angivet sätt, framstår det som befogat att fråga vad som egentligen avses med ett "*tillfälligt*" skattestopp. När blir det "tillfälliga" att anse som permanent?

Sammanfattningsvis kan konstateras, att rätten att utta kommunalskatt anses som fundamental för den kommunala självstyrelsen, men grundlagsskyddet härför är ytterst bräckligt och, som Marcusson anför, "beroende av den tillfälliga riksdagsmajoriteten". Om ett skattetak kan klassificeras som permanent, förklarar Marcusson, och de av "staten ålagda uppgifterna är av den storleksordningen att i praktiken både skatteintäkter och statsbidrag helt är intecknade kan man naturligtvis starkt ifrågasätta om självstyrelsen längre verkligen har ett värde ur demokratisk synpunkt".[416] I en sådan situation blir självfallet frågor om domstolstrots samt lagtrots synnerligen intressanta.

Den tillfälliga lagen om begränsning i kommunens rätt att ta ut kommunalskatt för år 1993 (1992:672) har upphört att gälla utan att ersättas av ny lag om kommunalt skattestopp. Numera finns således inga *rättsliga hinder* för kommunerna att höja kommunalskatten till den nivå som anses erforderlig för att

[410] Se Hultqvist s 28 ff och s 89, även not 64.
[411] Se Marcusson s 33. Se även nedan 3.1.
[412] Se SOU 1991:98 s 41.
[413] Jfr prop 1991/92:150 del II s 11.
[414] Se prop 1991/92:150 del II Bil II:4.1 s 137. Se även Marcusson s 31 f.
[415] Se Vogel, FT 1993 s 61.
[416] Se Marcusson s 36.

kunna fullgöra alla kommunala åligganden. Problemet med otillräckliga kommunala resurser (se 1.5.1) skulle därmed – åtminstone teoretiskt sett – kunna lösas. Situationen är emellertid inte så okomplicerad nationalekonomiskt eller *politiskt sett*. Kommunalskatten har redan en sådan nivå att den knappast torde kunna höjas i någon nämnvärd omfattning. Därtill kommer frågan hur riksdagen och regeringen kan tänkas reagera på drastiskt höjda kommunalskatter.[417] I så fall skulle sannolikt diskussionen om "tillfälliga" eller "permanenta" skattestopp komma att aktualiseras på nytt.

2.7.4.2 Utjämning av kommunala intäkter och kostnader

Under de senaste decennierna har olika reformer för utjämning och kompensation mellan kommuner avlöst varandra. Det är inte min avsikt att inom ramen för denna framställning lämna någon egentlig redogörelse härför, utan vad avser en mycket detaljerad sådan kan hänvisas till Vogels artikel från 1993.[418] Jag är medveten om att det finns en mängd delsystem och att man får hålla isär åtgärden att bevilja statsbidrag, d v s när staten delar ut egna medel till kommunerna, från sådan omfördelning av kommunala medel som t ex Robin Hood-skatten eller -avgiften ger uttryck för. Dessa olika moment griper emellertid in i varandra och är inte alldeles enkla att skilja åt. Min främsta avsikt är att relatera frågor om utjämning m m till den här behandlade övergripande frågan, nämligen om innebörden av den kommunala självstyrelsen.

Till en början kan noteras, att den kommunala självstyrelsen inte tycks ha väckt någon större uppmärksamhet i samband med de reformer som förevarit. 1965 års skatteutjämningsreform skulle öka bidragsgivningen till kommunerna för att jämna ut skatten.[419] En detalj i systemet, noterar Vogel, kom att debatteras, varvid den kommunala självstyrelsen kom "kort i fokus."[420] Frågan gällde om bidraget skulle reduceras när kommuner med låg skattekraft hade låg utdebitering, d v s en debitering som understeg medeldebiteringen. Reglerna om skatteutjämningsbidrag skulle kunna användas för att begränsa kommunernas bestämmande om utdebiteringen. En kommittéledamot, som menade att låg utdebitering ofta var resultatet av en klok kommunalpolitik, reserverade sig mot förslaget och angav, att skillnader avseende verksamhetsgrad och utdebitering borde accepteras med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.[421] Härvidlag

[417] Jfr SOU 1994:144 t ex s 44 och s 94, där åtgärder som kan motverka höjd kommunalskatt och ökade skillnader i utdebiteringen diskuteras.
[418] Se Vogel, FT 1993 s 79-89.
[419] Se SOU 1964:19 och prop 1965:43.
[420] Se Vogel, FT 1993 s 82.
[421] Se SOU 1964:19 s 301 f, jfr prop 1965:43 s 60 f.

kan även pekas på Svenska Kommunförbundets remissvar, vari anfördes, att en "reell kommunal självstyrelse" förutsätter resurser att fullgöra även annnat än de obligatoriska uppgifterna.[422] Kommunförbundet och departementschefen var i övrigt, som Vogel anmärker, överens om en uppenbar utgångspunkt, nämligen att det fanns ett mycket nära samband mellan den kommunala inkomstbeskattningen och den statliga beskattningen. Dessa frågor fick alltså inte bedömas isolerat.[423]

Regleringen av kommunalbeskattningen kom att med tiden bli mycket komplicerad. År 1973 antogs nya – provisoriska – regler om skatteutjämning, vilka dock kom att gälla under många år.[424] Vogel sammanfattar situationen sålunda, att man möter "ett myller av ingrepp i detaljregleringar på många, vitt skilda områden av beskattnings- och transfereringssystem." Det är förvisso, som Vogel anmärker, svårt att se "en röd tråd i denna mångfald", och det är också intressant att notera, att de valda lösningarnas grundlagsenlighet inte tycks ha blivit ifrågasatt.[425] Ur detta perspektiv är "Robin Hood-skatten", en utjämningsavgift varigenom staten kom att ta medel från vissa kommuner, onekligen av intresse. Avgiften utgick enligt lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift.[426] Frågan om grundlagsenligheten initierades bl a av en kommunmedlem i Danderyd i *KRNS 7957-1990*.[427] Den klagande, som ansåg sig drabbad av den särskilda utjämningsavgiften, anförde besvär över fullmäktiges beslut om oförändrad utdebitering. Den klagande angav, att lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt i kombination med "Robin-Hood skatten" medförde att kommunens utgiftsram för verksamheten inte bara förhindrades öka utan t o m krymptes. En sådan effekt uppgavs strida mot "grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen i 1 kap 7 § regeringsformen." Det rådde enligt den klagande en "flagrant motsättning" mellan grundlagens ordalag – om att ta ut skatt "för skötseln av sina uppgifter" – och den lag som påfordrade att skatt uttogs för skötseln av andra kommuners uppgifter.

Kammarrätten förstod talan sålunda, att kommunen p g a "skattetakslagen" hade underlåtit att höja utdebiteringen, trots de merkostnader som hade ålagts kommunen genom "Robin Hood-skatten". En kommuns beslut att *inte* vidta en åtgärd kunde emellertid inte upphävas i en kommunalbesvärsprövning med mindre det förelegat "en skyldighet för kommunen att vidta åtgärden."

[422] Se prop 1965:43 s 78 f.
[423] Se Vogel, FT 1993 s 84. Se även ovan 2.7.4 (mot slutet).
[424] Se prop 1973:44 s 69 f och även Vogel FT, 1993 s 96.
[425] Se Vogel a a s 100 och s 101.
[426] Upphävd SFS 1992:674.
[427] Ej besvär e u.

Kammarrättens bedömning blev, att oavsett om "skattetakslagens förefintlighet haft betydelse för kommunens beslut om utdebitering eller inte saknas därför anledning att i målet pröva skattetalslagens grundlagsenlighet ensam eller i förening med Robin Hood-skattelagen." Överklagandet bifölls alltså inte.

Domen får anses illustrera de svårigheter som kan möta vad avser en efterhandsprövning – d v s normprövning (RF 11:14) – av en lags grundlagsenlighet, vilket förhållande ger anledning att påminna om betydelsen av lagrådets förhandsgranskning (en fråga som jag återkommer till). Vad som ytterligare bör noteras är, att den klagande i sin framställning, som återgavs i domen, lämnade en redogörelse för misslyckade försök att åstadkomma motsvarande prövning beträffande skattebeslut i Lidingö kommun. Regeringsrätten hade tidigare vägrat att bevilja prövningstillstånd. Sådana avslagsbeslut, förklarade den klagande, brukar aldrig tillmätas värde "vare sig från prejudikatsynpunkt eller i vad avser rättstillämpning."[428]

I fråga om grundlagsenlighet är det förslag om en *mycket långtgående* omfördelning av inkomster och kostnader mellan kommunerna som Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144) lade fram påfallande kontroversiellt. Det finns skäl att erinra om Bengtssons allmänna beskrivning av "politiskt omstridd lagstiftning, där lagstiftaren trotsar grundlagen eller i varje fall *medvetet rört sig på avgrundens rand* (förf:s kurs)".[429] Förslaget, som omfattade en utjämning av kostnaderna för all s k obligatorisk verksamhet och för sådan verksamhet för vilken tidigare hade utgått statsbidrag samt en inkomstutjämning till en kompensationsgrad av 95 %, skulle garantera alla kommuner en inkomst som motsvarade genomsnittet i riket. Kommuner som låg över genomsnittet skulle avstå från "sina" inkomster till kommuner som låg under detta snitt.[430] Det kan tilläggas, att frågan om kommunal inkomst- och kostnadsutjämning har varit föremål för flera tidigare utredningar.[431]

Genom att göra systemet med kostnads- och inkomstutjämning "inomkommunalt" skulle det bli "självfinansierande", såtillvida att "i princip inga tillskott av statliga medel" skulle erfordras.[432] Enligt direktiven skulle alla kommuner efter kostnads- och inkomstutjämningen ha "likvärdiga förutsättningar" att bedriva kommunal basverksamhet.[433] Det angivna syftet må framstå som vällovligt, men trots allt måste ifrågasättas hur förslaget förhåller sig till RF:s

[428] Härom se SvD den 22 maj 1995 s 4 (Allan Ekström). Ekström, ordf i Lidingö fullmäktige, redogör för tidigare ansträngningar att få saken prövad.

[429] Se Bengtsson, SvJT 1989 s 671.

[430] Se SOU 1994:144 s 42 f, 48 f och s 60.

[431] Se SOU 1993:53, SOU 1994:70 och Ds 1993:68; se även prop 1994/95:150 Bil 7 s 23.

[432] Se a a s 58 och s 89.

[433] Se Dir 1993:137 s 690, jfr SOU 1994:144 s 53.

föreskrifter om kommunalskatt och till principen om kommunal självstyrelse. Beredningen betecknade sitt förslag som "*ett visst avsteg* (förf:s kurs) från den kommunala självstyrelsen".[434] Ledamoten Erik Langby, som reserverade sig mot förslaget, betecknade avsteget som "avgörande" och menade, att man inte längre skulle kunna tala om "kommunalskatt", utan att "statskommunalskatt" vore ett mer adekvat uttryck.[435] Även Karin Rudebeck och Lennart Tingvall, sakkunnig respektive expert, var kritiska och pekade på den föreliggande "målkonflikten" mellan kommunens beskattningsrätt och den föreslagna modellen.[436] Vissa remissinstanser kritiserade förslaget utifrån dessa utgångspunkter.[437]

En lag som innebär att kommunerna visserligen tillåts bestämma om skattesatsen, men som i realiteten fråntar kommunerna bestämmanderätten över skattemedlen, ställer frågorna om innebörden av beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen på sin spets. Förslaget har från kommunalt håll tolkats på det sättet, att de kommuner som årligen kommer att nödgas erlägga stora summor till "systemet" i realiteten kommer att tvingas ta ut kommunal skatt, sannolikt även höjd sådan, av *sina kommunmedlemmar* för att finansiera verksamhet i *andra kommuner*. Den berättigade frågan har rests om grundlagen – RF 1:7 – verkligen tillåter att kommunalskatt tas ut för sådana ändamål och man befarar, att "slutet" för den kommunala självstyrelsen nalkas. Förslaget har kritiserats dels från glesbygdskommuner, som bl a anser att tillräcklig hänsyn inte har tagits till regional- och sysselsättningspolitiska aspekter, dels från tre Stockholms-kommuner med hög skattekraft och som stått utanför det tidigare systemet med statlig inkomstutjämning. Dessa kommuner – Danderyd, Lidingö och Täby – har främst vänt sig mot den långtgående inkomstutjämningen och mot de "Pomperipossa-effekter" som kan komma att utlösas.[438]

Enligt ovan återgivna mottivuttalanden skall skatt kunna utkrävas för att "täcka medelsbehovet". Det får antas, att härmed skall förstås den *egna* kommunens behov, vilket innebär att lagförslagets grundlagsenlighet skulle kunnas sättas ifråga. I beaktande av att gränserna för lokaliseringsprincipen (KomL 2:1) successivt kommit att utvidgas är det underkastat tvivel om någon strikt " lokaliseringsprincip" kan hävdas i vad avser beskattningen, dock med reservation för kravet att ett *intresse* skall vara anknutet till kommunen (se ovan

[434] Se SOU 1994:144 s 24.

[435] Se a a s 133.

[436] Se a a s 151.

[437] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 29.

[438] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 25 ff. Betr Stockholms-kommunerna se t ex SvD 27/3-95 s 22 (Björn Hamilton, Danderyd), 3/4-95 s 15 (Henrik Westman, Täby), 6/4-95 s 2 (Bo E Carlsson). Se även SvD den 11 april 1995 s 12 (Petter Beckman) och den 26 april 1995 d 9 (Rolf Sundblad).

2.5.3.2). Grundlagen *tycks* inte ge kommunerna ett mer konkret skydd än att allt i princip är tillåtet så länge riksdagens "vilja" är manifesterad i lag, varför kommunerna, som framhållits tidigare, på ett ytterst påtagligt sätt är beroende av den tillfälliga riksdagsmajoritetens åsikt (se ovan 2.7.1). Lagrådets anmärkningar om vad som kunde tillåtas beträffande ett *tillfälligt* skattestopp är tankeväckande: Grundlagsenligheten skulle bedömas med hänsyn dels till inskränkningarnas "art" och "omfattning", dels till lagens "varaktighet".[439] Ett förslag som i allt väsentligt bygger på det tidigare betänkandet kom att läggas fram genom 1994/95 års kompletteringsproposition.[440] Det är värt att notera, att det tilltänkta systemet inte har karaktären av någon tillfällig åtgärd, även om en "kontrollstation", sannolikt som ett uttyck för en politisk kompromiss, är inlagd efter två år.[441] Regeringen framhöll, att det föreslagna systemet inte kunde betraktas som "definitivt i sin detaljutformning."[442]

Regeringen hänvisade till den omständigheten, att den kommunala självstyrelsen kommit att stärkas dels genom övergången till ett system med generella statsbidrag (se nedan 3.4.2), dels genom de senaste årens avreglering av den kommunala verksamheten (se ovan 1.1). I anledning härav menades kommunerna ha erhållit "kraftigt förbättrade möjligheter att på ett effektivt sätt bedriva verksamheten utifrån sina egna förutsättningar." Ett fasthållande vid principen om "pengarna i en påse", d v s som ett alternativ till specialdestinerade statsbidrag, ansågs emellertid förutsätta en "utveckling och förbättring av statens målstyrning, uppföljning och utvärdering av olika verksamheter."[443] Det är intressant att notera hur regeringen vidgick behovet att kunna "styra" den kommunala verksamheten, något som annars ofta ersätts med uttalanden om "kommunal frihet" och "lokal demokrati".[444] Beskrivningen av kommunernas möjligheter att bedriva verksamheten "utifrån sina egna förutsättningar" synes dock inte helt övertygande. Den kommunala friheten kan knappast sägas ha ökat om man ser till den styrning som faktiskt åstadkoms genom olika specialreglerade åligganden (se ovan 2.7.1).

Detaljerna i förslaget skall inte kommenteras i denna framställning, men däremot finns skäl att redovisa *syftet med reformen*. Regeringen konstaterade, att i nuläget finns alltför stora variationer i de olika kommunernas ekonomiska

[439] Se ovan vid not 403.
[440] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 24. Betr förslaget se s 22-68.
[441] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 10 och s 42.
[442] Se a a s 27.
[443] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 25.
[444] Se ovan 1.5.2 samt även nedan 3.4.

situation. Det befintliga systemet befarades komma att öka de redan befintliga klyftorna:[445]

> "Ett bidrags- och utjämningssystem som inte bygger på ett objektivt underlag som avser att fånga strukturella skillnader utan i stället förutsätter en löpande politisk bedömning av fördelningen skulle riskera att bli instabilt och skapa stora spänningar. Enligt regeringens mening bör systemet i stället byggas med sikte på målet att alla kommuner och landsting *ges samma ekonomiska förutsättningar att erbjuda sina medborgare en god service"* (förf:s kurs).

Likvärdiga förutsättningar avses att skapas beträffande sådan verksamhet som utgör "en viktig del av *välfärdens kärna*" (förf:s kurs). Alla kommuner förutsätts kunna tillhandahålla en verksamhet "av genomsnittlig omfattning och kvalitet oavsett skattekraft och struktur i övrigt."[446] Betydelsen av långsiktigheten i systemet underströks: Utjämningssystemet "måste vara långsiktigt hållbart och oberoende av nivån på de statliga bidragen." Detta skulle alltså åstadkommas genom att utjämningen i huvudsak sker i form av en omfördelning av inkomster mellan kommunerna.[447]

Vad slutligen beträffar den ovan berörda frågan om det föreslagna systemet kan anses inskränka kommunernas beskattningsrätt – och därmed även principen om den kommunala självstyrelsen – kan följande antecknas. Regeringen bemötte dessa "principiella invändningar" med förklaringen, att en långtgående inkomstutjämning är "helt avgörande i ett system som skall åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar."[448] I övrigt fann regeringen inte anledning att kommentera frågan.[449] Däremot framhölls *värdet* av den kommunala självstyrelsen i samband med övervägaden om att utmönstra "omfattande, svåröverblickbara, onödigt detaljstyrande" och därmed även kostnadshöjande regler (se även ovan 1.1).[450] Det finns skäl att erinra om Vogels anmärkningar i samband med frågan om tillåtligheten av ett kommunalt skattestopp, nämligen att "behjärtansvärda" ändamål tillåts "helga medlen" (se ovan 2.7.4.1). Som en slags eftergift för kritiken godtogs emellertid beträffande de tre Stockholmskommuner som enligt det ursprungliga förslaget skulle, allt enligt regeringens egen beskrivning, ha kommit att drabbas av "drastiska ekonomiska effekter", att "genomslaget" dämpades.[451] Det åstadkoms dels genom en förlängd

[445] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 26.
[446] Se a a s 26.
[447] Se a a s 28. För detaljerna se s 30 f.
[448] Se a a s 31.
[449] Jfr lagrådets yttrande vid sammanträde 1995-05-12 s 2 f.
[450] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 77.
[451] Se a a s 62.

genomförandetid (åtta år istället för fem år), dels genom en successiv nedtrappning av bidragsminskningen.[452]

Av rädsla för att fördröja lagstiftningsfrågans behandling avstod regeringen från att höra lagrådet om förslaget till inkomst- och kostnadsutjämning, trots att lagrådets yttrandet "bör" inhämtas bl a ifråga om lagar om kommunal beskattning, dock under förutsättning att lagen anses vara "viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" (se RF 8:18 2 st). Förslaget kom emellertid att bli föremål för prövning på initiativ av finansutskottet (RF 8:18 1 st, RO 4:10).[453] Ur en strikt juridisk synvinkel framstår frånvaron av en obligatorisk granskning som betänklig. Lagrådsgranskningen gjordes fakultativ år 1970 i det huvudsakliga syftet att effektivisera lagstiftningsförfarandet.[454] En andra tankegång i den socialdemokratiska regeringens argumentatation var, uppger Algotsson, att en obligatorisk lagrådsgranskning ansågs strida mot parlamentarismen: Regeringen skulle *endast* vara ansvarig inför riksdagen.[455] Genom tillkomsten av RF 8:18 (SFS 1979:933) ansåg lagstiftaren sig ha kommit så nära en obligatorisk lagrådsprövning som var praktiskt möjligt.[456] Med hänsyn till rättssäkerheten finns emellertid skäl att ifrågasätta om denna kompromisslösning är tillräcklig,[457] särskilt som en författningsdomstol alltjämt uppfattas som "ett helt främmande inslag i vår rättskultur."[458]

Det är svårt att värja sig för misstanken, att regeringen försökte undslippa en lagrådsgranskning, kanske i medvetande om, som Algotsson påtalar, att det är påfallande hur lagrådet vid flera tillfällen blivit "indraget i den politiska striden" i samband med skattelagstiftning.[459] Lagrådet har, som Algotsson utvecklar, försökt befrämja "den formella rättsstatens krav på förutsägbarhet och generalitet hos rättsordningen", även om lagrådet enligt vissa kritiker ibland inte anses ha gått "tillräckligt långt i denna strävan."[460] Lagrådets "preventiva effekter" på lagstiftningen bör inte underskattas, men det tycks vara alltför enkelt att avstå från en lagrådsgranskning, trots det grundlagsfästa kravet, att regeringen skall förklara för riksdagen varför lagrådet inte har hörts (RF 8:18 2 st).

Lagrådet kom att förkasta förslaget om kommunal utjämning av kostnader och intäkter. Den kommunala beskattningsrätten uppgavs visserligen vara under-

[452] Se a a s 61 f.
[453] Se SvD 3 maj 1995 s 13. Betr utskottets möjlighet att höra lagrådet se Algotsson s 70 f.
[454] Se prop 1970:24 s 34 ff.
[455] Se Algotsson s 51.
[456] Se prop 1978/79:195 s 42 ff och Petrén-Ragnemalm s 205 samt Algotsson s 59 ff och s 69 f.
[457] Se Algotsson om avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet s 52 f.
[458] Se SOU 1993:40 A s 228. Se även Ekroth s 57 ff.
[459] Se Algotsson s 264.
[460] Se a a s 265.

kastad begränsningar, men RF 1:7 ansågs – i förening med motivuttalanden – trots allt utgöra "ett grundlagsskydd för beskattningsrätten." På detta sätt ansågs bestämmelsen tidigare ha uppfattats och lagrådet polemiserade mot Vogels uppfattning, att bestämmelsen "inte medför något egentligt grundlagsskydd." Däremot angavs, att det kan vara tveksamt hur långt detta skydd egentligen sträcker sig.[461] Vid en jämförelse med tidigare förslag om kommunala skattestopp, som alltså trots allt kunnat accepteras (se ovan 2.7.4.1), fann lagrådet, att det nuvarande förslaget var av "ett helt annat slag" och inte kunde anses stå i överenstämmelse med ordalydelsen i RF 1:7. Särskilt i beaktande av begreppet "skötseln av sina uppgifter" och den i KomL 2:1 uttryckta lokaliseringsprincipen fann lagrådet, att det framstod som "*helt främmande* att betrakta skatt, som av en kommun ... tas ut för att tillföras andra kommuner ... som uttagen för skötseln av vederbörande kommuns ... uppgifter" (jfr ovan om ett till kommunen anknutet *intresse*). Lagrådet gav slutligen en antydan om att "syftet med den föreslagna lagen" *möjligen* skulle kunna tillgodoses med "någon annan teknik avseende avgifter och bidrag" (förf:s kurs).[462]

Lagrådets yttrande kom att tilldra sig mycket stor massmedial uppmärksamhet, inte minst genom finansminister Göran Perssons uttalanden om hur man borde förhålla sig till lagrådets bedömning (d v s i princip bortse från denna) och om att regeringen skulle hålla fast vid förslaget oavsett lagrådets kritik.[463] Inför hotet om splittring av socialdemokraterna i konstitutionsutskottet kom emellertid finansministern att retirera. Hänvisningen till "tidigare konstitutionell praxis" var knappast hållbar. Även konstitutionsutskottet avvisade förslaget, men ansåg att det fanns "utrymme för en annan tolkning än den Lagrådet gjort." Härvid fann utskottet anledning att hänföra sig till den gamla "käpphästen" om att riksdagen i egenskap av grundlagsstiftare "naturligt" är den "instans som bäst är ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig". Konstitutionsutskottet fann det emellertid *mycket angeläget* att någon oklarhet icke skulle finnas kring tillämpningen, varför en annan "teknik" än den föreslagna förordades.[464]

Inom finansdepartementet söker man att konstruera en ny lösning inom tidigare angiven tidsram, d v s med målsättningen att reformen skall gälla

[461] Se lagrådets yttrande 1995-05-12 s 4. Betr Vogel se ovan.

[462] Se angivet yttrande s 5-7.

[463] Se SvD 16 maj 1995 s 2 och s 14 (Hans O Alfredsson), 17 maj 1995 s 11 (Hans O Alfredsson) och s 2 (Håkan Hagwall), 18 maj 1995 s 19 (Claes von Hofsten resp Hans O Alfredsson) samt DN 16 maj 1995 s A 2 (C G Kjellander) och s A 7 (Björn Jerkert), 17 maj s A 2 och A 7 (Björn Jerkert) samt 18 maj 1995 s A 4 (Claes Sandgren).

[464] Se KU 1994/95:6 y s 13 (icke tryckt version).

fr o m den 1 januari 1996.[465] Bengtssons profetia från år 1989, om att regering och riksdag *nog* låter sig påverkas av lagrådskritik och anstränger sig att "hålla sig på rätt sida om det tillåtnas gräns" synes därmed ha besannats,[466] åtminstone så här långt. Vissa uttalanden får dock anses tala i motsatt riktning. Finansutskottets ordförande Jan Bergqvist har i riksdagsdebatten och i en efterföljande intervju förklarat, att lagrådet tidigare har varit emot "bra reformer", vilket en "djupdykning i riksdagshistorian" skulle ha utvisat. Ordföranden menade sig ha funnit såväl "graverande ställningstaganden" som "dåliga analyser" från lagrådets sida.[467]

Vad som ytterligare kan anmärkas är, att möjligheterna till framgångsrika invändningar enligt RF 11:14 torde öka, om lagrådet klart har uttalat att ett lagförslag är grundlagsstridigt.[468] Hos de kommuner som ansett sig komma att drabbas orimligt hårt av förslaget kan en förnyad "kamplust" märkas och möjligheten att åstadkomma en överprövning av systemet utom Sveriges gränser, t ex i EU-domstolen, har diskuterats.[469] Måhända att lagstiftaren kommer att, som rekommenderades på ledarsidan i Dagens Nyheter, "utnyttja rådrummet" för att se över även de *materiella svagheterna* i det föreslagna systemet. Som exempel härpå angavs det ofrånkomliga faktum att det är dyrare att leva i vissa kommuner än i andra[470] och de s k Pomperipossa-effekterna, d v s att mer än 100 % av en inkomst kan komma att behöva omdirigeras till någon annan kommun. Ett system med "konfiskatoriska inslag" antas inte bli långlivat: "Orättvisorna kommer efter hand att bli så påtagliga att skatteutjämningen kommer i vanrykte."[471] Det aktuella problemet är närmast att hänföra till frågan om majoritetens makt över minoriteten,[472] beträffande vilket Lodin har anfört, att man under 1970-talet kunde förmärka en "minskande känsla för rättvisa även åt små grupper." Politikerna brydde sig inte särskilt om huruvida man i lagstiftningen kom att bygga in "systematiska orättvisor" så länge de bara drabbade ett fåtal.[473]

Vad slutligen beträffar frågan om det kan vara konstitutionellt godtagbart att istället nyttja en teknik med "avgifter och bidrag" – något som lagrådets

[465] Se SvD den 20 maj 1995 s 13 (Hans O Alfredsson) och den 24 maj 1995 s 22 (Sigfrid Leijonhufvud). Se även SvD den 20 maj s 4 (Widar Andersson, för socialdemokraterna i KU) samt DN den 18 maj 1995 s A 8 (Göran Eriksson). Betr hänvisningarna till tidigare konstitutionell praxis se SvD den 17 maj 1997 s 11 (Hans O Alfredsson).

[466] Se Bengtsson, SvJT 1989 s 673.

[467] Se DN 14 juni 1995 s A 13 (Björn Jerkert).

[468] Jfr Bexhed, SN 1993 s 171 och Bengtsson, SvJT 1989 s 672 f.

[469] Se SvD den 18 maj 1995 s 22 (Jan Almgren).

[470] Se DN 29 maj 1995 s C 18 (Lasse Höglund), där de senaste undersökningarna redovisas. Det uppges vara 12.000 kr billigare per månad för en barnfamilj att bo i Tibro än i den sk lågskattekommunen Lidingö.

[471] Se DN den 21 maj 1995 s A 2.

[472] Jfr Niklasson s 141 f.

[473] Se Lodin, Skatter i kris s 23.

yttrande antas ha gett en "vink" om – kan tilläggas, att en av upphovsmännen bakom yttrandet, justitierådet Beckman, har förtydligat sig enligt följande i Svenska Dagbladet: Syftet skulle endast vara att slå fast, att förslaget i dess dåvarande utformning inte borde antas, även om det skulle räcka med "smärre justeringar för att komma runt formuleringen i lagtexten". Det är inte säkert, tillades det, att rättsinstanserna godtar "vilka märkliga avgifter som helst."[474] I det senare hänseendet finns dock skäl att inta en mer pessimistisk attityd. Om man på 1970-talet kunde godta att straff förvandlades till "avgifter", närmare bestämt sanktionsavgifter – bl a i syfte att kringgå för effektiviteten besvärande principer om skuld och proportionalitet (se nedan 5.1.1) – torde nog "märkliga" Robin-Hood avgifter kunna godtas på 1990-talet. Det finns emellertid skäl att än en gång påminna om Strömbergs kloka ord, att en lag inte behöver vara grundlagsenlig för att den inte är uppenbart grundlagsstridig.[475]

Under alla omständigheter synes det vara av stor vikt att för framtiden undersöka vad som egentligen skall förstås med "skötseln av sina uppgifter" (RF 1:7).[476] I det avseendet får anses att en tvetydighet har kommit att bli åskådliggjord och denna måste hanteras på ett konstitutionellt korrekt sätt. Sålunda är det tillfredsställande att regeringen gett en särskild kommitté i uppdrag att bl a utreda om sk inomkommunal skatteutjämning strider mot grundlagen.[477] Härutöver framstår det, som antyddes redan i inledningen (se ovan 2.7), självfallet som angeläget att staten klargör vad som egentligen avses med en kommunal självstyrelse: Är det bara ett s k honnörsord eller är avsikten att principen skall tillmätas ett mer konkret innehåll? Den senaste tidens händelseutveckling ger anledning att ta itu med dessa frågor, vilka kanske främst är av politisk karaktär, på ett handfast sätt (se nedan 8.5).

2.8 Kommunernas ekonomiska förvaltning[478]

Bestämmelserna om kommunernas ekonomiska förvaltning har samlats i KomL 8 kap. Genom tillkomsten av 1991 års KomL ersattes reglerna om det kommunala förmögenhetsskyddet, som härrörde från 1953 års KomL, med en allmän bestämmelse om att kommuner skall ha en "god ekonomisk hushållning

[474] Se Svd 24 maj 1995 s 2 och 23 maj 1995 s 9 (Hans O Alfredsson). Se även DN 1 juni 1995 s A 13 om att Robin Hood- avgiften är på väg tillbaka (Björn Jerkert).

[475] Se ovan 1.6.2.1. Se även SvD 2 juni 1995 s 2 om att "nu skall grundlagen kringgås" (Håkan Hagwall).

[476] Jfr KU 1994/95:6y s 13 (icke tryckt version).

[477] Se Dir 1995:111 och även SvD 17 augusti 1995 s 14 (Hans O Alfredsson).

[478] Härom i allmänhet se Strömberg s 69 ff, Bohlin s 203-209, Paulsson m fl s 275 ff och prop 1990/91:117 s 108 ff.

i sin verksamhet" (KomL 8:1). Detta anses i och för sig innefatta krav på god avkastning och betryggande säkerhet, men lagstiftaren var angelägen om att särskilt utpeka detta krav. Sålunda anges även att kommunen skall förvalta sina medel så att "god avkastning och betryggande säkerhet" kan tillförsäkras (KomL 8:2). Tanken med förändringen var, att ge kommunerna ökade möjligheter att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av de tidigare förmögenhetsskyddsbestämmelserna.[479]

2.8.1 Innebörden av kravet på "god ekonomisk hushållning"

Stadgandet i KomL 8:1 har karaktären av en "ändamålsregel" och är sålunda – enligt uttalanden i lagmotiven – inte avsett att läggas till grund för en "domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning." En förvaltningsdomstol ansågs f ö inte vara lämpad att "göra sådana allmänna ekonomiska bedömningar."[480] Det finns skäl att ställa sig kritisk till denna tolkning och uttalandet förefaller, som Bohlin påpekar, "något märkligt", inte minst med hänsyn till att RegR är högsta instans i skattemål. Något formellt hinder mot att pröva besvär om en viss transaktion innefattar "god hushållning" föreligger i vart fall inte.[481]

Av KomL 8:4-5 framgår, att kommunen skall upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetåret). I och med tillkomsten av 1991 års KomL borttogs kravet på att den kommunala budgeten skall vara balanserad. Härigenom öppnades en möjlighet för kommunerna, som Lindquist-Losman uttrycker saken, att på "motsvarande sätt som i all modern tid har skett i den svenska riksdagen, underbalansera i dåliga tider och överbalansera i goda tider."[482] Med tanke på det rådande statsfinansiella läget – sådant det beskrivits i t ex 1994/95 års kompletteringsproposition (se ovan 1.1) – framstår denna välvilja från statsmaktens sida närmast som en björntjänst. Kommunernas behov att anpassa finansieringen av verksamheten till de rådande ekonomiska förhållandena fick motivera ändringen, men följande uttalande i propositionen är värt att notera:[483]

> "Man kan inte bortse från kravet på att budgeten skall vara balanserad har bidragit till en god ordning som gett stadga och stabilitet i kommunernas och landstingens ekonomi. Av det skälet kan det finnas anledning att behålla detta balanseringskrav."

[479] Se prop 1990/91:117 s 109 ff. Betr kritik se Bohlin-Vogel, FT 1990 s 148.
[480] Se a a s 110.
[481] Se Bohlin s 204.
[482] Se Lindquist-Losman s 133.
[483] Se prop 1990/91:117 s 115.

Det fanns således en viss oro över vad åtgärden att upphäva balanseringskravet kunde tänkas medföra, vilket sannolikt bidrog till uttalandena i samband med förklaringen om hur kravet enligt KomL 8:1 på en "god ekonomisk hushållning" skulle tolkas:[484]

> "Det hör ... till god ekonomisk hushållning att sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet ha balans mellan inkomster och utgifter. Att undergräva sin ekonomi genom konsekvent underbalansering kan inte anses förenligt med god ekonomisk hushållning."

Någon specifik tidsram för budgetbalans ville regeringen dock inte införa.[485] Frågan om att ånyo införa ett lagstadgat krav på balanserad budget har härefter kommit aktualiseras. Av 1994/95 års kompletteringsproposition framgick, att regeringen såg med viss oro på den ekonomiska utvecklingen i en del kommuner. Regeringen uttalade som sin avsikt att "skyndsamt" se över KomL 8 kap i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommuner att erhålla "en god ekonomisk hushållning". Som ett led i detta arbete är förslag om krav på balanserad budget och en lagreglering av kommunernas låneverksamhet att vänta.[486]

Av intresse för denna framställning är även den inom svensk kommunalrätt hävdvunna principen om att kommuner inte får upplåta panträtt i sin fasta egendom till säkerhet för lån; det berättigade i denna princip har jag satt ifråga i ett annat sammanhang.[487] Principen kommer till uttryck i KomL 8:13, varav dock även framgår, att kommunen vid förvärv av pantsatt egendom får överta betalningsansvaret för tidigare upptagna lån. Bakgrunden till pantsättningsförbudet är, att säkerheten för kommunens lån utgörs av all kommunens egendom och hela deras skattekraft. Det har nämligen ansetts som väsentligt för tilltron till kommunerna, att långivare kan utgå från att krediten har denna grund. Förbudet att pantsätta egendom har alltså antagits stärka långivarnas förtroende för kommunerna som låntagare.[488] Utan att ytterligare fördjupa mig i denna frågeställning kan dock instämmas i den iakttagelse som Paulsson-Riberdahl-Westerling gör, nämligen att det är "principiellt intressant" att man

[484] Se a a s 211.

[485] Se a a s 116.

[486] Se prop 1994/95:150 Bil 1 s 56 och även s 11 samt Bil 7 s 77 f. Se även SvD den 6 april 1995 s 8 (Anita Kratz, Hans O Alfredsson resp Lena Hennel) och DN den 6 april 1995 s A 8 och den 7 april 1995 s A 8 (Björn Jerkert).

[487] Se Warnling-Nerep, Pantsättningsförbudet s 279 och s 294 ff.

[488] Se a a s 290 ff, jfr Paulsson m fl s 287 f.

i Norge gått motsatt väg. I Norge avskaffades nämligen pantsättningsförbudet år 1978, d v s året innan vi i Sverige lagfäste denna princip.[489]

2.8.2 Tillåtna respektive otillåtna finansiella åtgärder

I KomL saknas föreskrifter om vilka former för placering av kommunala medel som är tillåtna, utan tillåtligheten får avgöras i varje enskilt fall genom tillämpning av KomL 8:2-3 och den allmänna kompetensregeln i KomL 2:1 (se ovan 2.5). Frågan om vad som sålunda kan anses tillåtet har aktualiserats under senare år i samband med tillkomsten av nya s k finansieringsinstrument och mycket är ännu oprövat. Utvecklingen på den svenska finansmarknaden har gått mycket fort. Man har inte hunnit översätta de nya finansieringsinstrumenten till passande inhemska termer, vilket, som Lindquist-Losman påtalar, kan ha bidragit till att den "nyttiga funktionen hos de nya instrumenten varit dold och att de har fått ett obefogat rykte av farlig äventyrlighet".[490] De missförhållanden som Leasingutredningen berörde och som ger en antydan om bristande specialkunskaper hos de kommunala aktörerna, vilket resulterade i stora ekonomiska förluster i kommunal hantering av optioner, bör dock mana till en viss försiktighet.[491]

Det torde emellertid accepteras att kommuner nyttjar sig av t ex optioner och terminer. Det avgörande för tillåtligheten av ett visst finansieringsinstrument är enligt Riberdahl "hur det används och vilken risknivå som föreligger jämfört med avkastningsnivån."[492] Ytterst begränsas dock placeringsmöjligheterna av KomL 8:2, vilket stadgande torde hindra alltför spekulativa åtgärder. Tillåtligheten av s k räntebytesaffärer anser Bohlin som utesluten, eftersom verksamheten "helt bygger på spekulationer i räntans upp- och nedgång."[493] Stöd för detta påstående torde kunna hämtas i t ex *JO dnr 2151-1990*, där JO ifrågasatte om sådan verksamhet kunde anses falla inom ramen för den kommunala kompetensen och därvid fann anledning att kritisera kommunen. Även ifråga om s k sale-and-lease-back ställer sig Bohlin avvisande, ehuru inte lika kategoriskt: "Sådana finansiella köp", anför Bohlin, "*torde* böra ses som en med regleringen i KomL oförenlig form av pantsättning" (förf:s kurs).[494] Lindquist-Losman är något mer positiva, om än försiktigt, till sale-and-lease-back-

[489] Se Paulsson m fl s 288 och även SOU 1990:13 s 252.
[490] Se Lindquist-Losman s 127.
[491] Se SOU 1991:81 s 221 ff.
[492] Se Riberdahl, Tradition s 205. Se även Paulsson m fl s 278, Bohlin s 204 f och Lindquist-Losman s 127 f.
[493] Se Bohlin s 205.
[494] Se Bohlin s 205 och även SOU 1991:81 s 221 f och även s 227 f.

transaktioner, i det att det uppges föreligga "ett visst utrymme" för att bedöma ett av leden som en olaga pantsättning.[495]

Beträffande sale-and-lease-back kan slutligen tilläggas, att i förarbetena till KomL antogs sådana affärer "åtminstone" stå i strid med grunderna för pantsättningsförbudet.[496] En s k sale-and-lease-back-transaktion hade förekommit i *RÅ 1989 not 78*, men RegR tog inte ställning till frågan om transaktionens förenlighet med pantsättningsförbudet. Kommunens åtgärd underkändes emellertid på den grunden, att den ansågs utgöra ett otillåtet stöd till ett enskilt företag (se ovan 2.6.3).

Placering av kommunala medel i industricertifikat har däremot inte ansetts innefatta en möjlighet att lämna otillåtet stöd till enskild näringsidkare och har därför godtagits, vilket RegR noterade i *RÅ 1989 ref 117* angående aktie-teckning i ett kommunalt servicebolag. RegR fann dock att engagemanget i detta bolag, som skulle syssla med att placera medel, överskred den kommunala kompetensen. Enligt klaganden innebar beslutet ett kringgående av kraven på säkerhet vad gäller placering av kommunala medel. Av bolagsordningen följde nämligen, att bolaget skulle få placera medel "utan formell säkerhet". Kammarrätten fann emellertid att den dåvarande regeln i KomL 4:1 om att kommunal egendom skulle förvaltas så att förmögenheten ej minskade mest fick ses som ett uttryck för en av de principer som "bör vara vägledande för en sund förmögenhetsförvaltning." Saken kommenterades inte särskilt av RegR, som dock inte var enhällig. De skiljaktiga ledamöterna – regeringsråden Sjöberg och von Bahr – uttalade, att möjligheten till placering av medel utan "formell säkerhet" inte innebar att verksamheten ej skulle omfattas av de allmänna föreskrifterna i KomL 4:1. Beslutet ansågs alltså inte utgöra något kompetensöverskridande.

Som ovan framgått, är avsikten med de nya reglerna i KomL 8 kap, att öka den kommunala handlingsfriheten, varför det får antas att bedömningarna i detta rättsfall i vad avser kraven på den ekonomiska förvaltningen inte har skärpts. I beaktande härav framstår det som tveksamt att karakterisera eventuella "feltolkningar" som lagtrots (jfr ovan 1.3), utan RegR måste rimligen – på samma sätt som beträffande den kommunala kompetensen i allmänhet (se ovan 2.5) – utstaka gränserna för vad som är tillåtet respektive otillåtet.

Frågor om vad som kan tillåtas enligt KomL 8 kap uppkommer ofta i samband med att kommuner på olika sätt engagerar sig i näringslivet, ehuru intresset, som ovan framgått, som regel koncentreras till frågan om allmänintresset är uppfyllt (KomL 2:1) eller om de särskilda kraven enligt KomL 2:7-8

[495] Se Lindquist-Losman s 136 och även s 127 f.
[496] Se prop 1990/91:117 s 214. Se även Warnling-Nerep, FT 1992 s 279.

är uppfyllda (se ovan 2.6). Till illustration härav kan anföras *RÅ 1994 ref 65*, där klaganden påstod, att kommunen bedrev spekulativ verksamhet i strid med KomL 2:7 genom ett solidariskt borgensåtande i Kommuninvest i Sverige AB (ett kreditaktiebolag med kommuner som medlemmar). RegR slog emellertid fast, att annat inte hade framkommit än att kommunens syfte med borgensåtagandet var att "minska räntekostnaderna för egna lån." Åtagandet innefattade visserligen "ett visst ansvar för andra föreningsmedlemmars skulder", men risktagandet bedömdes som begränsat. RegR:s konklusion blev, att riskerna inte stod i "sådant missförhållande till den förväntade nyttan av medlemsskapet" att det fanns skäl för att upphäva beslutet.[497]

I 1994/95 års kompletteringsproposition förutskickades, som ovan framgått, en skyndsam översyn av KomL 8 kap. Den ökade kommunala friheten bedömdes i och för sig inte ha lett till "några mer betydande problem för den kommunala ekonomin", men, tillade regeringen, däremot har "en rad kommunalekonomiska frågeställningar med anknytning till kommunallagen aktualiserats under senare år."[498] I samband härmed restes även frågan om att – i likhet med bl a Finland och Norge – införa lagstiftning om hur man skall förfara för den händelse en kommun inte kan fullgöra sina betalningsskyldigheter. En sådan lagstiftning skulle syfta till att klargöra hur problem med bl a lånebetalningar och borgensförbindelser skall lösas om de faktiskt uppkommer.[499] Det kan tilläggas, att förevarande problem synes vara värda att ägna all tillbörlig uppmärksamhet. År 1992 uppvisade 20 kommuner ett negativt resultat och kommunernas samlade borgensåtaganden beräknades uppgå till 200 miljarder kronor.[500] Situationen har sannolikt inte förändrats till det bättre.

2.9 Den kommunala revisionen[501]

Den kommunala revisionen borde, kan det tyckas, inte ägnas någon närmare uppmärksamhet i en framställning om *statens* möjligheter att kontrollera kommuner i syfte att stävja domstols- och lagtrots. Denna revision får emellertid – rätt utnyttjad – antas utgöra ett medel att bidra till lagligheten i de

[497] Det kan tilläggas, att frågan om kränkning av lokaliseringsprincipen även prövades. Härvid fann RegR att anknytningen till kommunen och dess medlemmar var tillräcklig (se även ovan 2.5.3.1).

[498] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 77.

[499] Se a a s 78. Se även s 80 ff om de akuta problemen i Haninge kommun.

[500] Se DN 6 april 1995 s A 8 och 7 april 1995 s A 8 (Björn Jerkert).

[501] Härom i allmänhet se Paulsson m fl s 296 ff, Bohlin s 209-213, SOU 1993:109 s 70 ff, och prop 1990/91:117 s 125 ff.

kommunala besluten. Därtill kommer att Lokaldemokratikommittén, som f ö ville se revisorernas kontroll som "en del av det statliga kontrollsystemet,"[502] hade som "huvudförslag" avseende åtgärder mot domstols- och lagtrots, att de kommunala revisorernas uppgifter skulle utökas (se nedan 6.2.1). Mot bakgrund härav är det alltså av relevans att närmare undersöka den kommunala revisionen.

För granskning av den kommunala verksamheten "skall ... finnas revisorer" (KomL 3:8). Närmare föreskrifter om revisionen av den kommunala förvaltningen finns i KomL 9 kap. Revisionen är en form av intern kontroll och kommunmedlemmarna sägs ibland vara de "yttersta" uppdragsgivarna. Revisorernas granskning skall göras utifrån kommunmedlemmarnas intressen och det förekommer att enskilda kommunmedlemmar gör framställningar hos revisorerna om granskning.[503] Det har antagits, att en väl fungerande revision förutsätter att revisorerna intar en oberoende ställning i förhållande till dem som skall granskas. Sålunda fastslås i KomL 9:6 att revisorerna "fullgör sitt uppdrag självständigt" (jfr även KomL 9:12). Revisorerna är dock tillsatta på politisk grund. De väljs av fullmäktige för en tid av tre år (KomL 9:1) och de utgör, som Paulsson-Riberdahl-Westerling anför, "fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamheten". Revisorerna sägs vidare utgöra "ett demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen" på så sätt att de förtroendevalda granskas av "sina egna".[504]

Lokaldemokratikommittén angav som en särskild fördel med "den svenska modellen", att den är "väl förenlig med den kommunala självstyrelsen." Revisorerna, som fullgör sitt uppdrag självständigt (KomL 9:6) och som har en särskild form av kommunalt förtroendeuppdrag, är, fortsatte kommittén, "förtrogna med de politiska förutsättningarna för verksamheten i kommunen ... och har särskilda insikter i de ekonomiska och andra betingelser under vilka nämnderna bedriver sin verksamhet." Sålunda antogs revisorerna på ett helt annat sätt än externa kontrollorgan "följa verksamheten, se hur den utvecklas och stämma av de faktiska förhållandena mot de mål som har angetts."[505] Den interna kontrollen framställdes alltså i mycket positiva ordalag, samtidigt som kommittén ställde sig avvisande till utökad statlig kontroll i mer traditionella former som ett medel att komma till rätta med domstols- och lagtrots (se nedan 3.4.5). Lokaldemokratikommitténs huvuduppdrag var emellertid att föreslå

[502] Se SOU 1993:109 s 70 samt vidare nedan 3.4.1.

[503] Se Svenska Kommunförbundet, Kommunal revision – vägledande principer s 6, SOU 1993:109 s 70 och s 83. Revisorena avgör dock själva hur en sådan framställning skall påverka granskningen, se Paulsson m fl s 305.

[504] Se Paulsson m fl s 296.

[505] Se SOU 1993:109 s 71. Beträffande revisorernas ställning se även Paulsson m fl s 301 f.

åtgärder som skulle förstärka den lokala demokratin. I den meningen var deras utredningsuppdrag inte helt enkelt att genomföra (se ovan 1.7.1).

Frågan om revisorernas självständighet uppmärksammades i *JO 1992/93 s 537*, där ett kommunalråd, tillika ordförande i kommunstyrelsen, hade försökt förmå kommunens revisorer att göra ändringar i en för diarieföring hos kommunkansliet ingiven revisionsberättelse. JO erinrade om den självständighet som även rådde före ikraftträdandet av 1991 års KomL. Det fick enligt JO "naturligtvis" inte förekomma att någon förtroendevald eller tjänsteman försökte påverka innehållet i revisonsberättelsen utöver de möjligheter som angavs i KomL. Ett försök att förmå revisorena att korrigera innehållet i en upprättad revisionsberättelse utgjorde enligt JO "ett flagrant övergrepp."

Revisorernas granskning omfattar enligt KomL 9:7 "all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden", även kommunstyrelsen omfattas sålunda av granskningen.[506] De anställda kan också bli föremål för granskning, även om de saknar ett s k revisionsansvar (jfr KomL 9:15). Av KomL 9:7 följer däremot, att granskningen inte omfattar fullmäktiges åtgärder, vilket f ö får sägas ligga i sakens natur. Granskningen omfattar dock fullmäktigeberedningar (KomL 3:7), vilket uttryckligen stadgas i KomL 9:9. Detta är f ö enligt Paulsson-Riberdahl-Westerling "en logisk konsekvens av att all beredning av ett fullmäktigeärende ... kan granskas."[507] Utanför granskningsområdet faller också verksamhet som handhas av kommunala bolag eller som har uppdragits åt privata entreprenörer. I propositionen uttalades emellertid beträffande de kommunala bolagen, att revisorena inte var förhindrade att på grundval av "koncernredovisningen" göra "vissa allmänna uttalanden", utan detta bedömdes tvärtom som "en bra ordning".[508] Revisorernas granskning omfattar dock frågan hur de kommunala nämnderna förhåller sig till den denna typ av verksamhet.[509]

Stadgandet om revisorernas uppgifter – KomL 9:7 – har sin grund i äldre rätt, men avser tydliggöra att granskningen omfattar *all* verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och inte bara det arbete som nämnderna själva har utfört.[510] Av lagtexten framgår, att revisorerna skall granska verksamheten "i den omfattning som följer av god revisionssed". Kravet var omdebatterat vid tillkomsten av 1991 års KomL, men konstitutionsutskottet fann det naturligt att lagfästa detsamma. Utskottet tillade, att begreppet inte utgjorde något fast begrepp utan att det förändrades över tiden. Det framhölls som

[506] Styrelsen är kommunalrättsligt sett en nämnd, se ovan 2.2.
[507] Se Paulsson m fl s 305.
[508] Se prop 1990/91:117 s 127 och även Paulsson m fl s 305.
[509] Se SOU 1993:109 s 71.
[510] Se prop 1990/91:117 s 125 f.

väsentligt att begreppet tillämpas på ett sådant sätt att den kommunala sektorns särart respekteras.[511] Lokaldemokratikommittén har dock pekat på att det råder viss oklarhet om den närmare innebörden av ifrågavarande uttryck.[512]

2.9.1 Redovisningsrevision kontra förvaltningsrevision

Ursprungligen var redovisningsrevisionen den centrala uppgiften för de kommunala revisorerna. De skulle kontrollera hur de kommunala medlen förbrukades och förvaltades och hur räkenskaperna sköttes. I lagmotiven till 1977 års KomL noterades, att förvaltningsrevisionen hade kommit att öka i betydelse vid sidan av den mer traditionella revisionen och denna utveckling ansågs böra främjas. I 1977 års KomL föreskrevs att revisorerna skulle pröva om verksamheten hade skötts på "ett ändamålsentligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt" (KomL 5:3). Härmed avsågs bl a frågan om verksamheten varit inriktad på de i lag eller av fullmäktige uppställda målen och om resultatet stod i rimlig proportion till de förbrukade medlen.[513] Uttrycket kvarstår i 1991 års KomL – KomL 9:7 2 st – beträffande revisorernas uppgifter:

> "De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig."

Förvaltningsrevisionen syftar till att bedöma hur effektivt den kommunala förvaltningen har ombesörjt verksamheten och att avläsa vilket resultat som har uppnåtts, såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt. Prövningen omfattar bl a frågan om verksamheten varit inriktad på de uppställda målen, vilket blir av särskild betydelse när målstyrningen tenderar att öka.[514]

I förarbetena till 1977 års KomL framhölls, att revisorerna under granskningsarbetets gång borde påpeka fel och brister i förvaltningen, särskilt om en omedelbar rättelse kunde anses nödvändig för att begränsa skada eller annan allvarlig olägenhet för kommunen.[515] Denna s k positiva revision har, påtalade Lokaldemokratikommittén, ökat i betydelse under 1980-talet och utgör numera ett väsentligt inslag i revisorernas arbete.[516]

[511] Se KU 1990/91:38 s 80, jfr prop 1990/91:117 s 126. Se även Paulsson m fl s 303 och SOU 1993:109 s 76.
[512] Se SOU 1993:109 s 86.
[513] Se prop 1975/76:187 s 532 och även SOU 1993:109 s 72 ff.
[514] Se Paulsson m fl s 304. Se även SOU 1993:109 s 73 och s 77.
[515] Se prop 1975/76:187 s 532 f.
[516] Se SOU 1993:109 s 73 och även Paulsson m fl s 304.

2.9.2 Granskning av förvaltningens lagenlighet

Frågan om vilka möjligheter revisorerna har att granska lagenligheten i samband med förvaltnings- eller redovisningsrevisioner har diskuterats i skilda sammanhang. I förarbetena till 1977 års KomL berördes inte frågan, men i Kaijser-Riberdahls kommentar till lagen poängterades, att begreppet "granska" var ett övergripande begrepp och att lagtexten i övrigt beskrev revisorernas uppgifter. Häri förmodades bl a ingå uppgiften att granska "lagenligheten i förvaltningen".[517] I skrifter som härefter utfärdats av kommunförbunden framhålls att i både förvaltnings- och redovisningsrevision ingår att bedöma om lagar och andra föreskrifter har följts.[518]

Frågan aktualiserades ånyo vid tillkomsten av 1991 års KomL. Stat-kommunberedningen (Ds C 1986:16) övervägde möjligheten att låta revisorerna övervaka de kommunala besluten från laglighetssynpunkt innan de verkställdes, men överlät åt Kommunallagsgruppen (Ds 1988:52) att behandla inriktningen av den kommunala revisionen.[519] Gruppen drog visserligen slutsatsen, att en laglighetsgranskning ingick i revisorernas arbetsuppgifter, men menade att den inte kunde få någon framträdande roll. Kommunallagsgruppen pekade på den – icke försumbara – komplikationen att revisorerna inte behövde ha någon juridisk kompetens. Gruppen föreslog därför att KomL skulle förtydligas genom föreskrifter om att revisorerna skulle biträdas av sakkunniga i den omfattning som det behövdes. Lagligheten i de kommunala besluten borde emellertid enligt utredningen i första hand prövas genom t ex besvär eller av JO.[520] Frågan berördes överhuvud inte i Kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1990:24) eller i propositionen.[521] Kommunallagskommittén hävdade dock att någon särskild föreskrift om biträde av sakkunniga inte erfordrades.[522]

Det ankommer på respektive beredningsorgan att *primärt bedöma lagligheten* av de beslut som man föreslår att fullmäktige skall fatta. Härutöver ankommer på fullmäktiges ordförande att vägra proposition, om ett förslag enligt ordförandens bedömning skulle leda till ett olagligt beslut (KomL 5:45). Enligt förarbetena har förutsatts, att stadgandet endast skall nyttjas i "uppenbara fall". Det antogs nämligen att ordförandens möjligheter att pröva laglighetsfrågan skulle vara begränsad, och uppgiften att pröva beslutens laglighet uppgavs

[517] Se Kaijser-Riberdahl s 563 f.

[518] Se Svenska Kommunförbundet, Kommunal revision – vägledande principer s 6 f, jfr SOU 1993:109 s 74.

[519] Se DsC 1986:16 s 67 f och s 78 f.

[520] Se Ds 1988:52 s 135 f och s 192. Betr den juridiska kompetensen se även nedan 6.2.

[521] Jfr SOU 1990:24 s 147 f och prop 1990/91:117 s 125-131. Se även SOU 1993:109 s 74.

[522] Se SOU 1990:24 s 148. Det kan noteras att Lokaldemokratikommittén föreslog en lagreglering, SOU 1993:109 s 80. Se vidare nedan 6.2.1.

främst böra ankomma på förvaltningsdomstolarna.[523] Motsvarande reflektion synes vara på sin plats vad avser de kommunala revisorerna. Saken uppmärksammades visserligen av Lokaldemokratikommittén, som dock menade att de förtroendevalda revisorernas "demokratiska förankring" var "så värdefull i sig att särskilda kompetenskrav inte har ställts upp för dem."[524] Frågan om värdet av "demokratisk förankring" i förhållande till ekonomisk – eller juridisk – kompetens skulle säkerligen förtjäna en grundlig analys. Möjligen kan tilläggas att kompetenskrav av det senare slaget säkerligen har fog för sig.

Lokaldemokratikommittén, som föreslog att laglighetsgranskningen skall göras obligatorisk (se nedan 6.2.1), sammanfattade det rättsliga läget på så sätt, att det inte kan hävdas, att KomL "ålägger revisorerna att granska lagligheten". "Klart är emellertid", tillade kommittén, "att revisorerna är oförhindrade att göra en sådan granskning på eget initiativ." Härtill kommer, att fullmäktige kan bestämma att revisorerna skall utföra en särskild laglighetsgranskning. Lokaldemokratikommittén uppehöll sig vid den omständigheten, att i kommunförbundens normalförslag till revisionsreglemente (cirkulär 1991:183) hänvisas till att laglighetsgranskning ingår i revisorernas arbete, varför man – med tanke på dessa normalförslags genomslagskraft i kommunerna – bedömdes kunna "utgå ifrån att laglighetsgranskning redan idag är ett åliggande" för revisorerna i flertalet kommuner.[525]

2.9.3 Ärenden som innefattar myndighetsutövning

Revisorernas granskning är begränsad i vad avser ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. I sådana fall omfattar granskningen endast ärenden där handläggningen har vållat kommunen ekonomisk förlust eller där granskningen sker "från allmänna synpunkter" (KomL 9:8). Bestämmelsen är ny men innebär i stort sett en kodifiering av den praxis som hade utvecklats ifråga om granskningen av de specialreglerade nämndernas verksamhet.[526] Någon motsvarande föreskrift fanns alltså inte i 1977 års KomL. Frågan om revisorernas uppgifter avseende de specialreglerade nämndernas verksamhet förutsågs visserligen vålla problem, men dessa bedömdes inte kunna lösas genom någon lagreglering.[527]

[523] Se prop 1990/91:117 s 189.
[524] Se SOU 1993:109 s 81.
[525] Se a a s 75 och även Paulsson m fl s 303 f.
[526] Se prop 1990/91:117 s 126 f, jfr Paulsson m fl s 307 f.
[527] Se prop 1975/76:187 s 533.

Kommunallagsgruppen föreslog dock en regel motsvarande den som numera återfinns i KomL 9:8.[528] I propositionen uttalades, att risken var uppenbar för oklarheter, missförstånd och tvister i revisionsarbetet i den mån förhållandet mellan revisionen och den specialreglerade verksamheten inte skulle preciseras i lag. Mot bakgrund härav föreslog regeringen, att det "för tydlighetens skull införs en lagregel ... som klargör dessa saker."[529] Beträffande den närmare innebörden av uttrycket "myndighetsutövning mot någon enskild" hänvisades främst till FL. Som "ett tecken" på att det kunde vara ett sådant ärende angavs, att beslutet skulle överklagas genom förvaltningsbesvär.[530]

Vad beträffar de två undantagen enligt KomL 9:8 angavs i propositionen, att kommunen kunde ha vållats ekonomisk förlust genom t ex genom skadeståndsskyldighet. Paulsson-Riberdahl-Westerling anger, att det är tillräckligt att kommunen till följd av handläggningen av ett ärende har "åsamkats en onödig utgift."[531] Det andra undantaget – att granskningen sker utifrån "allmänna synpunkter" – skulle medföra, att revisorerna kan göra en allmän granskning för att kontrollera "handläggningsrutiner, standardfrågor etc."[532]

Det skall slutligen beaktas, att Lokaldemokratikommittén ifrågasatte om begränsningen enligt KomL 9:8 kunde bibehållas, om laglighetsgranskningen skulle göras obligatorisk på sådant sätt som kommittén föreslog.[533] Påpekandet synes välgrundat.

2.9.4 Åtgärder i anledning av granskningen

Revisorerna skall årligen i en revisionsberättelse redovisa resultatet av sin granskning avseende det föregående budgetårets förvaltning (KomL 9:14). Om revisorerna framställer en revisionsanmärkning, måste skälen härför anges i revisionsberättelsen. Sådan anmärkning får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar (KomL 9:15 1 p) samt mot enskilda förtroendevalda i sådana organ (p 2). En särskild fråga är hur ansvaret bör fördelas mellan nämnden och enskilda förtroendevalda, d v s om ett kollektivt eller ett individuellt revisionsansvar skall utkrävas. Bohlin anför i ämnet, att det synes naturligt att nämnden ansvarar för kollektivt fattade beslut, medan en enskild förtroendevald

[528] Se Ds 1988:52 s 133 f och 191 f.
[529] Se prop 1990/91:117 s 126 f.
[530] Se a a s 220.
[531] Se Paulsson m fl s 308.
[532] Se prop 1990/91:117 s 220, jfr s 126. Se även Paulsson m fl s 308.
[533] Se SOU 1993:109 s 79.

som "handlat på eget bevåg utan nämndens vetskap" givetvis bör få en individuell anmärkning.[534]

Det individuella revisionsansvaret tillkom i och med 1991 års KomL. Bakgrunden var att det förekommit – även om det uppgavs vara sällsynt – att nämnder hade vägrats ansvarsfrihet, trots att en felaktighet hade begåtts av en förtroendevald och utan att nämnden hade haft kännedom om saken. Det bedömdes som rimligt att komplettera det sedvanliga kollektiva ansvaret med ett individuellt ansvar. Däremot genomfördes inte förslaget om ett revisionsansvar för de anställda – eller – enbart för kommunala förvaltningschefer. Beträffande de senare framhölls i propositionen, att vad som bl a talade emot ett sådant ansvar var kopplingen mellan revisionsansvaret och det politiska ansvaret. Förvaltningscheferna är, tillades det, "biträden åt nämnderna" och såsom underställda nämnderna ansvariga mot dessa.[535]

Revisorerna kan uttala sig om huruvida de anser att fullmäktige vid vägrad ansvarsfrihet skall entlediga de förtroendevalda enligt KomL 4:10, men någon *skyldighet* att uttala sig därom finns enligt lagmotiven inte.[536] Fullmäktige skall inhämta förklaringar över framställda revisionsanmärkningar, varefter beslut om ansvarsfrihet skall fattas inom angiven tidsfrist (KomL 9:16). För den händelse att ansvarsfrihet vägras, kan fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas (KomL 9:17).[537] En nyhet i 1991 års KomL är att kopplingen till en efterföljande ansvarstalan har upphävts. Lagstiftaren sanktionerar nu uttryckligen, påtalar Paulsson-Riberdahl-Westerling, "en vägrad ansvarsfrihet utan efterföljande talan." Ett beslut om ansvarsfrihet får således numera "närmast karaktären av 'politisk prickning'"[538] (se vidare nedan 5.2.4).

Lokaldemokratikommittén pekade på möjligheten till revisionsanmärkning som en åtgärd vid upptäckta fall av domstols- eller lagtrots, varvid ansvarsfrihet skulle kunna avstyrkas. Värdet av revisionsanmärkningar som en åtgärd mot domstols- och lagtrots måste emellertid ifrågasättas på den grund som Lokaldemokratikommittén själv anförde, nämligen att det "mycket sällan" förekommer att revisionsanmärkningar riktas mot nämndledamöter och att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet.[539] Därtill kommer, vilket är ägnat att inge ytterligare betänkligheter beträffande det reella värdet av en revisionsanmärkning, att betydelsen av en sådan anmärkning är helt avhängig av fullmäktiges åtgärder.

[534] Se Bohlin s 212.
[535] Se prop 1990/91:117 s 128 ff.
[536] Se a a s 63.
[537] Se Paulsson m fl s 314 f. Betr skadestånd se även nedan 5.2.3.
[538] Se a a s 315.
[539] Se SOU 1993:109 s 87 f.

Ett äldre rättsfall av intresse i förevarande sammanhang är *RÅ 1960 ref 38*, där bakgrunden i korthet var följande. Kommunfullmäktige hade beslutat att bevilja en enskild företagare ett lån som var ränte- och amorteringsfritt under tre år (jfr ovan 2.6.3). Beslutet verkställdes av kommunalnämnden redan fem dagar efter kungörandet, men upphävdes av länsstyrelsen efter anförda kommunalbesvär. De kommunala revisorerna tillstyrkte inte ansvarsfrihet för kommunalnämnden, med motiveringen att ledamöterna borde ha insett att risken för ett upphävande var överhängande. Frågan om verkställigheten blev f ö föremål för JO:s granskning, *JO 1961 s 431*. Kommunfullmäktige anslöt sig först till revisorernas mening och beslöt i linje därmed, men ändrade senare beslutet, varefter nämnden ändå beviljades ansvarsfrihet.

RegR:s prövning avsåg frågan om befogenheten av detta senare fullmäktigebeslut. RegR slog härvid fast, att kommunfullmäktige genom det klandrade beslutet inte kunde anses ha överskridit sin befogenhet, varför besvären lämnades utan bifall. Två ledamöter – regeringsråden Nevrell och Holmgren – var dock av skiljaktig mening och ansåg, att fullmäktige genom beslutet om ansvarsfrihet "trots vad sålunda förekommit" hade överskridit sin befogenhet och ville därför fastställa länsstyrelsens beslut.

Ett annat fall som förtjänar att uppmärksammas – och som är ägnat att ge ytterligare perspektiv på frågan om det *reella värdet* av de kommunala revisorernas anmärkningar – är vad som tilldrog sig i Överkalix kommun i juni 1994,[540] när fullmäktige beslöt att bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet för 1993 års verksamhet, trots att revisorerna hade avstyrkt ansvarfrihet för "kommunstyrelsen och för de enskilda förtroendevalda". Den kommunala ekonomin betecknades som "mycket bekymmersam", särskilt sedan kommunen till följd av Hotell Överkalixs konkurs år 1993 hade nödgadts infria ett borgensåtagande på sex miljoner kronor jämte ränta. Bakgrunden var i korthet följande:[541]

> Reparationer av hotellet påbörjades år 1992 efter ett muntligt löfte om kredit. När finansieringen skulle slutföras hade kreditmarknaden förändrats så avsevärt att krav ställdes på en kommunal borgen om 5 miljoner kronor.
>
> Till undvikande av en konkurs accepterade kommunen borgensåtagandet, främst av det skälet att hotellet sysselsatte c:a 50 personer i kommunen.
>
> Kostnaderna ökade mer än väntat (bl a för flyttning av en skidbacke!) och försommaren 1993 ställde kommunen ytterligare 1 miljon kronor i borgen.

[540] Se Kommunfullmäktiges i Överkalix kommun sammanträdesprotokoll 94-06-27 § 28.

[541] Se Kommunstyrelsens i Överkalix kommun sammanträdesprotokoll 1994-06-27 § 86, bilaga "Hotell Överkalix och kommunens ekonomiska åtaganden".

Hotellbolaget nödgades ändå begära sig i konkurs sommaren 1993. Föreningsbanken sade nämligen upp krediterna, sedan huvudägaren vägrat att pantsätta sina egna aktier i banken till säkerhet för krediterna.

Kommunfullmäktige beslöt alltså – i strid mot *revisorernas gemensamma avstyrkan* – att bevilja kommunstyrelsen och de enskilda förtroendevalda i kommunstyrelsen ansvarsfrihet. En tänkbar orsak var möjligen, varom erinrades i en bilaga till kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll, att "samtliga beslut om ekonomiska åtaganden i hotell Överkalix fattats av kommunfullmäktige, om ej i full enighet". Måhända att fullmäktige fann det oacceptabelt att kommunstyrelsen skulle få bära ansvaret för fullmäktiges handlande. Fullmäktige åtnjuter en näst intill total ansvarsfrihet, vilket kan vålla problem, när ansvar skall utkrävas av något annat organ, som inte bär det direkta ansvaret för en klandrad åtgärd (se ovan 1.7.2).

Beaktansvärt är möjligen, att revisorerna i Överkalix fortlöpande hade försökt göra kommunledningen och fullmäktige uppmärksamma på att kommunens engagemang i hotell Överkalix var alltför omfattande. Kritik hade också riktats mot kommunens övriga ekonomiska förehavanden och de bokförda förlusterna uppgick till sammanlagt 26 miljoner kronor. Till följd av fullmäktiges åtgärd att bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet avgick istället de tre revisorerna.[542]

2.10 Konklusioner och synpunkter

I inledningen till förevarande kapitel erinrades om behovet att närmare granska innehållet i den kommunala kompetensen för att kunna avgöra vilka "medvetna" avsteg som icke bör tolereras, och som alltså bör föranleda åtgärder från statsmakternas sida. Jag uttalade stor tvekan vad avser eventuella förslag att införa regler om ansvar för "lagtrots" inom förevarande område. De inledningsvis framförda farhågorna har enligt min bedömning bekräftats genom företagen undersökning av rättspraxis. I många fall framstår det som oskäligt att någon – allra minst en förtroendevald s k fritidspolitiker – vid hot om ansvar skulle nödgas föregripa RegR:s avgörande om vad som är tillåtet respektive otillåtet. Särskilt tänker jag på den svåra, men icke desto mindre centrala, avvägningen mellan vad som är ett "allmänintresse" eller inte (se 2.5.2), frågan om vad som är av "större vikt" och som därmed utesluter delegation (se 2.2.1), eller t ex på distinktionen mellan en tillåten åtgärd som "allmänt främjar

[542] Se SvD 4 aug 1994 s 12 och även revisionsberättelsen för 1993 (94/K50260-002).

näringslivet" och en *i princip* otillåten individuellt inriktad stödåtgärd (se 2.6.2-2.6.3).

Den ökande privatiseringen – i alla de olika former privatisering kan ta sig uttryck – reser också ständigt nya frågor: Vilken verksamhet måste kommunen bedriva i egen regi och i vad mån är kommunen i så fall förhindrad att anlita privaträttsliga organ? Vad innebär egentligen begränsningen "särskild ordning" och att en uppgift innefattar "myndighetsutövning" (KomL 3:16)? Som synes är frågorna många och sammansatta och det finns flera olika skäl för att ett beslut kan komma underkännas vid en senare besvärsprövning (se 2.4). På motsvarande sätt finns det många oklarheter beträffande vad som kan tillåtas inom ramen för kommunens ekonomiska förvaltning. Det har visserligen hävdats att t ex räntebytesaffärer skulle vara otillåtna, men frågan har ännu inte blivit föremål för någon egentlig prövning i RegR (se 2.8).

En övergripande fråga – särskilt i samband med förslag till åtgärder om nya ansvarsregler och sanktioner för förtroendevalda – är kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna (se 2.2.1). Skulle reglerna om tjänstefel (BrB 20:1) komma att aktualiseras allt oftare, blir denna fråga av verkligt central betydelse: Är det rimligt att nämndledamöterna, vars beslutsfattande i hög grad styrs genom fullmäktiges beslut om budget m m, blir straffansvariga för kommunens "försyndelser", samtidigt som fullmäktigeledamöternas ansvar i princip begränsas till ett politiskt ansvar?

Den sammantagna bedömningen blir, att termen lagtrots förefaller mindre lämplig såväl vad avser "medvetna" som "omedvetna" avsteg från den kommunala kompetensen. Man kan inte, som beskrivits i olika sammanhang ovan, bortse från att KomL i hög grad är konstruerad så att en stegvis utveckling – styrd genom RegR:s avgöranden i kommunalbesvärsmål – är förutsatt. Erinras kan också om den hittillsvarande metoden, att successivt utvidga kompetensen genom tillkomsten av s k kompetensutvidgande lagar (se 2.5.5). Att nödgas bedöma vad som *kan tänkas vara kompetensenligt* under hot om personligt straff- eller vitesansvar skulle med all sannolikhet ha en förlamande effekt på den kommunala verksamheten, och såtillvida skulle priset för en ökad laglighet sannolikt komma att te sig väl högt. En effektivisering av kommunalbesvärsinstitutet och åtgärder mot "domstolstrots" framstår som den lämpligaste metoden att komma till rätta med sådant trots som inte kan accepteras (se nedan 6.3 och 8.4). Inom området för den specialreglerade kompetensen är det ibland visserligen enklare att förutse vad ett visst åliggande mer konkret innebär, men även härvidlag får osäkerheten - generellt sett - betecknas som betydande (se 2.3). Inom detta område kan det emellertid vara befogat att karakterisera vissa beslut - eller underlåtenhet att besluta - som "lagtrots". Försiktighet synes emellertid vara påkallad även i detta avseende (se nedan 8.1).

Vad slutligen beträffar frågan om den kommunala självstyrelsen och den därmed förbundna beskattningsrätten (se 2.7) kan många frågor tyckas oklara. Det egentliga problemet torde emellertid vara att hänföra till en kluvenhet från statsmakternas sida: *Betydelsen* av principen om en kommunal självstyrelse betonas i olika sammanhang, men vid genomförandet av *konkreta åtgärder* som kan tänkas kringskära principen är attityden mera lättsinnig. Med tanke på den senaste tidens utveckling är det av stor vikt att rikspolitikerna tar ställning och klargör hur man skall se på relationen mellan s k specialreglerade åligganden i olika lagar och den grundlagsfästa principen om en kommunal självstyrelse. Samtidigt bör klargöras hur kriteriet "skötseln av sina uppgifter" i RF 1:7 skall tolkas (se nedan 8.5).

3. Statskontrollen över kommunerna

Frågan om statens möjligheter att på olika sätt kontrollera och ingripa mot kommuner är självfallet central vid en undersökning av domstols- och lagtrots från kommunernas sida: Det är i samband med att dessa företeelser har uppmärksammats under 1980-talet som de befintliga kontrollmöjligheternas otillräcklighet har påtalats och olika förslag om bl a nya sanktionsregler har presenterats (se ovan 1.2). Framställningen är främst inriktad på *statens* möjligheter att genom sina olika organ – domstolar, centrala och regionala förvaltningsmyndigheter eller JO och JK – utöva kontroll av kommunala beslut, men även enskilda – såväl fysiska som juridiska personer – kan givetvis ha ett intresse av denna kontroll. Sådana intressen torde tillgodoses främst genom möjligheten att anföra besvär över kommunala beslut, ehuru värdet av den granskning som JO och JK företar inte bör underskattas.

Med hänsyn till framställningens överskådlighet har kontrollmöjligheterna skilts från sanktionerna, vilka behandlas i ett senare kapitel (kap 5). Utgångspunkten i det följande är, att det förekommer ett antal möjligheter för staten att utöva kontroll av kommunerna och att dessa lämpligen kan indelas i två kategorier, nämligen dels olika former av domstolsprövning av kommunala beslut (3.2) och besvärsprövning, vilken som regel också utövas av domstol (3.3), dels övriga metoder för kontroll (3.4), till vilken kategori hänförs sådant som tillsyn och underställning samt granskning genom JO:s eller JK:s försorg.

3.1 Olika synsätt på statskontrollen och dess närmare innehåll

Det finns olika synsätt på kommunernas verksamhet och funktion. En möjlig utgångspunkt är att se den offentliga makten som härrörande från staten. Detta är ett synsätt som i hög grad präglar vår författning: De kommunala maktbefogenheterna härrör från riksdagen (RF 8:3 och 8:5); riksdagen är folkets främsta företrädare (RF 1:1 1 st); riksdagens vilja – uttryckt i lag – måste respekteras vid utövande av offentlig makt (RF 1:1 3 st). Sålunda anses staten ha det *övergripande ansvaret* för samhällsutvecklingen, vari innefattas, som Stat-kommunberedningen (DsC 1985:6) uttryckte saken, "en befogenhet att bestämma gränserna för den kommunala självstyrelsen och möjligheten att genom-

föra en politik för hela landet."[1] Betydelsen av statens "övergripande ansvar" har härefter upprepats i många olika betänkanden och propositioner, t ex i 1994/95 års kompletteringsproposition, där regeringen angav, att staten har "ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med kravet på samhällsekonomisk balans."[2]

I förlängningen av detta resonemang anses, att kommunernas ställning som offentligrättsliga subjekt och bärare av viktiga offentliga förvaltningsuppgifter medför, att den kommunala verksamheten *måste* vara underkastad kontroll från statens sida.[3] I 1991/92 års kompletteringsproposition angavs att staten "otvetydigt" har det "övergripande ansvaret för samhällsekonomin", och till fullgörandet av denna uppgift var det nödvändigt med "utrymme för normgivning gentemot kommunerna utan att självstyrelsen kränks". Dock tillades, att enligt RF 8:5 uppställs krav på *lag* i sådana fall (se ovan 2.3.1).[4] På liknande sätt betonades även i 1993/94 års kompletteringsproposition statens ansvar för samhällsekonomin, varvid även pekades på ansvaret för "verksamheten i stort inom kommunsektorn". Statens ansvar uppgavs dock böra kombineras med "respekt för den kommunala självstyrelsen"[5] Som ovan framgått, är kraven på statlig styrning inte alldeles enkla att förena med de krav som denna princip ibland anses innefatta (se ovan 2.7).

Kommunerna kan emellertid också ses som själva grunden för folkstyret. Även detta synsätt kommer till uttryck i vår författning, främst i RF 1:1 2 st, vari stadgas, att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt detta synsätt betonas kommunernas självständiga handlingsfrihet, dock inom en av staten angiven ram av befogenheter och skyldigheter. Mellan staten och kommunerna finns hela tiden ett växelspel. Om den statliga detaljregleringen minskar, ökar utrymmet för den kommunala självstyrelsen i motsvarande takt.[6] Det finns skäl att erinra om den ovan berörda konflikten mellan folksuveränitetsprincipen och legalitetsprincipen (se ovan 1.7).

Marcusson sammanfattar situationen sålunda, att självstyrelsebegreppet numera får anses omfatta all kommunal verksamhet, oberoende av om den är reglerad i speciallagar eller är helt frivillig, inom de "ramar som fastställts genom lagstiftning och domstolsprövning". Vidare fastslås, att en genomgång

[1] Se DsC 1985:6 s 8 och även s 3.
[2] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 4, se även t ex s 2.
[3] Se t ex Strömberg s 73, H Sundberg s 258, SOU 1991:98 s 41 och SOU 1993:90 s 61 f.
[4] Se prop 1991/92:150 Del II s 12.
[5] Se prop 1993/94:150 Bil 7 s 5. Se även prop 1994/95:150 Bil 7 s 4, där motsvarande "respekt" omtalas.
[6] Jfr t ex Holmberg-Stjernquist s 52, prop 1983/84:152 s 5, SOU 1991:98 s 41 och SOU 1993:90 s 61.

av kompetensbegreppet leder fram till att "all kommunal verksamhet i grunden är statligt delegerade uppgifter".[7] Ovan har berörts frågan om den "naturliga" fördelningen av uppgifter och ansvar mellan stat och kommun (se 1.1.1), liksom frågan om vad som egentligen kan anses innefattas i den kommunala självstyrelsen. Inom området för den specialreglerade verksamheten är det tveksamt om det i realiteten finns någon *egentlig* kommunal självstyrelse (se ovan 2.7).

Lokaldemokratikommittén, som uppehöll sig kring frågan om den lokala självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv, konstaterade, att det inte finns någon stat som präglas exklusivt av det ena synsättet, men oftast läggs mer eller mindre stark betoning på något av dessa.[8] Vårt statsskick, som av lång historisk tradition präglas av att vara relativt decentraliserat, kan sägas utgöra en kompromiss på så sätt att både statlig styrning och kommunal självstyrelse är naturliga inslag däri.[9] I betänkandet framhölls också, att i det framtida Europa kommer subsidiaritetsprincipen att ha en central ställning. I förhållandet mellan stat och kommun betyder principen, att "de problem som löses mest effektivt på lokal eller regional nivå inte skall skötas på den centrala nivån."[10] I denna gestaltning är dock subsidiaritetsprincipen skäligen vag och intetsägande. Med hänvisning till Melin-Schäder kan noteras, att det pågår en debatt om principens närmare tolkning.[11] Härtill kommer, ur ett strikt nationellt perspektiv, att principen har vuxit fram i s k federativa samhällssystem[12] och Sverige är, som man fann anledning att särskilt markera i Ds 1995:27, "inte ... en federativ stat",[13] vilket kan komma att komplicera jämförelser.[14]

Vid försök att redogöra för möjligheterna att utöva kontroll samt att motverka och ingripa mot lagtrots och domstolstrots utgör den traditionella begreppsbildningen ett problem. Termer som "kontroll", "styrning" och "ansvar" används i doktrin och i förarbeten som beteckningar på olika metoder för utövande av kontroll och styrning av kommunerna. De företeelser som åsyftas varierar emellertid starkt. Till illustration härav kommer i det följande att redovisas *ett antal förslag* till begreppsbildning i doktrin och förarbeten.

I en till *Statskontrollkommitténs* delbetänkande fogad forskningrapport fastslogs, att begreppet statskontroll inte är entydigt. I rapporten återgavs olika förekommande uttryck som t ex "styrning", "påverkan", "reglering", "tillsyn"

[7] Se Marcusson s 51 och även s 36 f.
[8] Se SOU 1993:90 s 61.
[9] Se Gustafsson s 13 f och SOU 1991:98 s 41 f. Betr de motstående utvecklingstrenderna se ovan 1.1.
[10] Se SOU 1993:90 s 63 f.
[11] Se Melin-Schäder s 55.
[12] Se a a s 56 f.
[13] Se Ds 1995:27 s 19.
[14] Jfr t ex SvD 5 november 1993 s 3 (Agne Gustafsson).

och "kontroll". Det gemensamma sades vara, att de olika uttycken utgör benämningar på instrument som används i den offentliga verksamheten för att förverkliga statsmakternas intentioner. I rapporten definierades begreppet statskontroll som "en medveten och avsiktlig överföring av målsättningar från ett statligt organ till underordnade statliga, kommunala eller landstingskommunala organ." Härefter konstaterades, att kontrollen i princip kunde inriktas på tre delar: beslutsprocessen, beslutsinnehållet och beslutsgenomförandet. Såg man till det sätt på vilken statskontrollen genomförs, kunde den indelas i en aktiv del, där initiativet tas av det kontrollerande organet, och en passiv del, där initiativet istället tas av någon annan än detta organ.[15]

Enligt *traditionell juridisk systematik*, företrädd av t ex *Strömberg* i hans lärobok i kommunalrätt, brukar kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, underställning, högre myndighets effektivitetskontroll samt JO:s tillsyn klassificeras som "statlig kontroll".[16] På motsvarande sätt resonerar *Halvar Sundberg* i den samlade utgåvan av "Kommunalrätt" år 1964. Sundberg begagnar dock främst begreppet "statsuppsikt".[17] Både Strömberg och Sundberg delar in kontrollen i en passiv och en aktiv del enligt de grunder som redovisats ovan.[18] Hänvisas kan i detta sammanhang också till *Bohlin*, som i allt väsentligt ansluter till Strömbergs metodik.[19]

I *statsvetenskaplig doktrin* betecknas dessa företeelser vanligen som "statlig styrning", till vilken kategori ofta även hänförs normgivning och ekonomisk politik.[20] En likartad terminologi använde *Stat-kommunberedningen* (DsC 1985:6), när den "statliga styrningen" angavs ha många olika former, varvid lagstiftning, budgetreglering och överenskommelser mellan stat och kommun särskilt omnämndes.[21] Hänvisas kan också till den inom socialdepartementet utarbetade rapporten om statens framtida roll inom vård och omsorg – *Ds 1994:40* – vari framhölls, att tillsyn, tillståndsgivning och sanktioner "är delar av samma system." De instrument som staten förfogar över, vad avser styrningen av vård om omsorg, angavs vara i första hand "ekonomiska styrinstrument och olika former av regleringar."[22]

Under rubriken "sanktionssystemet" identifierade *Lokaldemokratikommittén* (SOU 1993:109) "de tvångsmedel som utgör reaktioner på icke rättsligt hand-

[15] Se DsKn 1977:9 s 2 ff, jfr SOU 1980:10 s 45.
[16] Se Strömberg s 73 ff och även Underställning s 107 ff.
[17] Se H Sundberg s 258 ff.
[18] Se a a s 250 ff och Strömberg, Underställning s 107.
[19] Se Bohlin s 129 ff.
[20] Se t ex Westerståhl s 49, Gustafsson s 79 och s 215, Esping s 71 ff, Niklasson s 138 ff, Bladh s 76 ff och även Mattsson s 5.
[21] Se DsC 1985:6 s 3. Se även DsC 1984:1 s 43 ff, jfr prop 1983/84:152 s 5 f.
[22] Se Ds 1994:40 s 65 och s 73.

lande eller underlåtenhet" och angav, att de brukar kallas för sanktioner. Vite, sanktionsavgifter, skadestånd, straff och entledigande räknades upp. Härefter tillades, att också indragning eller minskning av statsbidrag kan betraktas som "en sanktion från statens sida", ävensom den i SkolL nyinförda möjligheten för regeringen, att meddela föreskrifter för kommun som åsidosatt sina skyldigheter.[23]

Paulsson-Riberdahl anlägger ett mer vidsträckt perspektiv och använder "ansvarssystemet" som en samlande rubrik för så disparata företeelser som straffansvar, kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, statlig tillsyn (främst underställning), JO:s tillsyn, skadeståndsansvar, revisionsansvar och disciplinansvar.[24] Perspektivet kan, som nedan kommer att visas, ha fog för sig, men den valda rubriken – ansvarssystemet – framstår som föga träffande i sammanhanget. Enligt gängse juridiskt språkbruk torde det vara tveksamt att t ex beteckna förvaltningsbesvär som "ansvar".

Marcusson, som efter ikraftträdandet av 1991 års KomL har eftersträvat att finna en ny systematik i kommunalrätten, delar upp statskontrollen i rättsmedel, styrning samt övrig kontroll. Med rättsmedel förstås kommunal- och förvaltningsbesvär. Till de traditionella styrningsmetoderna räknas normgivning, statsbidrag och villkor i anslutning därtill, men även utbildning och överenskommelser mellan staten och kommunförbunden anges. Övrig kontroll utgörs av underställning och JO:s kontrollerande verksamhet. Även straff- och skadeståndsansvar omnämns i detta sammanhang.[25]

De sålunda presenterade försöken till begreppsbildning torde ha illustrerat svårigheterna att göra sig en samlad bild av statens kontroll och styrning av kommunerna. Problematiken är emellertid snarlik den som jag mötte i arbetet med min doktorsavhandling om sanktionsavgifter, varför det finns anledning att i all korthet återge de synpunkter som där framfördes och som kan ha ett intresse för denna framställning. Jag efterfrågade vad en sanktion egentligen är, och kunde slå fast, att begreppet sanktion oftast förknippas med den offentliga tvångsmakten och med upprätthållandet av laglydnaden. Sanktioner anses verka prevenerande på rättsstridigt handlande.[26] Begreppet sanktion kan emellertid, fastslog jag också, användas i en mer vidsträckt bemärkelse. Till illustration därav återgavs Ekelöfs uttalande, att med sanktion avses stundom "allt som bidrar till sedvanans upprätthållande, såväl de styrandes auktoritet, propaganda av alla de slag som folkets uppfattning om sedvanans ändamålsenlighet."[27]

[23] Se SOU 1993:109 s 39. Betr denna möjlighet enligt SkolL se nedan 3.4.1.2.
[24] Se Paulsson-Riberdahl s 45-61.
[25] Se Marcusson s 54-62 och s 153 f.
[26] Se Warnling-Nerep s 20 f.
[27] Se Ekelöf s 5 f.

På så sätt kan sanktioner uppfattas närmast som medel att styra och kontrollera människor. I syfte att ge framställningen en rimlig omfattning fann jag det emellertid nödvändigt att fokusera intresset på de negativa sanktioner som Aubert förordat att beteckna som "rättsliga sanktioner".[28] Inom den juridiska doktrinen ägnas som regel ringa intresse åt mer övergripande betraktelser rörande sanktioner, men sanktionsrättsliga spörsmål förekommer inom flertalet juridiska discipliner. Vid försök till mer övergripande framställningar – det må gälla en presentation av sanktionsavgifter eller av statens möjligheter att ingripa mot oacceptabelt kommunalt beteende – är det därför inte överraskande att man ställs inför terminologiska svårigheter.[29]

För det fortsatta arbetet synes det vara nödvändigt att avgränsa framställningen till sådana företeelser som bedöms vara relevanta för de frågor som här skall avhandlas. Vidare måste formuleras en terminologi som är lämplig för detta ändamål. I det följande skall undersökas vilka möjligheter staten har att på olika sätt kontrollera kommuner, vilka – som saken uttrycktes av Kommunalansvarsutredningen – "överskrider gränserna för den kommunala kompetensen, åsidosätter vad som åligger dem enligt specialförfattningar eller sätter sig över domstolarnas beslut i kommunalbesvärsmål."[30] I förlängningen därav kommer också att undersökas vilka möjligheter som de lege ferenda *bör* finnas till statlig kontroll av kommuner (se nedan 8.4).

Undersökningen kan emellertid enligt min mening inte begränsas till de s k traditionella kontrollmetoderna, utan måste ses i ett mer vidsträckt perspektiv: Hur kan staten *kontrollera* och *ingripa* mot kommuner som trotsar lagar och domar? På motsvarande sätt fastslår Strömberg, i det att han lämnar en översikt över det förvaltningsrättsliga kontrollsystemet, d v s inte specifikt avseende kommunal verksamhet, att själva möjligheten till insyn i sig är en "viktig garanti för en effektiv och lagenlig förvaltning", och Strömberg tillägger: "I bakgrunden står emellertid möjligheten till ingripanden av olika slag".[31] Frågan om vilka sanktioner som finns att tillgå, dels sådana som riktas mot själva kommunen, dels sådana som riktas mot förtroendevalda och anställda, måste alltså också undersökas.

Därmed ställs man inför det ovan berörda terminologiska spörsmålet: Skall med sanktioner förstås även annat än de rent s k rättsliga sanktionerna? I så fall skulle alla former av styrning och kontroll av kommunerna kunna betecknas som sanktioner. Ett så vidsträckt sanktionsbegrepp framstår som föga använd-

[28] Se Aubert s 78 och även Straff s 35 och s 38.

[29] Se Ekelöf s 10 och även Warnling-Nerep s 21 f. Se även Westerhäll om hur sanktionsbegreppet kan tolkas inom socialförsäkringsrätten, TfR 1987 s 632 ff.

[30] Se SOU 1989:64 s 40.

[31] Se Strömberg, Allm FörvR s 164.

bart i sammanhanget, men det synes däremot ändamålsenligt att hålla fast vid det perspektiv som t ex Ekelöf och Aubert anlägger på frågan om sanktioner. När man efterfrågar vilka möjligheter staten har att "kontrollera" kommunerna, kan det således vara befogat att inte begränsa framställningen till de traditionella metoderna för kontroll utan istället anlägga ett mer vidsträckt perspektiv på saken.

Min fortsatta utgångspunkt är således, att domstolsprövning i olika former, annan statlig kontroll samt sanktioner har det gemensamt, att de på olika sätt bidrar till att *motverka* felaktiga och olagliga kommunala beslut, medan möjligheten att *åstadkomma ändring* i besluten självklart varierar. Den omständigheten att en domstol i ett kommunalbesvärsmål, eller vid prövning av förvaltningsbesvär, eller i samband med ett besluts verkställighet kan komma att ompröva beslutet, utgör alltså ett incitament för kommunala beslutsfattare att värna om beslutens laglighet. I samma riktning verkar hotet om JO:s eventuella klander, risken att förlora ett statsbidrag eller att utsättas för tillsyn av t ex Socialstyrelsen, eller att drabbas av straffrättsliga eller andra sanktioner.[32]

I vissa sammanhang har, som ovan framgått, förespråkats, att normgivning i olika former skall innefattas i "kontrollen". Detta synsätt förefaller vanligt i den statsvetenskapliga doktrinen och synes ofta vinna anslutning i lagstiftningssammanhang. Sålunda angavs t ex i prop 1983/84:152, att vid sidan av kommunalbesvär, statsbidrag och JO:s granskning "styrs" den kommunala verksamheten "till såväl innehåll som form" genom regler i form av lagar, föreskrifter och råd.[33] Mot detta synsätt vände sig JO i samband med tillkomsten av sekretesslagen (1980:100) och noterade, att uttrycket "tillsyn" gavs en mycket skiftande innebörd.[34] Även RRV utgår ifrån att denna formulering inte bör användas för sådan påverkan som förekommer genom normgivning, besvärsprövning, utbildning m m.[35] Det finns anledning att vara varsam med terminologin, vid risk att tillsynsbegreppet – och därmed kontrollen i stort – eljest riskerar att förlora all stringens. Bladh beskriver förhållandet sålunda, att tillsynen snarare är att betrakta som en del av myndigheternas "uppföljningsuppgifter" än som deras "styrande funktioner".[36]

Det synes oacceptabelt, åtminstone utifrån ett strikt juridiskt betraktelsesätt, att betrakta författningar som ett "styrmedel", närmast att jämställa med kommunalbesvär, innehållande av statsbidrag eller JO:s prövning. Normgivning

[32] Jfr Strömberg, Allm FörvR s 162-172.
[33] Se prop 1983/84:152 s 5 och även t ex DsKn 1977:8 s 4-10.
[34] Se prop 1979/80:2 Del B s 200.
[35] Jfr DsC 1985:6 s 3 f, 20 ff och s 124 ff.
[36] Se Bladh s 94 och även Svenska Kommunförbundet, Statens tillsyn av kommunerna s 18 f. Se även nedan 3.4.1.

"styr" självklart den kommunala verksamheten. *All* offentlig makt förutsätts utövas under lagarna (RF 1:1 2 st) och såtillvida måste författningarna anses inta en särställning i sammanhanget. Kommunalbesvär och JO:s prövning utgör närmast ett incitament för kommunen att tillse att besluten blir acceptabla och i den mån olagliga beslut ändå fattas, innefattar samma "kontrollmedel" olika metoder att reagera däremot.

3.2 Domstolsprövning av kommunala beslut

Frågan om vilka möjligheter domstol har att kontrollera kommunala beslut förknippas som regel, åtminstone i första hand, med de sedvanliga besvärsinstituten. Möjligheten att anföra besvär utgör onekligen det främsta rättsmedlet för den enskilde att hos en besvärsmyndighet – vanligen en domstol – erhålla en förnyad prövning av saken (se nedan 3.3). Domstolar, såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar, kan emellertid komma att pröva kommunala beslut också i andra sammanhang, t ex i samband med beslutets tillämpning eller verkställighet (se 3.2.1). Vad beträffar sådana beslut som konstituerar ett rent förmögenhetsrättsligt förhållande mellan kommunen och något annat rättssubjekt kan beslutets civilrättsliga verkningar också komma att prövas (se 3.2.2). Slutligen bör pekas på den prövning som kan förekomma hos främst RegR genom resning och rättsprövning. Genom tillkomsten av rättsprövningsinstitutet erhölls vad som får betecknas en "generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut," ehuru begränsat enligt särskilt angivna förutsättningar.[37]

Ser man till möjligheten att åstadkomma ändring av ett kommunalt beslut, finns skäl att erinra om den enskildes möjlighet att påkalla rättelse – även betecknat självrättelse – hos det beslutande organet. Enligt praxis föreligger möjlighet att rätta sådana förvaltningsbeslut som fränkänns negativ rättskraft, t ex flertalet betungande beslut och avslagsbeslut. Bl a gynnande beslut tillmäts däremot negativ rättskraft och får enligt huvudregeln inte bli föremål för rättelse (se t ex *RÅ 1968 ref 78, RÅ 1972 ref 2* och *RÅ 1972 ref 47*). Härutöver stadgas i FL 27 § om skyldighet att i vissa fall ändra uppenbart oriktiga beslut. Även enligt FL 26 § finns en möjlighet att rätta s k rena förbiseendefel. Sådan rättelse torde fylla en mycket viktig funktion för den enskilde, som är missnöjd med ett beslut, och utgör således en icke föraktlig rättssäkerhetsgaranti vid sidan av besvärsinstituten.[38] Rättelsestadgandet i FL 27 § tillkom f ö i det huvudsakliga syftet att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i instansordningarna och därmed avlasta för-

[37] Se SOU 1994:117 s 101.

[38] Se Strömberg, Allm FörvR s 167 f och även Warnling-Nerep, FT 1993 s 227 ff.

valtningsdomstolarna, samtidigt som den enskilde förväntades kunna uppnå uppenbara fördelar, särskilt avseende tidsutdräkten.[39] Självrättelse är emellertid i första hand ett s k internt kontrollmedel, varför institutet inte kommer att beröras närmare i denna framställning.

Frågan om domstolskontrollen över kommunala beslut bör lämpligen ses ur ett vidsträckt perspektiv, varvid framställningen inte exklusivt kan ta sikte på kommunala beslut, utan får avse förvaltningsbeslut i allmänhet. I Sverige – liksom i Finland – har av tradition de allmänna domstolarnas kontroll av förvaltningen haft en underordnad betydelse i jämförelse med det anglosachsiska systemet, enligt vilket det framstår som naturligt, att den som är missnöjd med ett förvaltningsbeslut skall kunna få dess rättsenlighet prövad av domstol. Den svenska ordningen har en historisk bakgrund med huvudprincipen om rätten att "gå till Kungs". I och med inrättandet av RegR år 1909 kom emellertid en uppdelning av överprövningen till stånd. I stället för en generell domstolskontroll av västeuropeisk modell har domstolskontrollen förstärkts genom en successiv utbyggnad av förvaltningsdomstolarna. Kompetensfördelningen bygger på principen om att mål där rättsfrågor dominerar skall fullföljas till förvaltningsdomstol, medan sådana mål där lämplighetsfrågor dominerar istället skall fullföljas till regeringen. Självfallet är det ofta svårt att åstadkomma en strikt uppdelning i förevarande hänseende.[40]

Möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över ett visst beslut innefattar således ingen garanti för någon domstolsprövning, utan många besvärsregler föreskriver att högre förvaltningsmyndighet eller regeringen skall överpröva beslut. Vad avser den fråga som här primärt behandlas, d v s om den statliga kontrollen av kommunerna, kan det framstå som likgiltigt huruvida besvärsprövningen utförs av en statlig förvaltningsmyndighet, av regeringen eller av någon domstol.[41] Krav på domstolsprövning kan emellertid föreligga enligt Europakonventionen artikel 6 (1), vari envar garanteras att få en tvist om sina "civila rättigheter och skyldigheter" prövad av domstol.[42] Europakonventionen har införlivats med den svenska rättsordningen genom en lag (SFS 1994:1219), enligt vilken föreskrivs, att konventionen skall gälla som svensk lag fr o m den 1 januari 1995.[43] Wennergren betecknar detta som ett "bemärkelsedatum" vad avser rätten till domstolsprövning.[44]

[39] Se Warnling-Nerep a a s 241 ff.
[40] Se SOU 1994:117 s 33 ff, 39, 144 f och 156 f. Se även Warnling-Nerep, FT 1991 s 129 f.
[41] Saken kan dock självfallet ha betydelse i andra sammanhang, se Wennergren, SvJT 1995 s 70.
[42] Se t ex SOU 1994:117 s 143 f och Warnling-Nerep, FT 1991 s 129 ff.
[43] Se prop 1993/94:117 s 1 och s 10 ff.
[44] Se Wennergren, SvJT 1995 s 69.

Samtidigt kompletterades RF med en föreskrift om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (RF 2:23). Stadgandet tar alltså sikte på framtida normgivning och innebär, att icke konventionsenliga normer kan bli föremål för prövning enligt RF 11:14. Vad beträffar äldre författningar har antagits, att de i görligaste mån skall tolkas så att de blir förenliga med konventionen.[45] Genom denna inkorporering torde den tidigare omdebatterade frågan om Europakonventionens direkta eller indirekta tillämplighet ha förlorat aktualitet. Konventionen har under alla omständigheter haft en ökad betydelse och ett växande inflytande på såväl rättspraxis som på lagstiftningsarbetet under senare år.[46] Nya frågor har emellertid, som nedan kommer att visas, aktualiserats sedan konventionen kommit att jämställas med svensk lag (se 3.2.2). Rättsprövningslagen, som erbjuder en generell möjlighet att få förvaltningsbeslut prövade i RegR eller kammarrätt, tillkom i syfte att säkerställa att svensk rätt motsvarade Europakonventionens krav på domstolsprövning. Alla förvaltningsbeslut kan inte bli föremål för rättsprövning, vilket inte heller har ansetts nödvändigt för att fylla konventionens krav (se 3.2.3).

Parallellt med arbetet att finna generella möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut har under flera år pågått en successiv översyn av lagstiftningen i syfte att byta ut regeringen och förvaltningsmyndigheter mot någon domstol.[47] Som exempel på detta omfattande arbete kan anges LHD 68 §, vari Socialstyrelsen ersattes med kammarrätt år 1990,[48] och ArbmiljöL 9:2, vari anges, att Arbetarskyddsstyrelsens beslut angående skyddsansvar enligt 3:8-10 får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol fr o m den 1 maj 1995.[49] I detta sammanhang bör även pekas på reformeringen av instansordningen i förvaltningsdomstolarna som har inneburit, att åtskilliga besvärsmål har flyttats ned från kammarrätt till länsrätt.[50] Den tidigare uppräkningen i AFDL 14 § av målgrupper som hör till länsrätts kompetensområde har ersatts med en generalklausul:[51]

[45] Se prop 1993/94:117 s 35 ff och s 40 f.

[46] Se prop 1993/94:117 s 11 f, Danelius, SvJT 1995 s 65 och även Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 465 ff. Betr frågan om dualistiskt eller monistiskt synsätt i allmänhet hänvisas till Nerep, Transformationsteorin s 213 ff.

[47] Se Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 438 ff. Se även SOU 1994:117 s 48 ff och s 55 ff.

[48] SFS 1990:490. Ändringen kom till stånd efter det att Sverige hade fällts i fallet *Tre Traktörer Aktiebolag*, se prop 1989/90:113 s 4. Se även prop 1987/88:69 s 18 och prop 1990/91:176 s 7 ff. Det kan tilläggas, att LHD ersattes av AlkhL den 1 januari 1995. I och med denna reform har den tidigare kommunala vetorätten i tillståndsfrågor upphört, men prövningen av sådana frågor kom samtidigt att överflyttas från LSt till kommunen, se AlkhL 7:12-13 och 7:19-20, betr återkallelse. Se prop 1994/95:89 s 59 ff.

[49] SFS 1995:326. Se prop 1994/95:136 s 7 ff.

[50] Se prop 1994/95:27 s 140 ff och även prop 1993/94:133 s 30.

[51] SFS 1994:435.

> "Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan skall väckas eller överklagas till allmän förvaltningsdomstol, skall det göras vid en länsrätt."

Strömberg betecknar reformen som "slutstenen" i uppbyggnaden av våra förvaltningsdomstolar, men undrar samtidigt om inte regeringen kanske "gått fram alltför urskillningslöst i sin strävan att flytta ned mål från kammarrätt till länsrätt."[52] Reformen kommer att medföra att många besvärsmål stannar i länsrätten, eftersom samtidigt har införts krav på prövningstillstånd i kammarrätt (FPL 34 a §).[53] Utan att närmare fördjupa mig i detta spörsmål kan dock noteras, att Strömberg och Lavin har pekat på ett antal oklarheter och tänkbara tillämpningsproblem.[54]

När man granskar möjligheten till domstolskontroll över förvaltningen kan det finnas skäl att göra skillnad mellan, å ena sidan, allmänna domstolar och, å andra sidan, förvaltningsdomstolar. Kompetensfördelningen mellan dessa olika myndigheter medför enligt Strömberg, att "de svenska domstolarnas möjligheter att ompröva och i en eller annan form underkänna ett förvaltningsbeslut är ganska begränsade."[55] Riberdahl har kritiserat Strömberg för att i detta sammanhang inte omnämna den utbyggnad av förvaltningsdomstolarna som har skett, och som enligt Riberdahl får till följd, att det svenska systemet i realiteten är likartat åtskilliga kontinentala rättssystem. Riberdahl menar vidare, att Strömberg skulle tala emot sig själv genom att i ett annat sammanhang peka på just den utbyggnad av domstolskontrollen över förvaltningen, som tillskapandet av förvaltningsdomstolar har inneburit.[56]

Det må vara en petitess, men kan ändå påpekas, att Riberdahl synes bortse från Strömbergs inledande ord om "konsekvenserna av kompetensfördelningen" och de "svenska domstolarnas möjligheter". Strömberg borde måhända ha valt att istället skriva de "allmänna domstolarnas möjligheter", varvid det skulle ha stått helt klart, att "förvaltningsdomstolarna" icke avsågs i sammanhanget. Att så är fallet framgår emellertid av Strömbergs tidigare intagna förklaring av den terminologi som han fortsättningsvis avser att använda: "I detta och nästa kapitel används ... ibland, något oegentligt men i enkelhetens intresse, termen 'domstol' för att beteckna de allmänna domstolarna."[57]

Mot bakgrund av att förvaltningsdomstolar numera enligt RF likställs med allmänna domstolar, finns inget egentligt skäl att göra någon åtskillnad mellan

[52] Se Strömberg, FT 1995 s 25 och s 27.
[53] SFS 1994:436. Se prop 1993/94:133 s 33 f och 1994/95:27 s 160 ff.
[54] Se Strömberg, FT 1995 s 27 ff och Lavin, FT 1995 s 33 ff.
[55] Se Strömberg, Allm FörvR s 239, jfr Paulsson m fl s 331 f.
[56] Se Riberdahl, SvJT 1993 s 663, jfr Strömbergs uttalanden i Allm FörvR s 177.
[57] Se Strömberg Allm FörvR s 228.

den kontroll som utövas av allmän domstol och den som istället utövas av förvaltningsdomstol. Före 1971 års förvaltningsrättsreform framstod det som mer oklart hur förvaltningsdomstolarna skulle avgränsas mot andra förvaltningsorgan, varvid det kunde vara motiverat att skilja de sålunda kontrollerande organen åt. Numera får således antas, att det i princip kvittar om besvärsprövningen utövas av allmän domstol eller av förvaltningsdomstol.[58] Wennergren pekar på reglerna i FPL 29 § som ett "första steg mot en renodling av förvaltningsdomstolarna till genuina domstolar", d v s utan något särskilt ansvar för den förvaltningsrättsliga lagstiftningens genomförande.[59]

Möjligheten att införa ett system där allmän domstol skulle ha en generell möjlighet att överpröva förvaltningsbeslut har hittills avvisats.[60] Sålunda anförde Fri- och rättighetskommittén (SOU 1994:117), att ett sådant system skulle "te sig främmande mot bakgrund av den struktur vi har i den nuvarande ordningen." Vidare tillades, att det inte vore "särskilt rationellt" att inte utnyttja vårt utbyggda system med förvaltningsdomstolar vid en utvidgning av möjligheterna att få förvaltningbeslut prövade i domstol. Tvärtom har ansetts naturligt, att vid överflyttningen av ärendegrupper från regeringen välja förvaltningsdomstolar istället för allmänna domstolar. Mot bakgrund härav föreslog kommittén, att FL skall kompletteras med en föreskrift om att förvaltningsbeslut skall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. FL är emellertid subsidiär (FL 3 §), varför avvikande regler i annan lag – eller förordning – om överklagande i annan ordning har företräde (se nedan 3.3.3). Förslaget skulle alltså möjliggöra rationella överväganden beträffande vilka ärendegrupper som alltjämt bör förbehållas t ex regeringens prövning.[61]

Till saken hör, att en reform av angivet slag skulle påverka tillämpningsområdet för rättsprövning. RättsprL blir emellertid, som kommittén förklarade, inte överflödig genom en reform av angivet slag, eftersom regeringen alltjämt skulle komma att fungera som besvärsinstans – och tillika vara enda instans – i en rad förvaltningsärenden. Istället föreslogs att lagen, som successivt har förlängts sedan dess tillkomst 1988, skulle göras permanent (se nedan 3.2.3). Flera ledamöter i Fri- och rättighetskommittén reserverade sig mot förslaget om en utbyggd domstolsprövning av förvaltningsbeslut och hänvisade till att rätts-

[58] Jfr Lavin, Domstol och administrativ myndighet s 7 (se dock FT 1988 s 42 ff), Petrén-Ragnemalm s 265 ff, Riberdahl, SvJT 1993 s 675 och Wennergren, SvJT 1995 s 68.

[59] Se Wennergren, SvJT 1995 s 72. Betr Wennergrens uppfattning om motsvarande krav på förvaltningsmyndigheterna se Wennergren, FT 1993 s 282 ff.

[60] Betr tidigare ståndpunkter se SOU 1955:19. Besvärsakkunniga ansåg att en reform i och för sig var motiverad, men befarade att en sådan kontroll kunde vara svår att förena med kraven på förvaltningens handlingsfrihet, se s 99. Se även Wennergren, SvJT 1995 s 70.

[61] Se SOU 1994:117 s 59-83 och s 154-175.

prövning skulle utgöra ett "tillräckligt" medel".[62] Rättsprövning bör emellertid aldrig uppfattas som annat än en slags nödlösning. Det är knappast rimligt att i längden tillåta ett system, där vår högsta förvaltningsdomstol tas i anspråk för prövning av ärenden vars främsta brist ofta består just i avsaknaden av någon annan möjlighet till domstolsprövning.[63] EG-rätten ställer också särskilda krav på vår rättsordning vad avser "domstols" möjlighet att begära förhandsavgörande av EG-domstolen enligt art 177 i Romfördraget.[64] Den mest heltäckande lösningen vore, som Fri- och rättighetskommittén påpekade, att helt ersätta den besvärsprövning som förekommer hos administrativa myndigheter – inklusive regeringen – med en prövning hos allmän förvaltningsdomstol. En sådan åtgärd skulle emellertid utgöra ett verkligt "trendbrott", varför förslaget om "ett steg" mot en generell domstolskontroll framstår som mer realistiskt.[65]

3.2.1 Prövning i samband med verkställighet och tillämpning

Ett förvaltningsbeslut kan komma att bli omprövat av en domstol – en allmän domstol eller en förvaltningsdomstol – i samband med beslutets verkställighet eller tillämpning. En sådan möjlighet tillkommer inte exklusivt domstolarna, utan även andra myndigheter, som har att bestämma om verkställighet eller som skall lägga beslutet till grund för något annat avgörande, kan göra en motsvarande omprövning. Till belysning härav kan t ex anvisas *NJA 1947 s 555*, enligt vilket allmän domstol gavs rätt att pröva om en byggnadsnämnd hade varit behörig att meddela ett föreläggande om rivning av en byggnad. Prövningsrätten skulle dock inte inbegripa frågan huruvida föreläggandet var "sakligt befogat" (se även *NJA 1984 s 602* ang länsstyrelsens föreläggande enligt MiljöskL).

Verkställighetsorganets kontroll av ett besluts giltighet är, som Strömberg påtalar, i allmänhet av "rent formell natur," som t ex att laga kraft föreligger och att rätt organ har beslutat, men undantagsvis kan kontrollen även avse beslutets materiella riktighet. Prövning i samband med tillämpningen av ett beslut får alltså normalt bara avse beslutets formella och materiella laglighet, d v s inte beslutets lämplighet.[66] För verkställighet enligt UB genom kronofogdemyndighetens försorg erfordras att en s k *exekutionstitel* föreligger. Som

[62] Se a a s 176 ff och s 237-247.

[63] Se Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 437 och även s 452 f. Reformen varigenom även kammarrätt prövar mål om rättsprövning torde inte utgöra en tillräcklig förändring i detta avseende, se nedan 3.2.3.2.

[64] Jfr Bernitz, Europarättens grunder s 61 f och Lysén s 68.

[65] Se SOU 1994:117 s 147 och s 154 ff.

[66] Se Strömberg, Allm FörvR s 171 och s 244.

exempel härpå anges bl a domstols – varmed skall förstås även förvaltningsdomstols – "dom, utslag eller beslut" (UB 3:1 p 1) och förvaltningsmyndighets beslut "som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet" (UB 3:1 p 6, jfr UB 3:20).[67] HD, som har befogenhet att som sista instans pröva verkställighetsfrågor enligt UB, har endast i begränsad omfattning prövat frågor om verkställbarheten av förvaltningsdomstolarnas avgöranden.[68]

En naturlig begränsning härvidlag är att flertalet förvaltningsbeslut inte innebär åläggande av betalningsskyldighet eller någon annan exigibel förpliktelse. HD har emellertid, som Lavin anför, framlagt ett "helt nytt synsätt på dessa frågor" och man kan ana att denna rättspraxis kommer att få återverkningar på förvaltningsprocessens utformning.[69] Lavins framställning rörde initialt frågan om *återbetalningsdomars verkställbarhet.* Beträffande detta spörsmål anför Lavin, att vid tillkomsten av UB togs inte tillräcklig hänsyn till den särställning som förvaltningsdomstolar intar. En allmän försäkringskassas beslut om återbetalning är ett s k partsbesked och Lavin påtalar, att en försäkringsdomstols dom egentligen inte bör tillmätas någon annan verkan: Domen skall m a o inte uppfattas som en exekutionstitel. Som en "självklar princip" anges, att en förvaltningsdomstols avgörande inte bör få "starkare verkan än det överklagade beslutet". Härvidlag hänvisar Lavin till *RÅ 1987 ref 80* (ang fråga om rättskraft).[70]

Frågan hade aktualiserats i anledning av *NJA 1987 s 780 I*, där majoriteten i ett obiter dictum uttalade, att ett beslut av försäkringsdomstol om att ålägga en enskild att återbetala uppburen ersättning utgjorde en exekutionstitel. Lavin pläderade för en lagändring, enligt vilken UB skulle kompletteras med en föreskrift om att förvaltningsdomstols dom i ett besvärsmål inte är en exekutionstitel, i den mån beslutet i första instans icke har en sådan status. Förslaget kom att kritiseras av Gregow, men framlades, som Lavin senare angav, "i bästa välmening" och för att förebygga vad Lavin betecknar som en "rättslig 'katastrof' på området."[71]

Härefter inträffade att HD i *NJA 1991 s 363* kom att slå fast att försäkringsdomstols dom är en exekutionstitel. Härav kan man, som Lavin påpekar, i vart fall sluta sig till att försäkringsdomstols återbetalningsdomar "i princip är

[67] Se Walin m fl s 66 ff och s 88 ff samt även Gregow s 58 ff och s 69 ff. Se även Lavins kritiska anmärkningar, FT 1988 s 43 f och Gregows genmäle, FT 1988 s 146 ff. Betr förvaltningsmyndigheternas beslut se Gregow s 69 f.

[68] Se Lavin, JT 1993-94 s 563.

[69] Se Lavin, a a s 563 samt även Hollander, Rättighetslag s 198 f.

[70] Se Lavin, FT 1988 s 45 f. Se även Lavin, FT 1991 s 298 och Strömberg, JT 1991-92 s 290 f.

[71] Se Lavin, FT 1988 s 45 f och FT 1991 s 299. Se även Gregow, FT 1988 s 144 och s 148.

verkställbara enligt utsökningsbalken".[72] Genom denna dom, där HD tillämpade UB 3:1 "exakt efter ordalydelsen", kom Lavins farhågor således att besannas. Strömberg, som också har uppmärksammat betydelsen av detta prejudikat, pekade på att den av HD "valda lösningen" är förenad med "vissa praktiska olägenheter" och därtill leder till "bisarra konsekvenser". En enskild som överklagar försäkringskassans återkravsbeslut riskerar att besvären inte leder till annat resultat än en exekutionstitel. Strömberg konkluderar, på samma sätt som Lavin tidigare hade gjort, att en "bättre tingens ordning kan nås endast lagstiftningsvägen".[73]

I och med HD:s avgörande i *NJA 1993 s 99* kom dessa frågor att aktualiseras på nytt, ehuru i ett annat sammanhang. Fallet avsåg kronofogdemyndighetens beslut mot ett landsting att vid vite av 100.000 kr verkställa en *länsrättsdom om gruppbostad* åt handikappade (OmsL). Lavin beskriver detta avgörande som att "ytterligare ett steg tagits" genom att en förvaltningsdom avseende "en annan förpliktelse än betalningsskyldighet" i princip ansetts kunna verkställas enligt UB.[74] Det bör dock nämnas, att Gregow synes ha accepterat en sådan möjlighet redan år 1990. UB är, förklarar Gregow, "direkt tillämplig även beträffande offentligrättsliga förpliktelser." Sådana förpliktelser avser "i de allra flesta fall betalningsskyldighet" men, tillägger Gregow, "[a]ndra typer finns dock också."[75]

HD, som upphävde kronofogdemyndighetens beslut och lämnade ansökan om verkställighet utan bifall, fann att UB 3:1 rent principiellt var tillämplig på en förvaltningsdomstols dom enligt OmsL. En förutsättning var dock enligt HD, att domen i det enskilda fallet innefattar en "*förpliktelse*" på så sätt som framgår av UB. Den aktuella domen brast i förevarande avseende genom att den särskilda omsorgen inte hade preciserats närmare. Två ledamöter var emellertid skiljaktiga och menade att UB:s regler endast avser förpliktelser angående egendom. Frågan synes inte ha uppmärksammats särskilt i exekutivrättsliga sammanhang, utan i lagkommenteraren till UB anges endast, att exekutionstiteln måste "ålägga betalningsskyldighet eller annan förpliktelse för att kunna verkställas", dock med tillägget, att begreppet förpliktelse skall "tas här i sin allra vidsträcktaste bemärkelse".[76] Gregow har tidigare anfört i ämnet, att "förpliktelse" i princip skall avse egendom "men kan i övrigt vara av vad slag som helst".[77]

[72] Se Lavin, JT 1993-94 s 563. Jfr Gregow s 53 och även Walin m fl s 66 ff och s 88 ff.
[73] Se Strömberg, JT 1991-92 s 294 och även Lavin, FT 1991 s 299 och s 301.
[74] Se Lavin, JT 1993-94 s 563. Betr detta fall se även ovan 1.4.1.2 och 1.5.1.
[75] Se Gregow s 22.
[76] Se Walin m fl s 67, jfr SOU 1993:109 s 45.
[77] Se Gregow s 52.

Frågan om omprövning i samband med verkställighet har kommit att uppmärksammas särskilt i samband med beslut om olika s k rättigheter enligt OmsL eller SoL (se ovan 1.4.1.2). Socialstyrelsen, som är tillsynsmyndighet på området, har i en rapport redovisat att verkställandet av kommuners egna beslut och domstolsbeslut ofta fördröjs, främst p g a föregivande av resursbrist.[78] Dessa problem har även intresserat JO vid ett flertal tillfällen (se t ex *JO 1992/93 s 420, JO 1992/93 s 424* och *s 429*). I samband härmed har fråga aktualiserats om underlåtenhet att verkställa en dom kan anses innefatta felaktig myndighetsutövning, varvid straffansvar principiellt sett skulle kunna utkrävas enligt BrB 20:1. JO övervägde att föra saken till åtal i *JO 1993/94 s 227*, men avstod från att väcka talan p g a att domen "på strikt formella grunder" lämnade "utrymme för osäkerhet vad gäller förutsättningarna för verkställighet" (se nedan 5.2.1). Frågan får i princip anses vara besvarad genom *Hovrättens över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096*, där ett antal ledamöter dömdes enligt BrB 20:1 för att ha vägrat att verkställa domar om bistånd enligt SoL 6 §. Resursbrist var emellertid inte det främsta försvaret för nämndens underlåtenhet, utan istället hänvisades till principen om kommunal självstyrelse.[79]

En komplikation i sammanhanget – och som framskymtar i t ex *JO 1992/93 s 420* – är att det ankommer på fullmäktige att besluta om nödvändiga resursförstärkningar, men JO:s tillsyn omfattar inte fullmäktiges ledamöter och dessa kan ej heller bli ansvariga för brott enligt BrB 20:1 (se nedan 5.2.1.4). Granskningen fick därför inriktas på frågan om nämnden hade verkat "tillräckligt kraftfullt" för att åstadkomma en förbättrad tillgång på gruppbostäder, vilket dock inte kunde klarläggas. Den faktiska bristen på sådana bostäder ansågs emellertid utgöra "en stark indikation" på att det brustit i planeringen. Vid sidan av de frågor som kan resas i anledning av kompetensfördelningen, kan även efterfrågas, om man verkligen kan "straffa fram resurser".[80] Självfallet är detta inte möjligt, utan omprioriteringar av den kommunala medelsanvändningen är den troliga följden. Det finns all anledning att hysa farhågor beträffande rationaliteten i en sådan utveckling, där t ex skolverksamheten, som ovan redovisats (se 1.5.1), är ett obligatoriskt men oprioriterat verksamhetsområde (se vidare nedan 8.3.3).

HD:s avgörande – *NJA 1993 s 99* – har föranlett många, delvis motsatta, iakttagelser. Lavin noterar att man i doktrinen nog förutsatt, att behovet av en uttrycklig regel i UB om förvaltningsdomars verkställighet varit "ganska begränsat".[81] För framtiden bör domsluten enligt Lavin avpassas till UB:s krav.

[78] Se Socialstyrelsen 1993:4 s 7 ff. Betr frågan om resursbrist i allmänhet se ovan 1.5.1.
[79] Se ovan 1.4.1.2. Betr den straffrättsliga frågan se även nedan 5.2.
[80] Se Riberdahl, FT 1993 s 157 f.
[81] Se Lavin, JT 1993-94 s 564.

Myndigheternas "tilltagande ovilja att efterkomma förvaltningsdomstolar medför", fortsätter Lavin, att en förvaltningsdomstol inte längre kan inskränka sig till att förklara, att sökanden har rätt till begärd förmån, utan domstolen måste tillse "att vederbörande myndighet förpliktigas att utge förmånen på ett sådant sätt, att UB:s regler kan tillämpas." Det aktuella HD-fallet, liksom andra i pressen omtalade fall, anges tyda på att fullgörelsedomar – och inte endast fastställelsedomar – framgent bör användas mot kommuner och landsting.[82] JO:s ovan återgivna uttalanden i *JO 1993/94 s 227* visar, att utformningen av innehållet i förvaltningsdomstolarnas domar är av betydelse också vad avser frågan om åtal enligt BrB 20:1.

Lokaldemokratikommittén, som noga analyserade HD:s avgörande – vars prejudikatvärde sattes ifråga med hänsyn såväl till den skiljaktiga meningen som till "den relativt knapphändiga motiveringen" – fann anledning att uttala följande:[83]

> "*Om HD:s beslut blir vägledande*, kommer alla domar som slår fast rätt till särskilda omsorger enligt omsorgslagen att i princip vara verkställbara. Detsamma får anses gälla domar om stöd, hjälp och service enligt andra rättighetslagar, också enligt LSS som ersätter omsorgslagen fr.o.m. den 1 januari 1994" (förf:s kurs).

Det perspektiv som härvid öppnar sig kan förvisso inge betänkligheter av vitt skilda slag. Så kan t ex det förhållandet, att landstinget – som inte var part i målet – kom att omfattas av avgörandet, diskuteras, ävensom det förhållandet, att prövningen överflyttas från förvaltningsdomstol till allmän domstol.

Existensen av förevarande prejudikat kan emellertid inte förnekas. Avgörandet är även ägnat att illustrera den konflikt som uppenbarligen föreligger mellan domstolar och politiskt styrda nämnder, vilka ibland tycks ha svårt att acceptera den styrande funktion som domstolarna utövar.[84] Prejudikat anses visserligen inte besitta sådan "bindande kraft" som författningar, men rättspraxis betydelse som sekundär rättskälla torde vara allmänt accepterad i vida juristkretsar. Till belysning härav anför Kleineman avgörandet i *NJA 1994 s 194*, som på ett ytterst påtagligt sätt visar, att "en viss grad av prejudikatbundenhet" onekligen föreligger. Domare som utan "rimliga skäl" underlåter att tillämpa ett avgörande från högre instans kan tänkas komma att ådra staten ett skadeståndsansvar.[85] Frågan om prejudikatens betydelse kan visserligen inte bli föremål för närmare undersökning, men måste beröras i all

[82] Se a a s 565. Betr fastställelsedomar se även Lavin, Gäst hos försäkringsöverdomstolen s 80 ff och Hollander, Rättighetslag s 196 ff.

[83] Se SOU 1993:109 s 48-49.

[84] Se Riberdahl, FT 1986 s 103 f och Hollander, Rättighetslag s 195. Se även ovan 1.6.1.

[85] Se Kleineman, JT 1994-95 s 148 och även s 145 f.

korthet mot bakgrund av vad som har anförts i den debatt som har följt på *NJA 1993 s 99.*

Rättegångsutredningen (SOU 1986:1) angav som skäl för prejudikatbundenhet bl a kraven på rationalitet och likformighet och vikten av förutsebarhet i rättstillämpningen.[86] Uppfattningarna om graden av prejudikatbundenheten kan variera och ibland hävdas att prejudikatvärdet är lägre om domen inte är enhällig.[87] Prejudikat kan sinsemellan vara mycket olika. Lindell t ex skiljer mellan "deklaratoriska" och "demonstrativa" prejudikat[88] och Bengtsson utpekar vissa prejudikat som varande av "*så ringa betydelse* att det sällan finns skäl att producera dem."[89] En allmänt omfattad utgångspunkt synes emellertid vara, att de högsta instansernas avgöranden utgör något mer än ett avgörande av en konkret tvist. Förvaltningsrättsreformen brukar framställas som avgörande härvidlag för förvaltningsdomstolarnas vidkommande.[90] Som ett ytterligare exempel kan hänvisas till Bramstång, som påpekar, att prejudikatbildningen är RegR:s "huvudfunktion", i det att han kritiserar domstolen för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett visst ärende. Bramstång noterar emellertid att "genomslagskraften" sannolikt hör samman med "motiveringens kvalitet" och att en "bristande respekt" har kunnat uppmärksammas i kommunerna, men även, vilket Bramstång finner än mer anmärkningsvärt, hos de underordnade förvaltningsdomstolarna.[91]

I ljuset av det ovan anförda framstår Lokaldemokratikommitténs "prejudikatfientlighet"[92] som svårförståelig. Kommittén synes dock ha stöd i den promemoria som Wennergren har sammanställt angående verkställigheten av förvaltningsdomstolars domar i omsorgsmål och som har fogats till betänkandet som en särskild bilaga. Wennergren har nämligen uttalat, att "prejudikat från regeringsrätten inte ens när det är beslutat i plenum är rättsligt bindande för tillämpande myndigheter", eftersom dessa beslutar "under självständigt och personligt ansvar" och därför måste "handla efter egen övertygelse om vad som är rätt enligt omsorgslagen."[93] Beskrivningen må visserligen vara formellt korrekt, men belyser ändå inte den faktiska situationen på ett tillfredsställande sätt. Ovan har pekats på det föreliggande problemet med den ökade frekvensen

[86] Se SOU 1986:1 s 49.

[87] Se t ex Heuman, HD:s prejudikatnedbrytande verksamhet s 208 ff och Strömholm, SvJT 1984 s 934.

[88] Se Lindell s 294 och s 295.

[89] Se Bengtsson, SvJT 1989 s 216, jfr Lindell s 293 f.

[90] Se Strömholm s 340 och s 333-345, Heuman, HD:s prejudikatnedbrytande verksamhet s 208 ff samt Sundberg, FT 1980 s 53.

[91] Se Bramstång, FT 1992 s 57, 31, 32 och s 47 f.

[92] Betr detta begrepp se Sundberg s 105 ff.

[93] Se Wennergren s 192.

besvärsmål avseende SoL 6 § (se 1.6.2). Om tjänstemän vid olika myndigheter i ökande omfattning skulle negligera HD:s och RegR:s domar, skulle olägenheterna – såväl med tanke på processekonomiska faktorer som med hänsyn till rättssäkerheten – tämligen snart uppenbaras.

Den genom HD:s dom fastslagna ordningen för att åstadkomma en prövning av frågan om särskilda omsorger kan, som Lokaldemokratikommittén hävdade, vara otillfredsställande från såväl "principiella som praktiska utgångspunkter." Förvisso kan det diskuteras om det verkligen är önskvärt att på angivet sätt anförtro kronofogdemyndigheten och allmän domstol helt nya typer av mål. I syfte att minska den "reella betydelsen" av HD:s dom föreslog Lokaldemokratikommittén, att "det normala förfarandet för verkställighet av domstolsbeslut som gäller annat än bistånd eller stöd" skall bli att den berörde vänder sig till länsstyrelsen, som skall kunna tillse – bl a med hjälp av vitesföreläggande – att verkställigheten kommer till stånd.[94]

Det framstår som angeläget att lagstiftaren ingriper och anvisar lösningar på de föreliggande problemen (se nedan 8.4.3). Härtill kan antecknas, att frågan om utmätning av kommunal egendom, även om hinder mot sådana åtgärder icke synes föreligga enligt UB, också rymmer problem (se nedan 6.2.3).

3.2.2 Prövning av civilrättsliga verkningar

Kommunen är, som ovan framgått (se 2.1), en juridisk person och kan i egenskap därav ingå avtal med andra, såväl juridiska som fysiska, personer. Allmän domstol kan komma att pröva sådana kommunala beslut som konstituerar rent förmögenhetsrättsliga rättigheter och skyldigheter mellan kommunen och något annat rättssubjekt. Kommunen intar självfallet inte någon särställning i detta avseende, men de kommunalrättsliga reglerna kan på olika sätt komplicera en avtalssituation. Läget är, som Hellner anför, ofta oklart och jag instämmer – alltså för min egen räkning – med emfas i Hellners omdöme: "Jag känner starkt min inkompetens att ge exakta besked."[95] Förmodligen ligger det i sakens natur att en civilrättsligt orienterad jurist – t o m en forskare med mångårig erfarenhet – känner osäkerhet på kommunalrättens område och vice versa. Kleineman har f ö karakteriserat saken sålunda, att det rör sig om ett "rättsdogmatiskt halvmörker."[96]

[94] Se SOU 1993:109 s 147. Se även nedan 6.2.2.2.
[95] Se Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 70.
[96] Se Kleineman, JT 1994-95 s 950, även not 44.

Vid en prövning i allmän domstol tillämpas allmänna civilrättsliga regler vid sidan av relevanta offentligrättsliga regler.[97] Det förefallar ofta vara kommunens motpart som vill ha till stånd en prövning i allmän domstol av en offentligrättslig tvist, men det förekommer också att kommunen tar initiativ till prövningen. Ett exempel härpå är *NJA 1989 s 739*, där kommunen väckte talan mot två kommunmedlemmar, E och P, som hade erhållit statligt bostadslån enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974:946). I samband därmed hade kommunen avgett en förbindelse att gentemot staten ansvara för eventuell förlust. Kommunen, som hade nödgats erlägga drygt 40.000 kronor, yrkade att E och P solidariskt skulle utge beloppet jämte ränta. Yrkandet bifölls av HD, som fann att förbindelsen skulle behandlas som en borgen som tillkommit efter anmodan av gäldenären. Allmän domstols prövning kan givetvis också avse skadeståndsrättsliga anspråk, vilket emellertid kommer att bli föremål för särskild behandling (se nedan 5.1.2.2 och 5.2.3).

Frågan om allmän domstols kompetens att pröva s k offentligrättsliga tvister är klassisk och har uppmärksammats i den juridiska debatten i skilda sammanhang. Lavin, som har ägnat dessa spörsmål stort intresse, menar att diverse konflikter kan uppkomma, men att något allvarligt försök att "lösa problemen lagstiftningsvägen" aldrig har förekommit.[98] En sådan åtgärd kan onekligen framstå som önskvärd, men skulle sannolikt vara mycket komplicerad att genomföra, inte minst med tanke på alla de olika typer av beslut som kan komma ifråga. Man är alltså i hög grad hänvisad till den praxis som har utvecklats genom såväl de allmänna domstolarnas som förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

Den primära frågan är i vad mån allmän domstol anses ha kompetens att pröva ett förvaltningsbeslut. Framställningen kan inte exklusivt inriktas på kommunala beslut, varvid de olika frågeställningarna riskerar att inte bli tillräckligt belysta. En domstol måste, som Strömberg uttrycker saken, "vara kompetent att ta upp ett visst mål för att bli i tillfälle att ompröva ett föregående förvaltningsbeslut." Kontrollmöjligheten beror alltså av *kompetensfördelningen*. Kompetensfördelningen är i första hand avhängig av förekomsten av uttryckliga författningsbestämmelser.[99] Den kompetens som tillkommer förvaltningsmyndigheter – såväl kommunala som statliga sådana – framgår som regel av olika specialförfattningar, men ifråga om allmän domstol saknas ofta sådana uttryckliga bestämmelser. Inom doktrinen har då hävdats, att man får falla tillbaka på den allmänna principen som ligger till grund för RB, nämligen att

[97] Se Strömberg s 85 samt Allm FörvR s 232 ff och 239 ff, Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 61 f samt även Riberdahl, SvJT 1993 s 673 f.

[98] Se Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 61 f.

[99] Se Strömberg, Allm FörvR s 229 och även Danelius, SvJT 1995 s 66.

tvistemål – och även brottmål – skall avgöras av allmän domstol, om inget annat är särskilt stadgat.[100] Det kan dock noteras, att HD i ett obiter dictum har satt ifråga om det alltjämt finns skäl att upprätthålla denna princip (se nedan 3.2.2.1).

Vad beträffar beslut som kommunala nämnder fattar med stöd av KomL gäller särskilda principer för den interna kompetensfördelningen (se ovan 2.2.1). Betydelsen av att ett visst organ eller någon kommunal tjänsteman har överskridit sina befogeheter kommer att behandlas separat (se nedan 3.2.2.4).

3.2.2.1 Kompetensfördelningen

Allmän domstol är behörig enligt RB att pröva "tvistemål", men kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsmyndighet innebär att domstolarnas möjligheter till prövning ändå är ganska begränsade. En väsentlig svårighet, som Strömberg pekar på, är, att de författningsbemyndiganden som utgör grunden för förvaltningsmyndigheternas kompetens sällan utesluter domstolarnas kompetens. En författningsbestämmelse kan innefatta ett *förbud mot överklagande*, men ett sådant förbud utgör, hävdar Strömberg, ingen anvisning om möjligheten till domstolsprövning.[101] Inom doktrinen har intagits den ståndpunkten, att allmän domstols kompetens beror bl a av *talans beskaffenhet*.[102]

Den dominerande problemställningen har länge varit om den regel som en förvaltningsmyndighet – eller en förvaltningsdomstol – stödjer sig på skall anses ge *exklusiv kompetens* eller inte. Det förekommer, ehuru rent undantagsvis, att en författning ger besked om att beslutanderätten är exklusiv (se t ex *NJA 1979 s 641*).[103] Av RB framgår inte under vilka förutsättningar allmän domstols kompetens utesluts av en förvaltningsmyndighets beslutanderätt. I RB 10:17 stadgas visserligen, att beträffande tvist "som skall upptagas av annan myndighet än domstol" är rätten inte behörig "på grund vad i detta kapitel stadgas" (p 1), men detta stadgande utgör egentligen endast en hänvisning till befintliga regler om kompetensfördelningen.[104]

[100] Se Strömberg, Allm FörvR s 229 och Lavin, Domstol och administrativ myndighet s 38, 62 och s 75.

[101] Se Strömberg, Allm FörvR s 229.

[102] Se Lavin, Domstol och administrativ myndighet s 327 ff och även Kompetensfördelningsproblemet s 64 samt JT 1994-95 s 734. Se även Strömberg, Allm FörvR s 232 f.

[103] Se Strömberg, Allm FörvR s 229 och s 232. Det åberopade rättsfallet avsåg regeringens exklusiva behörighet att pröva frågor om bl a myntprägling.

[104] Se Strömberg, Allm FörvR s 232 f och Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 62 ff samt även JT 1994-95 s 734.

Ett intressant rättsfall i förevarande sammanhang är *NJA 1994 s 442*, där en fastighetsägareförening väckte talan mot kommunen om att uttagna avgifter för elektrisk ström skulle återbetalas.[105] Föreningen hävdade, att elverksamheten hade lämnat "ett betydande överskott" och att avgifterna stod i strid med självkostnadsprincipen (se ovan 2.5.4.2). Kommunen yrkade att talan skulle avvisas jämlikt RB 10:17 p 1, eftersom tingsrätten inte var behörig att pröva densamma. Saken gällde enligt kommunens uppfattning prisreglering och skulle prövas av Prisregleringsnämnden för elektrisk ström. HD slog vid sin prövning fast, att när – som i förevarande fall – beslut i saken icke föreligger, allmän domstols behörighet blir beroende av om "tvistefrågan faller inom eller utanför det område där nämnden fått beslutanderätt". Som en jämförelse kan pekas på rättsfallet *NJA 1990 s 602*,[106] där HD fann att tvistefrågan (elabonnenten påstod att vissa avgifter hade utkrävts på felaktig grund) föll utanför detta område, varför följaktligen frågan om kompetensfördelningen inte kom att ställas på sin spets.[107]

I 1994 års fall angav HD, att spörsmålet om tvistefrågan föll innanför Prisregleringsnämndens kompetensområde fick avgöras utifrån de av käranden åberopade omständigheterna (jfr *NJA 1973 s 1*), varvid HD anmärkte följande:

> Fastighetsägareföreningen yrkar ... förpliktande för kommunen att återbetala för mycket uttagna elförbrukningsavgifter. Till stöd härför åberopas att avgiftsuttaget har varit felaktigt bl a med hänsyn till kravet på god redovisningssed och den kommunala självkostnadsprincipen."

De anförda omständigheterna ansågs vara av den art att de föll inom det område där Prisregleringsnämnden hade en *exklusiv beslutanderätt*. Allmän domstol var således inte behörig att pröva käromålet, varför HD med ändring av hovrättens beslut avvisade detsamma. Det kan tilläggas, att justitierådet Munck var av skiljaktig mening och anförde, att enligt Prisregleringsnämndens egen praxis ansågs frågor om den kommunala självkostnadsprincipen falla utanför den prövning som nämnden har att företa. Referenten, justitierådet Nilsson, som ifrågasatte ändamålsenligheten med denna ordning, menade att den grundades på en feltolkning.

Det kan antecknas, att Lavin – som finner HD:s princip, att låta behörigheten bero dels av talans beskaffenhet, dels av förekomsten av ett nämndbeslut, vara onödigt komplicerad och svårtillämpad – förordar ett mera "praktiskt synsätt på behörighetsfrågan". Avgörande bör enligt Lavin vara, att nämndens återbetal-

[105] Se Lavin, JT 1994-95 s 1034 ff.
[106] Betr detta fall se Lavin, JT 1990-91 s 485 f.
[107] Se Lavin, JT 1994-95 s 1035.

ningsbeslut inte är verkställbart och att möjligheten att utverka en exekutionstitel sålunda förutsätter en talan i allmän domstol.[108] Den av Lavin förordade principen, p g a vilken den ofta vanskliga uppgiften att bestämma talans art bortrationaliseras, synes ha sina klara fördelar. Att förmå HD att frångå den princip, som antogs redan genom *NJA 1990 s 602*, är dock, som Lavin själv anför, säkert en svårbemästrad uppgift för doktrinen.[109]

Enligt RP 5 § gäller äldre stadganden om domstols behörighet alltjämt, varigenom äldre författningar som överflyttar mål från förvaltningsmyndigheter till domstol fortfarande skall tillämpas. Avsikten var inte att den nya RB skulle ändra den kompetensfördelning som rådde vid RB:s ikraftträdande.[110] Meningarna inom doktrinen har, påpekar Strömberg, varit delade om tolkningen av gamla RB 10:26, som alltså avsåg kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter. Detta stadgande har enligt Strömberg tolkats på olika sätt, men den hittillsvarande utvecklingen i praxis har visat, att allmän domstols kompetens anses utesluten "så snart ett författningsbemyndigande anförtrott åt en förvaltningsmyndighet att allsidigt och slutgiltigt pröva en viss fråga" (se t ex *NJA 1950 s 333 och NJA 1952 s 248*).[111]

Bengtsson pekar beträffande dessa båda rättsfall på den alternativa möjligheten, att yrka ersättning för den skada som hade uppkommit till följd av culpöst förfarande av tjänsteman; detta förhållande beaktades särskilt vid utformningen av SkL. Rättsläget i forumfrågor, avslutar Bengtsson, skulle alltså vara annorlunda än vad man tidigare har antagit i doktrinen, sedan det efter tillkomsten av SkL "blivit mera meningsfullt att föra skadeståndstalan av denna typ."[112]

Varje form av överlåtande av beslutanderätt utesluter således inte allmän domstols kompetens, utan ibland skall förvaltningsbeslutet uppfattas som ett "partsbesked", som var fallet i t ex *RÅ 1976 Ab 212* (återbetalning av en vårdavgift), *RÅ 1985 2:43* (återbetalning av avstängningsavgift för parkeringsmätare)[113] eller *RÅ 1990 not 411* (avskrivning av en kontrollavgift vid olovlig parkering). Den konkreta svårigheten blir alltså att avgöra när beslutet är "*slutgiltigt*", alternativt uteslutande ger uttryck för ena partens ståndpunkt, d v s utgör ett s k *partsbesked*. Lagstiftaren har förmodligen, som Lavin påpekar, i flertalet fall

[108] Se Lavin a a s 1035 f.

[109] Se Lavin a a s 1036. Jfr även Stridbeck s 293 f, till vilken Lavin f ö hänvisas.

[110] Se SOU 1944:10 s 34 och även Strömberg, Allm FörvR s 232 f samt Bengtsson I s 16 f.

[111] Se Strömberg Allm FörvR s 234. Jfr Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 64 och Paulsson m fl s 332. Det bör noteras att de två fallen inte avser kommunala utan statliga organ, men frågeställningen är densamma.

[112] Se Bengtsson I s 17 f, jfr prop 1972:5 s 355. Betr skadestånd i övrigt se nedan 5.1.2.2 (kommunen) respektive 5.2.3 (förtroendevalda och tjänstemän).

[113] Betr detta fall se Bohlin s 237.

överhuvudtaget inte reflekterat över att allmän domstol skulle kunna komma att pröva ett särskilt förvaltningsbeslut.[114] I en sådan tvist kan förekomma, som Strömberg påpekar, att domstolen prövar de föreskrifter som ligger till grund för det aktuella beslutet (jfr RF 11:14). Så skedde t ex i *NJA 1963 s 84*, där lagligheten av en kommunal taxa för upplåtelse av allmän plats blev föremål för prövning i en tvist om betalning av platsavgift för korvförsäljning (se även nedan 3.2.2.2).

En tänkbar lösning på kompetensfrågan vore, att dela in tvister i "*privaträttsliga*" respektive "*offentligrättsliga*". Denna metod torde emellertid – förutom de uppenbara gränsdragningssvårigheter som kan uppkomma – knappast kunna förordas utifrån rent praktiska överväganden, även om det brukar anföras, att allmän domstol får pröva tvister av "rent privaträttslig art." Ett exempel på en sådan svårighet förelåg i *NJA 1984 s 648*, som avsåg skyldighet för en bidragstagare att till en kommun återbetala ett felaktigt uppburet bostadsbidrag. HD fann härvid, att prövningen av frågan om skyldigheten att återbetala bidraget måste, "oavsett att fråga är om tillämpning av offentligrättsliga föreskrifter" ändå "i sista hand ankomma på allmän domstol." Domstolen är därvid, tillade HD, "obunden av de administrativa organens bedömning av återbetalningsfrågan." Rättsförhållandets karaktär befanns alltså sakna betydelse för kompetensfrågan.[115] Lavin gör den reflektionen, att allmän domstol kan tyckas ha "alltför vidsträckta befogenheter" i återkravsmål, men tillägger, att kompetensen inte nämnvärt skiljer sig från den prövningsrätt som domstol har i mål om socialförsäkringsbedrägeri eller bidragsbedrägeri.[116]

Lavin, som har ägnat mycket uppmärksamhet åt problemen med kompetensfördelning, anvisar en metod som enligt honom "förhoppningsvis" kan bidra till att i många fall bestämma "huruvida *en viss typ* av talan i en offentligrättslig fråga kan prövas av allmän domstol." Han påtalar dock, att en särskild svårighet i sammanhanget är, att i det konkreta fallet talans "art eller verkliga innebörd" ibland kan framstå som oklar.[117] Det finns inte möjlighet till någon fördjupning i dessa frågor, men i det följande skall några av Lavins riktlinjer, som kan anses vara av intresse för de frågor som här primärt avhandlas, beröras helt kortfattat.

[114] Se Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 63, jfr Lindquist s 30. Betr s k partsbesked se även Strömberg, Allm FörvR s 241 och Ragnemalm s 411 f, 420 ff och s 430 ff.

[115] Det kan noteras att Strömberg har kritiserat detta fall ur ett rent normgivningsmässigt perspektiv, nämligen vad avser frågan om återbetalningsreglernas karaktär, se Normgivningsmakten s 170.

[116] Se Lavin, Återbetalning av social ersättning s 202; se även denna sida betr HovR:s förnyade handläggning.

[117] Se Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 67 samt även Domstol och administrativ myndighet s 327-367.

Lavin pekar på två "huvudfaktorer", nämligen dels (1) domstolstalans beskaffenhet, dels (2) förekomsten av administrativa möjligheter till prövning, rättelse och verkställighetsmedel. Vad beträffar den första faktorn finns inskränkningar i domstolens kompetens avseende en förvaltningsmyndighets beslutande funktioner (jfr RF 11:7). En domstol är sålunda inte berättigad att pröva yrkanden om ålägganden eller förbud för myndigheten att fatta visst beslut och ej heller att pröva en talan om att förklara ett förvaltningsbeslut ogiltigt. Vad beträffar den andra faktorn gäller, att om möjlighet finns till administrativ verkställighet – en myndighet har t ex befogenhet att utföra en åtgärd på den försumliges bekostnad – allmän domstol bör vara utesluten från att meddela en dom, enligt vilken den försumlige förpliktas att vidta samma åtgärd. Slutligen kan noteras, att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär kan inverka på bedömningen av frågan om förvaltningsmyndighetens beslutanderätt skall uppfattas som exklusiv, medan möjligheten att anföra kommunalbesvär i allmänhet inte har sådan effekt.[118] Beträffande betydelsen av möjligheten att anföra kommunalbesvär kan hänvisas till *SvJT 1973 ref 56, SvJT 1977 ref 35* samt även till *NJA 1984 s 19*.[119]

Till stöd för det anförda åberopar Lavin bl a två rättsfall, där kommunala organ har varit involverade, nämligen *NJA 1975 s 675* (socialhjälpsfallet) och *NJA 1983 s 680* (daghemsfallet). I det senare målet yrkade ett barn genom sin far, att allmän domstol skulle fastställa dels att avtal förelåg om att kommunen mot avgift skulle bereda barnet plats på daghem, dels att kommunen inte hade ägt säga upp avtalet på sådant sätt som skett (behov av platsen ansågs inte föreligga). HD, som fann att allmän domstol inte kunde pröva denna fastställelsetalan, förklarade situationen sålunda:

> "Allmän domstol kan inte anses behörig att i förvaltningsmyndighets ställe besluta om tilldelande av daghemsplats och äger inte heller fastställa att vederbörande förvaltningsmyndighet är skyldig att fatta eller underlåta att fatta visst beslut i sådan fråga."

Allmän domstol ansågs följaktligen inte kompetent att ålägga kommunen en "offentligrättslig prestation", varvid det saknade betydelse att en privaträttslig grund åberopades till stöd för yrkandet. I domsmotiveringen angav HD vidare, att avgörandet av frågor om tillhandahållande av kommunal service i form av - daghemsplacering utgör "offentlig förvaltning med karaktär av *myndighetsutöv-*

[118] Se Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 64 ff, jfr Strömberg, Allm FörvR s 234 och Ragnemalm s 413 f och 420 f.

[119] Se Paulsson m fl s 332, Lindquist s 34 f och även Ragnemalm s 430.

ning."[120] Hänvisas kan också till det ovan berörda *NJA 1984 s 648* samt till *RH 15:84*, där en idrottsförening yrkade att bidrag skulle utbetalas av kommunen. Strömberg gör dock den reservationen, att om i lag stadgas rätt till viss ersättning utan att något "bestämt beslutsförfarande" anvisas, allmän domstol får anses kompetent att pröva ett ersättningsanspråk.[121]

Belysande för frågans komplexitet – särskilt vad avser föreställningarna om vad som är "privaträttsligt" respektive "civilrättsligt" – är *RÅ 1982 2:62*, där kommunen ansågs berättigad att avstänga ett barn från en daghemsplats p g a att avgift inte hade erlagts. Beslutet kvalificerades inte som ett beslut om "offentligrättsligt ingripande", utan istället som ett beslut "om en civil åtgärd av innebörd att daghemsplatsen inte tillhandahålles ... så länge vårdnadshavaren inte fullgör de förpliktelser han får anses ha åtagit sig". Regeringsrådet Brink var av skiljaktig mening och ansåg, att kommunen inte hade ägt avstänga barnet, utan att kommunen istället borde ha "kunnat indriva sin fordran på sedvanligt sätt, t ex efter betalningsföreläggande."

Beträffande det andra av Lavin åberopade rättsfallet – "socialhjälpsfallet" – bör noteras, att sedan socialhjälpslagen upphört att gälla och regler saknas i SoL om skyldighet för bidragstagare att återbetala uppburen ersättning, är SkL numera avsedd att tillämpas. Fallets "praktiska räckvidd" är därför, som Lavin själv påpekar, begränsad. Fallet har emellertid alltjämt ett principiellt intresse såtillvida, att HD tillät en talan om ersättning som hade kunnat uttas genom verkställighet av ett administrativt avgörande. Av visst intresse kan vara, att Lavin ställer sig kritisk till utgången i målet.[122]

Frågan om kompetensfördelningen har ånyo kommit att aktualiseras – och på ett tämligen drastiskt sätt – i och med HD:s beslut i *NJA 1994 s 657*. Härigenom har, som Lavin påtalar, uppstått en "negativ kompetenskonflikt", d v s varken allmän domstol eller förvaltningsdomstol anser sig ha kompetens att pröva den ifrågavarande tvisten.[123] Fallet skall strax bli föremål för närmare analys, men först bör klargöras, att situationen ter sig bekymmersam såtillvida som den tvist saken gäller, nämligen bidrag till jordbruksföretag, med stor sannolikhet är att hänföra till en "civil rättighet" enligt Europakonventionen

[120] Lavin har angett, att rättsförhållandets karaktär av myndighetsutövning kan ha haft en viss inverkan på bedömningen, se Kompetensfördelningsproblemet s 73 samt även FT 1991 s 301. Betr frågan om avstängning från daghemsplats se även *JO 1992/93 s 286*.

[121] Se Strömberg, Allm FörvR s 235 och även Bengtsson, SvJT 1984 s 477 samt Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 74 och s 79 f.

[122] Se Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 76 ff och även Strömberg, Allm FörvR s 236 f.

[123] Se Lavin, JT 1994-95 s 737. Betr sådana tvister i allmänhet se Lavin, Domstol och administrativ myndighet, s 392 ff.

artikel 6.[124] Ungefär samtidigt som Europakonventionen inkorporerades visar det sig således, att de svenska möjligheterna till domstolsprövning icke är tillräckliga och att RättsprL uppenbarligen inte fungerar såsom den har varit avsedd. Denna brist i lagens tillämpningsområde, nämligen anknytningen till "förhållanden som avses i 8 kap 2 § eller 3 § regeringsformen"(RättsprL 1 §), påtalade jag redan tidigt (se vidare nedan 3.2.3.2).[125]

Det aktuella fallet, *NJA 1994 s 657*, avsåg visserligen statliga beslut om bistånd, men motsvarande frågor kan givetvis uppkomma beträffande kommunala beslut. Saken gällde eventuellt rättegångshinder, och Statens jordbruksverk yrkade, att tingsrättens beslut att avvisa S:s talan på den grunden att jordbruksverket "allsidigt och slutgiltigt" bedömt saken, skulle fastställas. Det kan tilläggas, att hovrätten löste kompetensfördelningsproblemet genom att tillämpa Europakonventionen artikel 6, vilket Lavin betecknar "den radikala utvägen".[126] HD hade att ta ställning till innebörden av förbuden enligt 9 § förordningen (1989:896) om vissa bidrag till jordbruksföretag och 22 § förordningen (1990:941) om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbrukare mm mot att överklaga jordbruksverkets beslut. Det bör anmärkas, att Statens jordbruksverk redan hade betalt ut beloppet ifråga, men till ett bolag som var i konkurs och alltså inte till S personligen. Frågan gällde därför egentligen, som Lavin påpekar, "om vem som var rätt betalningsmottagare sedan beslutet väl var fattat."[127]

Syftet med förbuden att överklaga måste enligt HD antas ha varit, att "utesluta en överprövning av dessa beslut bl a vid domstol." Saken komplicerades emellertid, enligt HD:s bedömning, av kravet enligt Europakonventionen artikel 6 på domstolsprövning av tvister om "civila rättigheter och skyldigheter". HD hänvisade till senare års rättsutveckling, som har inneburit att även "bidrag" i vissa fall kommit att innefattas i denna artikel:[128]

> "Den europeiska rättspraxis som ... utvecklats talar starkt för att även rätten till ekonomiska bidrag enligt de nu aktuella svenska förordningarna bör anses röra civila rättigheter i konventionens mening."

[124] Betr denna prognos se Lavin, JT 1994-95 s 737 (utsikterna till framgång i Strasbourg antas vara stora) och Danelius, SvJT 1995 s 65 f. Se även den redogörelse för praxis som lämnas i *NJA 1994 s 657* (s 663).

[125] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 141 f; saken utvecklades närmare år 1993, se Rättsprövningslagen s 457 f. Se även Strömberg, FT 1991 s 291 ff och Danelius, SvJT 1995 s 64.

[126] Se Lavin, JT 1994-95 s 732. Se vidare nedan 3.2.3.2.

[127] Se a a s 732.

[128] Jfr Danelius s 144, Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 459 samt Scheinin, NAT 1994 s 184 ff.

Rättsprövning tillkom, som ovan anförts, för att uppfylla våra konventionsåtaganden, varför rättsprövning *synes vara* det adekvata rättsmedlet i sammanhanget. HD gjorde emellertid bedömningen, att det var "osäkert" om RättsprL kunde tillämpas på beslut om ekonomiska bidrag. Gynnande beslut hänförs alltså inte till området för RF 8:3 – offentligrättsliga "åligganden" och "ingrepp" – och sålunda kan, åtminstone med en restriktiv tolkning av RättsprL 1 § – rättsprövning inte medges beträffande beslut om ekonomiskt bistånd (se nedan 3.2.3.2).

Frågan är emellertid, som HD tillade, om Europakonventionen kan anses medföra att jordbruksverkets beslut "ändå kan överklagas till domstol och om det i så fall är allmän domstol som skall anses behörig att överpröva besluten."[129] Hovrätten fann nämligen, som ovan omnämnts, förpliktelserna enligt konventionen medföra att allmän domstol skulle vara behörig. Vad beträffar den i doktrinen intagna ståndpunkten, att tvistemål och brottmål normalt skall avgöras av allmän domstol (se ovan 3.2.2), anmärkte HD, att den hade utbildats före 1971 års förvaltningsrättsreform och alltså innan förvaltningdomstolarna kom att jämställas med de allmänna domstolarna, varvid tillades:

> "Härtill kommer att man inom doktrinen vid uppställandet av den tidigare nämnda allmänna principen inte förutsåg, att man kunde komma i ett läge då det till följd av Europakonventionen inte skulle vara möjligt att upprätthålla grundsatsen att domstol saknar behörighet att avgöra en tvist, som enligt författning inte ankommer på domstolsprövning."

HD:s slutliga ståndpunkt blev, att man i det aktuella målet inte kunde utgå från den tidigare principen om kompetensfördelning. Tvärtom ansågs "starka sakliga skäl" tala för att prövningen "snarare bör" anförtros förvaltningsdomstol och detta trots att svårigheter kunde uppkomma med att "finna en behörig förvaltningsdomstol." HD frångick alltså principen om att en tvist kan prövas av allmän domstol, om inget annat är särskilt stadgat, i det att talan avvisades. Danelius har härefter utvecklat synpunkterna och anför, att det finns "andra argument som talar i motsatt riktning", som t ex "tvistefrågans art". Frågor om statliga bidrag för bedrivande av jordbruk ligger onekligen, som Danelius påtalar, nära andra bidragsfrågor som kan prövas av förvaltningsdomstolar.[130]

[129] Den invändningen kan resas, att vid tidpunkten för beslutet hade Europakonventionen inte trätt i kraft, varvid diskussionen om konventionens direkta eller indirekta tillämplighet initierades; jfr Lavin, JT 1994-95 s 732. HD:s resonemang måste emelletid ses som det centrala i förevarande sammanhang, särskilt som Europakonventionen *numera* har ställning som svensk lag.

[130] Se Danelius, SvJT 1995 s 65 f.

Lavin, å sin sida, kritiserar HD för att ha frångått den tidigare principen, och menar, att det *borde* ha fallit inom HD:s kompetens att pröva saken. "Hittills har den omständigheten", påtalar Lavin, "att förvaltningsbeslut inte varit överklagbara eller inte kunnat överklagas hos förvaltningsdomstol, tolkats som ett tecken på att allmän domstol i princip är kompetent försåvitt talan som sådan i övrigt ägnar sig för en prövning hos allmän domstol."[131] Vad beträffar frågan om den inverkan som eventuell möjlighet till rättsprövning kan ha på allmän domstols kompetens tillägger Lavin, att HD lanserar "en helt ny tanke." Lavins tolkning av rättsprövningens innebörd, nämligen att en sådan prövning inte kan anses utgöra "ett fullgott alternativ till en ordinär domstolstalan, när en enskilds önskan är att utfå en viss ersättning av det allmänna",[132] är jag beredd att instämma i; trots mina tidigare positiva omdömen om rättsprövningen som sådan. Den kassatoriska prövningen får anses vara ett beaktansvärt problem i fall som de angivna.[133]

Lavin ställer sig också kritisk till HD:s "ytliga tillämpning av *inhemsk* rätt" (förf:s kurs) och noterar, att HD överhuvud inte berör kompetensregeln i RB 10:17 p 1. Lavin hänvisar även till tidigare ansträngningar i doktrinen – som f ö redovisats ovan – att förklara allmän domstols kompetens bl a utifrån domstolstalans beskaffenhet. Vad slutligen beträffar den betydelse som HD tillmätte "tvistefrågans art" anför Lavin följande:[134]

> "Uppfattningen att tvistefrågans art skulle vara bestämmande för kompetensfördelningen är fullständigt ny i svensk rätt, ja t o m så revolutionerande att man kan ifrågasätta om en avdelning inom HD ensam skall besluta en sådan kursändring."

Utgången i målet torde alltså innebära, att S inte kan åstadkomma någon prövning av tvistefrågan inför en svensk domstol. För den enskilde, vars främsta intresse är att få till stånd en prövning i *någon* domstol, måste det framstå som högst otillfredsställande, att HD i ett *obiter dictum* upplyser om en föreliggande rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen, samtidigt som HD klargör sig dels sakna kompetens, dels uttala tvivel om någon "behörig" förvaltningsdomstol finns att tillgå. Svaret på den senare frågan torde med all sannolikhet bli nekande (se nedan 3.2.3.2).[135] Således har frågan om svensk rätts förenlighet med Europakonventionen ånyo kommit att aktualiseras.[136]

[131] Se Lavin JT 1994-95 s 734 f. Jfr även Lavin, Kompetensfördelningsproblemet s 66.
[132] Se a a s 735.
[133] Jfr, Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 446 ff, där jag pekar på svagheten med den kassatoriska prövningen.
[134] Se Lavin, JT 1994-95 s 736.
[135] Se Lavin JT 1994-95 s 736 f.
[136] Se SvD 21 maj 1995 s 1 (Bosse Brink).

Det finns även skäl att erinra om Bernitz kritik mot det sätt på vilket Europakonventionen har införlivats med svensk rätt. Han betecknar det som "en halvmesyr" och menar att konventionen hade bort tillerkännas en företrädesrätt, d v s givits status som grundlag istället för lag.[137] Även Wennergren uttrycker farhågor beträffande hur "assimilationsprocessen kommer att gå till."[138] Möjligen skulle kunna hävdas att principen om *lex posterior* ger Europakonventionen företräde framför en äldre svensk lagregel, varigenom eventuellt skulle kunna framtvingas rättsprövning enligt RättsprL 1 §.[139] Det bör dock tilläggas, att resning utgör en tänkbar möjlighet att få till stånd en prövning i allmän förvaltningdomstol av sådana bidragsbeslut som faller utanför RättsprL 1 § (se nedan 3.2.3.1). För resning erfordras nämligen inte, till skillnad från rättsprövning, att ärendet skall vara att hänföra till RF 8:3. Såtillvida är resning ett mer omfattande institut än rättsprövning, vilket f ö påtalades av dåvarande professorn i förvaltningsrätt, Hans Ragnemalm, i Juridiska fakultetsnämndens vid Stockholms universitet remissvar över förslaget till RättsprL.[140]

3.2.2.2 Särskilt om mål angående kommunala avgifter

Frågor rörande allmän domstols kompetens att pröva beslut om kommunala avgifter synes vara de mest frekventa fallen i rättspraxis inom förevarande område. Det är alltså inte ovanligt att allmän domstol prövar om kommunens avgiftsbeslut kan anses vara lagligen grundat eller om det står i överensstämmelse med gällande taxa eller med t ex likställighets- eller självkostnadsprincipen (se t ex *NJA 1952 s 47, NJA 1963 s 84, NJA 1967 s 497, NJA 1974 s 18, NJA 1977 s 247, NJA 1988 s 457* och *NJA 1994 s 10*).[141]

Till ytterligare belysning av kompetensfördelningen kan i detta sammanhang hänvisas till *RÅ 1976 Ab 212*, som avsåg sjukvårdsstyrelsens avslag på en patients begäran om återbetalning av erlagd avgift. RegR slog härvid fast, att patientens krav var av "civilrättslig karaktär" och därmed föll det under "allmän domstols prövning". Detta rättsfall – och flera likartade fall – utvisar enligt Bohlin, att ett avslagsbeslut i anledning av en begäran om återbetalning av avgift endast klargör "kommunens inställning till återbetalningsfrågan och har karaktären av ett partsbesked", eftersom det ankommer på allmän domstol att slutligt slita tvisten. Hänvisas kan även till *RÅ 1985 2:43*, som avsåg en begäran om återbetalning av en avgift för avstängning av några parkeringsmätare enligt en markupplåtelsetaxa. Gatunämndens beslut att neka återbetalning betraktades

[137] Se Bernitz, JT 1994-95 s 259 f och s 268.
[138] Se Wennergren, SvJT 1995 s 69.
[139] Jfr Strömberg, FT 1993 s 225 f och prop 1993/94:117 s 35 ff.
[140] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 156-160.
[141] Se Strömberg s 85 samt även Allm FörvR s 234 f, Lindquist s 34 ff och även Kaijser-Riberdahl s 633.

som ett "partsbesked" och ställningstagandet kunde enligt RegR inte anses vara "uppenbart felaktigt".[142]

Kommunala avgifter blev också föremål för prövning i *NJA 1994 s 359*, ehuru i vad avsåg frågan om skäligheten (AvtL 36 §) av ett avtal om befrielse "för all framtid" från brukningsavgift för spillvattenavlopp. År 1954 hade träffats ett avtal mellan Toarps kommun – som sedermera hade uppgått i Dalsjöfors kommun, som i sin tur hade kommit att uppgå i Borås kommun – och ett bolag, som hade överlåtit sina vattentäkter och vatten- och avloppsledningar till kommunen. I samband härmed överenskoms att bolaget – ävensom särskilt uppräknade enskilda fastigheter[143] – skulle komma i åtnjutande av den eviga avgiftsbefrielsen. Hos Statens va-nämnd ansökte Borås kommun om att ägarna till de berörda fastigheterna skulle börja betala brukningsavgifter enligt gällande V/A-taxa:

> Statens va-nämnd slog fast, att fråga var om ett "i och för sig bindande privaträttsligt avtal", men fann bl a med hänsyn till den offentligrättsliga reglering som sedermera hade införts, att avtalet var oskäligt och därför skulle jämkas.
>
> Kommunens talan bifölls såtillvida, att de berörda fastighetsägarna – oberoende av avtalet – skulle kunna debiteras brukningsavgifter fr o m den 1 januari 1995. Över detta beslut besvärade sig en av fastighetsägarna, P, men beslutet fastställdes av Vattenöverdomstolen (Svea HovR). P sökte revision och yrkade, att han skulle befrias från att utge någon brukningsavgift så länge han bebodde fastigheten ifråga.

HD, som slog fast att avtalet måste tolkas som ett s k tredjemansavtal till förmån för den ifrågavarande fastighetsägaren, vidgick, att det ofta föreligger skäl för jämkning av evighetsavtal. Bestämmelsen ifråga befanns emellertid inte utgöra "ensamt skäl för jämkning". Tillkomsten av 1955 års V/A-lagstiftning, eller den efterföljande 1970 års lag, bedömdes inte "utan vidare" utgöra "tillräckliga skäl". Inte heller likställighetsprincipen (se 2.5.4.1) föranledde HD till någon annan bedömning, även om den föreliggande taxan, som fördelade avgifterna mellan fastighetsägarna efter "skälig och rättvis grund", och som uteslöt avtal om avgifter enligt andra grunder, ansågs böra "vägas in" vid bedömningen av jämkningsfrågan. Ytterligare en omständighet som enligt HD:s mening borde beaktas var, att skillnaden mellan avgiftsfrihet och skyldighet att betala taxeenlig avgift med tiden hade blivit allt större.

Sammantaget fann HD, att bestämmelsen om evig avgiftsbefrielse var oskälig enligt AvtL 36 §. HD ändrade Vattenöverdomstolens beslut såtillvida, att avtalet

[142] Se Bohlin s 237 och FT 1984 s 224. Se även Warnling-Nerep FT 1994 s 96 f.

[143] Dessa fastigheter hade förvärvats av anställda hos bolaget på förmånliga villkor och mot löfte om att bibehålla anställningen i normalt tio år.

jämkades i enlighet med fastighetsägarens yrkande. Denne förklarades m a o befriad från att betala avgift så länge han själv bebodde den aktuella fastigheten. Det kan tilläggas, att justitieråden Vängby och Nyström var av skiljaktig mening och menade, att avgift skulle kunna uttas fr o m den 1 januari 1995; fyrtio års avgiftsbefrielse befanns tillräcklig med hänsyn till skäligheten.[144]

Av intresse i sammanhanget är också *NJA 1994 s 628*, där en kommun befanns sakna behörighet att överklaga ett avvisningsbeslut. Saken kom att bli föremål för prövning sedan en fastighetsägare (L) hade fört talan om att han inte skulle vara avgiftsskyldig för anslutning till en av kommunen planerad spillvattenanläggning. Talan ogillades av VA-nämnden, men fullföljdes härefter till Vattenöverdomstolen, som ansåg att saken inte rörde en sådan "va-fråga som avses i va-lagen". Kommunen bedömde att beslutet utgjorde en nackdel för kommunen. Följaktligen överklagade kommuner beslutet och yrkade härvid att ärendet skulle återförvisas för erforderlig behandling. HD fann emellertid att avgiftsskyldigheten inte kunde bli föremål för prövning så länge L:s fastighet låg utanför det kommunala verksamhetsområdet. Att låta den "större eller mindre sannolikheten" för en utvidgning av kommunens verksamhetsområde till att omfatta L:s fastighet avgöra frågan om kommunens talerätt ansågs inte vara "någon lämplig lösning". Kommunen skulle därmed sakna behörighet att överklaga beslutet; följaktligen avvisades överklagandet.

3.2.2.3 Särskilt om kommunala förköpsmål

En specifik typ av mål som kan vålla problem är sådana som avser kommunala beslut om förköp enligt förköpslagen (1967:868). Kommunens beslut om att utöva sin förköpsrätt kan prövas genom kommunalbesvär, t ex i vad avser frågan om ett eventuellt förvärv är kompetensenligt (se nedan 3.3.1.). I *NJA 1978 s 176* hade kommunen förklarat sig vilja utöva sin förköpsrätt, varvid säljaren stämde köparen vid allmän domstol och yrkade att köpet skulle förklaras ogiltigt. En förutsättning för köpet var nämligen att köparen, som hade fått fastigheten till ett "vänskapspris", verkligen blev ägare till densamma. Köparen medgav detta yrkande och domstolen dömde i enlighet därmed. Denna dom ansågs emellertid inte påverka kommunens förköpsrätt, utan denna bestod oberoende av HD:s avgörande.[145] I sådana fall kan på sätt som skedde i *RÅ 1993 not 189* rättsprövning – eller resning – tänkas fungera som en slags yttersta garanti för en materiellt sett rimlig bedömning (se nedan 3.2.3.2).

[144] Betr den särskilda frågan om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och v/a-nämnden se prop 1970:118 s 87 och s 117 f. Se även Grönfors s 186 f om jämkning vid ändrade förhållanden.

[145] Se Lindquist s 135.

Det kan anmärkas, att kommunens förköpsrätt uppvisar påtagliga likheter med den förköpsrätt som tillkommer arrendator enligt lagen (1985:658) om rätt att förvärva arrendestället, och i vilket sammanhang den civilrättsliga förutsättningsläran kan tänkas tillämpas (jfr *NJA 1990 s 533*).[146] Beträffande allmän domstols prövning av beslut om förköp kan också hänvisas till *NJA 1991 s 696*, angående effekten av beviljad lagfart, och *NJA 1989 s 792*, rörande skyldighet att förvärva rörelse i samband med förköp.

3.2.2.4 Betydelsen av beslutets kommunalrättsliga ogiltighet

Den kommunalrättsliga huvudregeln om lagakraftvunna besluts konvalescerande verkan gäller även i civilrättsliga förhållanden: Ett olagligt kommunalt beslut, som vinner laga kraft, står alltså fast. Detta framgick redan av t ex *NJA 1910 s 84* och *NJA 1910 s 670*, där allmän domstol fann att ett icke överklagat beslut var bindande för kommunen i förhållande till avtalsparten, trots att kommunens beslutande organ hade överskridit sina befogenheter. Allmän domstol torde f ö inte ha befogenhet att pröva om ett kommunalt beslut överskrider den kommunala kompetensen.[147] Dock bör inskjutas, att i den mån ett beslut är så grovt felaktigt att det kan betecknas en nullitet, kan beslutet förklaras ogiltigt och frånkännas samtliga rättsverkningar (se t ex *RRK 75 2:41* om tjänstetillsättning utan stöd i delegationsbeslut, ovan 2.2.2). Kommunen blir inte heller bunden om en rättshandling förutsätter vissa formkrav, t ex uppsägning av ett hyresavtal (se *NJA 1978 s 389*) eller fastighetsköp (se *NJA 1887 s 214*).[148] Problematikens civilrättsliga dimensioner har nyligen belysts av Kleineman ur ett offentligrättsligt perspektiv.[149]

Kommunalbesvärsinstitutets konstruktion medför att en kommunmedlem, utan att vara närmare berörd av saken, kan initiera en prövning av olika beslut i anledning av en avtalssituation genom att anföra kommunalbesvär (se 3.3.2). En kommunmedlem kan t ex klaga över ett beslut om ett bidrag till en enskild näringsidkare, varvid beslutet kan komma att upphävas på den grunden att det utgör ett otillåtet stöd, d v s "synnerliga skäl" (KomL 2:8 2 st) anses icke föreligga för att godta understödet (se ovan 2.6.3). Riberdahl sammanfattar situationen sålunda: "Vad som är i sig civilrättsligt tillåtet är nämligen inte alltid

[146] Jfr prop 1983/84:136 s 52 f och s 97 ff.

[147] Se Strömberg s 86 och Paulsson m fl s 330 f.

[148] Se Paulsson m fl s 330 f och även Kaijser-Riberdahl s 629 ff. Betr nullitet se även Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel s 180, särsk not 5 och Strömberg, FT 1955 s 112 ff.

[149] Se Kleineman, JT 1994-95 s 956 ff.

kommunalrättsligt tillåtet och medborgarnas kontroll ... omfattar också kommunernas civilrättsliga handlande."[150]

Ett särskilt problem i samband med allmän domstols prövning av kommunala beslut är den effekt som uppnås genom att beslutet blir upphävt i en kommunalbesvärsprocess. Ett sålunda upphävt beslut är nämligen kommunalrättsligs sett "obefintligt" och får inte verkställas. För det fall verkställighet redan har skett, skall denna i princip bringas att återgå enligt föreskrifterna i KomL 10:15 (se 4.3.2.). Om ett beslut blir upphävt, kan en på beslutet grundad civilrättslig utfästelse sakna bindande verkan (se t ex *NJA 1931 s 345*). I beaktande härav bör en avtalspart, som är tveksam huruvida beslut är kompetensenligt, lämligen tillse att beslutet vinner laga kraft. Ofta är det emellertid, som Hellner påpekar, "praktiskt omöjligt" att vänta med att ingå avtal tills RegR slutligt har avgjort frågan om beslutets laglighet.[151]

Betydelsen av att beslut fattas av ett behörigt kommunalt organ framgår av t ex *NJA 1930 s 386,* där en kommunal borgensförbindelse ansågs behöva stöd i ett fullmäktigebeslut för att vara giltig. Frågor om beslutskompetensen har blivit föremål för utredning vad avser statliga myndigheters avtal, men är självfallet angelägna att belysa även inom det kommunalrättsliga området.[152] Ett på senare år uppmärksammat rättsfall är *NJA 1992 s 375*, där kommunstyrelsens ordförande och kommunens kanslichef hade avgett en förklaring till en bank att ett aktiebolag, i vilket kommunen hade aktiemajoriteten, skulle drivas enligt vissa förutsättningar. När bolaget inte inte kunde betala lånen vände sig banken till kommunen och begärde betalning. HD fann att ett sådant åtagande på motsvarande sätt som en borgensförbindelse erfordrade ett fullmäktigebeslut. Denna s k avsiktsförklaring ansågs alltså inte utgöra någon för kommunen juridiskt bindande framtida utfästelse.[153]

Olika slags avsiktsdeklarationer – "letter of intent", "letter of awareness", "back-up letter" m m – har blivit allmänt förekommande i kommunal näringsverksamhet, vilket kan förorsaka särskilda komplikationer. De civilrättsliga verkningarna kan variera från avtalsmässig bundenhet till total verkningslöshet och beror i hög grad av den enskilda deklarationens formulering. Hellner pekar även på betydelsen av den tidpunkt vid vilken deklarationen tillkom.[154] Det finns inga kommunalrättsliga hinder för en kommun att avge en avsiktsför-

[150] Se Riberdahl, SvJT 1993 s 673-674.

[151] Se Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 71.

[152] Se SOU 1994:136, jfr Kleineman, JT 1994-95 s 949 ff.

[153] Se Lindquist s 95, Paulsson m fl s 254 och s 334, Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 72 och s 81, Bernitz, Standardavtalsrätt s 39 och Kleineman, JT 1994-95 s 943 not 17 och 955.

[154] Betr den civilrättsliga betydelsen se Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 36 ff och s 79 ff.

klaring, men de allmänna principer som gäller för kommunal verksamhet måste självfallet iakttas.[155]

Frågan om i vilken utsträckning *god tro* hos kommunens avtalskontrahent beträffande beslutets kompetensenlighet kan påverka giltigheten av ett lagakraftvunnet beslut är omstridd.[156] I *NJA 1930 s 403* hade kommunen underlåtit att underställa Kungl Maj:t ett lånebeslut för fastställelse, men underlåtenheten medförde inte att lånet blev ogiltigt, eftersom banken ansågs ha varit i god tro (se även *NJA 1942 s 251*, där kommunen inte ansågs bunden).[157] Det finns flera äldre rättsfall där ställningsfullmakt eller s k toleransfullmakt ibland har inverkat på bedömningen (se t ex *NJA 1924 s 458, NJA 1930 s 382, NJA 1930 s 391* och *NJA 1930 s 615).* Hänvisas kan även till *NJA 1961 s 658*, där kommunen blev betalningsansvarig för vissa leveranser, som en kommunalkamrer hade kvitterat för en byggnadsentreprenörs räkning. I *NJA 1977 s 25* blev landstinget däremot inte betalningsskyldigt för mer kostsam sjukvårdsutrusning, som en distriktsläkare hade rekvirerat utan att ha varit behörig därtill. Ramberg anför detta rättsfall som ett exempel på att man i rättspraxis har intagit en försiktig attityd i vad avser svarsplikt enligt AvtL 9 §.[158] Måhända var det av betydelse för utgången i det förra målet, att kommunen ansågs ha tillägnat sig avtalskontrahentens prestation.[159]

En annan omdiskuterad fråga är vilken betydelse som skall tillmätas förekomsten av *ond tro* hos kommunens avtalskontrahent beträffande ett kompetensöverskridande eller eljest olagligt beslut. Härvid har gjorts gällande, att beslutet inte skulle bli civilrättsligt bindande.[160] Lindquist anför beträffande det ovan omnämnda rättsfallet – *NJA 1992 s 375* – att HD:s resonemang närmast tyder på att man av banker m fl kan kräva grundläggande kunskaper om de kommunalrättsliga reglerna om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna, men att man däremot inte kan kräva att formliga kontroller görs av att beslutsgången har varit korrekt. Banken hänvisade även till *passivitet* från kommunens sida och menade att det skulle föreligga ansvarsgenombrott, d v s att kommunen skulle svara för bolagets förpliktelser, men detta godtogs inte av

[155] Se Lindquist s 94 f samt även ovan 2.8.

[156] Se Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna II s 631 ff.

[157] Kravet på sådan underställning upphävdes i samband med tillkomsten av det kommunala pantsättningsförbudet, Se Warnling-Nerep, Pantsättningsförbudet s 285 f.

[158] Se Ramberg s 171 f samt Paulsson m fl s 253 f och även Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 71 ff. Betr äldre rättspraxis se Kaijser-Riberdahl s 631 f.

[159] Se Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 73 och även Karlgren betr obehörig vinst s 74 ff. Se dock Kleineman, JT 1994-95 s 945 not 25.

[160] Se Ds 1988:52 s 149 ff och Paulsson m fl s 334. Jfr SOU 1971:84 s 137 ff och SOU 1974:99 s 372 f.

HD.[161] Vad avser frågan om betydelsen av passivitet kan även hänvisas till *NJA 1973 s 725*, det s k Frövi-målet (se nedan 5.1.2.2).

Ett annat rättsfall av intresse i sammanhanget är *NJA 1980 s 1*, som avsåg ett exploateringsavtal, närmare bestämt ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och ägarna för två skilda fastigheter rörande parternas rättigheter och skyldigheter vid genomförande av en detaljplan.[162] Bakgrunden var i korthet följande:

> Exploateringsavtalet hade kommit till stånd sedan en av fastighetsägarna – ett bolag – uttryckt önskan om att bebygga en fastighet, varvid kommunen som villkor för bygglov hade krävt att ett exploateringsavtal även skulle omfatta angränsande fastighet. Plantekniska skäl hade åberopats som stöd därför.
>
> Arbetet enligt exploateringsavtalet kom inte att fullföljas inom föreskriven tid, varvid kommunen yrkade att fastighetsägarna solidariskt skulle erlägga skadestånd och vite, vilket enligt avtalet skulle utgå med 1.000 kr/mån till dess att arbetet var slutfört.

Det bör anmärkas, att förutsättningarna för bygglov numera regleras i PBL 8 kap (tidigare BS och BL) och att kommunen inte godtyckligt – varken numera eller tidigare – äger föreskriva några s k villkor vid tillstånd.[163] Fråga uppkom i målet huruvida fastighetsägarna hade haft anledning att räkna med att ett solidariskt ansvar kunde komma att utkrävas. HD uttalade, att enligt den i 2 § 1 st skuldebrevslagen fastslagna grundsatsen om solidariskt ansvar måste fastighetsägarna ansetts ha iklätt sig ett sådant ansvar. Kommunen fick emellertid genom avtalet anses ha "tillförsäkrat sig åtaganden från de enskilda parternas sida som går längre än som är förenligt med byggnadslagstiftningens syften." Att uppställa krav på solidariskt ansvar för avtalets fullgörande var enligt HD lagstridigt och kommunen fick genom sin företrädare anses ha utövat rättsstridigt tvång mot bolaget. I anledning härav ansågs kommunen enligt AvtL 29 § inte kunna göra det solidariska ansvaret gällande mot bolaget. Kommunens agerande skulle möjligen kunna betecknas som illojal maktutövning; fallet har rönt stor uppmärksamhet i olika sammanhang.[164]

[161] Se Lindquist s 95 f och även Paulsson m fl s 254. Bet s k ansvarsgenombrott se t ex Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 81 f, Ramberg s 179 f och även SOU 1987:59 s 55 ff.

[162] Rättsligt stöd fanns i BL 70, 73 och 113 §§. Betr detta fall se Marcusson, Avtal s 60.

[163] Betr "villkor vid tillstånd" se t ex Sundberg s 243.

[164] Se t ex Lindquist s 139 f, Hellner, Kommersiell avtalsrätt s 41, Ramberg s 159, Bernitz, Småföretagarsskydd s 116, Marcusson, Avtal s 60 och Grönfors s 145.

3.2.3 Resning och rättsprövning

En redovisning av de befintliga möjligheterna att åstadkomma en domstolsprövning av kommunala beslut bör även omfatta RegR:s – och numera även kammarrättens – prövning genom det extraordinära rättsmedlet resning (RF 11:11) ävensom genom rättsprövning (RättsprL), vars karaktär av extraordinärt rättsmedel kan diskuteras.[165] Dessa båda former av domstolsprövning intar en särställning i jämförelse med övriga här presenterade former av statlig kontroll över kommunerna, och kan knappast tänkas att bli utnyttjade mer systematiskt för att åstadkomma någon "effektiv" kontroll av kommuner. Resning och rättsprövning saknar emellertid inte betydelse i sammanhanget, utan kan sägas utgöra en yttersta möjlighet att få till stånd en prövning av sådana kommunala beslut som eljest inte skulle ha kunnat bli föremål för någon domstolsprövning. Dock bör framhållas, att allmän domstols möjlighet till prövning av ett förvaltningbeslut inte anses utesluta möjligheten till resning, medan rättsprövning däremot i princip inte skall medges om annan möjlighet föreligger till domstolsprövning (RättsprL 1 §).[166]

En ansökan om rättsprövning kan tänkas resultera i resning och vice versa. Ibland är det oklart vad en ansökan egentligen avser, som i *RÅ 1989 not 357*, där det yrkades att beslutets "laglighet" skulle prövas, eller som i *RÅ 1989 not 274*, där "omprövning" begärdes.[167] RegR synes ofta inta en välvillig attityd, men självfallet finns en gräns för denna välvilja. I *RÅ 1993 not 54* angav RegR, att beslutet inte kunde fullföljas till RegR och att den inte fann skäl att pröva skrivelsen "som en ansökan om rättsprövning ... eller resning." Ibland begärs uttryckligen att beslutet skall bli föremål för endera rättsprövning eller resning, vilket var fallet i *RÅ 1992 not 53*. Närmast som kuriosa kan noteras, att det var en kommun som vände sig till RegR med begäran om prövning av ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd för schaktarbeten i syfte att sänka vattenståndet i Idresjön. Rättsprövning ansågs dock inte kunna komma ifråga, enär kommunen inte var någon "enskild part" (RättsprL 1 §). Talan avvisades således i denna del. Någon grund för resning befanns inte heller föreligga, varför ansökan avslogs. Hänvisas kan även till *RÅ 1993 not 376*, där rättsprövning inte heller ansågs kunna komma ifråga. Ansökan togs istället upp som en begäran om resning, varefter den avslogs av RegR.

I *RÅ 1990 ref 109* ansöktes uteslutande om rättsprövning, varvid RegR konstaterade, att lagen inte omfattar beslut som rör skatter och avgifter

[165] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 156-162.

[166] Se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel s 158. Betr rättsprövning se Warnling-Nerep, FT 1991 s 144.

[167] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 136 f.

(RättsprL 2 § 2 st p 6),[168] däremot beviljades resning. Den klagande uppgav att kommunens taxa var uppbyggd med separat avgiftssättning för bostadshus och fritidshus. Tillika uppgavs, att byggnadsnämndens bedömning av det aktuella garaget som ett "fritidshuskomplement" var felaktig. RegR slog först fast att nämnden hade tillämpat taxan på ett korrekt sätt, varefter prövades om taxan genom sin konstruktion stod i strid med någon överordnad författning, d v s en normprövning företogs (RF 11:14). Härvid fann RegR, att byggnadslovstaxan stred mot likställighetsprincipen, vilken skulle iakttas enligt BS 8 §.[169] I anledning härav beslöt RegR – att med beviljande av resning – undanröja regeringens, länsstyrelsens och byggnadsnämndens beslut samt att återförvisa ärendet till byggnadsnämnden för ny behandling.

Detta fall torde utgöra en utmärkt illustration av den "yttersta möjlighet" till domstolsprövning som resning och rättsprövning faktiskt utgör. En lagstridig kommunal taxa fick enligt RegR:s bedömning inte tillämpas och den enskilde fick möjlighet till en ny, förhoppningsvis korrekt, prövning av sin sak.

3.2.3.1 Närmare om resning

Resning innebär att ärendet tas upp till ny saklig prövning, trots att det har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. En förutsättning för resning är att beslutet uppfyller de grundläggande kraven för *överklagbarhet*, vilket kan illustreras av *RÅ 1993 not 33*. Socialstyrelsen hade i ett visst biståndsärende avgett "synpunkter", vilka inte ansågs vara av den karaktären att resning kunde komma ifråga. Det krävs däremot inte att det enskilda beslutet faktiskt är överklagbart. Så t ex kan ett betygsbeslut, som alltså inte kan överklagas, ändå bli föremål för resning (se *RÅ 1984 2:48*).[170]

De grundläggande kraven på *besvärsrätt* måste också vara uppfyllda för att resning skall beviljas. Av intresse härvid är bl a *RÅ 1991 not 482*, där den sökande inte ansågs ha visat att han var berörd av ett kommunalt planbeslut på ett sådant sätt att han "ägt besvärsrätt". Han var ej heller "på annan grund behörig" att ansöka om resning i planärendet. Hänvisas kan också till *RÅ 1992 ref 83*, som avsåg frågan om resning i ett av regeringen avgjort ärende om vägverkets beslut att fastställa arbetsplan för en väg. Den sökande hade vid tidpunkten för resningsansökan sålt sin fastighet till kommunen och samtliga

[168] Se Warnling-Nerep a a s 145 f.

[169] Betr denna avgiftstyp se Bohlin, Kommunala avgifter, s 36 f. Frågan om avgift regleras numera i PBL 11:5, se Didón m fl s 596 f. Av PBL 13:2 och 4 p 7 följer att besvär numera prövas av LSt och KR.

[170] Se Warnling-Nerep, FT 1993 s 266, Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel s 92 och även SOU 1992:138 s 89 f.

mellanhavanden var, fastslog RegR, slutligt reglerade. I anledning härav var den sökande "numera inte som fastighetsägare" berörd av planen, varför ansökan om resning avvisades.[171]

RegR:s prövning av resningsärenden är tämligen fri och någon direkt bundenhet av resningsgrunderna enligt RB 58 kap, som alltså gäller för HD:s resning, anses inte föreligga. Som klassiska *resningsgrunder* brukar dock anges, att nya omständigheter eller bevis framkommit eller att rättstillämpningen har varit uppenbart lagstridig, men även allvarligare förfarandefel kan medföra att resning beviljas. Ragnemalm sammanfattar situationen sålunda, att RegR i allmänhet "tillåter sig stor frihet i sin strävan att med resningsinstitutets hjälp skapa materiell rättvisa."[172] Ett exempel härpå är *RÅ 1990 not 179*, där RegR fann det "skäligt" att genom resning undanröja ett beslut om byggnadsavgift, som tidigare hade prövats av kammarrätten:

> Tingsrätten, som hade att pröva frågan om tilläggsavgift skulle utgå, hade funnit skäl att efterge avgiften med hänsyn bl a till att föreningen hade hänvisats av polisen att vända sig till parkförvaltningen beträffande den tilltänkta byggnationen av ett stånd. Parkförvaltningen hade ställt sig positiv och hade t o m bistått föreningen med uppförandet.

De lagliga förutsättningarna för att utta byggnadsavgift (PBL 10:4) är inte avhängiga av möjligheten att utta tilläggsavgift (PBL 10:7) och båda avgiftstyperna kan f ö utgå även om ett vilseledande har förekommit.[173] Att RegR beviljade resning framstår dock som mycket positivt. Härigenom kunde en situation med s k konkurrerande avgöranden om byggnads- och tilläggsavgift undvikas.[174]

De skäl som kan föranleda resning inom förvaltningsområdet är m a o mycket skiftande, vilket har föranlett avsevärda svårigheter i arbetet med att *lagreglera* resningsinstitutet.[175] I syfte att åstadkomma en mer rationell användning av RegR:s resurser har RF 11:11 ändrats så att prövningen av vissa ansökningar om resning flyttats över till kammarrätten. Denna åtgärd ansågs av rättssäkerhetsskäl förutsätta att villkoren för resning skulle regleras i lag.[176]

[171] Som en jämförelse kan pekas på *RÅ 1989 not 432*, där rättsprövning vägrades i motsvarande situation, se Warnling-Nerep FT 1991 s 135 f.

[172] Se Ragnemalm s 135, jfr SOU 1993:138 s 95 ff. Betr resning i allmänhet se Strömberg, Allm FörvR s 220 ff, Ragnemalm s 131-136 och Extraordinära rättsmedel s 184 ff samt även SOU 1992:138 s 94 ff.

[173] Se Warnling-Nerep s 169 ff, 193 ff (betr förutsättningarna för avgift), s 331 (betr betydelsen av missförstånd).

[174] Jfr Warnling-Nerep s 211 ff.

[175] Se SOU 1992:138 s 12, jfr Lavins anmärkningar, FT 1993 s 176 f.

[176] SFS 1994:1480. Se prop 1993/94:116 s 23, 1993/94:KU36 och även prop 1994/95:27 s 164 ff.

Med hänsyn till anförda svårigheter föredrog regeringen att tillsvidare endast reglera de grundläggande förutsättningarna för att bevilja resning. FPL har den 1 april 1995 kompletterats med 37 b § om att resning "får beviljas", om det på grund av något "särskilt förhållande finns synnerliga skäl" att saken prövas på nytt.[177]

Det finns ingen skillnad vad avser resningsbarheten ifråga om beslut som blir föremål för *förvaltningsbesvär* respektive *kommunalbesvär*. Vad beträffar kommunalbesvär antogs dock tidigare i doktrinen, att resning i allmänhet inte var möjlig i det senare fallet. Enligt Ragnemalm var skälen härför, att (1) kommunalbesvär skulle utgöra ett "exklusivt rättsmedel", som möjliggör för kommunmedlem att få till stånd en laglighetsprövning inom en bestämd tid. Sedan beslutet vunnit laga kraft, skulle kommunen alltså kunna verkställa beslutet utan risk för ingripande från någon statlig myndighet. Härutöver har pekats på (2) kommunalbesvärsinstitutets konstruktion, i så måtto att besvärsmyndigheterna endast kan kassera det kommunala beslutet, men däremot inte tvinga kommunen att fatta något nytt beslut. Hållbarheten i de anförda skälen kan dock diskuteras, särskilt som en statlig myndighets beslut i ett kommunalbesvärsärende enligt entydig praxis anses kunna bli föremål för resning och den i doktrinen intagna ståndpunkten har svagt stöd i praxis.[178]

I 1992 års betänkande om RegR (SOU 1992:138) angavs, att speciella svårigheter föreligger att bedöma "tillåtligheten av resning" i den aktuella situationen, varvid hänvisades till den ovan angivna punkten (2). Äldre praxis angavs utvisa att resning inte kunde beviljas.[179] En undersökning av RegR:s praxis i resningsärenden utvisar, dock utan anspråk på fullständighet, att ansökningar om resning i kommunalbesvärsmål inte synes vara så frekventa. Hänvisas kan dock till de äldre rättsfall som Ragnemalm hänför sig till, som t ex *RÅ 1966 I 138*, där RegR inte medgav resning beträffande en vatten- och avloppstaxa.[180] En tänkbar förklaring är självklart de dubier mot resning som ovan redovisats, men även den omständigheten, att det för resning krävs mer beträffande den sökandes besvärsrätt än vad som är fallet för besvärsrätt enligt KomL, kan tänkas förklara de fåtaliga fallen. Ett medlemskap i kommunen är alltså inte tillräckligt (KomL 10:1), utan det erfordras att den sökande är mer direkt berörd av saken.[181]

Illustrativt i sammanhanget är vidare *RÅ 1987 ref 139*, där en kommunmedlem – tillika fastighetsägare – ansökte om resning angående ett beslut att antaga

[177] SFS 1995:22. Se prop 1994/95:27 s 33 och s 166 f och s 175.
[178] Se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel s 86 ff.
[179] Se SOU 1992:138 s 91 och SOU 1964:27 s 618 och 632, vartill det hänvisades.
[180] Jfr Ragnemalm a a s 87 (särskilt not 4) och s 88 (särskilt not 7).
[181] Jfr Lindquist s 41.

en kommunal renhållningsordning. Ärendet ansågs emellertid inte ha angått honom "på sådant sätt" att han ägde söka resning i ärendet. Ansökningen togs därför inte upp till prövning (jfr med *RÅ 1973 B 405 och RÅ 1980 Bb 292).* I de förekommande rättsfallen har RegR – såvitt kunnat utrönas – inte ägnat frågan om besvärstypen någon särskild uppmärksamhet. Sålunda beviljade RegR resning, som ovan framgått, i *RÅ 1990 ref 109,* där en kommunal byggnadslovstaxa ansågs strida mot likställighetsprincipen. Den omedelbara prövningen av frågan om taxan tillämpats korrekt medförde ju att även fullmäktiges taxebeslut kom att prövas. I realiteten synes det m a o icke vara möjligt att upprätthålla någon distinktion mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär vad avser resningsmöjligheten. Konklusionen i 1992 års betänkande blev att resning "i princip" torde vara möjlig, och övervägande skäl ansågs, trots vissa betänkligheter, tala för att denna ordning borde bestå.[182]

Ifråga om sådana kommunala beslut som överklagas med förvaltningsbesvär föreligger däremot inga principiella betänkligheter mot resning. Som exempel på ett sådant fall kan anges *RÅ 1956 K 200,* där en byggnadsnämnd hade förelagt en fastighetsägare att vid vite taga bort en byggnad, som hade blivit föremål för reparation. Reparationen blev betraktad som en nybyggnad.[183] RegR beviljade resning, eftersom beslutet att taga bort *hela* byggnaden "uppenbart strede mot lag".[184] Exempel på ett annat byggnadsmål är *RÅ 1992 not 396,* där den sökande gjorde gällande att förutsättningarna för ett bygglovsbeslut "dramatiskt" hade förändrats genom prognosen för befolkningsutvecklingen. Resning begärdes över RegR:s beslut att vägra prövningstillstånd, men RegR fann inte att något framkommit som kunde anses utgöra grund för resning.

Ett ytterligare exempel på ett beslut utan "laglig grund" förelåg till bedömning i *RÅ 1992 not 13,* avseende ett återkrav av bostadsbidrag och där lagstödet framstod som bräckligt till följd av ett antal författningsändringar, som komplicerade bedömningen. Ett annat rättsfall – *RÅ 1984 2:8* – som också avsåg krav på återbetalning av bostadsbidrag, anfördes i 1992 års betänkande som illustration av att RegR tillämpar ett krav på "uppenbarhet" ifråga om lagstridig rättstillämpning.[185] I kommunens bidragsbeslut hade uttryckligen föreskrivits en skyldighet att meddela ändrad inkomst när en viss beloppsgräns hade passerats. Bidragstagaren hade emellertid inte gjort någon sådan anmälan. RegR angav att resningsansökan vilade på den "felaktiga förutsättningen", att

[182] Se SOU 1992:138 s 91 f och betr rättsfallet även s 135 f.

[183] Beträffande denna särskilda gränsdragning hänvisas till Warnling-Nerep s 182 ff.

[184] Se även SOU 1992:138 s 128 ff rättstillämpning som strider mot lagen.

[185] Se a a s 135.

ett bidragsbeslut inte kan ändras[186] och att bostadsstyrelsens bedömning fick anses ligga "inom gränserna för den rätt till prövning" som ankom på myndigheten. Resningsinstitutet innefattar, tillade RegR, "ej möjlighet till omprövning av rena skäligheten i dylika bedömningar."

I 1992 års betänkande konkluderades i anledning av detta rättsfall, att tillämpning av "skälighetsnormer" knappast kan innebära en uppenbart felaktig rättstillämpning, annat än rent undantagsvis (jfr *NJA 1986 s 10 och NJA 1987 s 459).*[187] Av intresse i detta sammanhang är även *RÅ 1992 not 126*, som avsåg socialnämndens beslut att enligt SoL 6 § vägra bistånd för operation vid ett privat sjukhus. RegR beslöt att inte meddela prövningstillstånd i ärendet, varefter den sökande hänvände sig till RegR med en ansökan om resning. I denna ansökan åberopades ett läkarintyg, som utvisade att en läkare vid Karolinska sjukhuset hade rekommenderat den sökande att bli opererad vid det privata sjukhuset och att ett mångårigt smärttillstånd väsentlig hade förbättrats efter operationen. RegR avslog ansökan om resning, eftersom några resningsgrundande omständigheter inte ansågs ha framkommit i målet (se även t ex *RÅ 1993 not 209* och *RÅ 1993 not 283).*

Det förtjänar att noteras, att även kommuner kan försöka uppnå "materiell rättvisa" meddelst resning. I *RÅ 1993 not 371* hade en kommun ålagts att lämna bistånd enligt SoL 6 § till en kvinna och hennes barn avseende en resa till Libanon för att hälsa på släkten. Senare utredning visade att kvinnans mor och syskon hade återvänt till Sverige, varför socialnämnden inte ansåg det motiverat att bidra till resan. RegR slog emellertid fast, att vad som anförts inte ansågs utgöra skäl för resning (se även ovan 1.6.2.2).

3.2.3.2 Närmare om rättsprövning

Rättsprövning innebär att RegR – eller numera kammarrätten vad avser andra avgöranden än sådana som härrör från regeringen[188] – prövar förvaltningsbeslut som omfattas av möjligheten till rättsprövning (RättsprL 1 § jfr med 2 §) och som eljest inte skulle ha kunnat bli föremål för prövning av någon domstol.[189] Helt kortfattat kan noteras, att rättsprövningsinstitutet tillkom för att anpassa den svenska rättsordningen till kraven enligt artikel 6 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning av tvister om "civila rättigheter och skyldigheter". Det svenska resningsinstitutet ansågs nämligen inte vara tillfyllest

[186] Betr detta fall se Lavin, Återbetalning av social ersättning s 151 f. Betr frågan om rättelse i allmänhet se Warnling-Nerep, FT 1993 s 233 f.

[187] Se SOU 1992:138 s 135.

[188] SFS 1994:1759. Se prop 1994/95:27 s 89 och s 170 och även SOU 1994:117 s 181 f.

[189] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 140-146. Se även SOU 1994:117 s 101-124.

(*Sporrong-Lönnroth; 5 EHRR 35, 23.9.1982*), vilken uppfattning i och för sig kan diskuteras.[190] Beträffande frågor om de närmare förutsättningarna för rättsprövning och bakgrunden till rättsprövningslagens tillkomst hänvisas i övrigt till mina tidigare framställningar i ämnet.[191]

Regeringen har tidigare varit sista besvärsinstans i många ärenden angående plan- och bygglagstiftningen och är alltjämt besvärinstans avseende *andra* beslut enligt PBL än sådana beträffande vilka det är särskilt angivet att de skall överklagas med kommunalbesvär (PBL 13:1) eller genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och kammarrätten (PBL 13:4, jfr med 13:2).[192] Det pågående reformarbetet medför att förvaltningsdomstolar successivt blir besvärsinstanser i flertalet typer av förvaltningsärenden, varvid tillämpningsområdet för rättsprövning kontinuerligt minskar.[193] I beaktande härav är det knappast förvånande att rättsprövningsärendena har kommit att domineras av mål som rör just tillämpningen av PBL, NvL och MiljöskL, där det av olika skäl har visat sig vara särskilt svårt att ersätta regeringen som besvärsinstans.[194] Självfallet förekommer att även beslut utanför dessa rättsområden blir föremål för rättsprövning, särskilt om man ser till annat än kommunala beslut.[195]

Rättsprövning har aktualiserats bl a beträffande följande kommunala beslut, där i samtliga fall regeringen har varit sista besvärsinstans: I *RÅ 1989 not 402* prövades beslutet att fastställa en detaljplan, varvid RegR konstaterade, att beslutet ej stred mot någon rättsregel (jfr *RÅ 1990 not 440, RÅ 1992 not 448* och *RÅ 1994 ref 39*)[196]. Till motsvarande resultat kom RegR i *RÅ 1989 ref 95,* som gällde bedömningen enligt PBL 3:2 om placering av byggnader med hänsyn till trafiksäkerheten m m, och i *RÅ 1990 ref 42*, som avsåg tolkningen av uttrycket "berörd fastighetsägare" enligt PBL 5:11.[197] Även *RÅ 1993 ref 14* gällde frågan om besvärsrätt, närmare bestämt vid ett beviljat rivningslov. RegR slog fast att varken PBL eller FL 22 § gav grannar besvärsrätt i den aktuella situationen. I *RÅ 1992 not 30*, som rörde förutsättningarna för bygglov inom ett icke detaljplanelagt område, angav RegR, att regeringens avgörande inte "gått utöver den handlingsfrihet som föreligger," varför beslutet alltså stod fast. Hänvisas kan också till *RÅ 1993 not 720*, som avsåg tolkningen av 9 §

[190] Se Warnling-Nerep a a 156-162.

[191] Warnling-Nerep a a s 129-166 och även Rättsprövningslagen s 437-468.

[192] Se Didón m fl s 630 ff. Se även förslagen enligt SOU 1994:134 s 113 f och s 133 ff (om miljödomstol).

[193] Betr denna utveckling se ovan 3.2.

[194] Se SOU 1994:117 s 164 ff och s 177.

[195] Jfr Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen t ex s 450 f, se t ex *RÅ 1990 ref 106* (försäkringsinspektionen) och *RÅ 1989 ref 16* (lantbruksstyrelsen).

[196] Betr 1994 års fall se SOU 1994:134 s 56.

[197] Se Warnling-Nerep FT 1991 s 148 ff. Betr frågan om sakägare och rätt att begära rättsprövning se även *RÅ 1994 ref 96 I-II.*

förköpslagen och där regeringens beslut också kom att stå fast. Frågan om betydelsen av annullering av ett köpekontrakt ansågs falla utanför den prövning som kunde åstadkommas inom ramen för tillståndsärendet. Saken ansågs istället få prövas genom allmän domstols försorg (se ovan 3.2.2.3).

Ett intressant rättsfall i detta sammanhang är *RÅ 1992 not 184*, där rättsprövning begärdes av byggnadsnämndens beslut att avslå en ansökan om förhandsbesked för nybyggnad av ett fritidshus. Nämnden hade som skäl för sitt avslagsbeslut angett, att åtgärden krävde dispens från bestämmelserna om strandskydd (NvL 16 §); några skäl för dispens bedömdes inte föreligga. I besvär hos regeringen – och även i ansökan om rättsprövning – gjordes också gällande att byggnadsnämnden hade brustit i sin kommunikationsplikt enligt PBL 8:22 och FL 17 §. RegR, som hänvisade till att reglerna i PBL hade företräde, slog fast, att kommunikation fick underlåtas om det ansågs vara "uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig". Så fick anses vara fallet med lantbruksnämndens yttrande, vars innebörd var till den sökandes fördel. Sålunda fann RegR att handläggningen inte hade varit felaktig och att beslutet ej heller kunde anses strida mot någon annan rättsregel.

Det förekommer också att RegR:s rättsprövning av frågor enligt bl a PBL utmynnar i *kassation* av det prövade beslutet (RättsprL 5 §), även om den motsatta utgången är vanligast förekommande. Så var fallet i t ex *RÅ 1991 ref 1*, avseende frågan om hur en oklar övergångsbestämmelse borde tolkas. RegR fann att det ifrågavarande lagrummet ej skulle tillämpas och därför upphävdes regeringens beslut. Ett regeringsbeslut blev även upphävt i *RÅ 1991 ref 93*, som gällde ett s k enkelt planförfarande (PBL 5:28-29). Skälen härför var att RegR fann att förutsättningar för beslutet inte hade förelegat (se även *RÅ 1991 ref 85*).[198] Slutligen kan nämnas *RÅ 1993 not 189*, som avsåg rättsprövning av ett beslut om tillstånd till förköp av en fastighet. RegR hänvisade till den för regeringen föreliggande möjligheten att enligt 9 § förköpslagen vägra tillstånd, om ett förköp ter sig oskäligt med hänsyn till förhållandena mellan säljare och köpare eller till villkoren vid försäljningen. RegR fann det vara oskäligt med förköp i en situation där fastigheten hade försålts under marknadsvärdet och som tack för ett långvarigt bistånd i olika praktiska hänseenden. I beaktande härav upphävde RegR regeringens beslut och återförvisade ärendet till regeringen för ny handläggning (jfr ovan 3.2.2.3).

RättsprL:s giltighetstid var ursprungligen bestämd till utgången av år 1991, men förlängdes t o m utgången av år 1994.[199] Fri- och rättighetskommittén (SOU 1994:117) har föreslagit att lagen skall bli permanent.[200] I avvaktan på

[198] Se Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 452. Se även ovan 2.2.1 om "större vikt".
[199] Se Warnling-Nerep a a s 442 f.
[200] Se SOU 1994:117 s 178.

en slutlig lösning har rättsprövningslagen emellertid förlängts ännu en treårsperiod, d v s till utgången av år 1997.[201] Lagstiftaren har dröjt med att göra lagen *permanent* i avvaktan på besked om rättsprövningsinstitutet kan godtas enligt Europakonventionen. Att möjligheterna till muntlig förhandling är bristfälliga är numera fastslaget (se *Fredin II 23.2.1994 ser A, No 280 A)* och RättsprL föreslås bli kompletterad med en föreskrift om att sådan förhandling "skall hållas" på begäran av part (RättsprL 3 a §).[202] Härutöver kan noteras, att den svenska regeringen har begärt att Europadomstolen skall pröva om Sverige genom RättsprL uppfyller kraven på domstolsprövning.[203]

I beaktande av den "negativa kompetenskonflikt" (se *NJA 1994 s 657)* som ovan redovisats (se 3.2.2.1), framstår en ändring av RättsprL:s tillämpningsområde som en nödvändig åtgärd.[204] Jag uttalade tidigt tvivel beträffande anknytningen enligt RättsprL 1 § till RF 8:2-3, men lagstiftaren var av den uppfattningen, att man med "bred marginal" hade täckt in det som "*rimligen* kan falla under konventionens begrepp 'civila rättigheter och skyldigheter'(förf:s kurs)."[205] Även Danelius har härefter noterat, att det nog finns anledning att "sätta ett frågetecken" vid sistnämnda påstående.[206] Fri- och rättighetskommittén höll fast vid denna tidigare uppfattning så sent som år 1994 i det att den valda avgränsningen bedömdes som "ändamålsenlig och lättare att tillämpa än att knyta an till ... konventionens uttryck."[207] Att knyta an till just detta uttryck vore emellertid en åtgärd väl värd att överväga. På så sätt skulle åstadkommas en mera omedelbar anknytning till den praxis som utvecklas i Strasbourg istället för – som nu – till en tämligen statisk grundlag.

Tvister om olika slags bidragsbeslut har – som HD utvecklade i *NJA 1994 s 657* – under senare år kommit att uppfattas som "civila rättigheter och skyldigheter",[208] men de rättsförhållanden till vilka hänvisas i RättsprL 1 §, d v s RF 8:2-3, avser civilrätt respektive *betungande* offentlig rätt. Anknytningen medför således, att tillämpningen av *gynnande* offentligrättsliga föreskrifter, som i normgivningshänseende hänförs till regeringens restkompetens (RF 8:13 1 st 2 p), aldrig kan bli föremål för rättsprövning, åtminstone inte enligt lagtextens ordalydelse. Dessa föreskrifter i RF 8 kap må fungera väl för sitt primära ändamål, d v s att fördela normgivningsmakt mellan riksdagen

[201] SFS 1994:1759, se prop 1994/95:27 s 169.

[202] Se SOU 1994:117 s 26 och s 183 ff, jfr Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 453 ff och Danelius, SvJT 1995 s 64.

[203] Se SOU 1994:134 s 79.

[204] Jfr Danelius, SvJT 1995 s 64 och s 66.

[205] Se prop 1987/88:69 s 20 f, jfr Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 457.

[206] Se Danelius, SvJT 1995 s 65.

[207] Se SOU 1994:117 s 179 och även s 106 ff.

[208] Betr detta förhållande se även nedan 3.3.3.

och regeringen, men som ett medel för fördelning av rätten till domstolsprövning utgör de ett "trubbigt instrument".[209]

Problematiken kan få illustreras av *RÅ 1995 ref 4*,[210] där rättsprövning inte medgavs beträffande Jordbruksverkets beslut om återbetalningsskyldighet av ett oriktigt utbetalt bidrag. RegR hänvisade till RF:s förarbeten beträffande tolkningen av "gynnande" föreskrifter[211] och angav:

> "Till föreskrifter som anses ha gynnande karaktär för de enskilda räknas föreskrifter om statsbidrag till olika slags verksamhet. Som ett led i sådana gynnande föreskrifter kan också ingå moment som från de enskildas synpunkt framstår som ofördelaktiga utan att föreskrifterna därför skall anses avse åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i den mening som åsyftas i 8 kap. 3 § regeringsformen."

RegR:s bedömning blev, att det ifrågavarande beslutet om återbetalning hade ett "omedelbart samband med förmånerna" och såtillvida kunde det inte anses utgöra något förhållande som avses i RF 8:3. Följaktligen kunde rättsprövning ej medges.[212] Det kan särskilt antecknas, att regeringsrådet Lavin var av skiljaktig mening. De tillämpliga återbetalningsreglernas "långtgående krav på bidragstagaren" var enligt Lavin sådana att de fick anses ha "kommit att angå ett sådant förhållande som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen". Lavin fann således att rättsprövning "i och för sig" var möjlig.[213]

Den restriktiva tolkning av RättsprL som RegR:s majoritet gav uttryck för antyddes f ö av HD i det ovan berörda *NJA 1994 s 657*, i det HD uttalade tvekan beträffande möjligheten att erhålla rättsprövning av bidragsbeslut. Det finns skäl att fråga sig om en mer extensiv tolkning trots allt inte vore möjlig. Regeringsrådet Lavin, som alltså var skiljaktig, pekar på en slags "gräns" för tolkningen av vad som bör uppfattas som "gynnande" enligt RF 8 kap. Jag själv har tidigare rest frågan om *"hur långt"* tolkningen av RF 8:3 är hållbar i relation till RättsprL 1 §.[214] Även Danelius efterlyser en mer extensiv tolkning och undrar om förvaltningsdomstolarna "skulle vara dristiga nog att grunda sin

[209] Jfr Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 458 och även Strömberg, FT 1991 s 291 ff. Se även SvD 21 maj 1995 s 1 (Bosse Brink).

[210] *RegR 308-1994*. Notera att RÅ-numret är preliminärt.

[211] Se prop 1973:90 s 210, jfr Strömberg, Normgivningsmakten s 169 f.

[212] Jfr Lavin, JT 1994-95 s 736 f. Det kan tilläggas, att i *RegR 5130-1994* (prel nummer i RÅ saknades i juni 1995), som avgjordes ungefär samtidigt och som avsåg en begäran om rättsprövning av Boverkets beslut om investeringsbidrag, nekades också rättsprövning.

[213] Regeringsrådet Lavin ansåg emellertid att domstolsprövning skulle ha varit möjlig hos kammarrätten enligt förordningen om vissa bidrag till jordbruksföretag, och på denna grund ansågs alltså rättsprövning trots allt inte kunna komma ifråga (jfr RättsprL 1 §).

[214] Se Warnling-Nerep, Rättsprövningslagen s 458.

behörighet direkt på artikel 6 i Europakonventionen."[215] Ett visst stöd för en sådan åtgärd kan möjligen hämtas i lagmotiven till den lag varigenom Europakonventionen inkorporerades.[216] Erinras kan även om HD:s tidigare uttalanden om behovet att visa "lyhördhet" för att uppnå ett snabbt genomslag av konventionen.[217]

En "kompletterande åtgärd av lagstiftaren" synes, trots allt, som Danelius också förordar, vara erforderlig.[218] Intill dess får antas, att prognosen för framgång är god beträffande klagomål till Strasbourg om den bristfälliga möjligheten till domstolsprövning av tvist om bl a olika biståndsbeslut.[219]

3.2.4 Konklusioner och synpunkter

Framställningen ovan har visat, att det finns flera olika möjligheter att få till stånd domstolsprövning av förvaltningsbeslut, däribland kommunala beslut. Sammantaget måste dessa olika prövningsmöjligheter sägas innebära att den befintliga domstolsprövningen inte är så begränsad som man ofta föreställer sig. Reglerna har emellertid *inte* tillkommit som ett uttryck för någon slags *samlad målsättning* att åstadkomma prövning av förvaltningsbeslut, vilket sannolikt bidrar till att det är svårt att göra sig en enhetlig bild av de föreliggande möjligheterna. Fri- och rättighetskommittén, som bl a har haft till uppgift att undersöka just domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117), har emellertid anlagt ett sådant perspektiv, vilket framstår som alltmer nödvändigt, inte minst med tanke på ambitionen att säkerställa att svensk lag står i överensstämmelse med våra konventionsåtaganden. Även hänsynen till den enskilde, som har blivit alltmer beroende av olika förvaltningsbeslut, talar för att uppgiften är ytterst väsentlig. Den enskildes rättsskydd tillvaratas, som kommittén påpekade, som regel bäst genom en prövning i domstol.[220]

Vad särskilt avser frågan om möjligheten att kontrollera kommunalt domstols- eller lagtrots kan slutligen noteras, att samtliga former av domstolsprövning som ovan presenterats erbjuder olika möjligheter till statlig kontroll över kommunala beslut. Vad däremot beträffar möjligheterna att ingripa mot kommunerna och åstadkomma ändring i de kommunala besluten framstår värdet av prövningen, åtminstone generellt sett, som mer begränsad. Det förutsätts att

[215] Se Danelius, SvJT 1995 s 66. Betr möjligheten att låta Europadomstolens praxis inverka på frågan om huvudförhandling skulle hållas i HovR se *NJA 1994 s 290*.
[216] Se prop 1993/94:117 s 37 f.
[217] Se Ds 1993:30 s 241.
[218] Se Danelius, SvJT 1995 s 66.
[219] Jfr Lavin, JT 1994-95 s 737.
[220] Se SOU 1994:117 s 16.

kommunerna lojalt skall ställa sig en dom eller ett beslut till efterrättelse, men brister härvidlag utgör, som ovan framgått (se 1.4) en väsentlig del av problemen (se vidare nedan kap 4).

3.3 Besvärsprövning av kommunala beslut

Flertalet kommunala beslut kan komma att omprövas av en besvärsmyndighet genom *förvaltningsbesvär* eller *kommunalbesvär*. Undantagsvis förekommer även att båda besvärstyperna kan komma ifråga. På så sätt kan de båda besvärsinstituten sägas fylla en rent preventiv funktion, d v s de utgör ett "medel" att begränsa lagtrots. Domstolstrots, som innebär att kommunen inte följer besvärsmyndighetens dom eller inhibitionsbeslut, kan snarast ses som en indikation på att besvärsprövningens preventiva funktion trots allt är begränsad. Instansordningen vad avser förvaltningsbesvär varierar för olika typer av beslut och anges i de olika speciallagarna. Det förekommer att en förvaltningsmyndighet – företrädesvis länsstyrelsen – är första besvärsinstans, men en domstol ingår numera oftast bland besvärsinstanserna (se ovan 3.2).

Förvaltningsbesvär och kommunalbesvär är "rättsmedel" för den klagande men är samtidigt uttryck för statens kontroll – främst utövad av domstolar – över den kommunala förvaltningen. Kommunalbesvär är emellertid i första hand ett instrument för kommunmedlemmarnas kontroll av kommunen, och inget egentligt rättsmedel; en kassatorisk laglighetsprövning är vad som kan åstadkommas (se nedan 3.3.2). Härutöver kan anmärkas, att kommunalbesvär, som är den normala besvärstypen avseende fullmäktigebeslut, utgör en åtgärd som riktas *direkt* mot fullmäktige, vilket – med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och vår indirekta demokrati – eljest är mycket ovanligt (se ovan 1.7.2). Besvärsinstituten kan alltså betraktas ur två olika synvinklar. Det är värt att notera, att statens behov av kontroll över kommunerna, som Riberdahl påpekar, inte behöver sammanfalla med den enskildes behov av rättssäkerhet i förvaltningen.[221] Denna diskrepans gör sig gällande framförallt vad avser kommunalbesvär, där statens möjligheter att ingripa mot ett olagligt kommunalt beslut måste initieras av kommunmedlemmarna, som inte nödvändigt delar det statliga intresset av ett ingripande, utan som istället kanske drar fördel av ett olagligt kommunalt beslut.

Utformningen av domstolskontrollen är ytterst en rättspolitisk fråga. Om denna kontroll görs mycket omfattande, innebär det i realiteten att makten förskjuts från kommunen – och dess i demokratisk ordning valda politiker – till

[221] Se Riberdahl, Tradition s 187.

domstolarna. Sådana synpunkter har, som ovan framgått, anförts beträffande möjligheten att genom förvaltningsbesvär åstadkomma en omprövning av kommunala beslut om t ex bistånd enligt SoL 6 § (se ovan 1.6). Samtidigt anses det naturligt att någon form av kontroll över de kommunala beslutens laglighet måste förekomma. En avvägning krävs mellan olika konstitutionella intressen av såväl kommunal självstyrelse (RF 1:7) som av legalitet i förvaltningen (RF 1:1).[222]

3.3.1 Valet av besvärstyp

Kommunalbesvär tog ursprungligen endast sikte på fullmäktigebeslut, men har successivt kommit att i stor utsträckning omfatta även nämndbeslut. I den "specialreglerade" verksamheten, där det främst gällde s k partsärenden, kunde förvaltningsbesvär normalt anföras över beslut som härrörde från olika nämnder.[223] Utvecklingen mot nya verksamhetsformer har emellertid inneburit, att kommunalbesvär kommit att tillämpas även i mer eller mindre utpräglade partsärenden, t ex beträffande beslut om bostadsförmedling (*RÅ 1980 Ab 114*), uppsägning av en viss daghemsplats (*RÅ 1984 2:29),* lottning av daghemsplatser bland de personer som stod i kö för kommunal barntillsyn (*RÅ 1984 Ab 27),* tilldelning av färdtjänst (*RÅ 1983 2:82* och *RÅ 1983 Ab 118*) eller, slutligen, uppläggningen av psykiatrisk behandling (*RÅ 1981 Ab 93*).

I typiska partsärenden är kommunalbesvär ofta ett otympligt rättsmedel och den enskildes rättsskydd framstår ibland som otillräckligt. Besvärsprövningen skulle alltså ha blivit mer omfattande, om de klagande istället kunde ha anfört förvaltningsbesvär.[224] Beslutet om "lottning" kan möjligen framstå som olämpligt men knappast som olagligt enligt de i KomL 10:8 angivna besvärsgrunderna. I andra fall kan kommunalbesvär framstå som det mer adekvata rättsmedlet, som t ex i *RÅ 1994 ref 57* om kommunfullmäktiges beslut att anta ett program för fortsatt detaljplaneläggning, men "särskilda föreskrifter" (KomL 10:3) påbjuder en annan ordning (PBL 13:2). Rent principiellt kan det te sig besynnerligt, att ett beslut som helt saknar karaktären av "partsärende" – och där kommunalbesvär t o m framstår som ett lämpligt rättsmedel – skall bli föremål för prövning genom förvaltningsbesvär, om än i en konstig "blandform" (se nedan 3.3.2), samtidigt som typiska partsärenden inte kan bli föremål för prövning genom förvaltningsbesvär.

[222] Se Riberdahl, SvJT 1993 s 662 f och 666 f och Tradition s 186 f. Se även Hollander, Rättighetslag s 195.

[223] Jfr H. Sundberg s 271 ff och 296 ff och även Sterzel, Dubbla besvärsvägar s 208 ff.

[224] Se Petrén s 75 f.

Kommunalbesvär är således ineffektivt som rättsmedel i s k partsärenden, vilket RegR konstaterade redan år 1974 i plenimålet *RÅ 1974 ref 123*. Den föreliggande skyldigheten för kommunen att anordna skolundervisning medförde enligt RegR:s bedömning inte någon skyldighet att ordna skolskjuts, inte ens för sådana barn vilkas skolväg var direkt farlig.[225] Det kan tilläggas, att kommunen numera är skyldig att kostnadsfritt anordna skolskjuts för elev i grundskolan, om det behövs med hänsyn till "färdvägens längd, trafikförhållandena, fysiskt handikapp hos eleven eller någon annan särskild omständighet (SkolL 4:7). I *RÅ 1993 ref 77* ansågs kommunens avslagsbeslut strida mot detta stadgande och blev därför upphävt (se nedan 3.4.1.2).

Frågan om vilket rättsmedel – förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär – som skall begagnas är av betydelse med hänsyn till de båda besvärsinstitutens utformning och innehåll. Kommunalbesvär är den form av kontroll som ingriper minst i den kommunala självstyrelsen och som möjliggör för kommunmedlem att påkalla domstols prövning av *lagligheten* i ett kommunalt beslut. Prövningen kan endast utmynna i godkännande eller kassation. Förvaltningsbesvär däremot ger enskild, som berörs av beslutet i tillräcklig grad, möjlighet att hos domstol – eller överordnad myndighet – få en *fullständig omprövning* av beslutet. Skillnaderna härvidlag beror på de båda institutens olikartade syften: Förvaltningsbesvär utgör parts främsta medel att ta tillvara sina egna intressen, medan kommunalbesvär främst fungerar som ett instrument för allmän medborgarkontroll – en actio popularis – över kommunen.[226] Frågan huruvida en sådan ordning är ändamålsenlig kan förvisso diskuteras (se ovan 1.5.4).

Kommunallagens besvärsregler är subsidiära i förhållande till specialförfattningarnas regler om förvaltningsbesvär. För att ett kommunalt beslut skall kunna angripas med förvaltningsbesvär erfordras alltså en särskild besvärsregel. Uppdelningen framgår av KomL 10:3, vari stadgas, att föreskrifterna om kommunalbesvär i KomL 10 kap inte gäller "om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas." Till detta stadgande ansluter föreskriften i FL 31 §, som utgör en kodifiering av praxis. För beslut som fattas med stöd av KomL är kommunalbesvär det relevanta rättsmedlet, i den mån det inte särskilt föreskrivs att ett beslut inte kan överklagas (se t ex ValL 2:7). Beträffande beslut som fattas med stöd av någon specialförfattning finns i allmänhet särskilda besvärsregler, varvid således dessa blir tillämpliga istället för reglerna om kommunalbesvär.[227]

[225] Se Sterzel a a s 209 f och Lindquist s 209.

[226] Se SOU 1982:41 s 50-58, Strömberg s 73 ff, Bohlin s 129 och s 215 ff, Paulsson m fl s 317 f och även prop 1994/95:27 s 145.

[227] Se SOU 1982:41 s 50 och även Strömberg s 74 samt Paulsson m fl s 320 ff.

Grundprincipen enligt KomL 10:3 är m a o enkel och kan illustreras av *RÅ 1973 ref 41*, där kommunalbesvär hade anförts över byggnadsnämndens beslut att överlämna ett ärende angående utdömande av vite till allmän åklagare. RegR hänvisade till föreskrifterna i BS 71 §, som anvisade förvaltningsbesvär vid överklagande av nämndens beslut "enligt stadgan", och fastslog, att "talan i form av kommunalbesvär" inte var medgiven. Motsvarande regler i PBL får sägas vara av tämligen komplicerad natur (se PBL 13:1-2),[228] men självfallet förekommer även enklare besvärsregler, som t ex RenhL 26 §, vari stadgas, att "beslut enligt denna lag" överklagas hos länsstyrelsen, d v s genom förvaltningsbesvär. Ett fall av intresse i sammanhanget är *RÅ 1980 Bb 236*, som avsåg fråga om inhibition av en fritidsnämnds beslut att bl a godkänna vidtagna åtgärder för att lösa problem i samband med motorcrossåkning. Klaganden hade yrkat inhibition i en kommunalbesvärsprocess och krävt bl a att den berörda motorklubben skulle förbjudas att bruka motorcrossbanan. RegR fann anledning att uttala följande:

> "Frågan härom kan icke lösas inom ramen för kommunalbesvärsmålet. Länsstyrelsen hade därför bort upptaga (B:s) och (O:s) yrkande om körförbud som ett ärende utanför kommunalbesvärsmålet och handlägga detta enligt de författningar på vilka ett körförbud kan grundas."

Den lagstiftning som närmast skulle ha kunnat tillämpas var HskL, enligt vilken det primärt ankommer på kommunen att ingripa mot "sanitär olägenhet" (HskL 6 §). Länsstyrelsen är besvärsinstans (HskL 25 §) och skall även utöva tillsyn inom länet. Såtillvida har länsstyrelsen samma befogenheter som den kommunala nämnden.[229]

Även om grundprincipen i KomL 10:3 är enkel, så har gränsdragningen kommit att vålla problem, kanske främst inom socialtjänstens område. I SoL 73 § enumereras de beslut som skall överklagas hos länsrätt, däribland anges beslut om bistånd enligt SoL 6 §. Besvärsregeln innebär en konkret anvisning om att förvaltningsbesvär är det rättsmedel som skall användas. Finns ingen sådan särskild besvärsregel, som t ex är fallet med socialnämndens beslut enligt 5 § SoL, tidigare betecknat "frivillig" ekonomisk hjälp, innebär det *förmodligen* att beslutet istället kan angripas med kommunalbesvär.[230] Frågan om tillämplig

[228] Se Didón m fl s 612-625; se särskilt s 619 om vissa beslut som enligt allmänna rättsregler inte anses kunna överklagas, jfr *RÅ 1966 K 947*. Se även SOU 1994:134 s 113 ff om principer för ett nytt besvärssystem inom plan- och byggområdet.

[229] Se Strömberg, Spec FörvR s 53 ff. Se även nedan 3.4.1 om tillsyn.

[230] Se Norström-Thunved s 34 f, 173-177 samt även Bramstång, Sociallagstiftningen s 46 ff.

besvärsordning kompliceras emellertid av att ett och samma beslut kan överklagas på olika sätt beroende på grunderna för ändringen av beslutet.[231]

Ett rättsfall som belyser problematiken är *RÅ 1986 ref 17*. Klaganden, en trillingfar, hade fått avgiften för social hemhjälp nedsatt men begärde ytterligare nedsättning. Socialnämnden vidhöll sitt avgiftsbeslut och gav besvärshänvisning till länsrätten; således bedömdes att förvaltningsbesvär var det korrekta rättsmedlet. Länsrätten konstaterade å sin sida, att avgiftsfrågan endast kunde prövas genom kommunalbesvär. I den mån ansökan istället kunde förstås som en begäran om bistånd enligt SoL 6 §, fann länsrätten sig förhindrad att pröva saken, eftersom den icke hade prövats av socialnämnden. Kammarrätten gjorde motsvarande bedömning. RegR, som fann att överklagandet borde ha skett genom kommunalbesvär, återställde den försuttna besvärstiden p g a den felaktiga besvärshänvisningen.

Utgångspunkten är, som Bohlin anför, att förvaltningsbesvär och kommunalbesvär utesluter varandra, men av det refererade fallet framgår, att samma typ av beslut kan komma att överklagas med antingen kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär och att valet dem emellan är beroende av de *skäl som anförs* för att ändra beslutet. En begäran om nedsättning av den avgift som kommunen får ta ut (SoL 35 §) prövas genom kommunalbesvär, om den klagande t ex åberopar att avgiftsuttaget strider mot fullmäktiges taxebeslut. Åberopas däremot bristande betalningsförmåga, tolkas framställningen istället som en begäran om bistånd (SoL 6 §).[232] Till ytterligare beslysning av detta spörsmål kan även hänvisas till *RÅ 1976 ref 5, RÅ 1983 2:67, RÅ 1983 2:82, RÅ 1984 2:29, RÅ 1984 2:60, RÅ 1985 2:22,* och *RÅ 1986 ref 140.*

Det är emellertid inte endast "grunderna" för överklagandet som kan komplicera situationen, utan de rättstillämpande myndigheterna kan allmänt sett ha svårigheter att hantera frågorna om besvärsordning på ett korrekt sätt. Ett exempel härpå utgör *RÅ 1976 Bb 341*, där besvär hade anförts hos länsstyrelsen över en skolstyrelses beslut att avslå en ansökan om reseersättning och traktamente åt en rektor:

> LSt fastslog, å ena sidan, att beslutet inte var olagligt enligt KomL, men, å andra sidan, hänvisades till att frågan (enl dåvarande skolstadgan) skulle prövas av länsskolnämnden.

[231] Se Strömberg s 74 f, Bohlin s 218, Paulsson m fl s 322, Holmberg s 113 ff och s 127 ff och Sterzel, som särskilt har belyst problemet med dubbla besvärsvägar, Dubbla besvärsvägar s 209 och s 220 ff.

[232] Se Bohlin s 219 f, Norström-Thunved s 176, Sterzel, Dubbla besvärsvägar s 224 f och s 230 f samt även SOU 1993:30 s 303-309.

> Beslutet överklagades till RegR, som fastställde beslutet vad avsåg överlämnandet till länsskolnämnden. I övrigt angavs att LSt inte hade ägt pröva talan "jämväl såsom kommunalbesvär".

Förevarande gränsdragningsproblematik har också berörts i *RÅ 1980 Ab 142* (HvN:s beslut om provtagning enl LivsmL), *RÅ 1980 Ab 388* (HvN:s beslut om sophämtning), *RÅ 1980 Bb 204* (HvN:s beslut om slamtömning), *RÅ 1981 2:19* (trafiknämnds beslut om parkeringsplatser), *RÅ 1992 not 64 (*kommunstyrelses beslut om båtförtöjningsplats) och *RÅ 1992 not 119* (kommunfullmäktiges beslut om inlösen enligt PBL), *RÅ 1993 not 185* (LSt:s beslut såsom tillsynsmyndighet) och *RÅ 1993 not 195* (chefsöverläkares beslut om upphandling av ambulanshelikoptrar).

För den enskilde kan förekomsten av två besvärstyper te sig förvirrande och risken för rättsförluster synes stundom vara överhängande. Ett rättsområde som väl illustrerar det sagda är reglerna om kommunens förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868). Frågan om ändamålet med förvärvet är godtagbart kan komma att prövas genom kommunalbesvär (se t ex *RÅ 1975 ref 24*), medan andra frågor prövas genom förvaltningsbesvär. Sålunda var slutsatsen i *RÅ 1992 not 585*, att frågan om betydelsen av ett köpekontrakts annullering skulle prövas genom förvaltningsbesvär av regeringen istället för – som var fallet beträffande övriga frågor – genom kommunalbesvär av RegR. Bakgrunden var i korthet följande:

> Ett köpekontrakt avseende fast egendom hade upprättats den 23 juni 1991, men annullerats redan den 13 juli. Kommunstyrelsen beslöt emellertid den 8 augusti att förköpa fastigheten. Säljaren yrkade hos KR att beslutet skulle upphävas, eftersom något köpeavtal inte förelåg och beslutet således stod i strid med förköpslagen. KR, som fann att förköpsbeslutet stod i strid med lag (nuv. KomL 10:8 p 4), upphävde detsamma. Över detta beslut anförde kommunen besvär hos RegR och yrkade att KR:s beslut skulle upphävas.

RegR hänvisade till 8 § förköpslagen, vari förhållandet mellan kommunalbesvärsprövningen och prövning enligt förköpslagen regleras. Av detta stadgande följer, att talan mot kommunens beslut om förköp skall prövas "som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse." Innebörden härav var, fastslog RegR, att prövningen av frågan om fastighetsförvärvet ligger inom kommunens allmänna kompetens enligt KomL "skall ske i den för kommunalbesvär stadgade ordningen." Frågan om *betydelsen av annulleringen* (förf:s kurs.) för kommunens förköpsrätt ansågs däremot inte kunna prövas i denna ordning, utan prövningen ankom i första hand på regeringen, om kommunen begärde tillstånd till förköp enligt 9 § förköpslagen. Det kan tilläggas, att sådant tillstånd måste

sökas om säljaren eller köparen bestrider förköpet, vilket skall göras hos inskrivningsmyndighet senast den inskrivningsdag som infaller "närmast efter en månad från det förköpsrätten utövades" (9 § 2 st). RegR:s sammantagna konklusion blev, att klaganden ej hade anfört någon omständighet av beskaffenhet att kunna medföra att kommunstyrelsen skulle anses ha överskridit sin befogenhet "i kommunalrättsligt hänseende" eller att beslutet eljest var olagligt enligt KomL, varför RegR upphävde kammarrättens beslut och avslog de anförda besvären.

I anledning av detta rättsfall kan konstateras, att kommunens beslut att utöva sin förköpsrätt alltså i och för sig prövas enligt KomL, t ex vad avser frågan om ändamålet med förvärvet är kompetensenligt, eller om förvärvet faller inom ramen för kommunens förköpsrätt enligt 1 § förköpslagen (se tex *RÅ 1974 ref 43, RÅ 1977 ref 112* och *RÅ 1980 Ab 493*). Betydelsen av annulleringen, d v s närmare bestämt frågan om ett giltigt köp förelåg, kunde emellertid inte prövas i denna ordning, utan RegR hänvisade till regeringens tillståndsprövning enligt förköpslagen. Denna fråga kan även komma att bedömas av allmän domstol, vilket bl a framgår av det ovan redovisade *NJA 1978 s 176*. Härav framgick, att kommunens förköpsrätt ansågs bestå oberoende av att köpet förklarats ogiltigt (se ovan 3.2.2.3).[233] Frågan om vilket organ som slutgiltigt skall ta ställning till betydelsen av en annulering togs upp i rättsprövningsmålet *RÅ 1993 not 720*, där RegR angav, att frågan fick anses falla utanför "ramen för den prövning som skall göras i ett tillståndsärende. RegR tillade: "Det är i sista hand en uppgift för allmän domstol att ta ställning till frågor av det slaget vid avgörandet av en tvist om äganderätten till fastigheten" (se ovan 3.2.3.2).

Sterzel framhåller, att förekomsten av två möjliga besvärsvägar tidigare inte vållade några *egentliga* problem, även om svårbedömda gränsfall kunde uppkomma emellanåt. Problemen var emellertid främst av principiell art. Besvärsinstanserna var desamma – länsstyrelsen och RegR – och som en slags tumregel kunde man säga, att förvaltningsbesvär normalt gällde inom "specialreglerad" förvaltning och kommunalbesvär inom "oreglerad" förvaltning. Med tiden har alltså situationen förändrats och valet av besvärstyp har, påtalar Sterzel, "allt oftare blivit förenat med praktiska problem". Sterzel pekar på två faktorer som främsta orsak till denna såväl olyckliga som opraktiska utveckling, nämligen omläggningen av förvaltningsprocessrätten och kommunalbesvärens utbredning inom det "specialreglerade" området.[234] Sterzel tillägger att grundregeln om de båda rättsmedlens oförenlighet måste upprätthållas, "om inte – möjligen – skäl av utomordentlig styrka skulle uppenbaras i ett speciellt fall."[235]

[233] Jfr Lindquist s 135 f.

[234] Se Sterzel, Dubbla besvärsvägar s 208 f.

[235] Se a a s 227 och s 207. Se även beskrivningen av praxis s 215 ff.

Vad avser det kanske mest komplicerade området, d v s socialtjänsten, kan noteras, att Socialtjänstkommittén (SOU 1994:139) inte har föreslagit någon förändring av SoL 73 § i förevarande avseende.[236] I sitt delbetänkande (SOU 1993:30) ägnade kommittén emellertid mycket uppmärksamhet åt problemet och hänvisade till Socialberdningens och Handikapputredningens tidigare förslag, vilka inte hade resulterat i några förslag till lagändringar.[237] Socialtjänstkommittén fann det djupt otillfredsställande att den okunniga allmänheten kunde göra rättsförluster till följd av det sätt på vilket deras framställningar utformades. Kommittén föreslog, i linje med Handikapputredningens tidigare förslag, att en framställning om en social tjänst normalt skall handläggas som en ansökan om bistånd, om inte den enskilde motsätter sig en sådan ordning. SoL föreslogs bli kompletterad med en sådan handläggningsregel (SoL 50 a§).[238]

I anledning av Sterzels ovan återgivna uttalanden om att föreliggande problem uppkom först i och med att instansordningarna ändrades år 1981, d v s när kammarrätten blev första instans i kommunalbesvärsmål istället för länsstyrelsen, är den nyordning som gäller fr o m den 1 april 1995 av intresse. Vid denna tidpunkt ersattes nämligen kammarrätten med länsrätten i kommunalbesvärsmål (se nedan 3.3.2). I lagmotiven hänvisades till problemen enligt SoL varvid tillades: "Om länsrätterna handlägger båda typerna av besvär elimineras risken att besvären sänds till fel domstol med tidsutdräkt och eventuella rättsförluster som följd."[239] Det är emellertid tveksamt om denna nyordning utgör en tillräcklig åtgärd för att avhjälpa missförhållandena. De ovan redovisade fallen (se 1.4.2) angående "rätten" till barnomsorg, *KRNS 4024* och *4025 - 1995*, där kommualbesvär (SoL 14 a-b §§) blandades samman med förvaltningsbesvär (SoL 6 §) visar närmast på ett behov av en total översyn av besvärsreglerna.

3.3.2 Kommunalbesvär

Regler om kommunalbesvär finns i KomL 10 kap. Lagstiftaren har medvetet undvikit termen kommunalbesvär och istället använt uttrycket "*laglighetsprövning*". Som skäl härför angavs i förarbetena till KomL dels en allmän strävan att ur författningsmaterian utmönstra begreppet besvär, dels en önskan att bättre klargöra skillnaden mellan de båda rättsmedlen.[240] I denna

[236] Se SOU 1994:139 s 576 f.
[237] Se SOU 1993:30 s 317. Se även SOU 1986:19 s 127 ff och SOU 1990:2 s 8 ff och s 33 ff.
[238] Se SOU 1993:30 s 308 och s 318 samt även s 46.
[239] Se prop 1994/95:27 s 146.
[240] Se prop 1990/91:117 s 133.

framställning nyttjas dock det traditionella begreppet "kommunalbesvär", främst av den orsaken att begreppet laglighetsprövning kan missförstås. I mål rörande den kommunala kompetensen förekommer även lämplighetsaspekter, samtidigt som prövningen av förvaltningsbesvär också kan innefatta laglighetsmoment. När kommunalbesvär åsyftas bör därför, om man vill utesluta alla eventuella risker för missförstånd, detta rättsmedel lämpligen betecknas som "laglighetsprövning enligt 10 kap KomL". Detta språkbruk förefaller dock synnerligen opraktisk i jämförelse med den kortfattade – och lättbegripliga – termen kommunalbesvär.[241]

Ovan har framgått (se 3.3.1), att föreskrifterna i KomL 10 kap inte gäller, om det finns särskilda föreskrifter om överklagande i någon annan författning (KomL 10:3). Vad avser de kommunala *nämnderna* är det svårt att göra några mer generella uttalanden om besvärstypen. Sådana nämndbeslut som grundas direkt på KomL överklagas genom kommunalbesvär, allt medan beslut som fattas med stöd av specialförfattning besvärstypen beror på förekomsten av särskilda regler. Sådana föreskrifter förekommer visserligen i stor utsträckning i de olika specialförfattningarna, men ibland omfattas inte samtliga beslut av dessa besvärsregler. I så fall blir KomL:s besvärsregler tillämpliga. Föreskriften i KomL 10:3 är däremot av underordnad betydelse vad avser *fullmäktigebeslut*, som nästan undantagslöst skall prövas genom kommunalbesvär. Ett sådant undantag är besvär över fullmäktiges beslut att avslå en begäran om att utlämna en allmän handling (TF 2:15, SekrL 15:7).[242]

Ett ytterligare undantag utgör föreskriften i PBL att vissa fullmäktigebeslut (PBL 13:2) skall överklagas med något som betecknas som förvaltningsbesvär, ehuru prövningen har begränsats på så sätt att beslutet endast får fastställas eller helt eller delvis undanröjas av besvärsmyndigheten (PBL 13:8).[243] Begränsningen tillkom i samband med att den statliga fastställelsen av planbeslut avskaffades (se nedan 3.4.3) och ansågs nödvändig för att "komma till rätta med olägenheterna med förvaltningsbesvär över kommunfullmäktiges beslut." Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen kunde inte godtas, att en statlig besvärsmyndighet skulle ersätta "ett beslut av en folkvald kommunal församling med ett beslut i samma sak." Det medgavs visserligen att konstruktionen inte var systematiskt oantastlig, men sådana invändningar ansågs inte få vara

[241] Betr terminologin se Strömberg s 73 f, Bohlin s 215 f, Hofverberg, FT 1992 s 571 f och även SOU 1994:117 s 43 f. Se även Lindquist, som är positiv till nyordningen, s 23. Betr laglighets- resp lämplighetsprövning i allmänhet se t ex Ragnemalm s 77 f och Strömberg, Laglighetsprövning och lämplighetsprövning s 369 ff.

[242] Se Bohlin s 217.

[243] I SOU 1994:117 betecknas detta som en "viss blandform" (s 44).

avgörande.[244] Strömberg, som ställer sig kritisk till nyordningen, har betecknat den som ett "lagtekniskt monstrum".[245] Hänsynen till den kommunala självstyrelsen kan ibland ta sig egendomliga uttryck. Erfarenheterna av tillämpningen är ännu inte så omfattande, men vissa problem synes helt klart föreligga.[246]

I *RÅ 1994 ref 57* anfördes kommunalbesvär över fullmäktiges beslut enligt PBL 5:18 att anta ett program, som skulle läggas till grund för fortsatt detaljplaneanläggning. Besvären avvisades på den grunden att beslutet inte var ett sådant beslut som enligt PBL 13:1 får överklagas enligt ordningen för anförande av kommunalbesvär. Beslutet överklagades hos RegR samtidigt som en begäran framställdes om såväl rättsprövning som resning. Ansökningen avvisades i denna del[247] och kammarrättens avvisningsbeslut fastställdes. Ändamålsenligheten i besvärsreglerna kan, som ovan anförts (se 3.3.1), ifrågasättas av rent principiella skäl[248] och risken är överhängande, som Plan- och byggutredningen anförde, att kontrollmetoden, hur man än ser på saken, framstår som "konstlad":[249]

> "Möjligheten till kontroll förutsätter att det finns någon besvärsberättigad och att denne utformar sin talan på visst sätt. Kontrollen fungerar då så att den besvärsberättigade samtidigt ges rätt att föra talan för ett allmänt intresse eller med ett alternativt synsätt, att ett allmänt intresse i samband med besvärsprövningen delvis förvandlas till den klagandes enskilda intresse."

Rättsfallet är också ägnat att illustrera vissa betänkligheter vad avser den enskildes rättsställning. Förekomsten av två parallella besvärsinstitut är förvirrande. I den mån besvärsfristen (PBL 13:3) skulle komma att försittas kan återställande av försutten tid *möjligen* medges (RF 11:11), men det bör noteras, att okunskap om besvärsreglernas konstruktion inte behöver tolkas som något "laga förfall".[250] Det framstår också som oklart huruvida begränsningen enligt

[244] Se prop 1985/86:1 s 360 f och s 826 ff. Se även Lindberg, FT 1992 s 465 ff och Didón m fl s 617 ff och s 638 ff.

[245] Se Strömberg, Underställning s 111. Betr kritik i övrigt se prop 1985/86:1 s 299.

[246] Se Lindberg, FT 1992 s 468 ff. Se även SOU 1994:134 s 113 ff betr principer för utformning av nya besvärsregler och prop 1994/95:230 s 105 ff och s 122 f.

[247] Ansökan om resning kunde inte upptas till prövning, eftersom KR:s beslut inte hade vunnit laga kraft och förutsättningarna för rättsprövning var inte uppfyllda (RättsprL 1 §). Betr rättsprövning och resning se ovan 3.2.3.

[248] Se Lindberg, FT 1992 s 467 f och 471 ff om avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen och om frågan i vad mån planbeslutet skall "angå" den klagande.

[249] Se SOU 1994:134 s 109.

[250] Se t ex Strömberg, Allm FörvR s 222 f. Jfr även *RÅ 1986 ref 17* ovan 3.3.1. Förslaget att tillämpa FL:s regler skulle utgöra en förbättring i detta avseende, se prop 1994/95:230 s 122 f.

PBL 13:5 av besvärsrätten skall tillämpas (se t ex *RÅ 1991 ref 80*).[251] Vad särskilt beträffar frågan om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kan hänvisas till rättsprövningsmålen *RÅ 1994 ref 39, RÅ 1990 not 493* (särskilt regeringsrådet Billum Stegards yttrande) och *RÅ 1994 ref 96 I-II*.[252]

Vad åter avser frågan om kommunalbesvärsreglerna i allmänhet kan noteras, att år 1981 reformerades *instansordningen* så att kammarrätten blev första besvärsinstans istället för länsstyrelsen. Många remissorgan var kritiska till det förhållandet att länsinstansen togs bort ur instansordningen, men behovet att korta ned prövningstiden ansågs väga tyngre. Särskilt bekymmersam var situationen i RegR, där väntetiderna betecknades som "stötande" långa.[253] År 1995 förändrades instansordningen på nytt så att länsrätten blev första instans (KomL 10:1). Enligt den nya ordningen krävs prövningstillstånd jämväl för prövning i kammarrätt (KomL 10:13).[254] Främsta skälet för reformen var att den tidigare ordningen inte stod i överensstämmelse med principen om att förskjuta tyngdpunkten i rättskipningen nedåt. Den nuvarande arbetssituationen i RegR ansågs inte utgöra ett hinder för ytterligare en besvärsinstans i kommunalbesvärsmål.[255]

Besvärsskriften skall inlämnas till länsrätten inom tre veckor från den dag beslutet offentliggjordes (KomL 10:5-6). I besvärsskriften skall klaganden ange de fel – besvärsfakta – som bör föranleda beslutets upphävande. För att besvären skall bifallas, måste ett åberopat *besvärsfaktum* kunna hänföras under någon av de i KomL 10:8 uppräknade besvärsgrunderna: 1) beslutet har inte "tillkommit i laga ordning" (se t ex *RÅ 1990 ref 18*, där beslutet inte hade kungjorts på föreskrivet sätt, eller *RÅ 1971 ref 12*, där ärendet inte hade beretts i vederbörlig ordning), 2) det hänför sig till "något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget" (se ovan 2.5-6 om olika kompetensöverskridande beslut), 3) det beslutande organet har "överskridit sina befogenheter" (se t ex *RÅ 1989 ref 58*, där det ansågs ankomma exklusivt på fullmäktige att besluta föreskrifter om renhållning, eller *RÅ 1992 ref 78*, där en kommunstyrelse hade ändrat sitt tidigare beslut att bevilja en ansökan om vägbidrag), eller 4) beslutet "strider mot lag eller annan författning" (se t ex *RÅ 1992 ref 87*, där nämnden hade antagit ett förslag till avtal, som stod i strid med LKAvg). För den rätta förståelsen av dessa besvärsgrunder är man i hög grad hänvisad till RegR:s praxis. Det kan tilläggas, att punkten 4 kan förväntas få

[251] Jfr Lindberg, FT 1992 s 483 ff och även SOU 1994:134 s 132 f.

[252] Se även SOU 1994:134 s 56 och s 105 ff.

[253] Se SOU 1978:84 s 51 f, prop 1979/80:105 s 23 ff och även prop 1994/95:27 s 145.

[254] Se SFS 1995:84. Betr frågan om prövningstillstånd se även FPL 34 a § (SFS 1994:436), se prop 1993/94:133 s 33 f och s 56.

[255] Se prop 1994/95:27 s 146 f.

större användning sedan bl a likställighetsprincipen kodifierats (se ovan 2.5.4.1).[256]

Finner besvärsinstansen att de åberopade besvärsgrunderna inte är tillämpliga, lämnas besvären *utan bifall*. Besvärsinstansen är förhindrad att i detta avseende hjälpa klaganden på sådant sätt som eljest följer av FPL 5 § (se KomL 10:12). Är inte den eller de omständigheter på vilka besvären grundas angivna, skall besvären alltså avvisas. Regeln kan tyckas "brysk" för den enskilde men hör samman med kommunalbesvärsinstitutets funktion som medel för statlig kontroll. En kommun skall vid besvärstidens utgång kunna veta vilka "påstådda olagligheter" som kommer att bli förmål för prövning i domstol.[257] Kan däremot någon besvärsgrund tillämpas, skall det överklagade beslutet upphävas (KomL 10:8), såvida inte felet saknar betydelse för ärendets utgång eller senare omständigheter medför att beslutet har kommit att förlora sin betydelse (KomL 10:9). En sådan *kassation* kan kombineras med ett beslut att återförvisa saken till kommunen.[258]

Beslut som har fattats med stöd av KomL kan verkställas när beslutet är definitivt, d v s så snart protokollet över beslutet har justerats. Detta förhållande framgår indirekt av KomL 10:15, vari stadgas om skyldighet för kommunen att rätta verkställighet (se nedan 4.3.2).

3.3.2.1 Närmare om beslutens överklagbarhet

Frågan om överklagbarhet regleras i KomL 10:2, varav följer, att samtliga fullmäktiges beslut är överklagbara (1 p). Det innebär, som Bohlin anför, att "*varje meningsyttring* från fullmäktige, som har manifesterats i protokollet" kan bli föremål för prövning, om inte annat är särskilt föreskrivet, som t ex i ValL 2:7 och 2:11 avseende beslut om valkretsindelning.[259] Sålunda kan även rekommendationer (se t ex *RÅ 1975 ref 102* ang inköp av varor), remissyttranden (se t ex *RÅ 1943 ref 34*) och andra beslut, som saknar mer direkta verkningar, överklagas. Även ett sådant mer udda beslut som att beklaga ett yttrande som en ledamot hade fällt vid ett sammanträde ansågs kunna överklagas (se *RÅ 1975 ref 65*). Ändamålsenligheten i en sådan ordning kan sättas ifråga, men kommunalbesvärsinstitutet har, som ovan anförts, inte blivit föremål för någon egentlig kritisk granskning i förevarande avseende (se nedan 3.3.2.2).

[256] Betr dessa grunder se Lindquist s 27 ff, Paulsson m fl s 325 f och Bohlin s 234 ff.
[257] Se Lavin, JT 1989-90 s 80.
[258] Se Bohlin s 239 f.
[259] Se a a s 222.

Avser ett fullmäktigebeslut inte något egentligt avgörande av ett ärende, blir prövningen emellertid främst begränsad till frågan om beslutet har tillkommit i laga ordning eller om det kan anses falla inom den kommunala kompetensen (se t ex *RÅ 1969 ref 52*). Vad beträffar beslut av kommunala nämnder eller av ett partssammansatt organ är överklagbarheten begränsad genom ett uttryckligt förbud att klaga över beslut av *"rent förberedande eller rent verkställande art"* (2 p). Denna begränsning tar främst sikte på sådana fall där den kommunala nämnden inte utövar någon självständig funktion, varvid kommunmedlemmen får invänta fullmäktiges beslut i saken. Utan denna begränsning skulle ett lagakraftvunnet beslut i princip kunna överklagas när som helst genom att rena verkställighetsåtgärder angrips.[260] I sammanhanget kan också pekas på den begränsning som föreskrivs i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (7:5). Ett beslut angående sådan upphandling får inte överklagas med stöd av KomL 10 kap, utan leverantörer hänvisas istället till att ansöka om rättelse hos länsrätten (7:1).[261]

Ibland kan det självfallet vara svårt att avgöra huruvida ett beslut är av *"rent"* förberedande eller verkställande art. Som ett exempel kan anföras *RÅ 1979 Bb 261*, där kommunstyrelsen hade beslutat att begära fullmäktiges godkännande av ett fastighetsköp. En sådan begäran ansågs vara att hänföra till en "rent förberedande" åtgärd. Skulle beslutet däremot ha inslag av en mera självständig prövning, kommer saken i ett annat läge. Bohlin hänvisar till ett i sammanhanget illustrativt fall – *RÅ 1978 2:32* – där kommunstyrelsens beslut avseende placeringen av en ishall blev föremål för besvär. Slutlig ställning till placeringen skulle senare tas av fullmäktige, varför länsstyrelsen fann att beslutet var "rent förberedande". RegR ansåg emellertid att kommunstyrelsen genom sin prioritering av ett av flera tänkbara alternativ hade "inriktat den fortsatta projekteringen" på just detta alternativ, varvid kommunala medel hade "bundits på visst sätt." Beslutet bedömdes alltså inte vara av "rent förberedande art."[262]

3.3.2.2 Besvärsrättens utformning och dess konsekvenser

Kommunalbesvär är, som ovan påtalats, främst en medborgartalan som syftar till en begränsad legalitetskontroll, och inte ett rättsmedel, genom vilket den enskilde kan få sin sak omprövad. Således är det endast kommunmedlem (se KomL 1:4) som äger anföra kommunalbesvär (KomL 10:1) och helt oberoende

[260] Betr olägenheterna härav se Lindquist s 33.
[261] SFS 1993:1468, se Bohlin s 225.
[262] Se Bohlin s 223 f och även Lindquist s 32 ff.

av om kommunmedlemmen rent faktiskt är personligt berörd av beslutet eller inte. Därmed är inte sagt, att en kommunmedlem inte kan vara omedelbart berörd av det klandrade beslutet, som t ex är fallet angående tilldelning av daghemsplats (*RÅ 1982 Ab 41* och *RÅ 1987 ref 15*), eller avstängning från sådan plats (*RÅ 1982 2:62* och *RÅ 1984 2:29*), eller omplacering (*RÅ 1982 Ab 64*). I sådana typiska partsärenden framstår kommunalbesvär, som ovan anförts, ofta som ett otympligt rättsmedel (se 3.3.1).

Den statliga kontroll som kommunalbesvär utgör förutsätter att någon *kommunmedlem* anför besvär. Besvärsrättens utformning har sin grund i uppfattningen om kommunen, sådan den kom till uttryck i motiven till 1953 års kommunallag, "som en juridisk person, vars beslut i princip angå alla dess medlemmar men ingen utomstående". En allmän besvärsrätt skulle enligt förarbetena innebära "ett visst inkräktande på kommunernas självbestämningsrätt, sådan denna kommer till uttryck i principen att endast kommunmedlem kan taga initiativ till utlösning av den legalitetskontroll som utövas av statliga myndigheter".[263] Systemet med en "fakultativ statsuppsikt" är, som Sjöberg framhåller, "icke en logisk följd av förvaltningens art och natur utan en reminiscens från äldre tiders på avtalsprincipen grundade rättsförhållanden."[264] Paralleller dras ibland med aktieägares rätt att anföra klander över beslut vid bolagsstämma.[265]

Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) ifrågasatte rimligheten i detta synsätt och menade, att det kan anses vara ett riksintresse att kommuner respekterar gränserna för den kommunala kompetensen. Det ansågs nödvändigt med ett "generellt verkande ekonomiskt sanktionssystem" över vilket "kommunmedlemmarna inte ensamma råder".[266] Frågan om att låta ideella föreningar vara kommunmedlemmar har också diskuteras.[267] Av intresse är även Lokaldemokratikommitténs (SOU 1992:72) föreslag att ändra reglerna i motsatt riktning. Fastighetsinnehav föreslogs inte längre utgöra grund för medlemskap (jfr KomL 1:4).[268] Bohlin och Vogel har ställt sig mycket kritiska till förslaget och menar, att kommittén "oblygt" ställt "sina tjänster till förfogande genom att gå en högljudd opinion till mötes."[269]

Kommunalbesvärsinsitutets konstruktion innebär att många olagliga beslut aldrig blir föremål för någon prövning. Lagstiftningen bygger, som Kaijser påtalar, på en "konvalescensprincip": "Klagar ingen blir även det i besluts-

[263] Se SOU 1952:14 s 334 och s 336.
[264] Se Sjöberg s 99.
[265] Se a a s 147 f samt även Paulsson m fl s 317 och Ragnemalm s 20 f.
[266] Se SOU 1989:64 s 125 och även s 124.
[267] Se SOU 1982:41 s 98 f, 1985:29 s 41 ff och Ds 1988:52 s 143.
[268] Se SOU 1992:72 s 18 f. Förslaget har inte resulterat i någon lagstiftning.
[269] Se Bohlin-Vogel, FT 1992 s 449.

ögonblicket olagliga lagligt."[270] Om ingen kommunmedlem anför besvär inom angiven tidsfrist (se KomL 10:6), kommer alltså beslutet att stå fast. Såtillvida är den statliga kontrollen beroende av om det i kommunen finns någon som är *tillräckligt intresserad* av ett kompetensöverskridande kommunalt beslut för att överklaga detsamma. Ett olagligt beslut om t ex ekonomiskt stöd till ett företag för att förhindra arbetslöshet kan tänkas vinna gillande hos kommunens medlemmar, varvid någon laglighetsprövning alltså inte kommer till stånd. Staten – som har ett intresse att lösa de sysselsättningspolitiska frågor på riksnivå – har därmed ingen möjlighet att få det kommunala beslutet prövat och undanröjt (jfr ovan 2.6.3).

Förutom engagemang krävs också kunskap hos den besvärsberättigade, vilket självklart kan vara en "hämmande" faktor vad avser besvärsfrekvensen. Säkert finns alltjämt visst fog för Halvar Sundbergs pessimistiska uppfattning beträffande kommunmedlemmarnas förmåga att utöva den viktiga kontrollfunktion som anförtrotts dem. Den kontroll som staten utövar genom kommunalbesvär torde alltså ha sina uppenbara begränsningar.[271] Som en motvikt kan dock pekas på Petrén, som är betydligt mer optimistisk än Sundberg. Petrén beskriver nämligen kommunalbesvärsinstitutet som en "vital företeelse", som med åren fått ökad betydelse och som är väsentligt för rättssäkerhetens upprätthållande inom den kommunala sektorn.[272] Särskilt betydelsefull synes prövningen vara ifråga om den kommunala kompetensen. Petrén påtalar, att det ofta föreligger ett motsatsförhållande mellan "expansiva kommunalpolitiker" och företrädare för kommunens skattebetalare. "Många kostsamma företag har stoppats i sin linda av vaksamma kommunmedlemmar", tillägger Petrén.[273] Exempel på sådana rättsfall har redovisats ovan, t ex *RÅ 1980 2:54*, där kommunen hade belutat att engagera sig i ett industrihotell med åtaganden som uppgick till drygt 7 miljoner kronor (se ovan 2.6.3). Det är emellertid inte alltid så enkelt att vinna rättelse, även om själva besvärsprövningen skulle vara framgångsrik (se nedan 4.3.2).

Någon grundläggande diskussion om "kommunalbesvärens funktion och alternativa former för legalitetskontroll" har, som Riberdahl anmärker, inte förts i samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag, och den juridiska debatten är dessvärre "sparsam". Riberdahl pekar på Sundberg, som omnämnts ovan, mot vilken han ställer Kaijser, som i sin "mer pragmatiska syn och tilltro till de

[270] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 226 och även Paulsson m fl s 330 f.

[271] Se H Sundberg, FT 1966 s 26 f f, jfr Strömberg, Underställning s 109. Betr Sundbergs kritik se även nedan 3.4.4.

[272] Se Petrén s 80.

[273] Se a a s 79.

förtroendevalda" bemöter Sundbergs kritik.[274] Sålunda påtalar Kaijser, att eftersom flertalet kommunalärenden är av opersonlig karaktär, måste den presumtivt klagande visserligen besitta något av en "upphöjd kverulantmoral", men en allmän besvärsrätt avvisas likväl av både processtekniska och processekonomiska skäl. En klar "intressentbestämning" är alltså att föredra enligt Kaijser.[275]

Att göra avsteg från "konvalescensprincipen" och en "klar intressentbestämning" skulle utgöra betydande förändringar i kommunalrättsinstitutet, vars konsekvenser är svåra att överblicka. Härtill kommer att statens kontrollfunktion är svag, för att inte säga obefintlig, om ett i vederbörlig ordning upphävt kommunalt beslut inte rättas enligt KomL 10:15, eller efter kort tid ersätts av ett likaledes olagligt beslut (se nedan 4.3.2). Mot vissa former av sådant domstolstrots har föreslagits regler om personligt vite (se nedan 6.3.2). Under alla omständigheter kan man, som ovan anförts (1.5.4), inte bortse från att kommunalbesvärsinstitutets utformning sannolikt har bidragit till de föreliggande problemen med domstols- och lagtrots. En mer genomgripande förändring av detta institut vore sannolikt önskvärt (se nedan 8.4).

3.3.3 Förvaltningsbesvär

En förutsättning för att förvaltningsbesvär skall anföras istället för kommunalbesvär är, som ovan framgått, att "särskilda föreskrifter" finns om hur en kommunal nämnds beslut skall överklagas. Eljest tillämpas föreskrifterna om kommunalbesvär (KomL 10:3). De viktigaste reglerna om förvaltningsbesvär finns i FL och FPL, vilka författningar emellertid är subsidiära i förhållande till avvikande regler i specialförfattningar (FL 3 §, FPL 2 §). FL innehåller allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter (FL 1 §) skall handlägga ärenden, däribland besvärsärenden, och om besvärsrätt, besvärstid och om hur besvär skall anföras. FPL, som är mer omfattande, innehåller motsvarande reglering för förvaltningsdomstolarnas vidkommande (FPL 1 §). I det följande kommer framställningen att begränsas till en jämförelse med vad som ovan har framförts beträffande kommunalbesvär.[276]

Förvaltningsbesvär är ett i flera avseenden mer omfattande rättsmedel än kommunalbesvär och såtillvida brukar det ibland uppfattas – företrädesvis av företrädare för kommunala intressen – som ett "intrång" i den kommunala självstyrelsen. Konflikten har, som ovan redovisats (se 1.6.1), särskilt

[274] Se Riberdahl, Tradition s 194.
[275] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 222 f.
[276] Betr förvaltningsbesvär i allmänhet se t ex Strömberg, Allm FörvR s 192-217.

tydliggjorts i mål enligt SoL 6 §, vilket föranledde regeringen att i direktiven till översynen av SoL uttala, att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär hade fått "mindre önskvärda konsekvenser". Någon förändring förordades emellertid inte, närmast med hänsyn till den enskildes intresse att få en materiell överprövning av biståndsbeslut i domstol.[277] Kommunala intressen ställs alltså mot enskilda intressen.

Frågan om besvär i sociala biståndsärenden har en ytterligare dimension, som inte synes ha blivit särskilt uppmärksammad. Det har tidigare varit ovisst i vad mån tvister om ekonomiska och sociala rättigheter skall innefattas i Europakonventionen artikel 6 om rätten till domstolsprövning, men senare års utveckling i Strasbourg har visat att så är fallet, åtminstone i vissa avseenden. Europadomstolen har successivt utvidgat området för vad som skall omfattas av kravet på domstolsprövning av tvister om "civila rättigheter och skyldigheter"; något som de båda fallen *Salesi vs Italien (5 RUDH 329, 26.2.1993)* och *Schuler-Zgraggen vs Schweiz (16 EHRR 405, 24.6.1993)* får anses ge belägg för.[278] I kravet på en fullständig domstolsprövning är det tveksamt om en prövning enligt den svenska ordningen för kommunalbesvär är tillräcklig; en fråga som uppmärksammades i samband med tillkomsten av RättsprL.[279] Detta frågetecken omfattar självfallet inte endast sociala biståndsärenden, utan träffar alla eventuella tvister om "civila rättigheter och skyldigheter", beträffande vilka svensk rätt anvisar prövning genom kommunalbesvär.

Instansordningen är komplicerad och splittrad, vilket åskådliggörs särskilt markant vid en jämförelse med kommunalbesvärsreglerna. Skulle en besvärsmyndighet ej utpekas i någon specialförfattning, får i enlighet med förvaltningsrättslig tradition antas, att besvären kan prövas av närmast högre myndighet och med regeringen som sista instans.[280] Fri- och rättighetskommittén har emellertid föreslagit, som ovan redovisats (se 3.2), att den uråldriga huvudregeln skall kastas om. Enligt förslaget skall FL kompletteras med en föreskrift om att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. FL är emellertid subsidiär till sin karaktär (FL 3 §), vilket medför att avvikande regler om instansordning i lag eller förordning har företräde. Härigenom möjliggörs alltså rationella överväganden beträffande frågan om vilka ärenden som alltjämt motiverar, att regeringen – eller någon förvaltningsmyndighet – skall fungera som besvärsinstans.[281]

[277] Se SOU 1993:30 s 53 och s 164.

[278] Se Scheinin, NAT 1994 s 181 och s 186 f. Se även *NJA 1994 s 657*, som avsåg bidragsbeslut, dock inte enligt SoL, men där en redogörelse lämnades för denna praxis, ovan 3.2.2.1 och även 3.2.3.2.

[279] Se Warnling-Nerep, FT 1991 s 146 ff och s 154.

[280] Jfr Ragnemalm s 103 ff och s 108. Se även SOU 1994:117 s 18 f och s 154 f.

[281] Se SOU 1994:117 s 154-175.

Besvärsskrift skall enligt huvudregeln inlämnas till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag när klaganden fick del av beslutet (FL 23 §, FPL 7 §). Om samtliga sakprövningsförutsättningar är uppfyllda och besvären sålunda skall prövas i sak, bestäms ramen för prövningen i första hand genom det överklagade beslutet. Besvärsprövningen får inte omfatta sådana frågor som inte har varit föremål för prövning i första instans. I övrigt uppställs vid förvaltningsbesvär som regel inte något förbud att åberopa sådana besvärsfakta som inte åberopats i första instans, eller krav på att de felaktigheter som anges skall vara av visst slag.

Besvärsmyndighetens prövningsrätt är till skillnad från den vid kommunalbesvär inte begränsad till någon laglighetsprövning, utan är i princip lika omfattande som beslutsmyndighetens prövning, d v s om den senare ägde företa en lämplighetsprövning tillkommer motsvarande befogenhet besvärsmyndigheten. Det blir således fråga om en *allsidig prövning* av det klandrade beslutets riktighet. Vid bifall till besvären är besvärsmyndigheternas befogenheter vidsträckta. På samma sätt som vid kommunalbesvär kan beslutet upphävas, eventuellt i kombination med återförvisning, men därutöver kan besvärsmyndigheten också justera beslutet eller ersätta det med ett helt nytt beslut.[282]

Besvärsberättigad är enligt huvudprincipen den som beslutet angår, om det har gått honom emot (FL 22 §, FPL 33 §). Principen må framstå som enkel, men har i realiteten visat sig vara ganska svår att tillämpa och har i stor utsträckning fått kompletteras genom rättspraxis. *Besvärsrätt* tillkommer i första hand den som intagit partsställning hos beslutsmyndigheten, men även andra som angås av beslutet kan anses berättigade att anföra besvär.[283] Ett klassiskt exempel härvidlag är grannars möjlighet att anföra besvär i mål om bygglov (se t ex *RÅ 1976 ref 112* och *RÅ 1989 ref 104*), medan kommunmedlem, som ju alltid har rätt att anföra kommunalbesvär (se ovan 3.3.2.2), eller den som är allmänt intresserad av att värna om hembygden, däremot inte tillerkänns motsvarande rätt (se *RÅ 1979 2:53* respektive *RÅ 1993 ref 14).*

Syftet med förvaltningsbesvär är att bereda den som är berörd av beslutet en möjlighet att få beslutet ändrat. Härav följer att endast sådana beslut som har en "påvisbar effekt" brukar tillerkännas *överklagbarhet.* Allmänna bestämmelser om överklagbarhet saknas i FL och FPL, utan frågan om beslutens överklagbarhet regleras genom specialförfattningar eller i författningar för en viss myndighets verksamhet. Dessa regler måste emellertid i stor utsträckning kompletteras genom praxis. En vedertagen princip är att förvaltningsmyndighets

[282] Se Ragnemalm s 123 ff och s 127 f samt även Strömberg, Allm FörvR s 214 f.
[283] Se Strömberg, Allm FörvR s 197 ff.

beslut, med hänsyn till de principer som fastslagits genom praxis, är överklagbara oberoende av om uttryckligt författningsstöd finns.[284]

Slutligen kan tilläggas, att kommunala beslut som fattas med stöd av någon specialförfattning inte kan verkställas omedelbart, utan tidpunkten för laga kraft måste normalt inväntas (se nedan 4.2).

3.3.4 Konklusioner och synpunkter

Den statliga kontroll över kommunerna som utövas genom besvärsprövningen får sammantaget betecknas som en långtgående och omfattande kontroll. Reflektionen gör sig gällande med särskild styrka vad avser kommunalbesvärsprövning av fullmäktiges beslut; ett organ som eljest i hög grad är "fredat" från olika former av statlig kontroll (jfr ovan 1.7.2). Kommunalbesvärsinstitutet får emellertid anses vara behäftat med många brister, särskilt vad avser formerna för anförande av besvär och själva besvärsrätten (se ovan 3.3.2.2). Såtillvida utgör förvaltningsbesvär ett mer effektivt rättsmedel (se 3.3.3).

Vad avser möjligheten att mer effektivt komma till rätta med domstols- och lagtrots utgör besvärsprövningen knappast – varken i nuvarande eller reviderad form – någon egentlig lösning på de befintliga problemen. Situationen torde kunna beskrivas sålunda, att kommunerna i ökad omfattning inte rättar sig efter domstolarnas avgöranden. Verkställigheten av förvaltningsdomstolarnas domar i mål angående förvaltningsbesvär förhalas, prejudicerande avgöranden får inte avsedd effekt varvid överklagandefrekvensen ökar och beslut som har upphävts i samband med kommunalbesvär rättas inte (se nedan 4.3.2). I så måtto är det av underordnad betydelse om ett kommunalt beslut blir föremål för prövning genom kommunalbesvär eller genom förvaltningsbesvär; vilket inte utesluter att detta val eljest kan vara av stor betydelse (se nedan 8.4.2).

3.4 Övriga metoder för kontroll

Ovan har påpekats, att den statliga kontrollen över kommunerna kan utövas i mångahanda former och att kontrollen uppfattas på ett högst varierande sätt i olika sammanhang (se 3.1). I det följande skall andra medel för kontroll än den ovan presenterade domstolsprövningen bli föremål för granskning. Till de traditionella formerna för kontroll brukar hänföras underställning, tillsyn samt även villkor i samband med statsbidrag. Sådan kontroll som innebär att någon över-

[284] Se Ragnemalm 107 ff och Strömberg, Allm FörvR s 192 ff.

ordnad myndighet på central och/eller regional nivå skall tillse att kommunen fullgör de skyldigheter som åvilar dem enligt olika specialförfattningar brukar betecknas "effektivitetskontroll".[285]

Kommunerna var tidigare underkastade en ganska omfattande statlig tillsyn och kontroll, men under senare år har man medvetet strävat efter ökad kommunal frihet och förstärkt lokal demokrati. Staten anses emellertid allmänt bära det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och därmed kan den statliga kontrollen över kommunerna, som ska fullgöra många viktiga offentliga förvaltningsuppgifter, inte undvaras. Sålunda skulle t ex intentionerna bakom 1995 års reform avseende barnomsorgen, vilken syftar till att garantera alla som så önskar en plats i den kommunala barnomsorgen,[286] kunna omintetgöras, om staten skulle sakna möjlighet att kontrollera huruvida de lagstadgade skyldigheterna fullgörs. Som ovan framgått, grundas emellertid flertalet kommunala åligganden på föreställningar om att kommunen *självmant* skall uppfylla de olika föreskrifterna (se ovan 1.1), varför kontrollfunktionen är tämligen uttunnad.

Utvecklingen har inneburit, att de traditionella kontrollformerna i hög grad har luckrats upp, vilket försvårar försöken till en strukturerad framställning. Underställningsinstitutet har i princip utmönstrats ur rättssystement – främst med hänsyn till den kommunala självstyrelsen – men har ersatts av nya former för kontroll och styrning, vilka i vissa avseenden kan sägas vara minst lika ingripande i den kommunala självstyrelsen som det förkastade underställningsinstitutet. Jag har trots allt valt att ansluta mig till den traditionella uppdelningen av kontrollen och presenterar de mer eller mindre nya kontrollformerna tillsammans med de traditionella. Som nedan kommer att visas, är det svårt att dra några exakta gränser, men enligt min bedömning är en sådan åtgärd dessbättre inte erforderlig.

Den statliga kontrollen består ofta i en *allmän tillsyn*, som ibland kan vara förenad med en befogenhet att meddela anvisningar och råd, som t ex Socialstyrelsens uppgift enligt SoL 67 § (se nedan 3.4.1). Det förekommer också, om än undantagsvis, att en statlig myndighet kan *ändra eller upphäva kommunala beslut*, som t ex enligt PBL 12:1,3 (detaljplaner eller områdesbestämmelser), eller enligt RTL 24 § (plan för räddningstjänsten). Underställning förekommer inte längre i dess tidigare form, men lokala ordningsstadgor och hamnordningar måste *anmälas* till länsstyrelsen, som kan upphäva föreskrifterna under vissa angivna förutsättningar (OL 13 §). Ibland har något annat organ givits möjlighet att besluta i kommunens ställe, som t ex enligt PBL 12:1 och SkolL 15:15 (se

[285] Se Strömberg s 82 och även Bohlin s 130.
[286] Se prop 1993/94:11. Se nedan 3.4.1.3.

nedan 3.4.3). Ett författningsreglerat åliggande för kommunen kan också – fast även det rent undantagsvis – vara förenat med en *vitessanktion* (se nedan 5.1.2.1).[287]

Marcusson pekar på sambandet mellan behovet av kontrollmöjligheter och de kommunala åliggandenas rättsliga reglering. Är ett visst åliggande så specifikt och detaljerat att det kan betecknas som en "reell förpliktelse" för kommunen, förutsätts medel för att "utkräva eller kontrollera prestationer", antingen för enskilda eller för staten. Är detaljregleringen mindre specifik, kan verksamheten i stor utsträckning bedrivas "enligt kommunens egna önskemål", även om uppgiften skulle karakteriseras som "specialreglerad".[288] Lagstiftningen synes emellertid inte i någon högre grad präglas av rationella överväganden i förevarande avseende, utan regleringar tillkommer *ad hoc* och utan att de reella problemställningarna sätts in i något större rättsteoretiskt sammanhang. Sådant som utgör "reella förpliktelser" torde som regel omfattas av olika former av "kontroll", under det att förpliktelser av annat slag mer sällan är förbundna med medel som möjliggör att de verkligen kan "utkrävas". Det vore emellertid önskvärt att dels klargöra vilken typ av lagstiftning som egentligen eftersträvas (se ovan 1.1), dels precisera vilka typer av kontroll som anses erforderliga (se nedan 8.3.1 och 8.4.1).

3.4.1 Tillsyn och åtgärder i samband därmed

Begreppet tillsyn är flitigt förekommande i olika specialförfattningar, men någon närmare beskrivning av begreppets innebörd tycks inte förekomma. Herlitz uppmärksammade redan på slutet av 1940-talet att varken terminologi eller innehåll var enhetliga. De "särskilda anordningar" genom vilka ett visst organ skall få kännedom om ett annat organs verksamhet benämns i allmänhet "tillsyn", påtalar Herlitz, men ofta talas istället om "'kontroll', 'övervakning', 'uppsikt', 'överinseende', 'inseende'".[289] Det finns dessvärre, som nedan kommer att visas, en tendens till att begreppet håller på att "tunnas ut" och helt mista sin stringens. Denna utveckling får, som ovan anförts, statsmakterna i hög grad anses ha bidragit till genom att i statliga betänkanden och propositioner låta i det närmaste "*allt*" utgöra en del av den statliga "kontrollen" (se ovan 3.1).

När en kommun åläggs en författningsreglerad förvaltningsuppgift, är det vanligt att verksamheten samtidigt ställs under "tillsyn" av någon statlig

[287] Se Bohlin s 130 ff och Strömberg s 81 ff.
[288] Se Marcusson s 63 f.
[289] Se Herlitz s 151.

myndighet. Vilka olika "åligganden" som kan förekomma och hur dessa är reglerade har berörts ovan (se 2.3). Tillsynen kan vara utformad på många olika sätt och kan innebära mycket olikartade befogenheter för tillsynsmyndigheten. Tillsynen i dess olika former kan, till skillnad från den kontroll som utövas genom kommunalbesvär och underställning, medge, som Strömberg anför, "positiva statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen".[290] Det är emellertid ovanligt att tillsynen omfattar några sådana rella befogenheter att ingripa (se nedan 3.4.3).

Det är ingen enkel uppgift att skapa sig en samlad bild av de olika tillsynsuppgifter som förekommer i den brokiga samling av författningar som utgör den speciella förvaltningsrätten. En god översikt erhålls genom den kartläggning som RRV utförde i samråd med Stat-kommunberedningen under mitten av 1980-talet av hur den statliga tillsynen över den kommunala verksamheten var utformad.[291] Kartläggningen får alltjämt anses ha ett stort värde, även om viss tid förflutit sedan studien presenterades.[292] Marcussons senare arbete är också ägnat att ge en god överblick av tillsynsfunktionen, fast inriktad på de olika verksamhetsområden som Marcusson valt att beskriva.[293] Strömberg ger självfallet också en sådan överblick i sin framställning om den speciella förvaltningsrätten; låt vara att det är lätt att tappa bort den specifika frågeställningen i denna kompakta framställning över den speciella förvaltningsrättens olika grenar.[294]

Decentraliseringsutredningen (SOU 1978:52) uttalade en målsättning, att förändra den statliga tillsynen från i huvudsak en efterhandskontroll till mer "utvecklande" insatser, utan så mycket kontroll och detaljanvisningar.[295] Utvecklingen under de senaste decennierna har sannolikt, som Bladh anför, i hög grad präglats av dessa principer.[296] RRV:s kartläggning av tillsynen utvisade en skiljelinje ifråga om motiven bakom tillsynen mellan områden som var inriktade på "*serviceproduktion*", som t ex socialtjänst och skola, och områden där olika *säkerhetsfrågor* dominerade, som t ex arbetsmiljö, miljöskydd och patientsäkerhet. Inom det förra området syftar tillsynen till att uppfylla övergripande mål och ge en likformad service. Behovet av tillsyn kunde i och för sig diskuteras, men tillsynen bedömdes ändå vara så betydelsefull att kommunerna fick acceptera ett visst statligt inflytande. Inom det senare

[290] Se Strömberg s 82 och även Bohlin s 130 ff. Betr tillsyn i allmänhet se även SOU 1980:10 s 47 ff, DsKn 1977:8 och Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna.

[291] Se DsC 1986:5 s 11 ff.

[292] Jfr Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna, s 61 f.

[293] Se Marcusson s 62 f, och även bl a s 71 f, 76 f, s 81 f, s 97, s 104 f.

[294] Se Strömberg, Spec FörvR.

[295] Se SOU 1978:52 s 65 och även t ex s 71 ff.

[296] Se Bladh s 89 och även Wennergren, FT 1994 s 138.

området bedömdes tillsynen som nödvändig för att skydda den enskilde och var såtillvida överhuvud inte satt ifråga.[297] Förekomsten av en "utvecklingsinriktad tillsyn" noterades, särskilt inom den s k serviceproducerande sektorn, där den mer traditionella tillsynen medvetet hade tonats ned. Inom områden där den statliga tillsynen motiveras av säkerhetskrav var däremot efterhandskontrollen dominerande och den senaste utvecklingen hade inneburit, att sådana kontrollinsatser hade intensifierats inom vissa områden.[298]

Till belysning härav kan pekas på en inom den s k serviceproducerande sektorn relativt nytillkommen författning, nämligen LSS. Socialstyrelsen skall "följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling" (LSS 25 §). Länsstyrelsen utövar motsvarande tillsyn – inom respektive län – och äger för detta ändamål inspektera verksamheten (LSS 26 §). Tillsynen kom att breddas i förhållande till Handikapputredningens (SOU 1991:46) förslag, enligt vilket länsstyrelsens tillsynsuppgift skulle begränsas till att avse tillsyn av sådan verksamhet som bedrivs i enskild regi. Avsikten var bl a att markera att kommuner och landsting bar det *fulla ansvaret*, d v s både finansiellt och organisatoriskt, för de i lagen föreskrivna insatserna. Flera remissinstanser ställde sig kritiska till förslaget och departementschefen pekade på den omständigheten, att av förra årets budgetproposition framgick "att ett av de områden som bör ges ökad tyngd inom länsstyrelserna är den sociala tillsynen."[299]

I en rapport från en arbetsgrupp inom socialdepartementet angående statens roll inom området för vård och omsorg (Ds 1994:40) fästes avseende vid tillsynens fortsatta betydelse. Mot bakgrund av dagens utvecklingstendenser, med bl a allt snävare ekonomiska ramar, ökade produktivitetskrav och därmed sammanhängande enskild drift, bedömde arbetsgruppen, att betydelsen av tillsynen "blir allt mer accentuerad." Utvecklingen sågs som i princip önskvärd, men samtidigt kvarstod kravet på att det offentliga "skall kunna garantera att vården och omsorgen som finansieras med allmänna medel håller god kvalitet." Detta ställer enligt arbetsgruppen "krav på väl utvecklade instrument."[300]

Som ett ytterligare exempel på den ovan beskrivna trenden anför Wennergren tillsynsreglerna i PBL.[301] Departementschefen angav att målet för statens "tillsyn och uppsikt" inte främst var att bevaka att enskilda beslut "råkar falla

[297] Se DsC 1985:6 s 90. Se även t ex prop 1981/82:97 s 90 f (avseende hälso- och sjukvård), prop 1980/81:107 s 11 f och 56 f (avseende skolan) samt prop 1976/77:149 s 358 f (avseende arbetsmiljö).

[298] Se DsC 1985:6 s 91 och även s 95 f. Se även Wennergren, FT 1994 s 137 f och Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna s 18 f.

[299] Se prop 1992/93 :159 s 105 ff och även SOU 1991:46 s 455 f.

[300] Se Ds 1994:40 s 67.

[301] Se Wennergren, FT 1994 s 138.

ur ramen för vad som kan bedömas vara lagens andemening." För sådana fall hänvisades till den efterhandskontroll som bl a besvärsreglerna i PBL 13 kap utgör. Givetvis kunde det ibland vara befogat, tillade departementschefen, att "länsstyrelsen utövar sin tillsyn över byggnadsnämnderna på motsvarande sätt som idag", d v s genom ett ingripande i efterhand med en begäran om förklaring av vad som förevarit, men tillsynen uppgavs dock "i första hand ha en mer framåtsyftande inriktning." De statliga organen borde verka för att "tendenser till avarter" i rättstillämpningen skall motverkas i ett långsiktigt perspektiv, vilket ansågs förutsätta "ett effektivt system för information."[302]

Wennergren poängterar "informationsfaktorn" som varande av "vital betydelse" vilket syfte tillsynen än har, och pekar på ADB-tekniken som en möjlig källa till effektiv och fortlöpande uppföljning av olika verksamheter.[303] Tillsyn i dess olika former – såväl sådan tillsyn som i huvudsak är inriktad på en efterhandskontroll som mer "framåtsyftande" tillsyn – torde otvivelaktigt kunna utgöra ett mycket effektivt kontrollmedel över den kommunala förvaltningen, särskilt om tillsynsmyndigheten också ges befogenheter att t ex genom vite tvinga kommunen att fullgöra sina skyldigheter (se nedan 5.1.2.1). Tillsyn som kontrollmedel förefaller emellertid, i likhet med underställningsinstitutet, att vara sällan förordat i lagstiftningssammanhang. Sålunda kan hänvisas till Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), som, å ena sidan, slog fast, att en utvidgning av statens tillsynsfunktion säkert skulle "främja legaliteten i förvaltningen", men som, å andra sidan, avvisade utökad tillsyn. En sådan lösning skulle nämligen innebära en återgång till ett tidigare system, som hade övergivits till förmån för den kommunala självstyrelsen och allmänna strävanden att minska byråkratin.[304] Det är dock möjligt att aversionen mot tillsyn främst avser s k traditionell tillsyn. Det återstår att se om det ovan anförda exemplet avseende tillsynen enligt LSS utgör ett "trendbrott" eller förblir ett undantagsfall.

Ifråga om tillsyn bör även beaktas den särskilda tillsyn som utövas av RRV och riksdagens revisorer (RF 12:7). En förutsättning härför är att kommunen erhållit medel till viss angiven verksamhet, varvid de angivna organen skall tillse att medlen används effektivt och i enlighet med gällande föreskrifter. Denna granskningskompetens har minskat genom reformen avseende statsbidrag (se nedan 3.4.2), men tillsynen har aldrig

[302] Se prop 1985/86:1 s 467.
[303] Se Wennergren, FT 1994 s 139.
[304] Se SOU 1989:64 s 107 och jfr t ex SOU 1991:46 s 453 f.

varit särskilt utnyttjad vad avser kommunerna. Hänsynen till den kommunala självstyrelsen har ansetts motivera försiktighet vid granskningen.[305]

Den kommunala revisionen, som kan omfatta samma område som den statliga men som har andra utgångspunkter, kan, påtalade Lokaldemokratikommittén, ses som "en del av det statliga kontrollsystemet", eftersom den är obligatorisk enligt KomL och däri anges gränserna för revisionen och dess inriktning.[306] Självklart kan diskuteras vad som avses med "statlig" respektive "kommunal" kontroll, men det torde vara naturligt att i första hand uppfatta denna revision som ett inomkommunalt kontrollmedel (se ovan 2.9). Revisorerna utses av kommunfullmäktige (KomL 9:1) och de är i första hand fullmäktiges uppdragstagare, eller som Paulsson-Riberdahl-Westerling anför, "fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamheten"[307]. Lokaldemokratikommittén hade emellertid speciella skäl att infoga den kommunala revisionen i den traditionella statliga kontrollen (se nedan 6.2.1). Det kan tilläggas, att i de övriga nordiska länderna – förutom Finland – är den kommunala revisionen mer integrerad i den statliga kontrollen.[308]

Tillsyn kan utövas av *centrala* statliga myndigheter, vars tillsyn över den kommunala verksamheten främst består i att meddela råd och anvisningar. De kontrollerar fortlöpande hur en viss verksamhet ombesörjs i de olika kommunerna och skaffar därmed underlag för sitt fortsatta agerande. Undantagsvis kan tillsynen innefatta befogenhet att inspektera en kommunal verksamhet, som t ex Socialstyrelsens befogenheter enligt SmittskL 68 §.[309] Det finns skäl att i sammanhanget erinra om den självständighet som enligt RF 11:7 tillkommer såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter. Kontrollen måste alltså inriktas på generella åtgärder och kan normalt inte ta sikte på ett enskilt ärende.[310] Det kan noteras, att Lokaldemokratikommittén inte fann det önskvärt att utöka den kontroll som redan ankommer på centrala statliga förvaltningsmyndigheter.[311] Motsvarande bedömning gjordes i Ds 1995:27 och som en målsättning uttalades, att ökad statlig kontroll och tillsyn borde undvikas. Istället skulle kommunerna själva *i första hand* vidta åtgärder mot sitt eget domstols- och lagtrots.[312]

Belysande för denna form av central kontroll är den tillsyn som Socialstyrelsen utövar enligt SoL 67 §. Staten drar upp ramarna för kommunens verksamhet inom socialtjänstens område, men inom dessa ramar har kommunen ett själv-

[305] Se Paulsson m fl s 306 f, Wennergren, FT 1994 s 150 f och SOU 1993:109 s 68. Se även prop 1994/95:150 Bil 7 s 74 ff om att uppgifter kan komma att inhämtas från kommunerna i samband med statlig revision.

[306] Se SOU 1993:109 s 70.

[307] Se Paulsson m fl s 296, jmf s 304 f.

[308] Se SOU 1993:109 s 70, Riberdahl, FT 1981 s 207 och även Christensen, NAT 1980 s 80 ff.

[309] En generell inspektionsrätt tillkommer däremot JO (JO-instr 5 §). Betr JO se nedan 3.4.4.

[310] Jfr Petrén-Ragnemalm s 282 ff och även Wennergren, FT 1994 s 135 f.

[311] Se SOU 1993:109 s 67 f.

[312] Se Ds 1995:27 s 37.

ständigt politiskt och ekonomiskt ansvar. I egenskap av central statlig myndighet skall Socialstyrelsen företräda riksintressena i det att tillsyn utövas över socialtjänsten i riket. Statens mål skall tolkas och vidareutvecklas, och till ledning för tillämpningen av SoL äger Socialstyrelsen utfärda allmänna råd.[313] Tillsynen omfattar däremot inte några särskilda befogenheter att tillgripa sanktioner mot de sålunda granskade kommunerna, utan det är den enskilde som i samband med besvär eller annan prövning får försöka utkräva sina "rättigheter" enligt SoL och övriga författningar inom socialrättens område (se ovan 1.6.2 -1.6.3). Socialstyrelsens "råd" är dock inte några bindande "föreskrifter", utan de utgör – som orden ger vid handen – enbart vägledande anvisningar eller uttalanden. Att sådana "råd" i realiteten kan komma att få en betydelse som motsvarar just bindande föreskrifter har berörts ovan (se 1.6.2.1).

Andra exempel på central kontroll är de uppgifter som åvilar Skolverket (SkolL kap 15), Livsmedelsverket (LivsmL 24 §), Boverket (PBL 1:8), Naturvårdsverket och även Socialstyrelsen enligt andra författningar än SoL (HskL 15-17 §§ och RenhL 21 §). Under senare år har tillkommit särskilda ombudsmän med uppgift att bevaka ett speciellt område. Exempel på sådana organ är jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen och handikappombudsmannen; den sistnämnda ombudsmannen tillkom så sent som i samband med 1994 års reform avseende funktionshindrade personer (LSS). Svenska Kommunförbundet har pekat på en fara i utvecklingen av "ombudsmannasystem". Klagomål och önskemål om kommunal service bör enligt Svenska Kommunförbundet "i ett kommunaldemokratiskt system riktas till de förtroendevalda i den berörda kommunen."[314] Ombudsmännens befogenheter varierar men för den enskilde kan skillnaderna vara svårförståeliga, varvid ombudsmannasystemen allmänt sett, som Svenska Kommunförbundet befarar, kan komma att drabbas av misstro. Är ombudsmännens befogenheter långtgående – innefattande t ex möjlighet att besluta om vitesföreläggande – kan istället ett behov av rättsskydd föreligga från "kommunal horisont"; något som hitintills inte synes ha uppmärksammats i någon högre grad.[315]

Härutöver kan erinras om sådan tillsyn som Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen utövar (ArbmL 7:1). I dessa fall är det inte fråga om någon kontroll av specialreglerade åligganden för kommunen, utan kommunen står under tillsyn i egenskap av "arbetsgivare", d v s på motsvarande sätt som andra

[313] Se Norström-Thunved s 162 f.

[314] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna s 31.

[315] Se a a s 31 f. Se dock ovan 2.7.3 om den Europeiska konventionen till skydd för en kommunal självstyrelse.

juridiska personer.[316] Likväl finns, som kommer att utvecklas närmare nedan (se 5.1.1.3), skäl att erinra även om denna kontrollfunktion, som kan komma att styra det kommunala beslutsfattandet i icke oväsentlig mån och som till följd av rättsutvecklingen kan komma att öka i omfattning.

Det bör påpekas, att vid sidan om den centrala tillsynen ankommer det ofta på kommunen själv att utöva tillsynsuppgifter inom de olika specialreglerade områdena (se ovan 2.3.1). Ett exempel utgör HskL, enligt vilken kommunen har ansvar för "hälsoskyddet" inom kommunen (2 §). En särskilt tillsatt nämnd skall utöva "den omedelbara tillsynen" inom kommunen och kan därvid bl a meddela förelägganden och förbud (HskL 15, 18 §§). Samtidigt skall Socialstyrelsen utöva den "centrala tillsynen" (HskL 15 §) inom de områden som preciseras i 17 § hälsoskyddsförordningen (1983:616). Intressekollisioner kan självklart tänkas uppkomma mellan de olika tillsynsorganen. Som ett exempel härpå kan nämnas *RÅ 1980 2:62,* där en hälsovårdsnämnd hade förbjudit fluoranvändning i skoltandvården. RegR fastslog, att det låg utanför hälsovårdsnämndens tillsynsområde att besluta på angivet sätt och att nämnden istället borde ha gjort en framställning i ämnet hos Socialstyrelsen.

Förutom central tillsyn förekommer *regional* tillsyn, som utövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har övergripande uppgifter, t ex att "främja länets utveckling och befolkningens bästa" samt att "verka för att de fastställda nationella målen" (se ovan 1.1) får genomslag i länet (LStInstr 1 § och 2-3 §§). Häri innefattas ett ansvar för den närmare tillsynen över den specialreglerade kommunala verksamheten. Wennergren gör den intressanta reflektionen beträffande instruktionen för länsstyrelsen, att den har kommit att präglas av det "förvaltningsrättsliga nytänkande" avseende tillsyn som ovan redovisats. Tidigare förekom ett stadgande om "övervakning" av bl a kommunala myndigheters författningstillämpning, men det har strukits utan särskild kommentar.[317]

I propositionen framhölls emellertid, som Wennergren påtalar, att länsstyrelsen skall svara för tillsyn och rättstillämpning utifrån ett enhetligt regionalt perspektiv, samtidigt som länsstyrelsen skall utgöra ett effektivt organ för "uppföljning, utvärdering och tillsyn".[318] I anledning härav formulerar Wennergren frågan varför den "klassiska föreskriften om övervakning" inte medtagits, när det uppenbarligen är avsett att länsstyrelsen även i fortsättningen skall "svara för tillsyn i dubbel bemärkelse", d v s såväl traditionell efterhandskontroll som "framåtsyftande styrning." Förklaringen är tydligen att den traditionella tillsynen framgår av specialförfattningarna och att någon dubbel reglering inte erfordras. Wennergren konkluderar, att den "moderna

[316] Se SOU 1993:81 s 140 och s 192 f.
[317] Se Wennergren, FT 1994 s 142 f och jfr 1988/89:154.
[318] Se prop 1988/89:154 s 14 och s 35.

formen av tillsyn", d v s uppföljning och utvärdering, kom med i instruktionen (LStInstr 2 §), vilket enligt Wennergren ter sig "tämligen inkonsekvent" och som en "halvkväden visa."[319] Vad som sannolikt har bidragit till denna inkonsekvens är lagstiftarens allmänt negativa attityd till traditionell tillsyn.

Beträffande länsstyrelsens funktion avseende den specialreglerade verksamheten kan hänvisas till SoL 68 §, vari föreskrivs, att länsstyrelsen bl a skall "följa socialnämndernas tillämpning" av SoL samt "biträda socialnämnderna med råd". Länsstyrelsen har tillika en befogenhet att inspektera verksamheten i sådana hem för vård och boende som kommunen bär ansvaret för (SoL 68 § 2 st).[320] Andra exempel på länsstyrelsens tillsynsuppgifter finns i PBL 1:8, lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m m 6:1, LivsmL 24 § och i RenhL 21 §. Det kan noteras, att i 1993/94 års budgetproposition betonades vikten av att länsstyrelserna under de kommande två åren skulle utveckla formerna för uppföljning och utveckling av "den nationella politikens genomslag." Uppgiften bedömdes som väsentlig med hänsyn till den ökande decentraliseringen (se även ovan 1.1.1).[321] Även Socialtjänstkommittén framhöll betydelsen av länsstyrelsens "intensifierade och fördjupade" tillsyn.[322]

Inte heller länsstyrelsen har normalt några befogenheter att ingripa med sanktioner mot en kommun som anses brista i sina åligganden; ett förhållande som uppmärksammades av Socialtjänstkommittén, som hyste berättigade farhågor beträffande substansen i den "fördjupade" tillsynen. Lokaldemokratikommitténs förslag om att länsstyrelsens tillsyn skulle omfatta verkställighet av domstolsbeslut "inom socialtjänsten och omsorgsverksamheten" får onekligen uppfattas som ett steg i riktningen mot en kontroll av ett mer konkret innehåll. Enligt förslaget skulle länsstyrelsen ges befogenhet att vid vite förelägga kommunen att inom viss tid verkställa ett domstolsbeslut.[323] Lokaldemokratikommitén, som inte ville acceptera någon generell utökning av tillsynen, kunde alltså "inom ramen för en mera preciserad och begränsad tillsyn" acceptera att länsstyrelsens befogenheter skulle utökas.[324] I beaktande av det faktum, att förslagsställaren själv ogillade förslaget, är det föga förvånande att det hittills inte kommit att realiseras (se nedan 6.2.2.2).

En fördel med länsstyrelsens tillsyn är onekligen att den är lokaliserad närmare kommunerna än motsvarande tillsyn på central nivå. Härigenom kan

[319] Se Wennegren, FT 1994 s 143.
[320] Se Norström-Thunved s 163 f och även SOU 1994:139 s 561 ff.
[321] Se prop 1993/94:100 Bil 14 s 7.
[322] Se SOU 1994:139 t ex s 249 ff, 561 f och s 653.
[323] Se SOU 1993:109 139 ff. Se vidare nedan 6.2.2.
[324] Se a a s 69 f.

i vissa sammnhang – som t ex avseende tillsynen inom området för vård och omsorg – åstadkommas en samordning, som kan tänkas främja den regionala utvecklingen. Den ovan omnämnda arbetsgruppen inom socialdepartement framhöll, att socialtjänsten sannolikt skulle vinna på att samordnas med områden som "hälso- och sjukvård, skola och arbetsmarknad", men detta utgör områden som i princip inte omfattas av länsstyrelsens tillsyn.[325] Erinras kan om de ovan redovisade problemen med ansvarsfördelningen mellan landsting och kommun vad avser, å ena sidan, hälso- och sjukvård, och, å andra sidan, socialtjänst (se ovan 1.6.4). Arbetsgruppens slutsats blev att tillsynen sannolikt får de bästa förutsättningarna att "utvecklas effektivt inom ramen för en sammanhållen organisation", vilken ansågs böra utövas av Socialstyrelsen såväl centralt som regionalt.[326]

Vad som också kan tala för central tillsyn framför regional sådan är den mera auktoritativa ställning som tillkommer t ex Socialstyrelsen i jämförelse med en länsstyrelse. Det är värt att notera, att i den s k Drevdagen-konflikten ingrep inte dåvarande länsskolnämnden och nyttjade sina tämligen omfattande befogenheter, bl a att besluta om att inrätta en ny skolenhet. Inför JO uppgav länsskolnämnden, att man inte hade velat besluta "mot kommunens vilja" (*JO 1989/90 s 297*). Det måste emellertid, som JO påtalade, ligga i sakens natur att ett ingripande från tillsynsorganets sida sker just mot "kommunens vilja". I annat fall synes något ingripande knappast vara erforderligt (se nedan 3.4.1.2).

Utvecklingen under de senaste decennierna utgör *möjligen* en vinst vad avser kommunal självstyrelse och lokal demokrati. Motstridiga trender får emellertid antas ha bidragit till att ny lagstiftning tillkommit utan att behov av samordning och enhetlighet har beaktats, och det är tveksamt om kommunerna – d v s de som skulle vinna genom utvecklingen – i realiteten har försatts i en mer gynnsam position än tidigare. Det är intressant att notera att Svenska Kommunförbundet i sin studie av den statliga tillsynen år 1994 finner anledning att uttala följande:[327]

> "För kommunerna med sitt breda ansvar inom flertalet samhällsområden är det nödvändigt att den statliga tillsyn som riktar sig mot deras verksamhet blir *enhetligare och tydligare*. Både från effektivitets- och självstyrelsesynpunkt är detta ett *berättigat krav*" (förf:s kurs).

[325] Se Ds 1994:40 s 68 f.

[326] Se a a s 69. Jfr med Lokaldemokratikommittén, som intog en motsatt ståndpunkt, SOU 1993:109 s 67 f.

[327] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna, s 62.

Det må framstå som lovvärt att t ex avreglera skolverksamheten i avsikt att ge kommunerna ett större ansvar och en ökad självständighet. När åtgärden i realiteten medför att tämligen diffusa tillsynsbefogenheter tilldelas Skolverket framstår reformen emellertid i en annan dager. Frågan om det *reella* behovet av statlig tillsyn borde övervägas på ett mer seriöst sätt än vad som har förekommit i lagstiftningssammanhang på senare år. I den mån statlig tillsyn – i vilka olika former den än må ta sig uttryck – anses erforderlig, bör man också vidgå detta behov från statens sida. En utveckling mot mer "diffusa" tillsynsbefogenheter kan knappast anses önskvärd (se vidare nedan 8.4.1).

En framställning om central och regional tillsyn skulle kunna göras mycket omfattande, om målsättningen vore att beskriva de olika tillsynsuppgifterna inom varje enskilt verksamhetsområde. Det är emellertid inte min huvudsakliga uppgift att presentera en sådan sammanställning, utan avsikten är att redovisa hur staten på olika sätt kan utöva tillsyn över kommunerna, särskilt med inriktning på frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots. I det följande skall ett antal verksamhetsområden bli föremål för närmare granskning för att illustrera hur tillsynen kan gestaltas.

3.4.1.1 Planläggning och byggande

Som ett första verksamhetsområde kan *planläggning och byggande* granskas. En målsättning bakom PBL var bl a att kommunernas ansvar och befogenheter skulle utökas. Det ankommer på kommunen att t ex planlägga användningen av mark och vatten (PBL 1:2), pröva ansökningar om bygglov m m (PBL 8 kap), utöva kontroll av olovligt byggande (PBL 10:1) och att utöva diverse övervakningsfunktioner. De olika stadgandena är visserligen utformade som kompetensregler för kommunen, men de innebär i realiteten åliggande – mer eller mindre preciserade sådana – för kommunen.[328] Statens kontroll av området för planläggning och byggande utövas i första hand genom besvärsprövningen, d v s genom att kommunmedlem anför kommunalbesvär över vissa angivna beslut (PBL 13:1), eller – beträffande andra beslut – den enskilde som berörs av beslutet anför förvaltningsbesvär (PBL 13:2 och även 13:5). Härmed kommer saken att bli föremål för prövning av domstol, och – vad beträffar förvaltningsbesvär – dessutom av länsstyrelsen (se 3.3).

Det statliga inflytande som sålunda kan utövas genom besvärsprövningen ansågs emellertid inte tillräckligt, utan tillsynsuppgifter anförtroddes länsstyrelsen och Boverket (PBL 1:8). I lagmotiven framhölls, som ovan anförts, att de statliga organen skulle verka för att "tendenser till avarter i lag-

[328] Se Marcusson s 68.

tillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv."[329] Tidigare föranstaltades enligt BL om obligatorisk fastställelse av kommunala planbeslut, d v s om underställning hos länsstyrelsen, men denna kontroll har i princip upphört (se nedan 3.4.3). Länsstyrelsen skall numera granska planförslag och yttra sig däröver (PBL 4:3, 5:20, 5:32, 6:12 och 7:5). Kommunerna har genom det s k planmonopolet och den minskade statliga kontrollen erhållit en icke oväsentlig makt att lokalt bestämma om användningen av mark och vatten.[330]

Kommunens beslutanderätt är dock inte helt fredad från statlig tillsyn och ingripanden, utan beträffande områden av s k riksintresse m m föreskrivs, att länsstyrelsen skall pröva vissa planbeslut och därvid kan länsstyrelsen upphäva beslut (PBL 12:1-3). Motsvarande befogenhet tillkommer enligt PBL 12:5 regeringen ifråga om regionplaner. Det finns också en möjlighet – under åberopande av "särskilda skäl" – för länsstyrelsen eller regeringen att för ett visst område förordna att PBL 12:1-3 skall tillämpas även avseende beslut om lov och förhandsbesked (PBL 12:4). Härutöver kan regeringen med stöd av PBL 12:6-7, bl a för att tillgodose riksintressen enligt naturresurslagen, förelägga kommun att t ex ändra en detaljplan samt även på kommunens bekostnad besluta i deras ställe, om ett föreläggande inte efterföljs.[331] I lagmotiven till PBL uttalade departementschefen, att de "statliga sanktionsmöjligheterna i form av planföreläggande" skulle behöva tas i anspråk "endast i undantagsfall", men icke desto mindre ansågs sådana sanktioner inte kunna undvaras.[332] Strömberg anmärker, med all rätta, att denna befogenhet visserligen är "bunden till vissa begränsade förutsättningar", men den uppvisar "onekligen vissa likheter med underställningsinstitutet."[333]

Vad beträffar PBL 12:4 är att märka, att länsstyrelsens befogenhet i det närmaste är exceptionell. Länsstyrelsen kan erhålla en befogenhet att "överpröva" och även upphäva byggnadsnämndens beslut om bygglov och förhandsbesked, vilket innebär ett ingripande i ett särskilt fall av myndighetsutövning (jfr RF 11:7). PBL 12:4 är emellertid avsedd att tilllämpas endast i undantagsfall, vilket har markerats genom kravet på "särskilda skäl".[334] Sådana befogenheter för en tillsynsmyndighet är, som Wennergren påpekar, mycket ovanliga: "Normalt är det lämpor och inte maktspråk som skall

[329] Se prop 1985/86:1 s 467. Se även Didón m fl s 18 f och s 111 ff och Marcusson s 70 f.

[330] Se Marcusson s 67 och Strömberg s 39. Betr äldre rätt se Bexelius m fl t ex s 151 ff (avseende stadsplan).

[331] Se Didón m fl s 599-611, Lindberg, FT 1992 s 465 f samt även Strömberg, Underställning s 110. Se även SOU 1994:134 s 43 ff.

[332] Se prop 1985/86:1 s 351.

[333] Se Strömberg, Underställning s 111.

[334] Se Didón m fl s 606.

tillämpas vid tillsyn."[335] Bakgrunden till ett förordnande enligt PBL 12:4 kan vara att kommunen inte har följt länsstyrelsens granskningsyttrande (PBL 4:9) och antagit en "felaktig" översiktsplan. En sådan underlåtenhet från kommunens sida kan alltså föranleda länsstyrelsen att utöva särskild kontroll av lovgivningen inom det berörda området.[336]

Plan- och byggutredningen (SOU 1994:134) gjorde den bedömningen, att föreskrifterna i PBL 12 kap på det stora hela är "ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen i kommunal planering och lovgivning". Vissa ändringar ansågs dock motiverade för att "tydliggöra och förstärka" kontrollen.[337] Utredningen erinrade om tidigare överväganden beträffande utformningen av PBL, bl a om att länsstyrelsen skulle fungera som en slags mellanhand till regeringen, och föreslog, att regeringen framgent skall fatta de slutliga besluten om upphävade av kommunala beslut. En sådan ordning angavs medföra, att länsstyrelsen kan låta "rent sakliga grunder" styra sin tillsynsverksamhet, medan eventuella "politiska hänsynstaganden" skulle bli regeringens sak att beakta.[338] Frågan kompliceras emellertid av att den hör samman med den övergripande frågan om att inrätta en särskild Miljödomstol.[339]

3.4.1.2 Skolverksamhet

Området för *skolverksamhet* är ett annat i sammanhanget intressant verksamhetsområde, där kommunens övergripande ansvar fastslås i SkolL 1:4. Varje barn inom kommunen skall kostnadsfritt beredas skolplats. Denna "rätt" för den enskilde stadgas numera även i RF 2:21.[340] En omfattande avreglering har förekommit inom området för skolverksamheten, men förpliktelserna för kommunerna är alltjämt många och tämligen preciserade (se ovan 1.1.1). I proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan betonades statens målstyrning och kommunernas ökade ansvar och självständighet. Tillsynen uppgavs böra komplettera "uppföljningen och utvärderingen". Några konkreta förslag om tillsyn presenterades däremot inte, bortsett från tillsynen av skolhälsovården och friskolornas verksamhet.[341] Tillsynen framställdes alltså inte som någon prioriterad verksamhet och var, som Svenska Kommunförbundet anför, "inga-

[335] Se Wennergren, FT 1994 s 142.
[336] Se Didón m fl s 605 f och även SOU 1994:134 s 166 f.
[337] Se SOU 1994:134 s 147.
[338] Se a a s 153 och även s 46.
[339] Se a a s 160-167.
[340] SFS 1994:1468, se prop 1993/94:117 s 23 ff.
[341] Jfr prop 1990/91:18 s 101 ff.

lunda ... tänkt som en huvuduppgift för Skolverket." Denna vaghet i tillsynsverksamheten kan förvisso kritiseras.[342]

SkolL kom att ändras den 1 januari 1993 (SFS 1992:886), varigenom en – som Lokaldemokratikommittén uttyckte saken – "ny kännbar sanktion" tillkom.[343] För det fall en kommun grovt eller under en längre tid åsidosätter sina skyldigheter enligt SkolL, kan regeringen antingen meddela föreskrifter för kommunen eller vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa brister på kommunens bekostnad (SkolL 15:15). Lagändringen vidtogs i samband med att förordningen (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet upphörde. Den hittillsvarande möjligheten att hålla inne statsbidrag ansågs icke tillräcklig. I lagmotiven uttalades, att regleringen i hög grad bygger på "principen om målstyrning," d v s staten anger vad kommunen som huvudman skall uppnå för resultat, men överlåter "i huvudsak åt kommunen att välja vägar för att nå de föreskrivna målen." Detta "yttersta ansvar", som alltså åvilar staten, ansågs motivera förekomsten av "mer konkreta korrektionsåtgärder", inte minst till skydd för de "svagaste grupperna". Som exempel på tänkbara åtgärder angavs meddelandet av detaljföreskrifter eller anordnandet av fortbildning för lärare.[344]

Ett mycket uppmärksammat fall är den skolkonflikt som utspelade sig i Drevdagen under 1980-talet och som blev föremål för JO:s granskning vid ett flertal tillfällen, *JO 1989/90 s 297*. Bakgrunden skall redovisas ingående i syfte att belysa dels föräldrarnas envetna kamp för att utkräva de "reella förpliktelser" som åvilade kommunen enligt SkolL, dels tillsynsmyndigheternas obenägenhet att utöva den tillsynsbefogenhet som faktiskt ankom på dem:

> Låg- och mellanstadieskolan i Drevdagen lades ned inför ht 1983 och barnen hänvisades till skolan i Idre. Föräldrarna till flertalet av de berörda barnen vägrade att sända iväg barnen och inledde en skolstrejk. Privat undervisning anordnades med tillstånd enligt SkolL 10:4, dock utan ekonomiskt stöd från kommunen. Inför läsåret 1987/88 begärde föräldrarna att den kommunala skolgången skulle upptas och åberopade härvid att antalet skolpliktiga barn hade ökat.
>
> Skolstyrelsen fastslog (87-09-01) med hänvisning till fullmäktiges tidigare beslut, att skolan var nedlagd. Privatundervisningen fortsatte, ehuru mer sporadiskt än tidigare.

[342] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna s 35, se även s 34-40. Det kan särskilt noteras, att Svenska Kommunförbundet är kritisk mot avregleringen såtillvida att den statliga tillsynen numera uppges ha ett "svagt författningsstöd". Skolverket har i realiteten lämnats ett "mycket stort handlingsutrymme" i sin tillsynsverksamhet (s 39) och kritiska röster har höjts i olika sammahang, se t ex SvD 3 april 1995 s 2 (Jonas Hellman).

[343] Se SOU 1993:190 s 39 och även Marcusson s 105.

[344] Se prop 1991/92:150 Bil II:5 s 152, jfr Marcusson s 105 f och s 108 f. Se även nedan 3.4.2 om statsbidrag.

Föräldrarna klargjorde i en skrivelse (87-09-04), att de inte längre önskade bedriva enskild undervisning.

Mot bakgrund härav beslöt skolstyrelsen (87-11-10) att ålägga föräldrarna att sända barnen till skolor i Idre. När föräldrarna ej efterkom detta åläggande, överlämnades ärendet till länsskolnämnden, som uppdrog (87-12-15) åt länsskolinspektören att genom kontakter med båda parter "närmare utreda förutsättningarna för en långsiktig lösning av skolgången för barnen."

Länsskolnämnden beslöt (88-03-23) att på nytt erinra föräldrarna om deras skyldighet att tillse att barnen infann sig till anvisad skola.

JO erinrade om den föreliggande "skolplikten" och den däremot svarande "rätten" att erhålla utbildning inom det offentliga skolväsendet (SkolL 3:1) och angav, att det primära ansvaret för skolpliktens fullgörande delas mellan kommunen och barnets vårdnadshavare (SkolL 3:13 och 15). Även länsskolnämnden hade – tillade JO – ett ansvar i egenskap av tillsynsmyndighet. JO hänvisade även till dåvarande grundskoleförordningen (2:1),[345] varav framgick, att varje kommun ägde besluta om vilka skolenheter som skall finnas inom grundskolan i kommunen (jfr *RÅ 1980 Ab 84* och *RÅ 1987 ref 26* ovan 2.3). Det kan tilläggas, att kommunen alltjämt beslutar om vilka skolenheter som skall finnas, men av SkolL 4:6 framgår, att grundskolan inte får organiseras så att någon elev behöver bo utanför det egna hemmet (se även SkolL 4:5).

JO fastslog härefter, att den rättsliga regleringen väsentligen hade tillkommit "i barnens intresse, för att garantera att de får utbildning". Utredningen utvisade enligt JO att de berörda barnen under läsåret 1987/88 – d v s sedan föräldrarna förklarat att de icke ämnade fortsätta att bedriva privat skolgång – inte hade erhållit föreskriven utbildning. Myndigheterna hade, förklarade JO, "ej förmått uppfylla sina lagenliga förpliktelser mot barnen". Den omständigheten, att konflikten hade pågått i fem år utan att någon varaktig lösning hade uppnåtts, ansågs tala "sitt tydliga språk" och allvarlig kritik riktades mot skolstyrelsen – och i synnerhet mot länsskolnämnden. JO ålade myndigheterna att senast den 1 januari 1989 meddela vilka åtgärder som hade vidtagits med avseende på barnens framtida skolgång.

I en skrivelse till JO redovisade skolstyrelsen och länsskolnämnden att vitesförläggandet mot föräldrarna hade varit verkningslöst och att barnen alltjämt stod utan undervisning. JO beslöt att återuppta granskningen av fallet, eftersom myndigheterna inte syntes "ha lyckats bringa skolkonflikten närmare en lösning". JO framhöll att skolstyrelsens möjligheter att uppnå en lösning

[345] Upphävd genom SFS 1991:1083.

hade varit begränsade p g a den interna kompetensfördelningen inom kommunen; skolstyrelsen var alltså bunden av kommunfullmäktiges beslut – och fullmäktige, bör det tilläggas, omfattas inte av JO:s tillsyn (se nedan 3.4.4).[346] Länsskolnämnden hade, fortsatte JO, visserligen försökt tvinga föräldrarna att sända barnen till anvisad skola, men risken att det "valda handlingsalternativet" skulle bli resultatlöst, eller åtminstone oerhört långdraget, bedömdes som uppenbar. JO pekade på den alternativa möjligheten, att under åberopande av "särskilda skäl" enligt grundskoleförordningen 2:1 förordna att en skolenhet skulle anordnas för nästkommande läsår.

Kommunernas rätt att själv bestämma om sin skolorganisation var alltså, påpekade JO, "behäftad med viss inskränkning", och JO tillade beträffande länsskolnämndens tillsyn:

> "Det statliga tillsynsorganet kan, om särskilda skäl bedöms föreligga, korrigera ett i och för sig i god demokratisk ordning fattat kommunalt beslut. Denna befogenhet för länsskolnämnden sammanhänger med nämndens åligganden att som tillsynsmyndighet bl. a. se till att av riksdagen och regeringen fastställda mål och riktlinjer för skolväsendet förverkligas inom givna ramar."

Länsskolnämnden förklarade passiviteten med att den av kommunen fastlagda skolorganisationen hade bedömts som den "mest ändamålsenliga" och att man därför inte "*mot kommunens vilja*" hade velat inrätta en skola i Drevdagen. Den särskilt tillkallade skolinspektören hade emellertid, noterade JO, varit av motsatt uppfattning. JO fann för egen del, att fem och ett halvt års "misslyckanden med att inom ramen för den av kommunen fastställda skolorganisationen varaktigt trygga att barnen de facto får sin lagenliga utbildning" utgjort tillräcklig grund för ett ingripande. Att ett sådant förordnande sker "mot kommunens vilja" är, tillade JO, förutsatt av normgivaren. Ärendet avslutades genom att regeringen ingrep och beslutade om ett särskilt statligt bidrag för bedrivande av undervisning "på annat sätt" (SkolL 10:4).

I anledning av Drevdagen-fallet kan noteras, att åliggandet för kommunen att anordna skolgång, visserligen är en "reell förpliktelse", men det är ändå inte närmare angivet hur denna förpliktelse skall realiseras. Länsskolnämnden har numera avskaffats och Skolverket har inte någon motsvarande befogenhet att förordna om anordnade av en skolenhet. Däremot är det tänkbart att regeringen med stöd av den ovan berörda, nytillkomna stadgandet, SkolL 15:15, kan besluta därom; saken berördes dock inte särskilt i lagmotiven. Vad beträffar länsskolnämndens tillsynsuppgift kan som en jämförelse pekas på *JO 1988/89 s 382*, där JO uttalade generell kritik mot länsstyrelserna för att inte ha ingripit

[346] Betr denna komplikation se även ovan 1.7.2 och 1.8.

i tillräcklig omfattning inom ramen för tillsynsuppgiften inom området för miljöskydd m m.

En påtaglig brist i den statliga kontrollen av kommunen är, som antyddes av JO, att de verkliga beslutsfattarna, d v s kommunfullmäktige, inte var föremål för JO:s tillsyn. Förhållandet är detsamma vad avser straff- och disciplinansvar (se 5.2.1.3). Fullmäktiges "immunitet" har, som ovan redovisats, bidragit till svårigheterna att hitta acceptabla lösningar på de föreliggande problemen med domstols- och lagtrots (se 1.7.2 och även nedan 8.4.2). En i sammanhanget väsentlig fråga, såsom Marcusson formulerar den, är: "Hur skall ... skolplikten och kommunens övriga åligganden inom det offentliga skolväsendet garanteras?"[347] Ny lagstiftning kan förstås övervägas, föreslår Marcusson, om Skolverkets och regeringens åtgärder inte blir tillräckligt effektiva. I övrigt pekar hon på JO:s och JK:s granskning, som dock – lika litet som kommunalbesvärsprövning – automatiskt medför någon rättelse i det enskilda fallet. Möjligheterna att anföra förvaltningsbesvär inom skolområdet är däremot, som Marcusson påpekar, begränsade.[348] Denna fråga får anses vara av central betydelse med tanke på att skolverksamheten faktiskt är en "oprioriterad" verksamhet[349] i jämförelse med t ex barnomsorg (se nedan 8.3.3).

Beaktansvärt i sammanhanget är att även mer preciserade förpliktelser – som t ex skyldigheten att enligt SkolL 4:7, under vissa närmare angivna förutsättningar, anordna "kostnadsfri skolskjuts" – inte är garanterade genom några konkreta rättelseåtgärder. Möjlighet finns visserligen att anföra kommunalbesvär (KomL 10 kap), men en sådan prövning medför inte någon positiv ändring i beslutet.[350] Exempel härpå är *RÅ 1993 ref 77*, där RegR prövade om kommunens villkor för erhållande av skolskjuts stod i överensstämmelser med SkolL. RegR uttalade, att SkolL lämnar "visst utrymme åt kommunen att bedöma när behovet av skolskjuts skall anses föreligga", men påtalade att sådant behov kan anses föreligga även av annan anledning än färdvägens längd. Hänsyn borde t ex ha tagits till den omständigheten att färden gick över vatten. Skolstyrelsen hade emellertid enbart sett till färdvägens längd och inte ingått i någon närmare prövning av varje elevs behov. Såtillvida ansågs beslutet strida mot SkolL och blev därför upphävt. Av intresse är också *RÅ 1994 ref 84*, där färdvägens trafikfarlighet inte ansågs ha blivit beaktad i tillräcklig omfattning. Även detta beslut upphävdes.

[347] Se Marcusson s 106.

[348] Se a a s 106 ff.

[349] Se DN 13 juni 1995 s A6 (Elisabet Sjökvist) om hur Skolverkets undersökningar utvisar brister i kommunernas *egen* kontroll av verksamheten.

[350] Se Marcusson s 109 och även s 107 f. Se även s 154 betr effekterna av s k målstyrning i samband med avreglering.

Ett sålunda upphävt beslut blir "obefintligt" och rättelse skall vidtas från kommunens sida, något som inte alltid är så enkelt att få till stånd (se nedan 4.3.2). I det avseendet skulle förslaget om ett personligt vitesansvar sannolikt utgöra en förbättring såväl vad avser den statliga kontrollfunktionen som vad avser den enskildes möjlighet att ta tillvara sin rätt (se även nedan 8.4.2).

3.4.1.3 Barnomsorg

Ett skolan näraliggande verksamhetsområde, där "målstyrning" också förekommer, är *barnomsorgen*. Behov av ändrade regler uppkom även inom detta område i samband med reformen om statsbidrag.[351] SoL kompletterades den 1 januari 1995 (SFS 1994:11) med bestämmelser som dels preciserar, dels skärper kommunens skyldigheter att tillhandahålla barnomsorg. Samtidigt upphörde de detaljstyrda kraven på kommunala planer för barnomsorgen. I ett nytillkommet stadgande – SoL 14 b § – föreskrivs, att när vårdnadshavare har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnomsorgen "skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål". Av lagmotiven framgår, att en viss varseltid ibland måste accepteras, men att bedömningen av vad som kan vara skäligt härvidlag tillåts variera.[352]

Det är intressant att notera, att den utvidgade lagregleringen på barnomsomsorgområdet inte innefattar några egentliga metoder för tillsyn och kontroll förutom de sedvanliga möjligheterna att anföra kommunalbesvär – i den mån begäran om omsorg inte anses utgöra en ansökan om bistånd enligt SoL 6§[353] – eller att påkalla JO:s eller JK:s granskning. Vad som ovan anförts beträffande Socialstyrelsens allmänna tillsyn gäller emellertid även barnomsorgen. I propositionen fördes ett resonemang om "kostnadskonsekvenser och finansiering". Härvid fann departementschefen anledning att uttala, att de föreslagna åtagandena inte *borde* leda till några väsentliga merkostnader för kommunerna, i det att han erinrade om den behovstäckning i barnomsorgen som enligt 1985 års riksdagsbeslut skulle ha uppnåtts redan år 1991. "Historiska försummelser", tillades det, kunde visserligen tänkas leda till merkostnader i jämförelse med dagens verksamhet, men sådana försummelser ansågs inte behöva beaktas.[354] Uttalandet vittnar, som ovan anförts, om en bristande respekt för den *verkliga* situationen och staten har bidragit till att lägga grunden för en ny typ av kommunalt lagtrots (se ovan 1.5.1). Det bör anmärkas, att något formellt krav

[351] Se prop 1993/94:11 s 30, jfr Marcusson s 60.

[352] Se prop 1993/94:11 s 34 f och även Norström-Thunved s 74 ff.

[353] Se *Länsrätten i Uppsala, nr Ö 300-95* ovan 1.4.2 om hur saken kunde prövas genom förvaltningsbesvär.

[354] Se prop 1993/94:11 s 42.

på "behovstäckning" inte tidigare har förelegat. Principbeslut utgör inte "lag" och enligt RF 8:5 förutsätts just lag för att föranstalta om kommunala "åligganden" (se 2.3).

Omfattningen av ett kommunalt åliggande kan hastigt ändras, vilket illustreras av 1994 års reglering av skyldigheten att understödja privata förskolor och fritidshem. Det nytillkomna stadgandet SoL 18 § (SFS 1994:11) – med SkolL 9:4 a som förebild – innebar tämligen långtgående åligganden för kommunerna och var avsett att träda i kraft den 1 januari 1995.[355] Den nytillträdda socialdemokratiska regeringen kunde emellertid inte acceptera att kommunens skyldighet att erbjuda alla barn barnomsorg skulle förbindas med "en skyldighet att ge bidrag till enskild verksamhet som helt fråntar kommunerna möjlighet att planera och ansvara för verksamheten". Reformen karakteriserades som ett "resursslöseri" och SoL 18 § ändrades innan den hade trätt i kraft. Kommunen gavs istället möjlighet att själv avgöra vilka verksamheter som skall få bidrag. Kommunen "*kan*" alltså lämna bidrag, om verksamheten uppfyller kraven enligt SoL 13 b § – t ex avseende "en god pedagogisk verksamhet" – och avgifterna inte är "oskäligt höga."[356]

Ifrågavarande lagändring är, som ovan anförts, ägnad att ge perspektiv på frågan om betydelsen av den kommunala självstyrelsen och dess beroende av den tillfälliga riksdagsmajoritetens nyckfullhet (se 2.7.1).

3.4.2 Statliga bidrag och villkor i anslutning därtill

Vid sidan av de mer renodlade tillsynsformer som ovan presenterats kan staten utöva tillsyn genom författningar om statsbidrag, vari anges under vilka villkor som bidrag utgår till olika förvaltningsgrenar, som t ex skolverksamhet eller barnomsorg. I författningar om specialdestinerade bidrag föreskrevs ofta tidigare, att bidraget skulle upphöra – och ibland även återbetalas – om kommunen bröt mot föreskrifterna för statsbidrag. På så sätt åstadkoms en icke oväsentlig statlig styrning av den kommunala verksamheten. Till belysning härav kan pekas på den möjlighet som förelåg enligt förordningen (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet m m 5:4 att hålla inne del av statsbidrag i avvaktan på att kommunen skulle vidta rättelse. Om rättelse ej vidtogs, ägde regeringen förordna att det sålunda innehållna beloppet skulle dras av från statsbidraget.[357]

[355] Se prop 1993/94:11 s 46 ff och även Norström-Thunved s 78.

[356] SFS 1994:1572, se prop 1994/95:61 s 34.

[357] Se lagrummet i dess lydelse SFS 1992:711, se även Marcusson s 105. Förordningen upphörde att gälla i och med utgången av år 1992 (SFS 1992:1082).

Av intresse i sammanhanget är *RÅ 1989 not 114*, som avsåg kommunalbesvärprövning av en skolstyrelses beslut att ta i anspråk ett statsbidrag för lokal skolutveckling till att finansiera en extra tjänst på skolkontoret. RegR slog fast, att enligt 20 § förordningen om statsbidrag till lokal skolutveckling m m framgick, att bidraget inte fick användas till att inrätta några fasta tjänster. Entydiga motivvuttalanden ansågs också tala för en sådan tolkning (prop 1980/81:97 s 63). RegR upphävde beslutet såsom stridande mot författning (dåvarande KomL 7:1-2).

Ifråga om statsbidrag har emellertid en väsentlig nyordning införts i och med bidragsåret 1993. Den 1 juli 1992 trädde nämligen lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner och lagen (1992:671) om skatteutjämningsbidrag i kraft, varvid ett stort antal specialdestinerade statsbidrag kom att avskaffas.[358] Den grundläggande principen är alltså numera att alla bidrag skall vara samlade – det skall vara "pengar i en påse".[359] I lagmotiven angavs, att syftet med att ersätta specialdestinerade statsbidrag med ett generellt sådant, benämnt utjämningsbidrag, var att ge kommunerna "möjlighet att inom ramen för den kommunala självstyrelsen bestämma om utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för."[360]

Ett flertal studier hade visat, att de tidigare statsbidragen kunde hindra kommunerna från att "förutsättningslöst genomföra nödvändiga omprövningar och omprioriteringar efter vad de egna behoven eller de lokala förhållandena kräver."[361] Genom det nya systemet hoppades man kunna jämna ut skillnaderna mellan kommunerna vad avser skattekraft och kostnadsstruktur och minska den s k rundgången av pengar mellan stat och kommun.[362] Samtidigt bör framhållas, att genom övergången till ett generellt bidrag har staten avhänt sig en väsentlig möjlighet att mer direkt jämna ut servicenivån i kommunerna och på sätt styra "rättvisan" mellan innevånarna i riket.[363] Vissa specialdestinerade statsbidrag lämnades dock utanför 1993 års generella system. Utgångspunkt vid denna uppdelning var det s k verksamhetsansvaret. Om staten redan hade överlåtit detta ansvar åt kommunen skulle statens eventuella bidrag framgent utgå i form av utjämningsbidrag. För sådan verksamhet som staten alltjämt bedömdes inneha ansvaret kunde de statliga bidragen betraktas som ersättningar till kommunerna för tjänst som dessa utfört åt staten. Gräns-

[358] Se prop 1991/92:150 Del II s 49 ff.

[359] Se SOU 1994:144 s 23.

[360] Se prop 1991/92:150 Del II s 45.

[361] Se a s 44 och även SOU 1991:98 s 124 ff. Se även SOU 1980:10 s 118 ff och den omfattande redovisningen av olika förekommande statsbidrag i DsKn 1979:9.

[362] Se Paulsson m fl s 284 och Riberdahl, Statens styrning s 106.

[363] Se SOU 1994:27 s 71 och 116 ff, SOU 1994:24 s 216, prop 1993/94:218 s 91 ff och även SOU 1994:139 s 241 f.

dragningen mellan kommunal och statlig verksamhet är inte alltid distinkt, vilket föredraganden noterade med tillägget, att det var angeläget att klarlägga ansvarsförhållandena, varvid fler bidrag skulle kunna att komma ingå i det generella systemet.[364]

Som exempel på bidrag där staten ansvarar för verksamheten angavs mottagandet av flyktingar. I överensstämmelse härmed förlängdes giltigheten av förordningen (1990:928) om statlig ersättning för ekonomisk hjälp till flyktingar som beviljats uppehållstillstånd under åren 1988-1990.[365] Erinras kan även om det stimulansbidrag som enligt förordningen (1993:1615) om särskild statlig ersättning för flyktingmottagande år 1994 utgick till kommuner som ökade sitt flyktingmottagande.[366] Ännu ett exempel utgör det riktade statsbidrag som utgår till missbrukarvård och ungdomsvård, vilket dock avses att föras över till det generella statsbidraget fr o m år 1996.[367] Det kan noteras, att bidraget i dess nuvarande utformning inte ansågs ha "styrt utvecklingen i önskad riktning."[368] I sammanhanget bör även erinras om Alkoholpolitiska kommissionens förslag, att ett nytt system skulle utvecklas med "riktade" statsbidrag avseende kommunernas ungdoms- och missbrukarvård.[369] Vissa statsbidrag har även fått finansiera den mycket kostnadskrävande reform som LSS innebär.[370]

Styrningen av de kommunala besluten genom statsbidrag har således minskat väsentligt, för att inte säga – i realiteten – upphört. Vad avser de ännu kvarvarande speciella bidragen finns, såvitt kunnat utrönas,[371] inte regler som utgör ett incitament av sådant slag som enligt de tidigare reglerna; dessa medgav att bidrag såväl kunde dragas in som återkrävas. Vi befinner oss i ett brytningsskede. Det är en öppen fråga vad som kan tänkas hända i den mån en utvärdering utvisar, att kommuner inte uppfyller de krav som ställs på dem. Blotta risken att gå miste om ett statsbidrag utgjorde helt säkert, som Strömberg påpekar, "ett kraftigt incitament för kommunerna att rätta sig efter statliga föreskrifter rörande skötseln av de statsunderstödda förvaltningsgrenarna."[372] På motsvarande sätt resonerade Kommunalansvarsutredningen, i det att utredningen hänförde möjligheten för staten att vidta åtgärder med statsbidragen

[364] Se prop 1991/92:150 Del II s 45 ff.
[365] Se a a s 49 f samt även SOU 1991:98 s 33 och s 128 ff.
[366] Se prop 1994/95:26 s 3 ff.
[367] Se ovan 1.1.1 om det statliga huvudmannaskapet.
[368] Se prop 1994/95:150 Bil 5 s 18 f.
[369] Se SOU 1994:24 s 216.
[370] Se Socialstyrelsen 1994:1 s 44 och även prop 1992/93:159 s 158-164.
[371] Jfr SOU 1991:98 s 121-150.
[372] Se Strömberg s 83 och även Marcusson s 154.

till kategorien sanktioner "i vidare mening".[373] Icke desto mindre har ansetts, att möjligheten att innehålla ett beslutat statsbidrag, eller att minska nya sådana bidrag, inte är någon "konstruktiv metod" till statlig styrning av kommuner.[374] Det är för mycket sagt att pendeln skulle ha börjat svänga mot specialdestinerade statsbidrag på nytt, men det är i vart fall intressant att notera vilka uttalanden som Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144) gjorde i ämnet. Som en utgångspunkt angavs, att statsbidrag inte primärt skall användas i syfte att styra den kommunala verksamheten, men samtidigt betonades, att det kunde finnas situationer där det finns skäl att använda en del statsbidrag "i styrande syfte". Systemet ansågs därför böra utformas med "flexibilitet", d v s samtidigt innefatta "självständighet och styrning".[375] Hur detta skulle åstadkommas i praktiken lämnades dock inte någon närmare redogörelse för.

I 1994/95 års kompletteringsproposition angavs, att principen om generella statsbidrag "i huvudsak måste ligga fast." Som skäl härför uppgav regeringen kommunernas förbättrade möjligheter att mer effektivt bedriva verksamheten utifrån sina egna förutsättningar. Ett fasthållande vid denna princip förutsatte emellertid, vilket är intressant att notera, "en utveckling och förbättring av statens målstyrning, uppföljning och utvärdering av olika verksamheter". Regeringen fann även anledning att peka på den strategiska frågan om vilket synsätt som skulle ligga till grund för fördelningsmodellen: En styrning utifrån "mer politiska mål" och ambitioner att dirigera den kommunala verksamheten i viss riktning, eller utifrån strävandena att åstadkomma likvärdiga förutsättningar bland kommunerna att ge service till sina medborgare.[376] Enligt regeringens förslag skall det nuvarande statliga utjämningsbidraget till kommunerna avskaffas fr o m år 1996 och ersättas bl a av det utjämningssystem som ovan har redovisats (se ovan 2.7.4.2). Samtidigt föreslås en ny typ av generellt statsbidrag utgå till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare.[377]

3.4.3 Underställning och därmed jämställd kontroll

Underställning var tidigare en mycket vanlig form av statskontroll av kommunala beslut. Uttrycket underställning brukar även innefatta fastställelse av beslut. I kommunallagen eller i någon specialförfattning kunde föreskrivas, att

[373] Se SOU 1989:64 s 50.
[374] Se prop 1990/91:150 Del II s 93 f.
[375] Se SOU 1994:144 s 23.
[376] Se prop 1994/95:150 Bil 7 s 25.
[377] Se a a s 56 f och s 85 f.

olika kommunala beslut måste underställas högre myndighet – främst länsstyrelsen – för prövning och fastställelse. Underställningen var en förutsättning för det kommunala beslutets giltighet. Den prövande myndigheten skulle tillse, att beslutet inte var oriktigt ur det allmännas synpunkt, i vilket fall fastställelse kunde vägras.[378]

Sålunda förutsattes enligt 1977 års KomL att kommunala lånebeslut skulle underställas regeringen för granskning. Kravet på statlig kontroll uppfattades allmänt som en väsentlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men ansågs motiverad av olika skäl, bl a omsorgen om den kommunala förmögenheten men även oro inför vad en vidlyftig kommunal upplåning kunde innebära för de ekonomiska förhållandena i riket.[379] Reglerna reviderades flera gånger innan de slutligen upphävdes i samband med att regeln om pantsättningsförbud infördes i KomL (se ovan 2.8). Tillämpningsproblemen var avsevärda och regeringen kom ofta att, så att säga, ställas inför fullbordat faktum, vilket innebar att underställningen tenderade att bli illusorisk. I många fall fastställdes lånebeslut trots att det normalt inte skulle ha skett.[380] Hänvisas kan även till *NJA 1930 s 403*, där kommunen hade underlåtit att få ett lånebeslut fastställt, men lånet blev inte ogiltigt med hänsyn till att banken hade varit i god tro (se ovan 3.2.2.4).

Under de senaste decennierna har skett en successiv avveckling av underställningsinstitutet. Alla regler om underställning enligt kommunallagen har upphävts och endast ett fåtal regler – av varierande slag – kvarstår i olika specialförfattningar. Statskontrollkommittén (SOU 1980:10) fick i uppgift att kartlägga de kvarvarande underställningsbestämmelserna och överväga behovet av förändringar. Grundtanken var, att sådana bestämmelser som uppfattades som "onödig statskontroll" skulle utmönstras. Enligt kommittén var det uppenbart att underställningsförfarandet med dess karaktär av "generell statskontroll allmänt sett mindre väl överensstämmer med en modernare syn på samspelet mellan å ena sidan statliga och å andra sidan kommunala och landstingskommunala organ."[381] I propositionen uttalades, att utvecklingen skulle ses som "ett uttryck för statsmakternas förtroende för kommunernas och landstingskommunernas förmåga att själva sköta sina angelägenheter."[382] Häruti framkommer möjligen vad som skulle kunna betecknas som en brist på ett s k helhetsperspektiv (se nedan 8.3).

[378] Betr tidigare rätt se t ex H Sundberg s 258-269 och Ds C 1970:2.
[379] Se Warnling-Nerep, Pantsättningsförbudet s 285 samt där angivna källor.
[380] Se SOU 1936:35 s 10 ff och även Warnling-Nerep, Pantsättningsförbudet s 286.
[381] Se SOU 1980:10 s 51 ff och s 57.
[382] Se prop 1980/81:80 s 17, jfr SOU 1985:24 s 206.

Motivet för underställningsinstitutets avveckling har i stort sett varit detsamma som för den ovan beskrivna begränsningen av tillsynsreglerna och avvecklingen av de specialdestinerade statsbidragen, d v s att underställning ansågs inkräkta på den kommunala självstyrelsen och utgöra ett slags misstroende mot kommunerna. Sålunda anförde Statkontrollkommittén, att förutsättningarna för en kommunal självstyrelse hade ökat genom att de kommunala förvaltningsorganen fått större resurser. Därför fanns inte skäl att befara "att de kommunala besluten annat än undantagsvis skulle brista i laglighet eller skälighet." Kommitténs grunduppfattning var, att man i första hand skulle låta statliga organ underlätta för kommunerna att fullgöra sin uppgifter genom att lämna allmänna råd och annan vägledning. De förtroendevaldas politiska ansvar bedömdes vara en tillräcklig garanti för att de kommunala organen skulle utföra sitt arbete på ett korrekt sätt. Någon rättslig granskning ansågs sålunda inte erforderlig.[383]

Den ekonomiska utvecklingen har radikalt förändrats efter Statskontrollkommitténs positiva uttalande om de kommunala resurserna, och det är, som ovan redovisats, idag mer vanligt förekommande att kommunala beslut brister i såväl laglighet som skälighet under föregivande av just resursbrist (se ovan 1.5.1). Statskontrollkommitténs uppfattning om att någon "rättslig granskning" icke erfordrades, framstår som alltför optimistisk i beaktande av denna utveckling. Därmed är emellertid inte sagt att regler om underställning skulle ha förhindrat uppkomsten av domstols- och lagtrots, men sådana regler skulle i vart fall ha kunnat bidra till att upprätthålla en statlig styrning av kommunerna.

Halvar Sundberg lämnade år 1966 en översikt av de olika underställningsformer som hade förekommit i olika kommunallagar. Redogörelsen visar, att utvecklingen konsekvent gått emot en avveckling av underställningsreglerna, vilket betingades av, som Sundberg uttrycker saken, "en tydlig aversion hos kommunernas bestämmande element att vara stängda inom de gränser för sin maktutövning och till kommunmedlemmarnas skydd, som kommunallagarna innehållit."[384] De huvudsakliga argumenten för att avskaffa regler om underställning var enligt Sundberg, att underställningsinstitutet ansågs oförenligt med den kommunala självstyrelsen, att underställning sällan ledde till underkännande av kommunala beslut och att möjlighet istället fanns att anföra besvär. Sundberg bemötte och eliminerade betydelsen av samtliga dessa argument på ett övertygande sätt. Så anfördes t ex, att den kommunala revisonens betydelse knappast kunde utläsas av frekvensen av beslut om vägrad ansvarsfrihet och att underställning kunde hindra genomförandet av lagstridiga

[383] Se SOU 1980:10 s 29 ff och s 57 f.
[384] Se Sundberg, FT 1966 s 18, se även s 5 ff.

beslut, under det att besvär ofta inte hindrar att ett beslut verkställs.[385] Kaijser, som i och för sig instämde i redogörelsen för "de kommunallagsbestämda underställningsinstitutens sönderfall", hävdade å sin sida att Sundbergs framställning gav ett missvisande intryck. Den normala orsaken till kontrollinstitutens avveckling var enligt Kaijser istället "kontrollorganens oförmåga att vid sidan av vanliga ämbetsbestyr behärska de alltmer komplicerade kommunalförvaltningsproblemen och hinna med att bevista kommunala nämndsammanträden."[386]

Sannolikt förhåller det sig så att Kaijser och Sundberg var för sig – ehuru på helt olika sätt – har bidragit till att förklara den utveckling som har förevarit. Vad som än må ha utgjort den *främsta* rättspolitiska grunden för utvecklingen kan konstateras, att avvecklingen av underställningsinstitutet har fortsatt. Strömberg, som i likhet med Sundberg ställer sig mycket kritisk till utvecklingen, anförde år 1988, att det tycks ha blivit "något av en helig dogm" att avveckla underställningsinstitutet. Han befarade vid denna tidpunkt, att vi inte är långt från målet, d v s en fullständig avveckling, men påtalade, att underställning alltjämt kan ha en viktig funktion att fylla inom områden där kommunala beslut omedelbart berör medborgarna, som t ex kommunala förordningar, taxor och planläggningsbeslut.[387]

Utan möjlighet till underställning e d kontroll föreligger en påtaglig risk för omotiverade skillnader mellan regleringarna i olika kommuner. Sådana skillnader kommer sannolikt inte att bli oförmärkta med hänsyn till befolkningens ökade rörlighet och kan härigenom komma att väcka irritation. Strömberg gör den tankeväckande reflektionen, att om man vill undvika att det i vissa kommuner är tillåtet att förtära starka drycker på allmän plats, medan samma förtäring är förbjuden i andra kommuner, "bör man tänka sig för innan man avskaffar underställningskravet i lokala ordningsstadgor" (se *RÅ 1982 Ab 106* nedan). Strömberg anför vidare, att det möjligen är en "illusion att kommunernas frihet blir större", när underställning ersätts med andra "delvis ganska anmärkningsvärda former av statskontroll."[388]

Denna "illusion" förtydligar Strömberg genom att peka på den nya form av statskontroll som har införts i t ex RTL och PBL. De brandordningar som antagits av kommunfullmäktige skulle tidigare fastställas av länsstyrelsen, som med regeringens godkännande kunde tvinga en kommun att anta en brandordning av visst innehåll. Enligt nuvarande föreskrifter, där brandordning motsvaras av räddningstjänstplan (RTL 21 §), skall av kommunfullmäktige beslutad plan

[385] Se a a s 18-24.
[386] Se Kaijser, Utvecklingstendenser s 219 f.
[387] Se Strömberg, Underställning s 107 f.
[388] Se a a s 108 och även s 109 ff.

"tillställas de myndigheter som regeringen bestämmer" (RTL 22 §), däribland Statens räddningsverk.[389] På framställning av sådan myndighet kan regeringen besluta om ändring av planen. Olikheterna i förhållande till det tidigare systemet är, som Strömberg anför, "rent formella" och någon reell ökad frihet föreligger således inte för kommunen.[390]

På motsvarande sätt fastslår Strömberg ifråga om reglerna i PBL 12 kap om statskontrollen över kommunala planbeslut, vilka ovan presenterats under sammanställningen om tillsyn, att den nya kontrollformen onekligen har vissa likheter med underställning, fast tillämpningsområdet är mer begränsat.[391] Som ytterligare exempel kan nämnas dels SkolL 15:15, som medger att regeringen ingriper mot en försumlig kommun genom att i kommunens ställe meddela föreskrifter för kommunen, eller på kommunens bekostnad vidta åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen (se ovan 3.4.1.2), dels OL 3:13 om att kommunala beslut i lokala ordningsfrågor skall "anmälas" till länsstyrelsen, som kan upphäva föreskriften om den strider mot OL (se nedan 3.4.3.1).

Vårt europeiska samarbete och anslutningen till EU har också kommit att påverka innehållet i tillsynen.[392] Ett relativt nytillkommet stadgande som gav regeringen tämligen vittgående befogenheter var 8 § lagen (1992:1317) om ett europeiskt samarbetsområde (EES). Enligt detta lagrum kunde regeringen nämligen upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder, om EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA) eller EFTA-domstolen funnit att stödet var ägnat att förvrida konkurrensen. I samband med Sveriges anslutning till EU har emellertid 1992 års lag upphävts utom vad avser sådana fall som framgår av öb (SFS 1994:1500). Samtidigt har lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler trätt i kraft. Enligt 1994 års lag föreligger en skyldighet för kommuner och landsting att till regeringen lämna uppgifter om "alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission" (6 §). Regeringen äger befogenhet att upphäva ett kommunalt beslut om att lämna visst stöd, som kommissionen eller domstolen funnit stå i strid med artikel 92 i Fördraget den 25 mars 1957 om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen. Det kan tilläggas, att en "tyngdförskjutning" från förvaltningsmyndigheterna till departementen bedöms som en trolig utveckling.[393]

[389] Saken regleras i räddningstjänstförordningen (1986:1107).

[390] Se Strömberg, Underställning s 110. Betr den tidigare ordningen och de närmare skälen för dess avskaffande hänvisas till DsKn 1977:8 s 15 ff, 47 ff och 63 ff samt prop 1978/79:53 s 13 ff.

[391] Se Strömberg a a s 111.

[392] Se SOU 1993:80 s 122.

[393] Se a a s 122 f samt även Wennergren, FT 1994 s 149 f och Bohlin s 132.

Såvitt kunnat utrönas, kvarstår numera endast en föreskrift om *egentlig underställning*,[394] nämligen kravet att länsstyrelsen skall fastställa sådana beslut om *valkretsindelning* i landsting och kommun som har fattats av landstinget (ValL 2:7) respektive av kommunfullmäktige (ValL 2:11). Enligt samma lagrum äger besluten inte överklagas, men "för att vinna bindande kraft" skall de "prövas och fastställas av länsstyrelsen." Det främsta motivet för underställning är samordningen mellan den kommunala och landstingskommunala valkretsindelningen.[395] I förevarande sammanhang utgör underställningen m a o inte en legalitetsprövning av sådant slag som normalt åsyftas och således är föreskriften inte särskilt representativ, vilket kan förklara att den har bibehållits.

Det kan slutligen noteras, att enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar, som trädde i kraft så sent som den 1 juli 1995, har regeringens tidigare möjlighet att föreskriva, att den kommunala skyddsplanen för att bli gällande helt eller delvis skulle godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, inte bibehållits.[396] Vi tycks således, som Strömberg befarade år 1988, i princip vara framme vid målet att helt avveckla det traditionella underställningsinstitutet. Vad som har uppnåtts måste betecknas som en tämligen brokig skara av föreskrifter om skyldighet att "anmäla" och med varierande befogenheter att upphäva olika kommunala beslut. Vad som *möjligen* har vunnits med hänsyn till den kommunala självstyrelsen tycks istället ha gått förlorat vad avser samordning och enhetlighet.

Till ytterligare belysning av frågan om underställning skall två områden, där underställningsreglerna bibehölls fram till den 31 mars 1994, bli föremål för särskild granskning.

3.4.3.1 Föreskrifter om ordning

I och med ikraftträdandet av OL (1993:1617) har ett antal kvardröjande underställningsregler, som kom att behålla sin giltighet ända fram till den 1 april 1994, upphört att gälla. Härigenom kom, som Strömberg anför, ett "ovanligt långdraget lagstiftningsärende" att få sin avslutning, vilket Strömberg i och för sig hälsar med tillfredsställelse, även om en rad kritiska anmärkningar framförs beträffande innehållet i denna lagstiftning.[397] För den rätta förståelsen av den föreliggande problematiken är det värdefullt att följa den debatt som har

[394] Se Strömberg, Allm FörvR, suppl jan 1994, s 167 och även Bohlin s 130.
[395] Se prop 1975:101 s 65 och SOU 1980:10 s 98 ff. Jfr även prop 1975/76:187 s 318 ff.
[396] Jfr prop 1994/95:7 s 53 ff och s 97. Betr tidigare reglering se Marcusson s 85 f.
[397] Se Strömberg, FT 1994 s 1.

förevarit *för* respektive *emot* bibehållna underställningsregler inom detta område, varför några av de framförda synpunkterna skall redovisas i det följande.

Kommunfullmäktiges beslut om att anta *lokala ordningsstadgor* och *hamnordningar*, som tillkom på samma sätt som ordningsstadgorna (förordning 1874:26 s. 11 angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för de allmänna hamnarna i riket), skulle för att bli gällande underställas länsstyrelsens fastställelse och prövning (AOSt 23 §). Statskontrollkommittén, som övervägde möjligheten att upphäva dessa fastställelseregler, kom till resultatet dels att det förelåg problem att avgränsa de bestämmelser som kan bli föremål för delegation enligt RF,[398] dels att det från allmän samhällssynpunkt kunde te sig oacceptabelt med en utveckling, där de lokala ordningsstadgorna mer påtagligt varierade mellan kommunerna. Det kan, fastslog kommittén, "ligga nära till hands att hävda att det från rättssäkerhetssynpunkt är av vikt att i synnerhet straffsanktionerade föreskrifter ges ett så likartat innehåll som möjligt i hela landet."[399] Kommittén föredrog att överlåta frågan om underställning åt ordningsstadgeutredningen.[400]

Ordningsstadgeutredningen fann i sitt slutbetänkande (SOU 1985:24), att övervägande skäl talade för att underställning skulle bibehållas. Å ena sidan framställdes underställningsinstitutets allmänna avveckling som naturlig. Å andra sidan angavs, att befogenheten att meddela föreskrifter om allmän ordning "på väsentliga punkter" skilde sig från de områden där statskontrollen i form av underställning hade upphävts. Frågor rörande allmän ordning är, poängterade utredningen, "inte i egentlig mening någon kommunal angelägenhet" utan ett område där statsmakterna har "ett övergripande ansvar".[401]

Enligt departementschefen hade de kommuner som kommenterat förslaget om bibehållen underställning förordat dess upphörande. Vidare noterades, att underställningsinstitutet hade kommit att ifrågasättas i samband med statsmakternas "strävan mot en vidgad kommunal självstyrelse och en minskad byråkrati mellan statliga och kommunala organ". Den uttalade målsättningen enligt prop 1980/81:80 var, att antalet underställningspliktiga ärendegrupper skulle minskas.[402] Med tanke på de lokala ordningsföreskrifternas betydelse för allmänheten förutsågs emellertid behov föreligga av någon ytterligare möjlighet till "statligt ingripande" än kommunalbesvär enligt KomL 10 kap.

[398] Sålunda har det ansetts betänkligt att låta kommuner besluta om straffsanktionerade föreskrifter, se SOU 1980:10 s 71, jfr dock s 72. Se även SOU 1985:24 s 206 f och s 72, jfr Strömberg, Normgivningsmakten s 78 f.

[399] Se SOU 1980:10 s 72 f.

[400] Se a a s 73 f, jfr Strömberg FT 1994 s 13 f.

[401] Se SOU 1985:24 s 210.

[402] Se prop 1992/93:210 s 151 ff.

Detta ingripande skulle vara "mindre ingripande än vad en ordning med underställning innebär." Istället föreslogs, att kommunens beslut i lokala ordningsfrågor omedelbart skulle anmälas till länsstyrelsen, som skulle kunna upphäva föreskriften, om den stod i strid med OL.[403] OL 3:13 kom att utformas i enlighet härmed. Kommunens beslut skall således "omedelbart anmälas till länsstyrelsen", som kan upphäva en föreskrift, "som strider mot denna lag."

Strömberg anför beträffande den genomförda förändringen, att OL 3:13 uppvisar både olikheter och likheter med AOSt 23 §. Den tidigare underställningen innefattade en lämplighetsprövning, d v s inte som numera en ren laglighetsprövning, och det kommunala beslutet blir nu omedelbart gällande, låt vara med risk att senare kunna bli upphävt. En "anmälan" enligt OL 3:13 skiljer sig emellertid i realiteten föga från den tidigare underställningen, och ett "upphävande" får samma effekt som en vägrad fastställelse. Länsstyrelsens möjlighet att efter regeringens godkännande besluta i kommunens ställe skiljer sig enligt Strömberg "endast obetydligt" från regeringens möjligheter att på grundval av delegation besluta föreskrifter för kommunen. Strömbergs slutsats blir, att likheterna med underställningsinstitutet "är så stora att man kan fråga sig om reformen är mycket mer än en skenmanöver." Den kommunala självstyrelsen utvidgas endast i det avseendet, tillägger Strömberg, att kommunen "ensam får bedöma rena lämplighetsfrågor". Det kan med rätta ifrågasättas om detta verkligen var lagstiftarens mening.[404]

Ett rättsfall som torde vara ägnat att belysa förevarande frågeställningar är *RÅ 1982 Ab 106*, där en lokal ordningsstadga blev föremål för prövning i en kommunalbesvärsprocess. Kommunfullmäktige hade föreskrivit att "hundförare" skulle plocka upp "fast orenlighet" på "gångbana, gata, torg, hyreshusområden och parkmark inom stads- och byggnadsplanelagt område". Klaganden gjorde gällande, att länsstyrelsen hade upphävt ett likande beslut beträffande en grannkommun. Kommunen förklarade emellertid, att sistnämnda beslut var mer omfattande och avsåg såväl hundars som katters "fasta orenlighet" på allmän plats.

Av rättsfallet framgår inte explicit om den ifrågavarande stadgan hade blivit fastställd i vederbörlig ordning av länsstyrelsen, men det får antas att så var fallet. Länsstyrelsen angav i vart fall vid sin besvärsprövning följande beträffande befintlig rättspraxis:

> "I rättspraxis har stor restriktivitet iakttagits vid fastställande av lokala ordningsstadgor för att motverka långtgående, sakligt opåkallade eller mindre väl motiverade åligganden som icke efterlevs eller ens i praktiken kunna upprätthållas."

[403] Se a a s 154 f och s 288 f.
[404] Se Strömberg, FT 1994 s 14.

Beträffande det aktuella åläggandet tillades, att det kunde råda olika meningar om behovet av den antagna bestämmelsen, men länsstyrelsen ägde inte "ingå i någon lämplighetsprövning av överklagade beslutet." Under alla omständigheter ansågs föreskriften inte utgöra någon "obefogad inskränkning i den enskildes frihet" och såtillvida stod den inte i strid med AOSt 7 § eller annan lag. Beslutet var alltså inte olagligt (dåvarande KomL 7:1), varför besvären lämnades utan bifall. RegR gjorde inte någon ändring i beslutet.

Kommunalbesvärsprövningen innefattar således garantier för en statlig kontroll av en lokal ordningsstadgas "laglighet", på motsvarande sätt som länsstyrelsens prövning enligt OL 3:13. En stadga som icke anses vara lagenlig kan alltså upphävas. Till belysning härav kan hänvisas till *RÅ 1992 ref 75*, som avsåg en lokal ordningsstadga om ridförbud inom vissa områden. RegR erinrade – med hänvisning till vad som uttalats i lagmotiven – om betydelsen av att inte införa ordningsföreskrifter som inte "verkligen är av behovet påkallade"[405] och angav, att lokala ordningsstadgor måste vara utformade "med sådan exakthet att möjlighet finns att tillämpa dem och övervaka efterlevnaden". Den ifrågavarande stadgan ansågs inte vara tillräckligt exakt och stod därför i strid med AOst 7 § (onödigt tvång på allmänheten eller obefogad inskränkning i den enskildes frihet) och upphävdes därför i klandrade delar (se även t ex *RÅ 1980 2:55*, som bl a avsåg skyldighet att samla upp hundars "fasta orenlighet" och *RÅ 1965 I 11*, som bl a avsåg ridförbud).

3.4.3.2 Föreskrifter om renhållning

Frågan om renhållningsskyldigheten regleras i RenhL. Efter 1993 års lagändring (SFS 1993:1619), som också trädde i kraft den 1 april 1994, stadgas numera i 18 § att det enligt huvudregeln ankommer på kommunen att fullgöra renhållningsskyldigheten. Ifråga om gångbana eller annat utrymme utanför fastighet, som behövs för gångtrafik, äger dock kommunen ålägga fastighetsägaren att fullgöra denna skyldighet (RenhL 19 §). Tidigare erfordrades att ett sådant åläggande skulle underställas länsstyrelsen, om fastighetsägaren inte tidigare varit förpliktad att ombesörja någon renhållning.[406] Gatukostnadsutredningen (SOU 1977:65) övervägde om ansvaret verkligen kunde övervältras på den enskilde, men fann att kommunernas nutida materiella och personella resurser inte längre motiverade den rådande ordningen samt att full kostnadstäckning skulle kunna uppnås för prestationen.[407] Mot bakgrund härav övervägde

[405] Se prop 1956:143 s 110.
[406] Se Strömberg, Spec FörvR s 35 f (11:e upplagan) och SOU 1981:101 s 100 ff.
[407] Se SOU 1977:65 s 83 och även prop 1978/79:205 s 20. Se även DsKn 1979:3.

Statskontrollkommittén att slopa underställningen i 19 §, vilket emellertid underläts med hänsyn till den restriktiva attityd som måste intas ifråga om att ålägga fastighetsägare nya eller utökande skyldigheter beträffande renhållning på gångbana.[408] I propositionen noterades helt kortfattat, att kravet på underställning skulle upphöra, eftersom detta krav hade slopats i PBL och i den nya ordningslagen.[409]

Strömberg påpekar, att lagrådet vid sin behandling av lagförslaget inte reagerade mot bestämmelsen om åläggande för fastighetsägaren. Normgivningsmakt kan med hänsyn till RF inte delegeras direkt till kommunen, vilket lagrådet uppmärksammade vid sin granskning av förslaget till RenhL 18 §,[410] varför kommunens beslut att övervältra ansvaret på fastighetsinnehavare enligt RenhL 19 § måste, som Strömberg noterar, "fattas från fall till fall". Enligt tidigare praxis har emellertid ålägganden att renhålla gångbana brukat beslutas generellt, varför Strömberg frågar om RenhL 19 § verkligen "är ordentligt genomtänkt."[411]

Till illustration av de svårigheter som kan tänkas uppkomma vid gränsdragningen mellan generella och individuella beslut kan hänvisas till *RÅ 1986 ref 108*, som dock avsåg tillämpningen av HskL. Hälsoskyddsnämnden får "i särskilt fall" meddela föreskrifter för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet (HskL 14 §). Frågan gällde huruvida nämndens beslut skulle anses innefatta villkor för utövande av gatumusik[412] eller om beslutet istället skulle anses utgöra generella föreskrifter. Den senare tolkningen skulle innebära att lagstöd saknades och att åtgärden tillika stod i strid med föreskrifterna i RF 2:1 1 st 3 p om mötesfrihet. RegR fann dock att "karaktären av beslut i särskilt fall" var övervägande och att stöd således fanns i HskL.[413]

[408] Se SOU 1980:10 s 102 f.

[409] Se prop 1992/93:210 s 318.

[410] Se a a s 402, jfr Strömberg FT 1994 s 11.

[411] Se Strömberg, FT 1994 s 11 f.

[412] Enligt beslutet skulle gatumusik i Gamla stan få utövas endast kl 14.00-18.00 och utan ljudförstärkare och inte i större grupp än två personer.

[413] Se Strömberg, Spec FörvR s 55 och även FT 1990 s 57 f (om tillfälliga bilförbud). Betr skillnaden mellan "norm" och beslut i det enskilda fallet se även Wennergren, FT 1994 s 124 ff.

3.4.4 JO:s och JK:s tillsyn

Både JK och JO utövar enligt sina respektive instruktioner tillsyn över kommunala myndigheter.[414] Av konstitutionella skäl har de två parallella tillsynsorganen ansetts nödvändiga. Den främsta skillnaden i vad avser tillsynen är att JO fullgör sin granskningsuppgift på uppdrag av riksdagen, varigenom allmänhetens intresse av kontroll anses bli tillgodosett, medan JK fullgör sin uppgift på regeringens uppdrag. Härigenom anses regeringen kunna utöva kontroll över "sin" förvaltning (jfr RF 11:6). 1991 års JK-utredning (SOU 1993:37) formulerade frågan, om det alltjämt var lämpligt med dessa två tillsynsorgan. Å ena sidan konstaterades, att något egentligt hinder inte förelåg att begränsa JK:s prövning "bort från den rena klagomålsprövningen". Å andra sidan fann utredningen, att det ligger "ett betydande värde i att JO och JK formellt har samma befogenheter inom tillsynsområdet".[415]

JK har tillsyn över *hela* förvaltningen. I 1 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn stadgas, att JK i den omfattning som preciseras i 2 och 3 §§ har "tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden." Av 3 § följer bl a, att kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid sådana myndigheter står under JO:s tillsyn (p 1-2).[416] I det följande inriktas framställningen främst på JO av den orsaken att JK:s tillsyn inom det kommunala området i realiteten framstår som mindre betydelsefull än JO:s granskning. Svenska Kommunförbundet har t o m framfört den synpunkten, att JO:s granskning skulle vara tillfyllest, särskilt som de kommunala myndigheterna, till skillnad från de statliga myndigheterna, inte är underställda regeringen.[417] Det finns – och som kommer att utvecklas närmare nedan – flera exempel på fall där JK genom sin granskning bidragit till att upprätthålla lagligheten i den kommunala förvaltningen, varför en sådan reform knappast kan rekommenderas. Det kan tilläggas, att förslag avseende JO:s verksamhet normalt även har omfattat JK.[418]

JO har på motsvarande sätt tillsyn över den statliga och kommunala förvaltningen. Av lagen med instruktion för JO framgår att kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattninghavare vid dessa myndigheter står under JO:s tillsyn (JO-instr 2 § 1 st 1-2 pp). Av ordalydelsen följer, att såväl

[414] Betr JO och JK i allmänhet se t ex Bexelius, SvJT 1960 s 81-111, Rudholm, SvJT 1964 s 1-16 och Svenska Kommunförbundet, Statens tillsyn av kommunerna, s 21-27.

[415] Se SOU 1993:37 s 56.

[416] I SOU 1993:37 s 227 f har vissa ändringar föreslagits. Med hänsyn till RF 8:5,7 ansågs det emellertid tveksamt att låta regeringen bestämma närmare om tillsynen, se prop 1993/94:100 Bil 3 s 14 f.

[417] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna s 26.

[418] Se t ex prop 1975/76:52 s 10, SOU 1985:26 s 19 och s 271 och även SOU 1993:37 s 228.

landstingsstyrelse som kommunstyrelse och övriga nämnder, vilka alltså utgör de "kommunala myndigheterna", omfattas av tillsynen. Beträffande tillsynens innehåll stadgas, att JO särskilt skall tillse, att "domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten" (JO-instr 3 §).

Den statliga tillsyn som utövas genom JO och JK över den kommunala förvaltningen är av historiska skäl inte självskriven. Inriktningen av JO:s tillsyn är, påtalar Holmberg-Stjernquist, av "ålder ... inriktad främst på domstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna".[419] När Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) föreslog, att en mot kommunen riktad "kommunalbot" skulle kunna uttas på talan av JO, är det – sett i ljuset av denna tradition – inte särskilt förvånande att många protester restes. Valet av beslutsorgan föll på JO, enär riksdagen – "i egenskap av lagstiftare" – ansågs ha "ett självskrivet intresse för lagarnas efterlevnad."[420] Förslaget om kommunalbot blev, som ovan påtalats, mycket kritiserat av flera skäl (se 1.2), men bl a ifråga om JO:s utökade befogenheter ansågs förslaget utgöra ett helt *oacceptabelt intrång* i den kommunala självstyrelsen. Så anförde t ex JO, hörd som remissinstans, att den föreslagna uppgiften icke stod i överensstämmelse med JO-ämbetets roll i rättsordningen. Det framstod som en anomali, att JO genom ett system med kommunalbot skulle utreda förhållanden och ta initiativ till rättsliga åtgärder inom områden, "som i alla andra hänseenden ligger utanför JO:s tillsynskompetens."[421]

Som en jämförelse kan pekas på det motstånd som restes på 1950-talet mot förslaget att utsträcka JO:s tillsyn till att omfatta kommunala befattningshavare, som "i allo" var underkastade ämbetsansvar.[422] Frågan hade varit föremål för riksdagens intresse redan under 1940-talet, men först år 1956 hade riksdagen – icke utan turbulens – antagit ett grundlagsförslag av detta innehåll som vilande.[423] Bakgrunden till den föreslagna utvidgningen av JO:s tillsyn kan sammanfattas enligt följande. Med tiden hade det blivit allt vanligare att staten uppdrog åt kommuner att ombesörja olika åtgärder. Därigenom kom inte längre statliga myndigheter, som alltså stod under JO:s tillsyn, att handlägga ärenden i lika stor omfattning som tidigare, utan de statliga myndigheterna intog alltmer en roll som tillsyns- och besvärsmyndigheter. Mot bakgrund härav hade – som

[419] Se Holmberg-Stjernquist s 414.

[420] Se SOU 1989:64 s 132 samt vidare nedan 6.1.1.

[421] Se Ds 1990:62 s 10. Betr reaktionerna i allmänhet se s 3-24.

[422] Se prop 1957:127 s 10 f och 19 f. Se även Bexelius, SvJT 1960 s 82.

[423] Se prop 1956:161 s 18 f och s 32 ff, prop 1957:127 s 9 samt även Petrén, FT 1953 s 88 ff. Betr kritiken se även Svenska Kommunförbundet, Statens tillsyn av kommunerna, s 21 f.

det framstår helt korrekt – satts ifråga, om JO:s tillsynsområde var rationellt avgränsat.[424]

Halvar Sundberg, som var av den grundläggande uppfattningen att JO normalt var alltför passiv, hade föga förståelse för motståndet mot reformen och anförde i ämnet:[425]

> "När tanken på en JO-kontroll uppkom och ledde till ett förslag, att all personal med ämbetsansvar skulle underkastas dylik tillsyn, mötte tanken på en rättskontroll av kommunernas beslut och åtgärder frenetiskt motstånd från de kommunala förbundens sida, motiverat med både statsfilosofiskt-historiska resonemang och till synes förment oförenlighet med den kommunala självstyrelsen såsom ledande organisatorisk princip."

Förslaget kom att genomföras om än i begränsat skick. Genom kravet att endast personal som "i allo" var underkastad ämbetsansvar skulle omfattas av förslaget, kom kommunalrepresentationens ledamöter att undantas. För att trygga den kommunala självstyrelsen ansågs det även erforderligt med särskilda föreskrifter, som skulle begränsa JO:s tillsyn på det kommunala området.[426] I instruktionen kom ett stadgande av följande lydelse att intas (9 §):

> "Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats."

Halvar Sundberg, som var förespråkare för reformen, ställde sig kritisk till begränsningen. Han ifrågasatte på vad sätt tillsynen skulle skilja sig från den avseende det statliga området: "Möjligen skola de dunkla ordalagen upprepa tanken, att man i kommunalförvaltningen icke får hålla allför strängt på att beslut skola hava tillkommit i laga ordning."[427]

Resultatet av 1957 års reform blev ändå – inskränkningarna till trots – att JO:s tillsyn över kommunerna utvidgades. Dessa begränsningar i tillsynsfunktionen har i princip kommit att kvarstå oförändrade. Enligt JO:s nuvarande instruktion – så och enligt JK:s instruktion – skall JO "beakta de former i vilka

[424] Se Petrén, FT 1953 s 90 ff samt där angivna källor.
[425] Se Sundberg, FT 1966 s 41. Betr Sundbergs uppfattning se Kaijser, Utvecklingstendenser s 203.
[426] Se prop 1957:127 s 19 och även SOU 1957:2 s 57 ff.
[427] Se Sundberg, FT 1966 s 42.

den kommunala självstyrelsen utövas" (JO-instr 3 § 2 st).[428] Klagomål har ibland avvisats med hänsyn till föreliggande begränsning.[429] 1972 års JO-utredning anförde ifråga om bestämmelsen, att det var självklart att JO även i fortsättningen borde "beakta den folkliga självstyrelsens villkor och ej onödigt hämma den kommunala verksamheten." Vidare angavs, med hänsyn till det uttryckliga undantaget för fullmäktiges ledamöter, att beslut och åtgärder som nämnder "vidtar i enlighet med fullmäktiges direktiv – och som ej strider mot lag eller annan författning –" kommer att "gå fria från JO:s kritik."[430]

1983 års JO-utredning anslöt sig till det angivna synsättet, ehuru vägen lämnades öppen för en något modifierad syn. När fråga var om tillämpning av författningar, särskilt sådana avseende enskilda människor, kunde den enskildes rättssäkerhetsintresse utgöra "motiv för att JO skall öva tillsyn över att författningarna tillämpas riktigt oavsett om denna tillämpning anförtrotts kommunala nämnder eller tjänstemän eller lagts på statliga organ."[431] Utredningen pekade också på den betydelsefulla faktorn, att ansvaret för allt fler uppgifter hade kommit att läggas på kommunerna, varvid betydelsen av JO:s tillsyn på det kommunala området hade ökat i motsvarande grad. En ökning i den faktiska verksamheten – en ämnesinriktad sådan – noterades och enligt utredningen borde man "fortsätta på den inslagna vägen och ytterligare intensifiera tillsynen över sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som handhar uppgifter enligt statlig speciallagstiftning."[432]

Till belysning av begränsningsregelns funktion kan hänvisas till bl a *JO 1975/76 s 378*, där hänsynen till den kommunala självstyrelsen ansågs hindra JO från att undersöka vilka åtgärder som erfordrades för att komma till rätta med brister inom renhållningen. Andra exempel är *JO 1976/77 s 205*, där JO ansåg att frågan om skolluncher borde serveras på engångsmaterial var en "lämplighetsfråga", som det inte ankom på JO att pröva, och *JO 1989/90 s 435*, där JO inte ville pröva frågan om avgifter för el och vatten eller om kommunal bostadsförmedling.

Enligt Svenska Kommunförbundets bedömning har begränsningsregeln haft "en viss effekt", även om man i vissa enstaka fall anser sig kunna diskutera de gränsdragningar som JO har gjort. Som en hypotes framförs, att hänsynen till den kommunala självstyrelsen "uppfattas olika av olika ombudsmän under tidernas lopp." Kommunförbundet hänvisar bl a till *JO 1990/91 s 347*, där JO

[428] Se SOU 1978:59 s 59 och SOU 1993:37 s 145 (om JK). Härom se även Riberdahl, SvJT 1993 s 666 samt art 8 i den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, till vilken Riberdahl hänvisar (betr konventionen ifråga se ovan 2.7.3).

[429] Se JO 1975/76 s 283 ff, där JO allmänt uttalade sig om tillsynskompetensen.

[430] Se SOU 1975:23 s 157. Vad avser JK hänvisas till SOU 1978:59 s 58 ff.

[431] Se SOU 1985:26 s 148.

[432] Se a a s 148.

kritiserade en marknadsnämnd för att inte ha iakttagit objektivitet (RF 1:9) vid tilldelningen av marknadsplatser. Svenska Kommunförbundet utvecklar inte sin kritik närmare, men det bör anmärkas, att kravet på att "beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas" (JO-instr 3 § 2 st) knappast kan frånta JO befogenheten att "särskilt tillse" att RF:s bud om saklighet och opartiskhet iakttas (1 st). Härvidlag synes det vara av underordnat intresse om den kommunala nämnden är – som Svenska Kommunförbundet anförde – "en fakultativ nämnd".[433] Tilldelning av marknadsplatser är en form av myndighetsutövning, varvid kommunmedlemmarna har berättigade krav på bl a objektivitet i beslutsfattandet.

Det kan även noteras, att JO – hörd såsom remissinstans över förslaget om Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) – utvecklade sin syn på betydelsen av förevarande begränsning i samband med kritiken mot förslaget att begränsa länsstyrelsens tillsynsansvar enligt SoL och LSS (se nedan 6.2.2.2). Begränsningsregeln uppgavs, å ena sidan, uttrycka en "självklarhet", men bedömdes, å andra sidan, ha "stor praktisk betydelse" som en "ständig påminnelse om de hänsynstaganden som måste göras till den kommunala självstyrelsen."[434] Beträffande det ifrågavarande området, socialtjänsten, som f ö uppgavs vara ett prioriterat tillsynsområde,[435] menade emellertid JO, att begränsningsregeln inte hade någon egentlig tillämpning i enskilda ärenden. Några restriktioner ansågs alltså inte gälla inom de områden där kommunerna enligt särskilt lagstiftning utövar "obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning."[436]

Efter 1957 års reform förekommer årligen en hel mängd JO-ärenden som rör den kommunala verksamheten.[437] Exemplen torde vara legio där JO – och i viss mån även JK – genom sin granskning av kommunala myndigheter har gjort insatser som måste betecknas som värdefulla med hänsyn till önskvärdheten av en lagenlig kommunal förvaltning (se nedan 7.1.1). Hänvisas kan t ex till *JO 1988/89 s 378,* som ovan har fått illustrera lagtrots (se ovan 1.4.2): En kommun hade beslutat att inte utföra den livsmedelstillsyn som åligger kommunen enligt livsmedelslagstiftningen. Under tiden som JO granskade saken, beslöt kommunen att anställa en miljöskyddsinspektör och återuppta tillsynen. Ett annat talande exempel är den likaledes ovan berörda skolkonflikten i Drevdagen – *JO 1989/90 s 297* – där JO:s kritik och starka engagemang med all

[433] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn över kommunerna s 24. Det kan anmärkas, att de kommunala nämnderna inte längre delas in i fakultativa och obligatoriska, se ovan 2.3.1.
[434] Se Ds 1994:103 s 78.
[435] Se KU 1986/87:2 s 20.
[436] Se Ds 1994:103 s 78 f.
[437] Se t ex Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna, s 23 f.

sannolikhet bidrog till att den långdragna konflikten fick en för skolbarnen ändamålsenlig lösning (se ovan 3.4.1.2).

I det senare JO-fallet avstod JO, som framgått ovan, från att närmare kritisera den granskade kommunala nämnden – skolstyrelsen – för nämndens handlande var, som JO påtalade, begränsat p g a den "interna kompetensfördelningen inom kommunen". Skolstyrelsen var alltså bunden av kommunfullmäktiges beslut att lägga ned den aktuella skolenheten. JO:s tillsyn omfattar alltjämt inte kommunens beslutande församlingar. Av JO:s instruktion framgår, att ledamöter av beslutande kommunala församlingar, d v s kommunfullmäktige och landstinget, är undantagna från JO:s tillsyn (JO-instr 2 § 3 st p 6). Även de enskilda ledamöterna i dessa församlingar är undantagna från tillsynen. I den mån någon samtidigt är ledamot av fullmäktige och ledamot av någon nämnd, anses undantaget endast avse åtgärder som vidtas i egenskap av fullmäktige.[438] Inte heller JK äger kontrollera de beslutande kommunala församlingarna, vilket följer redan därav, att tillsynen enligt 3 § endast omfattar "kommunala myndigheter", d v s inte beslutande politiska församlingar.

Denna begränsning, som alltså främst motiveras av hänsynen till den kommunala självstyrelsen, kan ibland te sig diskutabel. Det finns en risk att kommunen låter kommunfullmäktige fatta sådana beslut som i princip faller inom kommunstyrelsens kompetens (se ovan 2.2.1 om uppgiftsfördelningen) för att undandra de kommunala åtgärderna från en statlig kontroll. Sådan synes situationen ha varit i *JK 1985 s 171,* där JK ansåg att kommunstyrelsen – även om den inte hade "tagit några direkta beslut angående verkställigheten" – kunde sägas ha trotsat kammarrättens inhibitionsbeslut genom åtgärden, att underteckna ett köpekontrakt (se nedan 4.3.1). Begränsningen har, som ovan anförts, försvårat möjligheterna att hitta acceptabla lösningar på problemen med domstols- och lagtrots: En central fråga är vem som skall tvingas bära ansvaret för "trots" från fullmäktiges sida (se ovan 1.7.2).

Ett till JO hänskjutet ärende avgörs normalt genom ett beslut, vari JO uttalar sig om en viss åtgärd är lagstridig eller eljest felaktig eller olämplig (JO-instr 6 §). JO:s befogenhet omfattar däremot inte någon möjlighet att ändra eller upphäva ett felaktigt beslut, utan i förlängningen av ett JO-uttalande får rättelse sökas på annat sätt, t ex genom det kritiserade organets självrättelseåtgärd. Frågan huruvida JO:s uttalanden får någon faktisk effekt är, som Strömberg påpekar, främst beroende av "JO:s personliga auktoritet och på den sakliga tyngden i hans argumentation."[439] JO:s uttalanden tillmäts dock som regel stor

[438] Se SOU 1975:23 s 153 ff och s 219, jfr SOU 1985:26 s 146.
[439] Se Strömberg, Sv Förf s 135, jfr Petrén-Ragnemalm s 327.

betydelse som vägledning för rättskipning och förvaltning, även om de inte betraktas som några prejudikat i egentlig mening.[440]

1975 års ämbetsansvarsreform, som innebar en kraftig begränsning av de offentliga funktionärernas straffrättsliga ansvar, medförde, att såväl JO:s som JK:s auktoritet kom att försvagas. Den tidigare generella möjligheten för JO och JK att väcka åtal för brott i tjänsten, bidrog säkert, som Strömberg påpekar, "till att ge tyngd åt JO:s och JK:s tillsyn".[441] Som ovan omnämnts, framstår det som sannolikt att ämbetsansvarsreformen hade betydelse för uppkomsten av det domstols- och lagtrots som kom att uppmärksammas på 1980-talet (se ovan 1.5.2). I försöken att stävja de problem som detta trots förorsakar, borde det vara en angelägen reformuppgift att i olika avseenden förstärka såväl JO:s som JK:s tillsynsbefogenheter, och utan att den kommunala självstyrelsen hindrar de reformer som prövas vara erforderliga (se nedan 8.5).

Beträffande JO:s och JK:s roll i samband med ansvar för brott i tjänsten och disciplinansvar hänvisas till framställningen nedan (5.2.1- 5.2.2).

3.4.5 Konklusioner och synpunkter

Ser man till utvecklingen inom området för den statliga kontroll som ovan har presenterats – d v s tillsyn på central eller regional nivå, statsbidrag, underställning e d samt JO:s och JK:s granskande verksamhet – kan konstateras, att den statliga kontrollen har minskat i såväl omfattning som betydelse under de senaste decennierna. Sålunda har underställningsreglerna, som tidigare utgjorde en icke oväsentlig del av den statliga kontrollen över kommunerna, successivt upphört att gälla. Styrningen genom specialdestinerade bidrag och den därtill anslutande granskningen genom Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer har minskat väsentligt och tillsynen enligt olika specialförfattningar har tenderat att på olika sätt "tunnas ut" och ersättas av en mer "vägledande" funktion.

Dessa olika reformer måste *sammantaget* anses innebära att statens möjligheter att utöva kontroll över kommunerna radikalt har förändrats. Om dessa förändringar skulle ha genomförts samtidigt i en enhetlig reform, skulle denna förmodligen ha tilldragit sig icke oväsentlig uppmärksamhet. Förändringar genom successiva reformer – och avseende olika kontrollmedel – har emellertid inneburit, att de förändrade villkoren sammantaget inte har rönt någon mer påtaglig uppmärksamhet. Bristen på ett mer övergripande synsätt – ett helhetsperspektiv – framstår som påtagligt (se ovan 1.5.2 och även nedan 8.3).

[440] Se Bohlin s 134. Betr frågan om förvaltningsmyndigheternas allmänna förtrogenhet med JO:s uppfattning till olika rättsliga problem se Ragnemalm, FT 1994 s 301.

[441] Se Strömberg, Allm FörvR s 176.

Det har visserligen, som ovan redovisats, tillkommit nya varianter av gamla kontrollmedel, men totalt sett får statens möjligheter att faktiskt utöva en effektiv kontroll ändå anses ha minskat. Ett genomgående motiv för denna stegvisa nedskärning har varit en strävan att värna om den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin. Reformerna har ofta utgjort ett led i ambitionen att decentralisera beslutsfattandet (se ovan 1.1). I olika sammanhang har påstått, att någon egentlig statlig kontroll inte längre skulle erfordras, utan ett "politiskt ansvar" (se nedan 5.2.4) skulle vara tillfyllest.

Utvecklingen sedan 1980-talet torde emellertid ha visat, att sådan kontroll svårligen kan undvaras, åtminstone inte i den mån staten vill ha *reella garantier* för att de olika åligganden som åvilar kommunerna enligt olika specialförfattningar verkligen skall fullföljas. Parallellt med utvecklingen mot färre effektiva kontrollmedel har staten försökt att åstadkomma en styrning av kommunerna genom olika rättighetslagar och målbestämmelser. Det har medfört, som ovan framgått, att det kan komma ifråga att *utkräva* rättigheter med hjälp av UB:s regler om verkställighet (se 3.2.1) och med hot om åtal enligt BrB (se nedan 5.2.1). Härigenom har alltså åstadkommits en *förskjutning i kontrollfunktionen* på ett sätt som varken framstår som särskilt ändamålsenligt eller genomtänkt. Det finns anledning att överväga om de tänkbara konsekvenserna av denna nyordning verkligen är önskvärda (se nedan 8.3).

Lokaldemokratikommittén, som granskade de befintliga möjligheterna för staten att utöva central och regional tillsyn, klargjorde, att den centrala tillsynen inte borde utökas. Central tillsyn ansågs generellt sett lida brist på ett helhetsperspektiv, eftersom den sker sektorsvis och således inte omfattar förhållandet till andra verksamheter. Däremot kunde accepteras att länsstyrelsens tillsyn utvidgades, ehuru "på begränsade områden och i liten omfattning."[442] Det kan emellertid ifrågasättas vilken kontroll som egentligen är mest ingripande i den kommunala självstyrelsen – de traditionella tillsynsbefogenheter, vilka i hög grad har avvisats, eller mer moderna företeelser inom området för de traditionella kontrollmedlen. Svenska Kommunförbundet har, som ovan framgått (se 3.4.1), ur bl a "självstyrelsesynpunkt" uttalat sig *för* en "enhetligare och tydligare " statlig tillsyn.[443]

Uppkomsten av domstolstrots och lagtrots – företeelser som det i vissa avseenden har ansetts ytterst angeläget att bekämpa – torde i vart fall visa att kontroll i olika former – ävensom sanktioner – svårligen kan undvaras. Det framstår som angeläget att frågor om den statliga kontrollen – vad som egentligen åsyftas med kontrollen och vilken kontroll som erfordras – utreds i ett

[442] Se SOU 1993:109 s 67 ff och även s 85. Se vidare nedan 6.2.2.2.

[443] Se Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna, s 62.

samlat perspektiv. En lämplig åtgärd synes vara att följa upp den kartläggning som RRV åstadkom på mitten av 1980-talet på ett seriöst sätt (se ovan 3.4.3). Härvid måste det nytillkomna "europeiska perspektivet", som kan innebära en tyngdförskjutning i tillsynsfunktionen till departementen, självfallet beaktas.

4. De kommunala beslutens verkställighet

Frågor om verkställighet av kommunala beslut har kommit att tilldra sig stort intresse i samband med överväganden om behovet av åtgärder mot domstols- och lagtrots. Två – som det synes motsägelsefulla – utvecklingslinjer kan skönjas: Å ena sidan är kommuner ibland mycket snabba med att verkställa beslut, som sedermera kanske upphävs såsom varande olagliga. Å andra sidan verkställs beslut först efter omfattande tidsutdräkt eller också blir de över huvud taget inte verkställda. I det förra fallet är det som regel fråga om sådana beslut där kommunen har ett direkt "eget" intresse att genomföra besluten och där gränserna för den kommunala kompetensen prövas t ex i vad avser tillåtligheten av ett näringspolitiskt engagemang (se ovan 2.6.3). I det senare fallet är det istället fråga om fullgörande av något s k specialreglerat åliggande – t ex angående bistånd enligt SoL 6 § – där kommunen kan tänkas ha en helt annan uppfattning än förvaltningsdomstolarna – och lagstiftaren – vad avser såväl omfattningen som innebörden av detta åliggande (se ovan 1.6.2). Det trots som härvid kan komma till uttryck brukar främst karakteriseras som domstolstrots (se ovan 1.4.1).

Ovan har också redovisats hur ett kommunalt beslut kan komma att bli omprövat i samband med dess tillämpning eller verkställighet (se ovan 3.2.1). I det följande kommer dock framställningen att specifikt ta sikte på sådana frågor som hör samman med de kommunala beslutens verkställighet.

4.1 Verkställighetsåtgärder

Det ankommer enligt KomL 3:13-14 på de kommunala nämnderna – däribland styrelsen – att verkställa såväl de egna besluten som fullmäktiges beslut (se ovan 2.2.1). Föreskrifter om de olika nämndernas "verksamhet och arbetsformer" – varmed också följer ett ansvar att verkställa beslut – skall numera framgå av de kommunala reglementen som utfärdas av fullmäktige (KomL 6:32). Av KomL 6:4 3 p följer vidare, att det yttersta ansvaret för verkställigheten av fullmäktigebeslut "åligger" styrelsen. Fullmäktige kan dock besluta att verkställigheten skall handhas av någon annan nämnd än styrelsen

(KomL 6:5). I speciallagarna kan också föreskrivas särskild ordning angående verkställigheten.[1]

Ett beslut som fattas med stöd av KomL är enligt huvudregeln verkställbart så snart protokollet över beslutet har blivit justerat. Det verkställande organet måste i varje enskilt fall avgöra om beslutet skall verkställas omedelbart, eller om tidpunkten för laga kraft istället skall inväntas. Härvidlag får intresset av effektivitet i den kommunala förvaltningen vägas mot intresset av legalitet. Om risken för att beslutet kan komma att upphävas i en kommunalbesvärsprövning synes överhängande, talar starka skäl för att låta verkställigheten anstå. Inom ramen för denna prövning anses det verkställande organet också ha rätt att vägra verkställa beslutet.[2] När ett fullmäktigebeslut överklagas, anses det självklart att verkställighetsåtgärder kan vägras, även om fullmäktige skulle beordra nämnden att verkställa beslutet (se nedan 4.2). Härvid kan erinras om att nämndledamöterna beslutar om verkställighet under revisionsansvar, och att revisorerna således – på fullmäktiges uppdrag – kan komma att rikta anmärkningar mot åtgärder i anledning av verkställigheten (se ovan 2.9).

Lokaldemokratikommittén, som hade att överväga åtgärder mot verkställighet av uppenbart olagliga beslut, var av den uppfattningen, att enligt gällande rätt allt skulle tala för att det redan föreligger en *möjlighet* att vägra verkställa sådana beslut. Några ytterligare överväganden skulle alltså egentligen inte erfordras från kommitténs sida. Trots detta föreslogs – närmast av "informationsskäl" – att i KomL skulle intas en bestämmelse som "upplyser om existensen av rätten till verkställighetsvägran."[3] Någon *skyldighet* att vägra verkställighet ville kommittén dock inte förorda (se vidare nedan 6.2.4).

Verkställighet av beslut enligt de olika speciallagarna – t ex HvL, PBL och SoL – torde normalt inte förorsaka några egentliga problem. Garantier för verkställigheten har av tradition ansetts kunna inskränkas till sådana beslut som det primärt ankommer på någon enskild att förverkliga.[4] De problem som avhandlas i denna framställning uppkommer ofta på ett tidigare stadium, nämligen när en kommunal nämnd *vägrar* att bevilja en lagstadgad förmån – t ex bistånd enligt SoL 6 § eller bygglov enligt PBL 8 kap – och den som berörs av beslutet anför förvaltningsbesvär över avslagsbeslutet. Vägrar kommunen att ställa sig ett sådant beslut till efterrättelse, uppkommer däremot ett konkret verkställighetsproblem, och en form av kommunalt domstolstrots är för handen (se ovan 1.4).

[1] Se Paulsson m fl s 231 f och s 249 samt även SOU 1993:109 s 88 f.

[2] Se t ex Bohlin s 198 f, H Sundberg s 254 ff, Kaijser-Riberdahl s 622 f, Riberdahl, NAT 1978 s 172.

[3] Se SOU 1993:109 s 89 och s 93.

[4] Se Strömberg, Allm FörvR s 139 f.

Som ett exempel bland många kan pekas på *RÅ 1993 ref 64*, avseende fråga om beviljande av bygglov, vitesföreläggande och uttagande av byggnadsavgift för olovligt byggande. Byggnadsnämnden fann att fastighetsägarens åtgärd att hyra ut rum, vilka tidigare hade använts som sovrum för ägarens familj, till turister och studenter utgjorde en så väsentlig ändring av byggnadens användning att bygglov erfordrades. Frågan om bygglov skulle emellertid enligt nämnden få anstå till dess att en ny detaljplan hade antagits, varför fastighetsägaren istället förelades att vid vite om 10.000 kronor upphöra med verksamheten. RegR, som inte fann att uthyrningen var att likna vid någon hotellrörelse, angav att något "ianspråktagande för väsentligt annat ändamål" än tidigare inte kunde anses föreligga (PBL 8:1 1 st 3 p). Således förelåg inget krav på bygglov och något olovligt byggande kunde därmed inte föreligga.[5]

I detta fall visade sig således något bygglov inte erfordras, varför "verkställighetsfrågan" framstod som tämligen okomplicerad: Det ankom på byggnadsnämnden att rätta sig efter RegR:s utslag och att underlåta såväl att utta byggnadsavgift som att göra någon framställan om vitets utdömande. Erfordras mer aktiva åtgärder från nämndens sida, kan självfallet verkställigheten tänkas kärva, vilket framgår av t ex det ovan berörda *JK 1983 s 157*, där en kommun vägrade respektera förvaltningsdomstolarnas överprövning av frågan huruvida en bussomstigningsplats utgjorde en "sanitär olägenhet". Erforderliga åtgärder till undanröjande av de sanitära olägenheterna vidtogs inte, utan istället inleddes förnyade undersökningar, i syfte att utröna om någon sanitär olägenhet *verkligen* förelåg. Kommunen respekterade m a o inte kammarrättens avgörande (se ovan 1.4.1.2).

4.2 Frågan om omedelbar verkställighet

Frågan om ett kommunalt beslut kan verkställas eller om tidpunkten för beslutets lagakraftvinnande måste inväntas är beroende av besvärstypen: Beslut som blir föremål för kommunalbesvär kan normalt verkställas omedelbart, medan huvudregeln är den motsatta för beslut som blir föremål för förvaltningsbesvär. I samband med kommunalbesvär kan kommunen alltså välja mellan att genomföra beslutet, eller avvakta med verkställigheten i väntan på besvärsprövningen. Ett beslut kan komma att genomföras mycket snabbt, om kommunen väljer att utnyttja möjligheten till omedelbar justering. I ett sådant fall kan verkställigheten följa omedelbart på beslutet.[6] Hänvisas kan t ex till

[5] Se Warnling-Nerep om olovligt byggande i fall som dessa s 199 f.

[6] Se Paulsson m fl s 225 och Bohlin s 198 f.

KRSU 3047-1985, där protokollet avseende ett beslut om en s k avsiktsförklaring om ett lån på 20 miljoner kronor blev justerat den 27 maj 1985. Beslutet verkställdes två dagar senare, men blev sedermera upphävt av kammarrätten.[7]

Rätten till omedelbar verkställighet av sådana kommunala beslut som kan bli föremål för *kommunalbesvär* har, anförde Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), ansetts "ligga i sakens natur".[8] Bakgrunden härtill var att lagstiftaren utgått från att den kommunala självstyrelsen utövas på ett lagenligt sätt och att beslut som med framgång kan överklagas i en kommunalbesvärsprocess därför skulle vara relativt sällsynta.[9] En inventering av de i RÅ publicerade kommunalbesvärsmålen under de senaste decennierna visar att antagandet inte är helt välgrundat. RegR upphäver årligen ett antal kommunala beslut och flera av de beslut som trots allt fastställs kan framstå som diskutabla i olika avseenden. Därtill kommer, att endast ett fåtal av de kommunala besluten blir föremål för RegR:s prövning. Kommunalansvarsutredningens sammanställning utvisade, att många kommunala beslut slutgiltigt upphävs av kammarrätterna.[10]

Kommunalansvarsutredningen pekade på de problem som ordningen med omedelbar verkställighet innebär, nämligen att resultatet av en kommunalbesvärsprocess kan komma att omintetgöras. Effektivitetsskäl ansågs visserligen tala för ett bibehållande av denna ordning, men enligt utredningens bedömning borde den regleras uttryckligen i KomL.[11] Ett särskilt problem i sammanhanget, som Kommunalansvarsutredningen också observerade, är de långa handläggningstiderna i kommunalbesvärsmål. Det tar alltså lång tid – ibland flera år – från det att ett kommunalt beslut har fattats till det att beslutet slutgiltigt prövats av RegR eller att prövningstillstånd har vägrats.[12]

Även Lokaldemokratikommittén pekade dels på risken att besvärsprövningen blir illusorisk, dels på behovet av effektivitet, och menade, att en ordning som innebär att kommunala beslut skulle få verkställas först sedan de vunnit laga kraft skulle medföra "stora effektivitetsförluster." Någon lagreglering förordades emellertid inte. Det uppgavs vara komplicerat att precisera under vilka förutsättningar ett icke lagakraftvunnet beslut skall få verkställas. Att uttryckligen

[7] *RegR 301-1986*, ej pt. Se SOU 1989:64 Bil s 114 ff. Betr s k avsiktsförklaringar se ovan 3.2.2.4.

[8] Se SOU 1989:64 s 109.

[9] Se Kaijser-Riberdahl s 622 f och även SOU 1952:14 s 337 f.

[10] Se SOU 1989:64 Bil s 8-248.

[11] Se SOU 1989:64 s 109 ff.

[12] Se a a s 85 ff. Se även *JO 1986/87 s 297* (s 316 om tidsutdräkten) och prop 1994/95:27 s 146 f (om hur situationen numera anses ha förbättrats).

lagfästa rätten till omedelbar verkställighet ansågs också som komplicerat, och bedömdes därtill som onödigt.[13]

Ifråga om *förvaltningsbesvär* skall enligt huvudregeln beslutet ha vunnit laga kraft för att vara verkställbart. Uttryckliga bestämmelser i ämnet saknas ofta, sannolikt p g a att sådana bestämmelser har ansetts överflödiga. De förekommande bestämmelserna syftar som regel till att möjliggöra omedelbar verkställighet. I avsaknad av något särskilt stadgande får man alltså utgå från att laga kraft erfordras för verkställighet, men undantag måste självklart förekomma, som t ex ifråga om beslut där ett "viktigt allmänt intresse" kräver snabb verkställighet (se t ex RTL 59 §).[14]

Uttryckliga bestämmelser om att ett beslut inte är exigibelt förrän det har vunnit laga kraft är sällsynta. Ibland stadgas att ett beslut är verkställbart utan hinder av laga kraft (se t ex NvL 41 §) eller att det skall gälla omedelbart (se t ex SoL 73 § och LVU 40 §)[15] – ibland med tillägg av innebörden – "om ej annat beslutas" (se t ex OL 3:28, SmittskL 61 § och AlkhL 9:1). Det kan också föreskrivas att den beslutande myndigheten får förordna om att beslut länder till efterrättelse omedelbart (se t ex HskL 24 § eller LVU 40 § 3 st). I vilket fall som helst kan besvärsmyndigheten uppskjuta verkställigheten genom att förordna om inhibition (se nedan 4.3.1).

4.3 Det överklagade beslutets verkställbarhet

Kommunen anses ha en handlingsfrihet ifråga om verkställighet också när *kommunalbesvär* har anförts över ett beslut. Kommunen kan alltså antingen verkställa beslutet trots överklagandet, eller vänta med verkställigheten i avvaktan på domstolens laglighetsprövning. Som ovan antytts, får härvid olika intressen vägas emot varandra. Lokaldemokratikommittén anförde, att "särskilda skäl" måste föreligga om ett överklagat beslut skall verkställas omedelbart. Vid "okynnesbesvär", och när beslutet "utan tvekan är lagenligt", kan det, tillade kommittén, "naturligtvis verkställas trots överklagandet".[16] Att särskilja "okynnesbesvär" från en seriöst grundad talan eller det tveklöst lagenliga från det olagliga lär dock inte vara en alldeles enkel uppgift.

[13] Se SOU 1993:109 s 103 f, jfr Ds 1988:52 s 148.

[14] Se Strömberg, Allm FörvR s 135 ff. Se även Kaijser-Riberdahl s 622 och Hellners-Malmqvist s 355 ff.

[15] Se *RÅ 1991 ref 62*, där nämnden ansågs berättigad att föra talan mot beslutet i vad avsåg frågan om omedelbar verkställighet.

[16] Se SOU 1993:109 s 104, jfr Kaijser-Riberdahl s 624.

Bohlin, som tar stöd i tidigare motivuttalanden i ämnet, pekar på den rimliga utgångspunkten, att besvärsmöjligheten inte får bli "helt illusorisk". Det verkställande organet får beakta dels risken för ett upphävande, dels de faktiska möjligheterna att låta verkställigheten återgå. Finns en risk för att beslutet skall komma att upphävas, samtidigt som verkställigheten inte kan bringas att återgå, bör verkställigheten anstå, om inte "starka samhälleliga skäl" trots allt påfordrar omedelbar verkställighet.[17] Vid tillkomsten av 1991 års KomL diskuterades möjligheten att i lagen precisera de situationer där ett beslut bör kunna verkställas trots ett överklagande, men övervägande skäl befanns tala emot en sådan reglering. Kommunen ansågs få "bedöma risken av att beslutet blir upphävt," varvid olika intressen skulle få vägas emot varandra.[18] De ofta mycket svåra överväganden som aktualiseras härvidlag har varit föremål för JO:s granskning vid upprepade tillfällen (se t ex *JO 1961 s 431*, *JO 1966 s 307* och *JO 1968 s 330*).

I ett av de mer omfattande JO-ärendena, *JO 1966 s 307*, som avsåg fullmäktigebeslut i tre olika kommuner, hade respektive fullmäktige beslutat om (1) inköp av en hotellfastighet på exekutiv akuktion (det s k Arvidsjaurfallet), (2) subventioner åt ett industriföretag och (3) inköp av en skogsfastighet. Fråga uppkom dels om det hade varit korrekt att verkställa respektive beslut innan det vunnit laga kraft, dels om skyldigheten att rätta de verkställda besluten, sedan de hade upphävts i kommunalbesvärsprövningen (se nedan 4.3.2). JO hänvisade till Kommunallagskommitténs (SOU 1952:14) uttalanden i ämnet – vilka uppfattades som "väl avvägda och lämpade att tjäna som ledning för praxis i kommunerna" – och där bl a följande framhölls:[19]

> "Två synpunkter kräva beaktande vid bedömandet av den föreliggande frågan. Den ena hänför sig till behovet av effektivitet i det kommunala arbetet ... Mot det anförda står den andra synpunkten, den nämligen att anförda besvär, som äro befogade, i möjligaste mån böra kunna leda till åsyftat resultat, dvs. hindra beslutets verkställighet."

Det blir m a o en fråga om att väga kraven på effektivitet mot de krav på rättssäkerhet som besvärsreglerna avser att garantera. Kommittén tillade beträffande detta val, att särskild hänsyn måste tas till sådana beslut där verkställigheten inte kunde återställas. I sådana fall måste det verkställande organet göra en prognos angående en besvärsprövning, och om betydande risk förelåg för ett undanröjande, borde verkställigheten följaktligen få anstå. I

[17] Se Bohlin s 199. Se även Strömberg s 68, H Sundberg s 255 f och Paulsson m fl s 328.
[18] Se prop 1990/91:117 s 137.
[19] Se SOU 1952:14 s 337.

anledning av dessa uttalanden fastslog JO, att vid avgörande av frågan om omedelbar verkställighet skulle beaktas, å ena sidan, "styrkan av de skäl som påkalla omedelbar verkställighet", och, å andra sidan, angelägenheten av att befogade besvär inte blir resultatlösa.[20] Härefter uttalade JO följande beträffande vart och ett av de granskade fallen:

> (I) Vad avsåg inköpet av en hotellfastighet angav JO, att någon "tvångssituation, som nödvändiggjorde omedelbar verkställighet" inte hade förelegat. Inropet hade inte skett för att trygga någon kommunen tillkommande panträtt i fastigheten, utan man ville garantera att hotellrörelsen bestod och att någon annan spekulant inte övertog rörelsen. JO fann att kommunen – i den mån man velat "lojalt ställa sig till efterrättelse de av statsmakterna angivna förutsättningarna för verkställighet" – i god tid före auktionen hade kunnat kontakta banken och träffat en uppgörelse. Om dylikt samförstånd hade varit uteslutet, skulle en "tvångssituation", som alltså motiverat omedelbar verkställighet, däremot ha förelegat.
>
> Såvitt gällde bedömningen av risken för ett undanröjande av beslutet angav JO vidare, att med hänsyn till praxis måste det "ha stått klart för de verkställande organen att det fanns en betydande risk" (s 317). Sammantaget fann JO att omständigheterna var sådana att fullmäktiges beslut inte hade bort verkställas innan de anförda besvären hade blivit föremål för slutlig prövning.
>
> (II) Ifråga om beslutet att ge bidrag åt ett industriföretag angav JO, att "mycket starka skäl" hade talat för att beslutet skulle komma att undanröjas. Några "tvingande ekonomiska skäl" att omedelbart påbörja den ifrågavarande byggnationen ansågs inte ha förelegat. Kommunen skulle visserligen ha kunnat bli skadeståndsskyldig, om inte arbetet hade påbörjats, men häremot fick vägas kravet på återgång av verkställighet om beslutet skulle undanröjas. Vid en sådan återgång kunde kommunen komma att vidkännas "stora förluster". Det var inte visat att skadeståndsskyldigheten skulle ha blivit "så betydligt mycket större än dessa förluster" att kommunen varit tvingad att omedelbart verkställa beslutet för att "skydda kommunen mot avsevärt ekonomiskt avbräck."
>
> (III) Vad slutligen avsåg inköpet av en skogsfastighet, som skulle användas för undervisning i skogsvård och för beredskapsarbete vid eventuell arbeslöshet, granskade JO bl a beslutet att omedelbart utbetala vissa belopp till säljarens borgenärer. Härvid uppgav JO, att nämnden borde ha förstått, att eftersom ingen utredning förelåg om behovet av fastigheten för undervisningsändamål, var risken stor att fastighetsförvärvet skulle komma att underkännas. Hänsyn borde också ha tagits till att praxis är mycket restriktiv ifråga om att tillåta arbetslöshetsbekämpande åtgärder (jfr ovan 2.6.3). Sammantaget borde det enligt JO ha stått klart, att "betydande risk" förelåg för ett undanröjande om beslutet skulle bli föremål för

[20] Jfr a a s 337.

besvärsprövning. Den av kommunen åberopade "tvångssituationen", nämligen att fastighetsköpet kunde komma att återgå om konkurs hade inträffat, förtjänade enligt JO inte avseende, eftersom någon förlust inte hade behövt uppkomma för kommunen. Beträffande detta fall se även *RÅ 1964 I 22*.

Det kan noteras, att i de två första fallen angav JO beträffande möjligheten att utkräva ansvar av nämndledamöterna, att de förtroendevalda "uppenbarligen handlat med kommunens bästa för ögonen", varför saken inte ansågs ha en sådan beskaffenhet att ansvar kunde utkrävas. I det tredje fallet hänvisades istället till Kommunallagskommitténs uttalande om att det låg "i sakens natur att man icke kan ställa anspråk på de verkställande organen att de i varje situation skola kunna träffa det avgörande som sedermera befinnes vara det riktiga" (s 318, 335 och s 344).

Tanken leds till den ovan illustrerade meningsmotsättningen mellan Halvar Sundberg, som varnade för "rättsrötan", och Kaijser, som intog en mer överslätande attityd och pekade på "trängt läge" och "för kommunen gagneliga beslut" (se ovan 1.3). Ytterst blir det en fråga om vilket reellt värde som man anser att kommunalbesvärsinstitutet bör tillmätas. Den statliga kontroll som skall kunna utövas härigenom framstår i hög grad som en chimär, när de kanske mest anmärkningsvärda besluten redan har verkställts innan domstolen har hunnit pröva saken. Reglerna om återgång utgjorde, som JO:s granskning också utvisade, ingen garanti i sammanhanget på den tiden och utgör, som nedan kommer att visas, alltjämt ingen garanti för att rättelse kommer att vidtas (se 4.3.2).

Kommunens val såvitt gäller, å ena sidan, omedelbar verkställighet, och, å andra sidan, inväntandet av en eventuell besvärsprövning, är, som framkom i JO-fallet, inte helt utan risk. Reglerna om tjänstefel saknade dock av olika skäl aktualitet. Förutsättningarna ändrades år 1978 så att möjligheterna att utkräva ansvar kom att inskränkas för att år 1989 ånyo utvidgas (se nedan 5.2.1). Frågan om omedelbar verkställighet av kommunala beslut är alltjämt av stort intresse, vilket framgår av Kommunalansvarighetsutredningens (SOU 1989:64) utredning i saken. Utredningen fastslog, att den nuvarande ordningen innefattar problem. Av de 155 kompetensöverskridande beslut som blev föremål för undersökning hade 49 stycken verkställts redan innan domstolen hade slutgiltigt prövat saken. I inte mindre än 23 fall hade besluten verkställts t o m innan överklagandetiden hade löpt ut.[21]

Det framstår som sannolikt, som utredningen gjorde gällande, att en "överdriven brådska" med verkställighet av ett tveksamt beslut kan utgöra ett indicium på att beslutsfattaren varit medveten om att risken för ett senare

[21] Se SOU 1989:64 s 96 f.

upphävande är överhängande. Det sattes ifråga, om inte ett sådant "medvetet agerande för att omintetgöra resultatet av en kommunalbesvärsprocess" kunde betraktas som illojal maktanvändning. Utredningen fann dock – på samma sätt som Kommunalrättskommittén (SOU 1971:84) tidigare hade funnit – att det inte var någon bra lösning att föranstalta om inskränkningar i principen om omedelbar verkställighet.[22] Att inställningen var densamma vid tillkomsten av 1971 års KomL har framgått ovan.

Undersökningar av mer allmän karaktär, d v s som Kommunalansvarsutredningens granskning, synes vara sällsynta. Även JO har dock företagit en undersökning, om än begränsad till åren 1982-83 och avseende sådana mål som RegR som hade upphävt i en kommunalbesvärsprövning (*JO 1986/87 s 297*). I de elva granskade fallen hade besluten verkställts under processens gång i sex fall och i övriga fem hade verkställighetsförbud meddelats i tre av fallen: Dessa inhibitionsbeslut hade respekterats av kommunen. Något underlag för kritik ansågs följaktligen inte föreligga (s 315). JO:s granskning får emellertid anses vara så begränsad att det är svårt att dra några mer generella slutsatser.

Ser man till rättspraxis kan endast konstateras, att det förekommer fall där det synes vara befogat att rikta kritik mot det sätt på vilket ett kommunalt beslut har verkställts, men det är mycket svårt att göra sig en bild av hur frekventa sådana fall egentligen är. Beträffande denna praxis kan hänvisas till det ovan omnämnda *KRSU 3047-1985*, som avsåg ett betydande kommunalt engagemang och där verkställigheten var iögonenfallande snabb (se ovan 4.2). Ett ytterligare exempel är *KRNG 4929-1984* – som avsåg ett fullmäktigebeslut att bl a överta betalningsansvaret för ett lån på 6 miljoner kronor. Beslutet blev upphävt på den grunden att befogenheten var överskriden. Begäran om inhibition återkallades, sedan det hade framkommit att beslutet redan hade blivit verkställt (se nedan 4.3.1). Av intresse är också *KRNG 8977-1982*, där ett köpavtal skulle vara bindande under förutsättning av fullmäktiges "lagakraftägande godkännande". Fullmäktiges beslut att godkänna avtalet ifråga blev föremål för kommunalbesvär, varefter ett nytt köpavtal slöts. Detta innefattade *endast* ett krav på att fullmäktige skulle godkänna förvärvet (se *KRNG 1092-1983*). Det kan tilläggas, att i båda fallen ansågs fullmäktige ha överskridit sin befogenhet.[23] Fall av angivet slag är – även om de förhoppningsvis är fåtaliga – så pass anmärkningsvärda att det finns skäl att överväga vilka sanktioner och kontrollmöjligheter som egentligen erfordras (se nedan 8.4.2).

Till ytterligare belysning av frågan om verkställighet av överklagade beslut kan antecknas, att ett upphävande av det kommunala beslutet medför att det

[22] Se SOU 1989:64 s 97, jfr SOU 1971:84 s 145.
[23] Se SOU 1989:64 Bil s 148 ff.

skall betraktas som obefintligt, men något nytt beslut sätts inte i dess ställe (KomL 10:8 2 st). Ett sålunda upphävt beslut får inte verkställas. Skulle beslutet redan ha verkställts, är kommunen enligt KomL 10:15 skyldig att "i den utsträckning som det är möjligt" se till att verkställigheten rättas (se nedan 4.3.2). Dessa principer kan självklart förorsaka särskilda problem i sådana sammanhang där kommunen uppträder som part i ett civilrättsligt förhållande. En civilrättslig bundenhet kan ha inträtt i förhållande till motparten, men det kommunala beslutet anses alltså kommunalrättsligt sett som "obefintligt". Det finns möjlighet att särskilt avtala om att avtalets giltighet skall vara beroende av att det kommunala beslutet vinner laga kraft (som t ex i det ovan omnämnda *KRNG 8977-1982*), men sådana avtalskonstruktioner torde självfallet vara ägnade att göra kommunen mindre intressant som avtalskontrahent.[24]

Redan tidigt kom att klargöras – se t ex *NJA 1910 s 84* – att ett icke överklagat beslut binder kommunen gentemot avtalsparten, trots att kommunen genom beslutet hade överskridit sin allmänna kompetens.[25] Denna "konvalescensprincip" är, framhåller Kaijser, av "utomordentlig vikt för den kommunala självstyrelsen", men icke desto mindre problematisk såtillvida att den ställer "de rättstillämpande myndigheterna inför besvärliga problem, när det gäller att avgöra dess räckvidd och konsekvenser."[26] Beträffande frågan om de civilrättsliga verkningarna av kommunala beslut hänvisas i övrigt till framställningen ovan (se 3.2.2).

För kommunala beslut som fattas med stöd av någon specialförfattning och där beslutet istället överklagas med *förvaltningsbesvär* är – om inte annat särskilt stadgas – huvudregeln den motsatta, d v s beslut skall normalt ha vunnit laga kraft innan de verkställs (se ovan 4.2). Har ett upphävt eller ändrat beslut redan blivit verkställt, ankommer det, påpekar Ragnemalm, enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer på beslutsmyndigheten att "i görligaste mån bringa verkställigheten att återgå."[27]

Innebörden av kravet på laga kraft för verkställighet har prövats bl a i *RÅ 1983 2:98*, där socialnämnden hade beslutat dels att utbetala bistånd enligt SoL 6 § i enlighet med en länsrättsdom, dels att överklaga sistnämnda dom (se även *RÅ 1983 2:3*).[28] Härvid slogs fast, att domen inte hade behövt verkställas omedelbart, och då förutsättningar för återkrav inte förelåg, upptog inte kammarrätten besvären till prövning. Enligt RegR:s majoritet var förfarandet korrekt. I anledning av detta avgörande kom SoL 73 § att kompletteras med ett

[24] Se prop 1990/91:117 s 137 och Paulsson m fl s 333.
[25] Se Paulsson m fl s 331 och 334 och Kaijser, JO 1966 s 650 f.
[26] Se Kaijser a a s 651.
[27] Se Ragnemalm s 128.
[28] Betr detta fall se Lavin, FT 1993 s 23.

stadgande om att biståndsbeslut "gäller omedelbart". En sådan ordning ansågs "ligga i sakens natur", eftersom behovet av bistånd ofta är akut. Socialnämnden hänvisades till möjligheten att överklaga och begära inhibition, om den inte var beredd att omedelbart verkställa ett biståndsbeslut.[29]

Frågor om verkställighet av domar inom socialtjänstens område har tilldragit sig stort intresse under senare år. Under förevändning av resursbrist har kommuner, som ovan berörts (se 1.5), ibland underlåtit att verkställa beslut angående bistånd enligt SoL eller någon annan lagstadgad rättighet. Detta berör emellertid närmast ett motsatt problem, d v s kommunens ovilja att att överhuvud verkställa ett beslut eller att förhala verkställigheten på ett oacceptabelt sätt. Frågan om åtgärder har aktualiserats inom ramen för Lokaldemokratikommitténs utredning om domstols- och lagtrots (se nedan 6.2.2.2).

4.3.1 Verkställighetsförbud

En besvärsmyndighet kan komma att ta ställning till verkställighetsfrågan i samband med *kommunalbesvär* genom att domstolen på begäran av part eller annan besvärsberättigad person[30] beslutar om inhibition, d v s verkställighetsförbud. Inhibition innebär, att det överklagade beslutet "tills vidare icke skall gälla" (FPL 28 §). Inhibition kan också meddelas ex officio, något som dock förefaller att vara mycket sällsynt. Enligt Lavin förutsätter en sådan åtgärd att verkställighetsförbudet framstår som "uppenbart behövligt". Som ett exempel på ett sådant fall anges *RÅ 1980 Bb 87*, där inhibition meddelades ex officio avseende en kulturnämnds beslut att bevilja ett bidrag om 3.000 kronor till folkkampanjen "Nej till kärnkraft".[31] Intrycket bekräftas av Kommunalansvarsutredningen, som angav, att inte i något av de av utredningen undersökta fallen hade domstolen förordnat om inhibition utan yrkande av part.[32]

Det finns numera inget särskilt stadgande i KomL om inhibition, varför den allmänna inhibitionregeln för förvaltningsdomstolarna – FPL 28 § – skall tillämpas. Denna regel tillämpas även vid prövning av *förvaltningsbesvär,* men hos förvaltningsmyndigheter gäller istället FL 29 §.[33] Avvikande regler om inhibition i andra författningar än FL och FPL har företräde (jfr FL 3 § och FPL 2 §). Ett exempel härpå är UppbL:s regler om anstånd och verkställighet (UppL 48-50 §§, 75 b § och 103 §). Dessa regler är alltså avsedda att i skatte-

[29] Se prop 1983/84:174 s 9 f.
[30] Betr detta krav se Lavin, FT 1993 s 22 f.
[31] Se Lavin FT 1993 s 20 f.
[32] Se SOU 1989:64 s 97.
[33] Se Lavin, FT 1993 s 32 och även Hellners-Malmqvist s 358 f.

mål ersätta FPL:s inhibitionsregel, men olika tillämpningsproblem förekommer (se t ex *RÅ 1974 ref 74* och *RÅ 1986 ref 67*).[34]

Ett inhibitionsbeslut innebär att det överklagade beslutet inte får verkställas intill dess att besvärsmyndigheten har prövat ärendet. Inhibitionsbeslutet behöver inte vinna laga kraft, utan skall lända till omedelbar efterrättelse. Möjligheten att förordna om inhibition syftar främst till att värna om den enskildes rättsskydd – betydelsen av en besvärsprocess skall inte omintetgöras – och grundlades för förvaltningsdomstolarna genom praxis. Besvärsmyndigheten får göra ett slags "prognosbedömning". Härvidlag ställs kraven olika högt beroende av måltypen. Inhibition meddelas i vissa fall, anför Lavin, "redan när det är *ovisst* (förf:s kurs) hur sakfrågan kommer att bedömas". I andra fall erfordras att utgången i målet skall kunna fastställas "nästan säkert". Vanligast är emellertid, tillfogar Lavin, att för inhibition förutsätts att det skall vara "sannolikt eller föreligga en viss högre grad av sannolikhet" för att besvären skall vinna framgång[35] (se vidare nedan 4.3.1.1).

Ett beslut om inhibition skall vara "praktiskt motiverat", d v s åtgärden skall fylla ett praktiskt behov.[36] Ibland kan den klagande missta sig på innebörden av ett beslut och begära inhibition på felaktiga grunder. Till belysning av det anförda kan hänvisas till *RÅ 1980 Bb 236*, där klaganden begärde inhibition av en fritidsnämnds beslut att godkänna de åtgärder som hade vidtagits för att "lösa banproblemen för motorcrossåkare." Länsstyrelsen, som fann att inhibition inte skulle leda till önskat resultat, angav, att sådant förbud som regel meddelas endast om omedelbar verkställighet "omöjliggör för klaganden att vinna rättelse genom besvären." Någon hänsyn ansågs inte kunna tas till sådana omständigheter som att det överklagade beslutet kunde medföra "olägenheter för klaganden som buller eller dylikt." RegR klargjorde, att inhibition inte kunde leda till ett förbud för motorklubben att bruka motorcrossbanan. Frågan kunde följaktligen inte lösas inom ramen för kommunalbesärsmålet, utan länsstyrelsen borde ha handlagt yrkandet i annan ordning (se även ovan 3.3.1).

För inhibition förutsätts en pågående besvärsprocess, varför inhibition inte kan meddelas när ett avgörande redan har vunnit laga kraft. Det kan dock noteras, att i ett kommunalbesvärsmål ansågs ett yrkande om inhibition kunna framställas under hela processen och yrkandet skulle således prövas trots att det framförts efter besvärstidens utgång (se *RÅ 1981 2:13*).[37] Inhibition har nor-

[34] Se Lavin a a s 5-14 för en ingående redogörelse.

[35] Se Lavin a a s 42 samt även s 1 ff och s 36 (betr den tidsmässiga aspekten). Se även Strömberg, Allm FörvR s 136 och Hellners-Malmqvist s 358.

[36] Se Lavin a a s 40 f.

[37] Se Lavin FT 1993 s 17, 24 och s 36 f (betr resningsmål m m se dock s 17 f och s 42). Se även Bohlin s 199, Wahlgren, FT 1987 s 217 och Ds 1988:52 s 148.

malt sett betydelse fram till dess att det slutliga beslutet meddelas, men frågan om ett överklagat besluts verkställighet anses ändå inte bli inaktuell förrän det slutliga beslutet har vunnit laga kraft. Olika omständigheter, som t ex att den första besvärsmyndigheten har meddelat slutligt beslut i saken (se t ex *RÅ 1988 not 452*, *RÅ 1991 not 10* och *RÅ 1993 not 29*), kan dock medföra att inhibitionsfrågan i praktiken förfaller.[38]

I den mån hinder icke föreligger för omedelbar verkställighet (se ovan 4.2-4.3) kan ett överklagat beslut, som inte inhiberas, verkställas enligt sitt innehåll. Skulle verkställighet ha hunnit genomföras när inhibitionsfrågan blir föremål för prövning, kommer målet att avskrivas från vidare handläggning (se t ex *RÅ 1978 2:6* och *RÅ 1981 Bb 77*). En beslutsmyndighet kan, som Lavin påtalar, göra ett yrkande om inibition betydelselöst genom att "skynda på med verkställigheten". Det kan dock tilläggas, att yrkanden om inhibition skall prövas skyndsamt i syfte att verkställigheten verkligen skall hinna stoppas innan någon skada uppkommer. Mot bakgrund härav kan tillåtas att kommunikation underlåts (se t ex *RÅ 1986 ref 7* och *RÅ 1983 2:70).*[39]

Besvär över ett beslut om vägrad inhibition måste anföras av den som har begärt inhibition (se t ex *RÅ 1977 ref 92*, avseende ett beviljat bygglov, och *RÅ 1986 not 139*, avseende ett beslut av kommunfullmäktige).[40] I *RÅ 1993 not 195* hade inhibition begärts av ett beslut om upphandling av ambulanshelikoptrar, men skälen ansågs inte som tillräckliga (se nedan 4.3.3.1). I besvär hos RegR yrkade landstinget, som ansåg att saken inte kunde bli föremål för prövning genom kommunalbesvär,[41] att besvären skulle avvisas. RegR fann härvidlag anledning att hänvisa till KomL 10:14 1 st, varav följer, att kammarrättsbeslut som har gått klaganden emot – d v s i detta fall ett yrkande om verkställighetsförbud – endast får överklagas av klaganden själv. Följaktligen avvisades landstingets överklagande.

Av KomL 10:14 2 st följer vidare, att ett beslut om inhibition får överklagas av "kommunen eller landstinget och av deras medlemmar." Således ansågs i *RÅ 1986 ref 79* att landstingskommunens förvaltningsutskott, som hade att verkställa landstingets beslut, kunde föra talan mot ett inhibitionsbeslut.[42] Inhibitionsbeslut kan överklagas särskilt (FPL 34 § 3 st), varvid prövningstillstånd erfordras. Det är även möjligt att begära omprövning av frågan om verkställighetsförbud.[43]

[38] Se Lavin a a s 36 f och jfr lagrådet i prop 1971:30 del 2 s 687.

[39] Se Lavin a a s 37 f samt även där angivna källor (not 34).

[40] Se Lavin a a s 22.

[41] Betr gränsdragningen mellan kommunal- och förvaltningsbesvär se ovan 3.3.1.

[42] Jfr *RÅ 1980 2:56*, som dock ej avsåg inhibition. Särskilt delegationsbeslut ansågs erfordras för kommunstyrelses besvärsrätt över ett upphävt fullmäktigebeslut.

[43] Se Ds 1988:52 s 49 och även Paulsson m fl s 329.

4.3.1.1 De materiella förutsättningarna för inhibition

De materiella förutsättningarna för inhibition framgår inte av lagtexten. Av lagmotiven följer emellertid, att avgörande för frågan om inhibition skall meddelas är sådana faktorer som att besvärsmyndigheten skall kunna förhindra verkställighet om den är betydelsefull för den klagande, t ex vid irreparabel skada, samt att det framstår som sannolikt att besvären kan komma att bifallas. Utsiktslösa besvär bör m a o inte föranleda inhibition.[44] Bedömningen påminner alltså i hög grad om den bedömning som bör företas i samband med frågan om omedelbar verkställighet av beslut som har blivit föremål för kommunalbesvär (se ovan 4.3).

Den omständigheten, att en eventuell återgång av verkställigheten framstår som svår – eller rentav omöjlig – eller som särskilt kostsam, anses kunna påverka bedömningen av frågan om inhibition. I *RÅ 1990 ref 82* (förbud enl SoL mot fortsatt verksamhet vid hem för vård eller boende) gjorde RegR vissa principiella uttalanden om inhibition, varvid pekades bl a på denna situation. RegR angav, att sådana omständigheter kan föranleda att inhibitionsregeln tillämpas generöst och att inhibition bör meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss. Dock under förutsättning att det inte finns något motstående intresse som talar i annan riktning.[45]

Inslag av skälighets- och lämplighetsprövning, vilket är vanligt förekommande i samband med *förvaltningsbesvär*, medför ofta, som Lavin framhåller, att prognosen beträffande utgången i besvärsmålet blir osäker. Till belysning härav pekar Lavin bl a på byggnadsmål, där de motstående intressena ofta är starka: Å ena sidan vill man – inte minst av ekonomiska skäl – snarast möjligt påbörja en byggnation. Å andra sidan blir klagorätten lätt illusorisk om byggnationen har påbörjats.[46] I *RÅ 1981 2:33* företog RegR en bedömning av sannolikheten för att det överklagade beslutet skulle komma att stå fast. Bedömningen komplicerades därav att målet innefattade både fråga om bygglov och fråga om dispens från tätbebyggelseförbud, som slutligen kunde komma att bedömas av regeringen utifrån mer eller mindre politiska överväganden.

Vad som bör noteras är att RegR frångick tidigare praxis, som innebar att inhibition meddelades med motivering att dispensfrågan ännu inte hade avgjorts (se t ex *RÅ 1974 ref 47* och *RÅ 1978 2:1*). RegR angav, att förhandsprövning måste ske av "alla de omständigheter som inverkar på dessa frågor och en bedömning göras av sannolikheten för att dispens och byggnadslov kommer att meddelas vid de slutliga avgörandena." Det som i målet framkommit betrak-

[44] Se SOU 1964:27 s 605, prop 1971:30 del 2 s 422, Bohlin s 199, Lavin FT 1993 s 26 f och även Ragnemalm, FT 1975 s 224 ff.

[45] Se SOU 1971:84 s 146 och Lavin, FT 1993 s 27.

[46] Se Lavin a a s 31 och s 33 f.

tades icke som "tillräckliga skäl" för annat antagande än att byggndsnämndens beslut om dispens och byggnadslov skulle komma att bli bestående. Mot bakgrund härav ansågs skäl inte föreligga för inhibition.[47] (Beträffande frågan om inhibition i mål om bygglov se även *RÅ 1993 not 54, RÅ 1993 not 239* och *RÅ 1993 not 404*).

I *kommunalbesvärsmål*, där prövningen som ovan framgått är begränsad till beslutets laglighet, är, påpekar Lavin, "förutsättningarna att bedöma utgången i huvudmålet vanligtvis mycket goda redan i inhibitionsärendet."[48] Prognosen må relativt sett framstå som bättre än vid förvaltningsbesvär, men principerna för bestämning av den kommunala kompetensen är sådana att osäkerheten trots allt kan vara stor också i kommunalbesvärsmål (jfr ovan 2.5-2.6). Självklart förekommer det fall där prognosen framstår som närmast otvetydig, som t ex i *RÅ 1982 Bb 48* och *RÅ 1978 Bb 93*. I det senare fallet hade kommunen beslutat att framgent inte anordna skolskjuts för elever inom ett fritidsområde. Grunden för beslutet syntes enligt RegR vara, att "motverka permanent bosättning". Som framgått ovan, föreligger en skyldighet att anordna skolskjuts enligt skollagstiftningen och kommunmedlemmar får inte utan "saklig grund" behandlas olika, d v s likställighetsprincipen måste beaktas.[49]

Som exempel på det motsatta förhållandet, d v s där det i förväg var ytterst vanskligt att uttala sig om beslutets laglighet, kan hänvisas till *RÅ 1982 2:15*, där meningarna var delade inom RegR beträffande denna möjlighet. Kommunen hade beslutat att ur kommunstyrelsens anslag för oförutsedda utgifter anslå 150.000 kronor till en väljarundersökning som SCB skulle genomföra i kommunen. Kammarrätten meddelade inhibition och RegR lämnade – utan någon motivering – besvären utan bifall. Regeringsråden Lidbeck och Hilding var dock skiljaktiga och angav, att RegR aldrig hade prövat frågan om en undersökning av partisympatierna i en kommun kunde anses falla utanför kompetensen. Frågans prövning borde, enligt dissidenterna, inte föregripas genom ett beslut om inhibition i annat fall än då något allmänt eller enskilt inresse kunde antas bli åsamkade "beaktansvärd skada", vilket inte ansågs vara fallet (se även nedan 4.3.2). Det förekommer att RegR förordnar om inhibition utan att motivera beslutet, vilket enligt Lavin ger en "klar indikation" på att det överklagade beslutet förmodligen kommer att bli upphävt.[50] Till belysning härav kan anföras *RÅ 1981 Bb 181*, som avsåg ett vittgående kommunalt

[47] Det kan noteras att regeringsrådet Lidbeck var av skiljaktig mening och ville hålla fast vid RegR:s tidigare praxis. Betr mål av detta slag se även Ragnemalm, FT 1975 s 225 ff.

[48] Se Lavin a a s 31. Lokaldemokratikommittén synes dela denna bedömning, se SOU 1993:109 s 107.

[49] Betr skyldighet att anordna skolskjuts se ovan 3.4.1.2.

[50] Se Lavin a a s 31 f.

engagemang i ett s k industrihotell. Beslutet kom sedermera att upphävas (se *RÅ 1981 Ab 217).*[51]

Att utifrån praxis avgöra vad som egentligen erfordras för inhibition i samband med kommunalbesvär är långtifrån enkelt. En första osäkerhet härvidlag är frågan om vilka krav som skall ställas angående förutsebarheten av olagligheten. Kommuner hävdar ibland att för inhibition skulle förutsättas "uppenbar olaglighet" (se t ex *RÅ 1982 2:15*), men det synes, som Lavin påpekar, inte förekomma något rättsfall, där RegR uttryckligen har uppställt detta kriterium. Vad som däremot uttryckligen har krävts är att "starka skäl" skall tala för olaglighet. Hänvisas kan även till *RÅ 1986 ref 7*, som avsåg ett beslut om anordnande av s k ADB-cirklar, där inhibition inte medgavs. Av intresse är också regeringsrådet Petréns särskilda yttrande i *RÅ 1981 2:33*, varav framgick, att för tillämpning av den tidigare inhibitionsregeln i 1977 års KomL förutsattes, att det skulle vara "nära nog säkert att besvären i huvudsaken kommer att ha framgång".[52]

Frågan om vad som kunde anses utgöra "tillräckliga skäl" har härefter belysts i *RÅ 1983 2:43*, där RegR inte godtog kammarrättens bedömning, att det skulle vara tillräckligt att det framstår som "ovisst" huruvida det överklagade beslutet kommer att bestå. Vad som framkommit om beslutets laglighet utgjorde enligt RegR inte skäl för inhibition. Det kunde ej heller antas, att något allmänt eller enskilt intresse skulle åsamkas "beaktansvärd skada", om verkställighetsförbud inte meddelades. En ytterligare svårighet – som illustreras av detta fall – är hur bedömningen av olagligheten egentligen förhåller sig till kravet på skada. I det ovan berörda *RÅ 1986 ref 7* gjordes ett – som RegR uttryckte saken – "preliminärt ståndpunktstagande" i frågan om beslutets laglighet. Vidare framhölls, att inhibition bör ifrågakomma, endast om "starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada." RegR, som inte ansåg att dessa förhållanden förelåg, upphävde kammarrättens inhibitionsbeslut.

Lavin har i anledning av detta avgörande uttalat, att ett inhibitionsbeslut bör kräva att *båda förutsättningarna*, d v s såväl olagligheten som skadan, skall vara uppfyllda. Denna tolkning överensstämmer emellertid inte, som Lavin själv påpekar, med de uttalanden som RegR gjorde i det nyss berörda *RÅ 1983 2:43.* I detta fall fastslog ju RegR dels att vad som framkommit beträffande lagligheten ej motiverade inhibition, dels att "ej heller" någon "beaktansvärd skada" motiverade ett sådant beslut. En tänkbar tolkning är, som Lavin framför, att RegR helt enkelt avsåg att understryka, att ingendera förutsättning var uppfylld

[51] Betr detta fall se även nedan 4.3.1.2.

[52] Se Lavin a a s 31 f och även Bohlin s 199 samt SOU 1993:109 s 107 f.

och att klaganden således varit "mycket långt ifrån att uppnå ett inhibitionsbeslut."[53] I det ovan berörda *RÅ 1993 not 195* hänvisade kammarrätten till RegR:s uttalanden angående inhibition i *RÅ 1986 ref 7* och angav, att "tillräckliga skäl" inte kunde anses föreligga. RegR berörde emellertid inte frågan om inhibition närmare, eftersom den klagande saknade fullföljdsrätt enligt KomL 10:14 1 st.

Till ytterligare belysning av frågan om befarad skada och svårigheter att bringa verkställda beslut att återgå kan hänvisas till dels *KRNS 9720-1982* och *10084-1982*,[54] dels *RÅ 1980 Bb 49*. Dessa fall avsåg omfattande kommunala åtaganden avseende uppförande och drift av ett köpcentrum (Kista Centrum) respektive en överenskommelse med Vägverket om utbyggnad av den s k Glömstaleden. Inte i någotdera fallen ansågs skäl för inhibition föreligga. Man bör emellertid betänka, att – för det fall inhibition icke befinns motiverad – ett slutgiltigt upphävande av t ex ett byggnadsbeslut i praktiken kan omöjliggöras, med hänsyn till den skada som uppävandet kan medföra. Denna situation inträffade möjligen i det förra fallet, d v s den tilltänkta finansieringen av uppförandet av Kista Centrum underkändes. Det ansågs inte vara någon kommunal angelägenhet att kommunen lämnade ett ränte- och amorteringsfritt lån om 15 miljoner kronor, som skulle återbetalas när anläggningen gav överskott.[55] Kanhända medförde dock upphävandet av finansieringsbeslutet icke sådan skada som upphävandet av t ex redan verkställda byggnadsbeslut ger upphov till.

4.3.1.2 Särskilt om domstolstrots och inhibition

Under de senaste decennierna har förekommit flera uppmärksammade fall där kommuner, som det ibland framstår, medvetet har ignorerat verkställighetsförbud, varvid frågan om åtgärder mot "domstolstrots" kommit att aktualiseras (se ovan 1.2). Problemet har uppmärksammats såväl i allmänna domstolar som i förvaltningsdomstolar (se t ex *RÅ 1980 2:54*, som t o m avsåg ett andra inhibitionsbeslut) samt hos JO (se t ex *JO 1986/87 s 297* och *JO 1988/89 s 400*) och JK (se t ex *JK 1984 s 103*). Även Kommunalansvarsutredningen pekade på dessa missförhållanden och hänvisade till *KRSU 5089-1983* samt till de av JO granskade fallen *KRNS 1354-1984* och *KRNS 2343-1984*, avseende hantverkshuset i Sigtuna (*JO 1986/87 s 297*).[56]

[53] Se Lavin a a s 33. Se även Bohlin s 199 f.
[54] Betr dessa fall se SOU 1989:64 Bil s 138 f.
[55] Det är inte utrett hur finansieringen av köpcentrat sedermera kom att anordnas.
[56] Se ovan 1.4. och SOU 1989:64 s 96 f och s 236-242.

Härutöver hänvisade Kommunalansvarsutredningen till en hel rad fall, där verkställighetsförbud hade meddelats och där det kommunala beslutet sedermera kom att upphävas (se t ex *KRSU 2467-1984, 1005-1985, KRNS 1986-1982, KRNS 9401-1982, KRNG 4856-1985*). Samtliga redovisade fall avsåg någon form av otillåtet kommunalt engagemang i näringslivet (se ovan 2.6), och det är inte utrett huruvida kommunerna hade respekterat inhibitionsbesluten. Av intresse i sammanhanget är även *KRNG 4929-1984*,[57] där inhibition hade begärts av ett beslut om övertagande av betalningsansvaret för ett lån på 6 miljoner kronor. Begäran återkallades emellertid sedan det hade kommit fram att beslutet redan blivit verkställt, varvid inhibitionen alltså skulle sakna betydelse. Situationen var den motsvarande i *KRSU 3047-1985*.[58] En beslutsmyndighet kan, som ovan anförts, faktiskt göra ett yrkande om inibition betydelselöst genom att "skynda på med verkställigheten" (se ovan 4.3.1). Kommunalansvarsutredningen tyckte sig t o m kunna skönja en särskild skyndsamhet beträffande klart olagliga beslut, vilket självfallet framstår som en anmärkningsvärd ordning.

I det s k Gullspångs-fallet, där frågan om ansvar för tjänstefel sedermera kom att bli föremål för HD:s prövning, uttalade JK – *JK 1985 s 171* – angående kommunstyrelsens åtgärd att sätta sig över kammarrättens förordnande om verkställighetsförbud, att kommunstyrelsen "inte ens försökt ge någon förklaring till sitt handlande." Vad som hade anförts från kommunens sida syntes närmast utgöra en argumentation i själva sakfrågan, "alltså en plädering för en annan ståndpunkt än den kammarrätten intagit." Bakgrunden var i korthet följande:

> Kommunfullmäktige beslöt att av ett företag inköpa en limlinjemaskin med rätt för företaget att under en tänkt hyrestid återköpa maskinen. Beslutet överklagades och verkställighetsförbud meddelades.
>
> Frågan togs härefter upp till förnyad behandling i kommunstyrelsen, som ignorerade inhibitionsbeslutet och godkände ett avtal om köpet.

Att offentliga organ, d v s här kommunstyrelsen, på angivet sätt sätter sig över domstolsavgöranden bedömdes som "ytterst allvarligt" och beteendet ansågs böra "på det kraftigaste fördömas" (s 176).

Fullmäktiges åtgärder bestod i att besluta om ett icke kompetensenligt bidrag till enskild näringsidkare (se 2.6.3) och att därefter vid olika tillfällen besluta om utbetalning. Fallet ger närmast ett intryck av en policy att låta fullmäktige fatta alla beslut, även avseende verkställigheten, vilket möjligen kan förklaras

[57] *RegR 946-1985*, ej pt. Se SOU 1989:64 Bil 2 s 112 f.
[58] *RegR 301-1986*, ej pt. Se SOU 1989:64 Bil s 114 f.

av att fullmäktiges ledamöter inte kan göras straffrättsligt ansvariga och förmodligen ej heller skadeståndsansvariga.[59] Kommunstyrelsens faktiska beskaffenhet med saken framstod alltså som mer begränsad än vad som eljest är brukligt (jfr ovan 2.2.1). Kommunfullmäktiges agerande kunde, som JK särskilt påtalade, inte föranleda någon åtgärd från JK:s sida (s 175).

JK, som ifrågasatte om inte kommunstyrelsens ledamöter hade gjort sig skyldiga till brottslig gärning (BrB 20:1), väckte talan, *NJA 1988 s 26.* HD – liksom JK – fann, att även om kommunstyrelsen inte hade tagit några direkta beslut angående verkställigheten, innebar åtgärden att underteckna köpekontraktet ett led i att lämna stöd till företaget och utgjorde därmed en form av trots mot kammarrättens beslut. Någon "myndighetsutövning" var det emellertid enligt HD inte fråga om, varför kommunstyrelsens åtgärder inte heller kunde föranleda ansvar för myndighetsmissbruk.

Att en kommun på angivet sätt trotsar domar och utan att de för besluten ansvariga riskerar något straff – en situation som alltjämt består (se nedan 7.2.1) – har väckt berättigad uppmärksamhet. I anledning härav har föreslagits att regler skall införas om ett personligt vitesansvar för nämndledamöter, medan fullmäktigeledamöter däremot inte omfattas av förslaget (se nedan 6.3.2 och 8.4.2).

4.3.2 Rättelse enligt KomL 10:15

Ett kommunalt beslut som blir upphävt av domstol i samband med kommunalbesvär skall, om det redan har verkställts, återgå i den utsträckning "som det är möjligt" (KomL 10:15). Rättelsestadgandet kan sägas utgöra en logisk följd av den ovan redovisade möjligheten till omedelbar verkställighet. Kravet enligt KomL 10:15 innebär, att det organ som har fattat det sedermera upphävda beslutet är skyldigt att "se till att verkställigheten rättas". Den närmare innebörden härav kommer att utvecklas nedan. Redan här kan emellertid noteras, att stadgandet anses innefatta ett krav på ett mer konkret ställningstagande och åtgärderna kan i vart fall inte inskränkas till att lägga besvärsmyndighetens dom till handlingarna, vilket slogs fast redan i *RÅ 1963 I 129.*

Ett stadgande motsvarande KomL 10:15 förekom i 1977 års KomL (7:6), varmed rättelseskyldigheten blev föremål för kodifiering.[60] Frågan om återgång har kommit att debatteras i samband med domstols- och lagtrots och Lokaldemokratikommittén föreslog att KomL 10:15 skulle kompletteras med ett

[59] Härom se 5.2.1.4.

[60] Se prop 1975/76:187 s 558 ff, jfr Kaijser-Riberdahl s 658 ff och även Riberdahl, FT 1986 s 105.

stadgande om att kommunstyrelsen skall rätta upphävda fullmäktigebeslut (se nedan 6.2.4).[61] Mot bakgrund härav synes det angeläget att närmare redogöra för vad som hittills förekommit i återgångsfrågan.

4.3.2.1 Bakgrunden till regleringen

Ett tungt vägande motiv till 1977 års reglering var ett antal uppmärksammade fall under 1960-talet, där kommuner hade verkställt beslut, som sedan kommit att upphävas i en kommunalbesvärsprocess (se t ex *RÅ 1960 ref 38, RÅ 1963 I 129, RÅ 1964 I 22, RÅ 1965 ref 2, JO 1961 s 431, JO 1966 s 307 och s 336* samt *JO 1968 s 330*).[62] I en framställning om kommunens skyldighet att vidta rättelse har det s k Arvidsjaurs-fallet alltjämt en central betydelse, även om detta utspelade sig för 35 år sedan. Detta fall kom nämligen att tilldra sig mycket stor uppmärksamhet, och frågan om vilka skyldigheter som egentligen åvilar kommunen när ett kommunalt beslut upphävs kom att ingående diskuteras.

Kaijser, som av JO ombads att närmare utreda återgångsfrågan, företog en omfattande undersökning, som presenterades i JO:s ämbetsberättelse.[63] Problematiken kom, anförde Kaijser, att ställas på sin spets i *RÅ 1963 I 129*, där RegR upphävde kommunfullmäktiges beslut att lägga ett tidigare utslag av RegR (*RÅ 1961 I 46, jfr I 44-45)* "till handlingarna". I den tidigare domen hade ett av kommunfullmäktige fattat beslut, om förvärv av en hotellfastighet och upplåning i samband därmed, upphävts såsom överskridande den kommunala kompetensen. I den senare domen uttalade RegR, att kommunen efter detta upphävande hade varit skyldig att begagna "alla till buds stående medel" för att bringa verkställigheten åter. Åtgärden att lägga RegR:s dom till handlingarna bedömde inte RegR som någon faktisk åtgärd.[64]

Avfattningen av domskälen visar, påtalar Kaijser, att RegR ansåg att skyldigheten till återgång följde av reglerna om kommunalbesvär; besvärsinstitutet "vore meningslöst om inte i det kunde intolkas en skyldighet av nyssnämnd beskaffenhet". Aldrig tidigare i ett kommunalbesvärsmål hade RegR:s utslag haft "ett så påtagligt inslag av beslutsdirektiv för kommunen som i 1963 års Arvidsjaursmål".[65] Undersökningen ansågs utvisa att det visserligen förelåg "luckor" i bl a kommunalbesvärsinstitutets rättsskyddsfunktioner, men enligt Kaijser var dessa luckor delvis täckta genom den kommunala revisionen och

[61] Se SOU 1993:109 s 131, se även s 108.
[62] Se Riberdahl FT 1986 107, Paulsson m fl s 332 f och SOU 1993:109 s 127 f.
[63] Se JO 1966 s 646-670.
[64] Jfr Bohlin s 200 f.
[65] Se Kaijser, JO 1966 s 647 och 652.

ämbetsansvaret. Underlåtenheten från kommunalnämnden att framlägga förslag till återgångsåtgärder i anledning av 1963 års RegR:s avgörande antogs alltså kunna aktualisera åtal för tjänstefel. Kaijser medger dock, att effekterna av detta hot minskar genom att ledamöterna endast var underkastade partiellt ämbetsansvar och således inte kunde göras ansvariga för medverkan i ett avslagsbeslut på nämndens förslag.[66]

Sammanfattningsvis kunde enligt Kaijser konstateras, att kommunallagen inte "utvisar någon utväg varigenom kommunens fullmäktige kunde tvingas till positivt beslut i återgångsfrågan."[67] Kaijsers slutsatser korresponderar med dem som redovisats i doktrinen i övrigt, som t ex Sjöberg i hans doktorsavhandling från år 1948. Sjöberg uppger, att kommunalbesvär är ett ofullständigt rättsinstitut, eftersom kommunmedlemmarna saknar rättsmedel, om kommunen inte föranstaltar om rättelse. Även staten uppgavs sakna tvångsmedel i detta avseende.[68] Det är värt att notera att Halvar Sundberg, som f ö var den som fäste JO:s uppmärksamhet på Arvidsjaurs-fallet,[69] ansåg att länsstyrelsen faktiskt hade en befogenhet att tvinga fram verkställighet med hjälp av vite (se nedan 5.1.2.1).

JO:s granskning av Arvidsjaurs-fallet (*JO 1966 s 307*) föranledde JO att kritisera kommunen i flera olika avseenden, t ex avseende omedelbar verkställighet av kommunala beslut (se ovan 4.3). Vad avsåg återgångsfrågan anslöt JO sig till Kaijsers slutsatser och framhöll, att kommunen inte kunde "tvingas till positivt beslut i återgångsfrågan", men JO tillade, att sedan rättsläget blivit "till fullo klarlagt" genom RegR:s andra utslag, utgick han från att kommunen "av lojalitet mot gällande rättsordning, på sätt lagstiftaren förutsett" skulle "söka åvägabringa rättelse." JO synes emellertid ha haft sina dubier beträffande denna lojalitet hos kommuner i allmänhet. I en framställan hos regeringen föreslog JO nämligen – *JO 1966 s 498* – i anledning av de förekommande fallen av kommunalt trots mot domar, att frågan om något "rättsmedel för att framtvinga återgång" borde utredas. JO föreslog att länsstyrelsen skulle medges rätt att vid vite förelägga en trotsande kommun att utreda återgångsfrågan och att regeringen skulle ges möjlighet att förelägga en kommun att faktiskt genomföra återgång (se nedan 5.1.2.1).

Förslaget, som togs upp men avvisades av Kommunalrättskommittén (SOU 1971:84) och senare även av Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99), kom inte att realiseras, utan båda utredningarna föreslog istället att besvärsinstanserna i kommunalbesvärsmål regelmässigt skulle pröva frågan om inhibition och att

[66] Se Kaijser a a s 658 ff.
[67] Se Kaijser a a s 661.
[68] Se Sjöberg s 225 ff, 263-269 och s 272, jfr Sterzel s 224 f.
[69] Se JO 1966 s 309, jfr Sundberg, FT 1966 s 1 ff.

kommunstyrelsen skulle få det generella ansvaret för återgångsfrågor. Enligt departementschefen var det inte nödvändigt att föranstalta om obligatoriskt verkställighetsförbud. Förslaget avseende kommunstyrelsen bedömdes vara olämpligt såtillvida att det kunde komma att rubba kompetensfördelningen mellan de kommunala organen. Istället tillkom den alltjämt gällande regeln om att det organ som har fattat ett sedermera upphävt beslut själv skall bära ansvaret för rättelse, d v s dåvarande KomL 7:6.[70]

4.3.2.2 Den närmare innebörden av rättelsestadgandet

En väsentlig fråga vid tillämpning av KomL 10:15 är hur rekvisitet "i den utsträckning som är möjligt" skall tolkas. Vid tillkomsten av 1977 års KomL hänvisade departementschefen till Kommunalrättskommitténs (SOU 1971:84) uttalanden i ämnet, och dessa torde alltjämt äga relevans. Av dessa motivuttalanden framgår, att kravet på återgång i princip inte skall påverkas av sådana omständigheter som att en återgång är kostsam eller i övrigt förenad med förluster för kommunen, utan återgång skall oberoende härav genomföras utan onödigt dröjsmål. Dock tillades, att sådana situationer kan tänkas förekomma, att en återgång skulle vara förenad med "så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt" att kräva återgång. Som exempel på fall där återgång var omöjlig att genomföra angavs, att medel som utbetalts kan vara uteslutna att återkräva på civilrättslig grund eller till följd av bristande betalningsförmåga.[71]

Vad beträffar frågan om rättelse kan vara utesluten p g a kommunens *civilrättsliga förpliktelse* kan hänvisas till *RÅ 1983 Ab 312*, där RegR upphävde fullmäktiges beslut att bevilja ett bidrag om 39.000 kronor till facklig administration och information till löntagarorganisationerna inom LO och TCO. Inför JO uppgav kommunen – *JO 1986/87 s 297* – att enligt kommunens uppfattning "*påbjöd*" (förf:s kurs) huvudregeln omedelbar verkställighet – och att bidraget i anledning därav hade blivit utbetalt. Någon civilrättslig grund för krav på återbetalning ansågs inte föreligga och med denna förklaring lät JO sig nöjas.[72] Som ovan framgått, anses möjligheten till omedelbar verkställighet – särskilt beträffande sådana beslut som har blivit föremål för överklagande – innebära ett *ansvar* för kommunen, men detta ansvar synes den berörda

[70] Se prop 1975/76:187 s 561 f och även SOU 1971:84 s 144 ff och SOU 1974:99 s 372 f. Jfr Kaijser, Utvecklingstendenser s 225.

[71] Se SOU 1971:84 s 147, prop 1975/76:187 s 559 ff. Jfr Bohlin s 200 f, Paulsson m fl s 333, Lindquist s 39 och Kaijser, JO 1966 s 647 ff.

[72] Se JO 1986/87 s 306,308 och s 315.

kommunen inte närmare ha reflekterat över (se ovan 4.3). JO borde möjligen ha erinrat om detta förväntade ansvarstagande.

Ett annat fall av intresse i detta sammanhang är *JK 1989 s 93,* där JK kritiserade en nämnd, som enligt JK hade varit allför passiv och inte hade agerat med tillräcklig kraft för att tillse att rättelse vidtogs. Fastighetsnämnden hade i ett anbudsförfarande angående jaktarrende otillbörligt gynnat en viss kommunmedlem, tillika en av kommunens förtroendevalda, som hade lämnat ett mycket lågt anbud. Drygt nio månader efter den dag då RegR beslutat att ej medge prövningstillstånd beslöt nämnden – 15 september 1988 – att säga upp arrendekontraktet per den 30 juni 1989. JK påtalade, att kontraktet borde ha sagts upp omedelbart efter RegR:s beslut, vilket enligt JK hade varit möjligt enär arrendetiden hade löpt ut redan den 30 juni 1986. JK, som hänvisade till Kommunalrättskommitténs uttalanden, fann tillika, att kommunen, även om den skulle ha varit bunden av arrendeavtalet, borde ha försökt frånträda avtalet, oaktat att detta skulle ha kunnat utlöst ett krav på skadestånd.

Det kan tilläggas, att enligt JK gav även valet av anbudsgivare anledning till invändningar. Från kommunens sida hävdades, att valet hade stöd i en rekommendation av kommunens jaktvårdskonsulent, som dock inte kunde erinra sig att någon "exakt" rekommendation hade avgivits. JK fann att det inte längre kunde fastställas om kommunen hade grundat sitt val på en sådan rekommendation eller om den "tagit ovidkommande hänsyn", varför saken fick bero. I den mån beslutsfattarna hade tagit sådana hänsyn skulle förevaron av s k illojal maktutövning ha kunnat diskuteras.

Den rättelse som erfordras varierar självklart beroende på det klandrade beslutet. Paulsson-Riberdahl-Westerling pekar på den situationen, att ett kommunalt beslut har upphävts p g a att det inte har tillkommit i laga ordning, varvid rättelsen innebär att nytt beslut fattas i korrekt ordning.[73] Ett fall av intresse i detta sammanhang är *RÅ 1980 Ab 483*, där länsstyrelsen hade upphävt ett fullmäktigebeslut, som inte hade tillkommit i laga ordning. Beslutet avsåg godkännande av ett avtalsförslag. Härefter beslutade fullmäktige att ånyo godkänna avtalet, över vilket beslut besvär anfördes. RegR fann härvid anledning att uttala följande:

> "Det åligger kommunfullmäktige att föranstalta om rättelse av verkställigheten sedan ett av fullmäktige fattat beslut blivit upphävt. När såsom i förevarande fall upphävande har grundats på att beslutet inte tillkommit i laga ordning, föreligger emellertid inte hinder för fullmäktige att åstadkomma rättelse genom att fatta ett nytt beslut i samma ärende."

[73] Se Paulsson m fl s 334.

Ett ytterligare exempel är *RÅ 1987 ref 41*, som dock primärt avsåg frågan om bidragsregler, vilka hade rättats efter ett förfarandefel, kunde tillämpas från samma dag som det ursprungliga beslutet, utan att retroaktivitetsförbudet därigenom kunde anses kränkt. RegR besvarade, som framgått ovan (se 2.5.4.3), denna fråga jakande.

I det ovan berörda *JO 1986/87 s 297* redovisades sammanlagt elva fall där RegR hade upphävt ett kommunalt beslut och JO undersökte bl a i vad mån rättelse hade företagits från kommunens sida. De olika fallen illustrerar väl vad rättelsen faktiskt kan innebära, som t ex att besluta om nya regler för tomt- och småhuskön (se *RÅ 1982 2:86)*. En del av dessa fall har redovisats tidigare (se ovan 1.4.1.1). I de övriga granskade fallen, där verkställighet hade genomförts – och frågan om återgång därför kunde aktualiseras – var i två av fallen saken ännu icke slutligt avgjord – *RÅ 1982 Ab 370* och *RÅ 1983 2:15*. I anledning därav gick det ännu inte att uttala sig om rättelseåtgärder. Det kan dock noteras, att båda de klandrade besluten avsåg ett engagemang i näringspolitiska frågor och att återgång säkerligen kunde te sig problematisk. I ytterligare ett granskat fall – *RÅ 1983 Ab 82* – hade ett beslut att inrätta en ledningsgrupp för planerings- och utredningsarbete m m upphävts såsom stridande mot reglementet för landstingskommunens nämnder m m. Efter domen hade landstinget beslutat att överföra ledningsgruppens arbetsuppgifter till olika nämnder. Rättsläget hade därför återställts "helt till tiden före landstingets beslut" (JO s 308).

Det rättelsebeslut som det kommunala organet fattar enligt KomL 10:15 kan i sin tur tänkas bli föremål för kommunalbesvär, varvid domstolen får pröva om återgångsregeln har tillämpats på ett lagenligt sätt.[74] En sådan granskning förekom i det ovan redovisade Arvidsjaurs-fallet, där RegR – *RÅ 1963 I 129* – inte ansåg det vara tillfyllest att den tidigare domen utan annan åtgärd lades ad acta (se 4.3.2.1). Vid denna tidpunkt förelåg dock, som ovan framgått, inte någon lagstadgad skyldighet att rätta verkställigheten. Andra exempel på fall där frågan om själva återgången har prövats är det likaledes ovan anförda *RÅ 1980 Ab 483*, samt även *KRNG 3623-1983 (JO 1986/87 s 297)*,[75] *KRSU 5541-1986*[76] och *KRSU 1830-1985*, där bakgrunden var följande:

> KR hade tidigare beslutat upphäva ett beslut, eftersom det ansågs gynna ett enskilt företag på ett otillbörligt sätt. I anledning härav kontaktade kommunen bolaget som hade kommit att omfattas av den otillåtna subventionen för att efterhöra om en ändring var möjlig av hyresavtalet, som löpte på en tid av 25 år.

[74] Se Bohlin s 200 f och Riberdahl, FT 1986 s 112.

[75] Återbetalning skulle ske av för höga elavgifter och något "alternativt återgångsförfarande" genom att investera medlen i ett nytt elverk godtogs inte, se ovan 1.4.1.1.

[76] Ett entreprenadavtal avseende snöröjning ansågs inte kunna sägas upp av "ekonomiska skäl", vilket KR dock ej godtag, se Bohlin s 201.

> Sedan detta bolag förklarat sig sakna ekonomiska förutsättningar för att godta höjning av den avtalade hyran, beslöt fullmäktige dels att godkänna den åtgärd som hade företagits i anledning av KR:s beslut, dels att uppdra åt bl a styrelsen att bevaka framtida möjligheter till ändring av hyresavtalet.

I anledning härav fastslog kammarrätten, att det ankom på kommunen att föranstalta om rättelse i den mån sådan var möjlig. Kommunen borde sedan domen i kommunalbesvärsmålet hade vunnit laga kraft använt alla "till buds stående medel" för att låta verkställigheten återgå. Kommunen ansågs inte ha visat "tillräckliga skäl" för att underlåta att vidta rättelse, varför kommunfullmäktige genom det klandrade beslutet ansågs ha överskridit sina befogenheter.[77]

Det finns, som ovan framgått, inga maktmedel att tillgripa mot kommuner som vägrar att vidta rättelse enligt KomL 10:15; vägran må grundas på en alltför extensiv tolkning av vad som "är möjligt" (Koml 10:15) eller utgöra en ren vägran att vidta någon form av rättelse. Kommunalansvarsutredningens undersökningar gav en antydan om att kommuner alltjämt synes vara tämligen obenägna att föranstalta om rättelse. JO, som inte helt förlitade sig på kommunernas "lojalitet mot rättsordningen", föreslog åtgärder redan på 1960-talet, och misstankarna framstår allmänt sett – mot bakgrund av den senare tidens utveckling – som befogade. Brister i förevarande avseende ansågs emellertid enligt Kommunalansvarsutredningen inte kunna tillskrivas lagstadgandets utformning utan, förklarade utredningen, den "kommunla verkligheten är sådan" att återgång kan te sig "meningslös, oförnuftig, ekonomiskt orimligt eller på annat sätt oförsvarlig."[78] Reflektionen må ha sitt berättigande rent praktiskt sett, men visar icke desto mindre på en påtaglig brist i kontrollfunktionen. Om de kommunala beslutsfattarna gör den bedömningen, att det vore "oförnuftigt" att rätta ett enligt RegR olagligt beslut, skulle alltså saken få bero.

Kommuners obenägenhet att vidta rättelse kan få illustreras av ett sentida JO-avgörande, *JO 1993/94 s 429,* som närmast ger intryck av att rättelseskyldigheten enligt KomL 10:15 helt skulle sakna praktisk betydelse. Ett kommunalt beslut hade upphävts bl a till följd av felaktigheter i ett upphandlingsförfarande avseende en renhållningsentreprenad för åren 1988-1992 (*RÅ 1989 not 293).* Det kan noteras, att felaktigheten inte var av formell natur utan rörde grundläggande förutsättningar för själva upphandlingen. Den kommunala upphand-

[77] Betr frågan om den civilrättsliga bundenheten och ev ond tro hos motparten se ovan 3.2.2.

[78] Se SOU 1989:64 s 114, se även s 97 f. Betr tolkningen av detta stadgande se prop 1990/91:117 s 226 och prop 1975/76:187 s 561 f.

lingen är strikt reglerad och kommunens handlingsfrihet är mer beskuren än beträffande privaträttsliga subjekt (se t ex *RÅ 1981 2:60, RÅ 1981 2:61, RÅ 1983 Ab 1, RÅ 1982 2:30, RÅ 1982 Ab 50 och RÅ 1985 2:56*).[79] I anmälan till JO gjordes gällande, att något ställningstagande till eventuell rättelseåtgärd inte hade företagits, trots att två år förflutit saken slutgiltigt avgjorts av RegR. I sin bedömning av kommunens agerande – eller snarare brist på agerande – fann JO anledning att uttala följande:

> Kommunen gör en självständig bedömning av frågan om verkställighet utifrån en avvägning mellan "effektivitetsintresset och intresset av att framgångsrika besvär skall kunna leda till återgång/rättelse," varför kommunen inte kunde kritiseras för att omedelbart ha verkställt beslutet. Vid tidpunkten för RegR:s dom (1,5 år efter etablerandet av entreprenadförhållandet) "befann sig kommunen i en situation där fullständig återgång inte längre var möjlig."
>
> Att ordna en ny upphandling för den återstående perioden bedömde JO "knappast .. som realistiskt". Vidare hänvisades till kommunens planering och behovet att ta hänsyn till de nya kraven i 1991 års RenhL.

Sammantaget fann JO inte "skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken." JO hänvisade särskilt till det förhållandet, möjligen som en slags förmildrande omständighet, att det var fråga om en "fortlöpande verksamhet och inte ett statiskt förhållande såsom förvärv av en fastighet eller en annan enstaka transaktion på förmögenhetesrättens område." Det kan noteras, att JO överhuvud inte uttalade någon egentlig kritik mot kommunens passivitet vid tillämpningen av KomL 10:15. Vad avsåg metoden för eventuell rättelse ansåg JO, att kommunen hade valt "ett slags mellanting" mellan avveckling av entreprenaden och "ren avskrivning av återgångsärendet" i det att entreprenadförhållandet efter uppsägning "fick ... löpa avtalstiden ut." Att betrakta uppsägningen av ett avtal att upphöra vid avtalstidens utgång som någon slags rättelse, måste uppfattas som att kraven enligt KomL 10:15 ställs mycket lågt. Som en jämförelse kan pekas på de ovan återgivna motivuttalandena angående det förutvarande rättelsestadgandet – och även på praxis samt på tidigare JO- och JK-uttalanden – där kraven på rättelse har givits ett mer substantiellt innehåll. JO:s synes närmast ha intagit en uppgiven attityd till de skyldigheter som enligt KomL 10:15 *faktiskt* åvilar kommunen.

Även JO:s sätt att förhålla sig till frågan om omedelbar verkställighet kan diskuteras. Kommunen skall förvisso, som JO påtalade, göra en "självständig

[79] Jfr Marcusson s 115. Betr den nyordning som gäller från den 1 januari 1994, när LOU trädde i kraft till följd av EES-avtalet, se prop 1994/95:153 s 12 ff och även Ericsson, JT 1994-19 s 415 ff och Westring, JT 1994-95 s 113 ff.

bedömning", där bl a möjligheten till "framgångsrika besvär" skall tas i beaktande. Som JO:s egen utredning visade, hade en situation uppkommit där "återgång inte längre var möjlig", vilket skulle tala för att en försiktighet varit påkallad i initialskedet. Verkställigheten hade dock inte kunnat skjutas upp på ett sådant sätt att kommunen försummat sina åliggande enligt RenhL (se 2.3), varvid det skulle ha varit befogat att kritisera kommunen utifrån helt andra utgångspunkter. Under alla omständigheter får detta fall anses illustrera behovet av ytterligare garantier för rättelse av kommunala beslut.

4.4 Konklusioner och synpunkter

I flera av ovan redovisade fall, där verkställighetsförbud inte har respekterats, framkom – mer eller mindre tydligt – grundläggande svagheter i det befintliga kontroll- och ansvarssystemet: Fullmäktige står överhuvud inte under JO:s eller JK:s tillsyn och övriga förtroendevalda kan ställas till ansvar för tjänstefel endast i samband med myndighetsutövning. Sammanfattningsvis kan slås fast, att både fullmäktige och de olika nämnderna hade – och har alltjämt – goda möjligheter att ignorera verkställighetsförbud utan att träffas av några särskilda sanktioner. Det politiska ansvaret (se 5.2.4) brukar visserligen åberopas i sammanhanget, men detta framstår som ett tämligen bräckligt skydd för de intressen som inhibitionsreglerna avses värna om.

Möjligheten till omedelbar verkställighet av sådana beslut som kan bli föremål för kommunalbesvär – även i fall där besluten överklagas – innebär, som Lokaldemokratikommittén påpekade, en frihet som medför "ett stort ansvar" för kommunen. De måste se till, förklarade kommittén, att kommunmedlemmarnas rätt att få besluten prövade genom kommunalbesvär inte "berövas sitt reella innehåll."[80] Omedelbar verkställighet av beslut vars lagenlighet kan ifrågasättas – och ibland tillika i strid med verkställighetsförbud – utgör tecken på att kommunala beslutsfattare inte känner ett tillräckligt ansvar i detta avseende. Situationen förvärras av en alltför generös tolkning av "möjlighetsrekvisitet" i KomL 10:15, varvid det olagliga beslutet inte heller blir föremål för rättelse.

Om JO:s tolkning av kraven enligt KomL 10:15, sådana det kommer till uttryck i det ovan redovisade *JO 1993/94 s 429*, blir vägledande för kommunerna, kan en dyster utveckling förutses vad gäller ambitionen att låta olagliga kommunala beslut återgå. Frågan om en ytterligare lagreglering torde i så fall bli av behovet påkallat. Lokaldemokratikommittén har visserligen föreslagit dels

[80] Se SOU 1993:109 s 124.

att KomL 10:15 skall kompletteras med en föreskrift om skyldighet att rätta upphävda fullmäktigebeslut (se 6.2.5), dels att personligt vite skall kunna ådömas nämndledamot som verkställer beslut i strid med inhibition och som underlåter att vidta rättelse (se 6.2.2.1). Förslagen har arbetats över och i huvudsak accepterats i Ds 1995:27. Det är emellertid tveksamt om förslagen kan anses vara tillräckliga (se nedan 6.3.2 och 8.4.2).

5. Sanktioner

I de föregående kapitlen (kap 3-4) har frågan om statens möjligheter att på olika sätt utöva kontroll över kommunala beslut behandlats. Härvid restes frågan om sanktioner skulle anses innefattade i denna kontroll. Jag föredrar emellertid, som ovan påtalats, att särskilja sanktionerna från den egentliga kontrollen, varvid jag således tar avstånd från det vidsträckta sanktionsbegrepp enligt vilket i princip *alla* former av kontroll och styrning betraktas som sanktioner (se ovan 3.1). I förlängningen härav kan även understrykas, att de sanktioner som skall bli föremål för granskning i det följande kan betecknas "rättsliga sanktioner". För enkelhets skull kommer dock termen "sanktion" att användas.

I detta kapitel skall undersökas vilka sanktioner som kan tillgripas dels i anledning av kommunala beslut, som har befunnits vara rättsstridiga i olika avseenden, dels beträffande kommunens underlåtenhet att besluta i olika frågor. Sanktioner har en rent *preventiv funktion* såtillvida att hotet om en viss sanktion antas förmå den mot vilken sanktionen riktas att handla korrekt. Vad avser kommunal verksamhet utgör alltså sanktionshotet ett påtryckningsmedel för att förmå kommunen att fullgöra sina olika åligganden och att fatta rättsenliga beslut. I andra hand utgör sanktionen också ett medel för att ingripa mot en kommun eller mot kommunala beslutsfattare, i den mån hotet om sanktion inte har avsedd effekt. Åtgärder som att utdöma straff och vite eller att påföra sanktionsavgift kan således uppfattas som garanter för att sanktionshotet skall tagas på allvar.[1] Vid sidan härav kan sanktioner även ha en *reparativ funktion*, som t ex är fallet med skadestånd.

De här behandlade sanktionerna kan delas upp i sådana som riktas mot kommunen som juridisk person och sådana som riktas mot kommunens förtroendevalda och anställda. I samband med frågan om utformningen av eventuella sanktioner, som skulle kunna motverka domstolstrots och lagtrots, har i skilda sammanhang diskuterats vilket subjekt som dessa sanktioner rimligen bör riktas mot. Sanktioner som riktas direkt mot kommunen har den nackdelen, att de beslutsfattande kan tänkas frånkänna sig ett omedelbart ansvar för sina beslut. Dessutom medför sådana sanktioner ofta dessvärre, att de som primärt skall skyddas, d v s kommunens medlemmar, i realiteten kan komma att drabbas i två led: Först på så sätt att kommunens politiker fattar oriktiga beslut, som kan åsamka kommunen ekonomisk skada, och sedan genom att de sank-

[1] Jfr Warnling-Nerep s 26.

tioner som utkrävs i anledning härav utgör en ytterligare belastning på kommunens ekonomi. Förslaget om kommunalbot fick vidkännas kritik bl a i detta avseende.[2]

Riktas sanktionerna istället mot kommunens politiker eller anställda, uppkommer svårigheter av annat slag. Paulsson-Riberdahl pekar på t ex kommunala socialarbetares ständigt svåra balansgång: "Gör man för mycket kan ansvar aktualiseras. Gör man för litet kan det också utkrävas ansvar." Författarna tillägger, att det är tveksamt om man kan "straffa fram" en bra förvaltning.[3] Sådana synpunkter får onekligen särskild tyngd i tider av allmän resursbrist i kommunerna. En annan – icke oväsentlig – fråga är, vem som framgent kan tänkas vilja ta på sig den i många avseenden otacksamma uppgiften att vara kommunalpolitiker, om möjligheterna att utkräva ett personligt straffansvar utökas.[4] Särskilt bekymmersamt blir det om man ser till det faktum, att ledamöterna i det organ som ofta framstår som den verklige beslutsfattaren – kommunfullmäktige – i princip står utanför det befintliga kontroll- och sanktionssystemet. En nämndledamot kan alltså – inom de ramar som fastställts av fullmäktige – *nödgas* fatta mer eller mindre oriktiga beslut (jfr ovan 2.2.1). Härvid kan särskilt antecknas, att i ärenden som rör myndighetsutövning finns en lagstadgad *röstplikt* (se nedan 5.2.1).

5.1 Ansvar för kommunen

I det följande skall de olika former av *ansvar* som kan utkrävas *direkt av kommunen* undersökas närmare. Framställningen skall först inriktas på sådana sanktioner som har ett direkt samband med senare års lagstiftningsarbete om s k korporativt ansvar. Härefter skall intresset fokuseras på andra sanktioner inom den angivna sfären, men som inte är omedelbart förknippade med de tidigare presenterade sanktionerna. Min indelning av sanktionerna kan diskuteras, varför det finns skäl att klargöra följande: Indelningen grundas framför allt på rent praktiska överväganden. De sanktioner som tillkommit inom ramen för arbetet med ett s k korporativt ansvar hör samman på så sätt, att när lagstiftaren har funnit att en sanktion brustit i något avseende, har blickarna riktats mot någon annan sanktion inom denna grupp av sanktioner. Förarbetena till olika lagregleringar är alltså delvis gemensamma. Dessa sanktioner är inte "väsensskilda"

[2] Se t ex SOU 1989:64 s 135 (särsk yttrande av Ridderstrand-Linderoth) och s 139 (särsk yttrande av Ulla Björkman). Se även Ds 1990:62 s 14 och 17 f samt SOU 1993:109 s 114.

[3] Se Paulsson-Riberdahl s 54.

[4] Jfr SOU 1989:64 s 104.

från den andra gruppen av sanktioner, som också kan riktas direkt mot kommunen, men de senare har inte tillkommit som ett omedelbart resultat av strävanden att utveckla "effektiva" sanktioner vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna. De överväganden och målsättningar som ligger till grund för de olika sanktionsreglerna är därför som regel olikartade och en uppdelning synes motiverad.

Det förefaller emellertid inte meningsfullt att försöka upprätthålla några "vattentäta skott" mellan de olika sanktionerna. Sålunda kommer sanktionsavgifter nedan att presenteras i kategorien "korporativt ansvar i näringsverksamhet m m". Rubriken är relevant såtillvida att flertalet sanktionsavgifter har tillkommit just för att åstadkomma sanktioner som kan riktas även mot juridiska personer i deras näringsverksamhet. Det finns emellertid sanktionsavgifter, t ex byggnads- och tilläggsavgift samt felparkeringsavgift, vilka inte behöver ha något direkt samband med näringsverksamhet. Även sådana sanktionsavgifter medtas emellertid i framställningen, eftersom det synes vara en onödig – och kanske även omöjlig – uppgift att försöka dela in de olika sanktionsavgifterna utifrån ändamålet med reglerna.[5]

5.1.1 Korporativt ansvar i näringsverksamhet m m

Frågan i vad mån ansvar kan utkrävas direkt av kommunen, som alltså är en juridisk person (se ovan 2.1), sammanhänger i hög grad med sådana frågor som tidigare har avhandlats inom ramen för olika utredningar om s k korporativt ansvar. De sanktioner som här avses – och som har det gemensamt att de kan riktas direkt mot juridiska personer – är sanktionsavgifter, förverkande (BrB 36:4) och företagsbot (BrB 36:7-10).[6] Till skillnad från de båda senare sanktionerna, som alltså är generella, utgår sanktionsavgifter med stöd av någon specialförfattning. Frågan huruvida lagformen kan anses erforderlig är ett särskilt spörsmål i sammanhanget. Det kan emellertid tilläggas, att enligt min uppfattning *bör* sanktionsavgifter beslutas av riksdagen genom lag (RF 8:3) men med möjlighet att delegera normgivningsuppgiften (RF 8:7 2 st).[7] Av intresse är *RÅ 1994 ref 43*, där "lagliga förutsättningar" att utta sanktionsavgift inte längre ansågs föreligga, sedan den aktuella lagen hade upphävts.

I syfte att ge framställningen en tillräcklig bredd synes det nödvändigt att redogöra för tillkomsten av dessa sanktioner, även om de inte specifikt tar sikte på möjligheten att utkräva ansvar av just kommuner. Sambandet mellan, å ena

[5] Betr dessa svårigheter se Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 949.

[6] Jfr t ex SOU 1993:27 s 663.

[7] Se Warnling-Nerep, FT 1994 s 84 ff och s 95-101.

sidan, frågan om åtgärder mot domstolstrots samt lagtrots, och, å andra sidan, de sanktioner som ovan omnämnts, synes inte särskilt ha uppmärksammats. Lokaldemokratikommittén tangerade sambandet såtillvida att kommittén perifert berörde det förkastade förslaget om kommunalbot. Som förebild till detta förslag, påtalade kommittén, "stod reglerna om företagsbot" (BrB 36 kap), men kommunalboten var inte en brottspåföljd "utan snarare en sanktionsavgift, grundad på en lagöverträdelse."[8] Vid utformningen av eventuella förslag om en ny "kommunalbot" – eller ett mot kommunen riktat vite – finns anledning att närmare undersöka den utveckling som har förevarit av sanktioner i näringsverksamhet. En sådan åtgärd framstår som särskilt angelägen med tanke på att gränserna för den kommunala verksamheten håller på att luckras upp och ökade krav ställs på effektivisering av verksamheten (se ovan 2.4). I det följande skall därför lämnas en tämligen ingående redogörelse för sanktioner i näringsverksamhet.

Begreppen "näringsverksamhet" och "näringsidkare" är omfattande och begagnade i många olika sammanhang, som regel utan att någon närmare definition anses erforderlig. Den betydelse som tillmäts begreppen i civilrätten är dock inte densamma som t ex inom skatterätten.[9] Av framställningen ovan har framgått, att kommuner kan engagera sig i näringslivet på mångahanda sätt. Å ena sidan förekommer "sedvanlig kommunal affärsverksamhet", som kommunen tillåts att bedriva. Å andra sidan förekommer att kommuner även bedriver sådan verksamhet som primärt ankommer på "det egentliga näringslivet". Gränsdragningen kan självfallet förorsaka problem (se 2.6). Det har satts ifråga om inte näringsidkarebegreppet har gjorts alltför vidsträckt vad avser kommunerna i MD:s och NO:s praxis.[10] En annan distinktion i sammanhanget är den mellan kommunal verksamhet i egen regi och verksamheten i kommunala bolag. Kommunal verksamhet utanför kommunens egen regi har, som ovan redovisats, blivit vanligare och kan förväntas öka ytterligare i omfattning. Konsekvenserna härav vad gäller frågan om kontroll och ansvar är självklart intressanta (se ovan 2.3-4).

En naturlig utgångspunkt i en framställning om det korporativa ansvaret synes vara den i svensk straffrätt förhärskande principen, att straffansvar principiellt endast kan utkrävas av fysiska personer. För straffbarhet krävs alltså någon form av skuld, vilket inte anses kunna tillskrivas en juridisk person. Principen är, som nedan kommer att visas, inte av betydelse endast vid

[8] Se SOU 1993:109 s 23 f.

[9] Jfr t ex Bernitz s 10 ff och Lodin m fl s 126.

[10] Se Riberdahl, FT 1985 s 169, Svenska Kommunförbundet, Statlig tillsyn av kommunerna s 30 f och SOU 1991:104 s 166 f. Det bör anmärkas, att NO upphörde den 1 juli 1992, då Konkurrensverket inrättades.

utformningen av rent straffrättsliga sanktioner, utan har också motiverat lagstiftaren att söka alternativa sanktioner, beträffande vilka de straffrättsliga principerna, enligt det förhärskande betraktelsesättet, icke anses behöva iakttas. Hållbarheten i detta synsätt kan emellertid diskuteras och det torde, som nedan kommer att visas, föreligga en "gräns" bortom vilken synsättet icke längre kan accepteras.

Den straffrättsliga skuldprincipen innebär, att ett brotts objektiva rekvisit måste täckas av subjektiva rekvisit i form av uppsåt eller oaktsamhet.[11] Principen upprätthålls emellertid inte konsekvent, vilket följande uttalande av Agge kan få belysa:[12]

> "Sålunda må erinras om att specialstraffrätten i viss utsträckning laborerar med former av s. k. *strikt ansvar*, i det att frågan om uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen själv antingen betraktas som irrelevant eller blir föremål för en mer eller mindre kategorisk presumtion, eller också på så sätt, att kravet på subjektiv täckning frånfallits i avseende å enstaka objektiva brottsrekvisit."

Som exempel härpå anger Agge olika former av husbondes och företagares ansvar för husfolks och anställdas förseelser samt även det tryckfrihetsrättsliga ansvaret enligt TF 8:12. Reglerna om "straffrättsligt företagaransvar" var, påtalar Thornstedt, "tämligen disparata" i början av 1900-talet, men successivt utvecklades, i hög grad genom rättspraxis, generella lösningar av ansvarsproblemen. Beträffande frågan om möjligheten att bestraffa juridiska personer tillägger Thornstedt, att sanktioner som kunde "drabba" juridiska personer redan fanns i form av vite, skadestånd och sanktionsavgifter.[13]

Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), som eftersökte en sanktion som kunde riktas direkt mot kommuner, noterade, att den straffrättsliga skuldprincipen hade urholkats på vissa straffrättsliga områden. Att mer generellt avvika från den straffrättsliga skuldprincipen, så att även "korporationer av olika slag kan straffas", skulle enligt utredningen innebära ett "sådant ingripande principskifte", som skulle kunna medföra stora rättssäkerhetsproblem intill dess en vägledande praxis och doktrin hunnit växa fram. Därför, tillade utredningen, har "lagstiftaren ... valt att gå andra vägar" genom att sanktioner "som påminner om straff, men som formellt inte är det, har införts på många rättsområden." Som exempel angavs sanktionsavgifter och företagsbot.[14]

[11] Se Agge II s 253 f, s 49, Thornstedt s 7 f och även Straffrättsligt ansvar s 357 f samt BrB I s 17 och s 23 f (1982) och även s 32 ff (1995).

[12] Se Agge II s 256 f.

[13] Se Thornstedt, Straffrättsligt ansvar s 359, 363 f och s 368.

[14] Se SOU 1989:64 s 72.

I arbetet med min avhandling om sanktionsavgifter[15] konstaterade jag, att i lagmotiven till olika förslag om sanktionsavgifter framhölls ofta betydelsen av att dessa sanktioner kunde träffa också juridiska personer. Genom att frigöra sig från de straffrättsliga principerna, däribland skuldprincipen, anses avgiftssystem bli mindre komplicerade – och mer effektiva – än motsvarande straffrättsliga sanktionssystem. Sådana avsteg kan självklart – även om de synes vara allmänt förekommande i många jämförbara stater – framstå som betänkliga ur rättssäkerhetssynpunkt, och det kan ifrågasättas, om detta synsätt överhuvud är acceptabelt.[16] På samma sätt som tidigare föredrar jag emellertid att ansluta mig till den i Sverige förhärskande officiella uppfattningen om sanktionsavgifter, sådan den kom till uttryck i betänkandet om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3): Sanktionsavgifter används "på ett sätt som närmast för tanken till straff", men "[f]ormellt och materiellt sett står de ... utanför den straffrättsliga ordningen och är därför inte bundna av de allmänna principer som där gäller."[17]

Hållbarheten i detta synsätt bör prövas mot vad som krävs i anledning av Europakonventionen artikel 6 och de garantier som har uppställts angående prövningen av anklagelser för brott ("criminal charge"); Europakonventionen är f ö inkorporerad i svensk rätt fr o m den 1 januari 1995.[18] Till belysning av förevarande problematik kan hänvisas till Europadomstolens avgörande i fallet *Özturk (6 EHRR 409, 21.2.1984)* avseende en trafikförseelse, som enligt tysk rätt utgjorde en ordningsförseelse (Ordnungswidrigkeit) och inte ett brott. I målet slogs fast, att termen "criminal charge" inte får tolkas utifrån den nationella rättens föreställning om en gärnings beteckning, utan begreppet skall tolkas autonomt i förhållande till Europakonventionen. Danelius konkluderar, att avkriminalisering således inte nödvändigtvis leder till att garantierna enligt artikel 6 "upphör att gälla".[19] Vad avser svenska sanktionsavgifter är fallet *von Sydow (Appl 11 464/85)* angående reglerna om skattetillägg i TL av särskilt intresse. En förlikning kom emellertid till stånd, varför frågan aldrig blev föremål för domstolens prövning.[20]

[15] Betr terminologin se Warnling-Nerep s 23 f samt även JT 1992-93 s 958, där jag anger, att terminologin numera torde vara fast. Se dock även Warnling-Nerep JT 1993-94 s 947 och s 952, där språkbruket i SOU 1992:61 (s 125) kritiseras.

[16] Se Warnling-Nerep t ex s 41 f, 47 ff. Se även Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 949 och Zila s 123 ff och s 203 ff.

[17] Se Ds Ju 1981:3 s 83, jfr Warnling-Nerep s 72.

[18] SFS 1994:1219. Se även ovan 3.2.

[19] Se Danelius s 147 f och även Europakonventionens artikel 6 s 90. Se även Sundberg-Sundberg s 135 f och Zila s 183 ff.

[20] Se Danelius s 148, Sundberg-Sundberg s 193 f och s 237, Warnling-Nerep, JT 1992-93 s 969 samt även Påhlsson s 81 not 28.

Sanktionsavgifter utvecklades och infördes successivt under 1970-talet närmast på så sätt att den ena reformen gav impuls till den andra o s v. Ett "samlat grepp" – eller åtminstone en ansats därtill – togs först genom 1978 års utredning om korporativt ansvar. Denna utredning framlade ett principbetänkande (DsJu 1978:5) innehållande en kartläggande undersökning av möjligheterna att bestraffa juridiska personer. Som arbetsnamn introducerades termen "företagsbot". Olika synpunkter redovisades på möjligheterna att införa ett system enligt vilket juridiska personer skulle kunna bötfällas. Riktlinjer för det fortsatta reformarbetet presenterades också. Härvid fann utredningen anledning att uttala följande: "Ett beslut att komplettera det personliga ansvaret med ett korporativt straff som företagsböter ställer lagstiftaren inför vissa problem och reformarbetet kommer att bli omfattande."[21]

Det sålunda presenterade systemet med företagsböter mötte skarp kritik i flera väsentliga avseenden under remissbehandlingen. Remissinstanserna tog bl a fasta på frågan vilka rättssubjekt som skulle kunna åläggas företagsböter och menade, att de föreslagna reglerna var oacceptabla ur rättvisesynpunkt. Även det förhållandet, att boten inte skulle tillämpas vid brott enligt BrB kritiserades, liksom förslaget om botens beräkning. Remissutfallet var så negativt att det inom justitiedepartementet bedömdes som tveksamt "om ett system som bygger på korporativt straffansvar över huvud taget är en framkomlig väg."[22]

Det är intressant göra en jämförelse mellan det sätt på vilket förslaget om företagsbot först mottogs – d v s med ett kompakt motstånd – och de likaledes negativa reaktionerna på förslaget om kommunalbot (se ovan 1.2). Båda förslagen avsåg *alternativa, icke straffrättsliga sanktioner*, som kunde riktas direkt mot juridiska personer. Denna faktor bör hållas i minnet när man granskar förslaget om kommunalbot, som dels ådrog sig den kritik som traditionellt riktas mot reformer, vilka uppfattas utgöra ett kringgående av de straffrättsliga principerna, dels betraktades som ett grovt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I perspektiv härav är det föga förvånande att förslaget om kommunalbot hittills inte har lett till någon lagstiftning, inte ens i formen av någon kompromiss, som i slutändan blev fallet ifråga om företagsbot.

Det mycket negativa mottagandet av förslaget om företagsbot hade inverkan på det fortsatta lagstiftningsarbetet med olika sanktionsavgifter. Under flera år hade i olika förarbeten hänvisats till den pågående utredningen om företagsböter; avgiftsförslag sköts på framtiden i avvaktan på utrednings-

[21] Se DsJu 1978:5 s 236. Betr utvecklingen se Warnling-Nerep s 29 ff och även JT 1993-94 s 956 ff.

[22] Se DsJu 1981:3 s 2. Betr kritiken se sammanställningen s 9 ff. Jfr prop 1985/86:23 s 13, prop 1981/82:142 s 5 och även Warnling-Nerep s 32.

resultatet.[23] Luften kom så att säga att gå ur detta arbete, åtminstone för en tid. Frågan om sanktionsavgifter i ett mer allmänt perspektiv, d v s inte avseende enskilda avgiftsförslag, kom emellertid att bli föremål för fortsatt utredning i samband med undersökningar av möjligheterna att effektivisera förverkandereglerna. Inom justitiedepartementet upprättades en promemoria om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (DsJu 1981:3) bl a med ledning av de synpunkter som hade framkommit vid remissbehandlingen av förslaget om företagsbot.[24]

I denna promemoria, som f ö fick ett mycket positivt mottagande,[25] föreslogs, att möjligheterna till förverkande skulle utvidgas, men samtidigt lämnades en redovisning av de förekommande sanktionsavgifterna. Det framhölls, att det är "ett naturligt önskemål att nya regler om sanktionsavgifter så långt det är möjligt utformas efter enhetliga principer."[26] I anledning härav uppställdes ett antal riktlinjer som ansågs böra beaktas vid lagstiftning om sanktionsavgifter.[27] Det kan noteras, att i promemorian togs för första gången rättssäkerhetsaspekten upp på ett mer grundläggande sätt i lagstiftningssammanhang. I de tidigare utredningarna avseende olika sanktionsavgifter hade effektivitetshänsyn varit det dominerande inslaget, och i den mån rättssäkerheten berördes angavs oftast, att de nya reglerna inte hade någon menlig inverkan i detta avseende.[28] Utredningen om ekonomiska sanktioner varnade för "en schablonmässig användning av konstruktioner med strikt ansvar". Av rättssäkerhetsskäl var det uteslutet att "införa system som bygger på ett strikt ansvar i andra fall än då detta är motiverat med hänsyn till det aktuella rättsområdets natur."[29] Utifrån detta betraktelsesätt befanns strikt ansvar kunna godtas, dock endast i fall där det subjekt som avkrävs avgift kan antas ha "inte bara ingående kännedom om föreskrifternas innehåll utan även särskild anledning att vaka över att de inte överträds." Härutöver förutsattes ett "starkt stöd för en presumtion att överträdelser knappast kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet."[30]

De i promemorian uttalade riktlinjerna borde enligt departementschefen utgöra "en god grund för det framtida lagstiftningsarbetet på området."[31] I

[23] Se Warnling-Nerep s 31 f, s 109 och även JT 1993-94 s 958 ff (jfr prop 1976/77:149 s 372) och s 115 (jfr DsK 1974:9 s 127 ff och prop 1979/80:142 s 25 f).

[24] Se DsJu 1981:3 s 1 ff. Betr den närmare bakgrunden se Warnling-Nerep JT 1993-94 s 958 f.

[25] Se prop 1981/82:142 s 25, 105 och 115 samt även prop 1981/82:154 s 52.

[26] Se DsJu 1981:3 s 67.

[27] Se a a s 97 ff, jfr prop 1981/82:142 s 24 f och Warnling-Nerep s 32.

[28] Se Warnling-Nerep s 47 ff och där angivna källor. Se även Warnling-Nerep JT 1993-94 s 959.

[29] Se DsJu 1981:3 s 93.

[30] Se a a s 93, jfr Warnling-Nerep s 40.

[31] Se prop 1981/82:142 s 26. Betr riktlinjerna se DsJu 1981:3 s 97-99 samt även Warnling-Nerep s 32, där de presenteras kortfattat.

samband med att riksdagen antog förslaget om nya förverkanderegler – BrB 36 kompletterades med ett stadgande (BrB 36:4) om förverkande vid brott i näringsverksamhet[32] – gjordes inte någon invändning mot de sålunda föreslagna riktlinjerna. Betänkandet fick, som ovan påtalats, ett positivt bemötande, och först sedan det framlagts, lades i sin tur fram olika avgiftsförslag, vid vilkas tillblivelse ledning som regel synes ha hämtats ur de förordade principerna.[33] Tillkomsten av riktlinjer inom detta område, som tidigare i hög grad präglats av normlöshet, var förvisso tillfredsställande, låt vara att innehållet i riktlinjerna torde kunna diskuteras i vissa avseenden och att den ensidiga koncentration till brott i näringsverksamhet kan ifrågasättas.[34] Efter det att förslaget om ändring av förverkandereglerna i BrB hade lagts fram – och tagits emot övervägande positivt – presenterades nya förslag om sanktionsavgifter. Sålunda tillkom t ex särskild avgift vid illegal anställning av utlänning (UtlL 99 a §); förslaget hade aktualiserats redan år 1976.[35]

I samband med ändringen av förverkandereglerna påtalade justitieutskottet, att det var tveksamt om dessa regler och ett utbyggt system med sanktionsavgifter skulle vara tillräckliga för att "nå alla de former av regelöverträdelser där ett starkt samhällsintresse påkallar ingripande." Arbetet med att finna en lämplig modell för ett korporativt ansvar borde enligt utskottet fortsätta.[36] I enlighet med utskottets hemställan om fortsatt utredning hänsköts frågan till den år 1982 tillsatta kommissionen mot ekonomisk brottslighet, som sedermera kom att avlämna ett delbetänkande om företagsbot (DsJu 1984:5). Detta betänkande lades sedan till grund för 1986 års lagstiftning om företagsbot. Kommissionen slog fast, att det fanns "ett påtagligt behov av en ny typ av generell straffrättslig sanktion som oberoende av företagsform kan riktas mot näringsidkare i vars verksamhet brott begås."[37]

Tillkomsten av regler om företagsbot – eller de ändrade förverkandereglerna i BrB – innebar emellertid inte att befintliga sanktionssystem med sanktionsavgifter avvecklades eller att införandet av nya sanktionsavgifter avbröts,[38] även om den tidigare strida strömmen av nya förslag om sanktionsavgifter avtog, åtminstone för en tid.[39] Samtidigt som förslaget om företagsbot var

[32] Se prop 1981/82:142 s 12 ff.

[33] Se DsJu 1984:5 s 38, prop 1985/86:23 s 13 och även prop 1981/82:142 s 23, jfr Warnling-Nerep s 33.

[34] Se Warnling-Nerep s s 33 och s 358 och även JT 1993-94 s 959 f.

[35] SFS 1982:1111, se prop 1981/82:146 s 49 ff och s 74. Jfr Warnling-Nerep s s 33 och s 121 och även JT 1993-94 s 959.

[36] Se JuU 1981/82:53 s 11, jfr prop 1985/86:23 s 13 f se även Warnling-Nerep s 33 f.

[37] Se DsJu 1984:5 s 67.

[38] En sådan tanke hade framförts av kommissionen mot ekonomisk brottslighet, se DsJu 1984:5 s 67. Jfr departementschefens mer försiktiga attityd, prop 1985/86:23 s 17.

[39] Jfr Warnling-Nerep JT 1993-94 s 960 f.

föremål för remissbehandling tillkom regler om tulltillägg (tullagen 40 §, SFS 1985:1094)). Departementschefen, som fann anledning att peka på lagrådsremissen om företagsbot, föredrog de föreslagna reglerna om tulltillägg, eftersom de, till skillnad från både förverkande och företagsbot, inte förutsatte "ansvarstalan och fällande dom vid domstol."[40] Kort därefter tillkom även regler om särskild avgift vid underlåtenhet att registrera el-material (SFS 1988:218); dessa har f ö upphört att gälla den 1 januari 1994.[41]

I början av 1990-talet har förslagen om sanktionsavgifter åter tilltagit i antal.[42] Sålunda intogs i 1993 års konkurrenslag (1993:20) föreskrifter om konkurrensskadeavgift (26-32 §§). Tanken var att reglerna skulle kunna "svara mot den skärpta attityd" som förordades mot konkurrensbegränsningar.[43] Även arbetsmiljölagen har kompletterats med föreskrifter om sanktionsavgifter (1994:579), s k särskild avgift (ArbmL 8:5-10). Främsta syftet var att ett "ineffektivt sanktionssystem" – med avsevärda svårigheter att fastställa personlig skuld – befarades minska respekten för arbetsmiljölagens regler.[44] Senast i raden är marknadsstörningsavgift enligt 22-25 §§ marknadsföringslagen (1995:450); dessa regler träder i kraft den 1 januari 1996.[45] Även förslaget om "särskild avgift" enligt den s k insiderlagen (SOU 1994:68) bör nämnas. Synpunkter motsvarande dem som framfördes vid tillkomsten av reglerna om tulltillägg har anförts även i de senare lagmotiven.[46] Det är svårt att uppfatta utvecklingen som annat än ett underkännande av reglerna om företagsbot. Sålunda angavs t ex vid översynen av arbetsmiljölagen, att den företagna undersökningen utvisade, att dessa bestämmelser "tillämpas ytterst sällan."[47]

5.1.1.1 Sanktionsavgifter

En målsättning bakom utformningen av flertalet regler om sanktionsavgifter har varit att dessa avgifter, till främjande av effektiviteten i sanktionssystemet, skall

[40] Se prop 1985/86:41 s 12 f, 16 f och s 34.

[41] Se prop 1987/88:82 s 57. Reglerna kom att upphävas i samband med Sveriges anslutning till EES (SFS 1993:711 och 1646), se prop 1992/93:100 Bil 13 s 112 f. I anledning därav ansågs särskild avgift inte kunna uttas i *RÅ 1994 ref 43.*

[42] Se Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 960.

[43] Se prop 1992/93:56 s 30.

[44] Se prop 1993/94:186 s 48 f.

[45] Se prop 1994/95:123 s 99 ff. Lagstiftningsarbetet kom att fördröjas sedan LU påtalat vikten av att ta hänsyn till den straffrättsliga skuldprincipen, även om sanktionsavgifter förutsattes bygga på ett strikt ansvar. LU förordade, att det av lagtexten klart skulle framgå att den årsomsättning som läggs till grund för avgiftsberäkningen i vissa närmare angivna fall får uppskattas, se LU 1994/95:16 s 29 f. Jfr prop 1994/95:23 s 52 och JuU 1994/95:2 s 4 ff.

[46] Se t ex SOU 1993:59 s 411 f, SOU 1994:68 s 52 ff och SOU 1993:81 s 17 ff.

[47] Se SOU 1993:81 s 17. Se även Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 958 och s 961.

kunna bestämmas på ett "schablonmässigt sätt". Sålunda anses det vara en fördel om i lagtexten kan anges *vilket subjekt* som ska påföras en efter *särskilda beräkningsgrunder* fastställd sanktionsavgift.[48] Vid utkrävande av sanktionsavgift görs ingen åtskillnad mellan fysiska och juridiska personer. Sålunda påförs "arbetsgivare", som underlåter att varsla om planerad driftsinskränkning (17 § lag om vissa anställningsfrämjande åtgärder), *varselavgift*, "den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde " påförs *miljöskyddsavgift* (MiljöskL 53 §), fordonsägare påförs *överlastavgift* (1 § lagen om överlastavgift) samt även *felparkeringsavgift* (FelpL 4 §) och *byggnadsavgift* påförs "den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet", som den olovliga åtgärden avsåg (PBL 10:9).[49]

I samband med tillkomsten av sanktionsavgifterna på grund av olovligt byggande påtalades, att även kommuner – i egenskap av ägare – skulle kunna nödgas erlägga byggnads- och tilläggsavgift.[50] Särregler avseende denna ägarkategori avvisades, men skulle – åtminstone logiskt sett – ha framstått som naturliga med hänsyn till det övergripande motivet bakom reformen, nämligen att möjliggöra för "kommunerna att på ett effektivare och mera enhetligt sätt ... komma till rätta med problemet" olovligt byggande.[51] Att kommunerna skulle behöva komma till rätta med sin egen byggnadsverksamhet får, som jag påpekade i min avhandling, antas icke ha varit direkt åsyftat. Särskilt egendomligt kan det tyckas ifråga om byggnadsavgiften, som tillfaller kommunen. Kommunen beslutar alltså – genom sin byggnadsnämnd (PBL 10:4) – att av kommunen/ägaren utta byggnadsavgift (PBL 10:9), som därefter tillfaller kommunen (PBL 10:26).[52]

Det förekommer emellertid att också kommuner åsidosätter kraven på bygglov, vilket kan få illustreras av *RÅ 1984 2:55*, där kommunen hade hyrt ut en nedlagd brandstation till buss- och taxirörelse. Den ändrade verksamheten var alltså bygglovspliktig och RegR erinrade kommunen om deras skyldigheter att ingripa enligt PBL. Att en kommun påförs byggnads- eller tilläggsavgift förefaller dock inte alltför vanligt. JO har vid ett flertal tillfällen tagit upp frågan om vilka åligganden som allmänt sett åvilar byggnadsnämnden enligt PBL 10 kap (se t ex *JO 1990/91 s 329, JO 1990/91 s 337, JO 1991/92 s 393* och även *JO 1994/95 s 442*).[53]

[48] Se DsJu 1981:3 s 81, jfr Warnling-Nerep s 37 ff och s 246.
[49] Se Warnling-Nerep s 105, 116 f och s 255.
[50] Se prop 1975/76:164 s 59.
[51] Se DsB 1975:3 s 5, jfr prop 1975/76:164 s 15 ff.
[52] Se Warnling-Nerep s 262, jfr Didón m fl s 581.
[53] Se även ovan 1.4.2.

De bakomliggande orsakerna till kommunernas underlåtenhet kan självfallet variera, men det torde vara välkänt att många kommuner har varit missnöjda med PBL i olika avseenden.[54] I detta avseende erbjuder *KRNG 5762-1979* en tankeväckande läsning. En kommunen tillhörig paviljong, som hade brunnit ner till grunden, återuppfördes innan byggnadslov hade beviljats. Byggnadsnämnden, som dröjde i det längsta med att ta ut byggnadsavgift av det korrekta avgiftssubjektet, d v s kommunen själv, påförde först Skandia, som hade försäkrat den nedbrunna paviljongen, sådan avgift. Detta beslut upphävdes av länsstyrelsen. Härefter påfördes fritidsnämnden avgift i egenskap av förvaltare. Detta beslut upphävdes av kammarrätten, som återförvisade ärendet till byggnadsnämnden, och som slog fast, att det var *kommunen* som var avgiftsskyldig.[55] Av intresse är också *KRSU 3160-1983*, där kammarrätten i en kommunalbesvärsprocess upphävde ett fullmäktigebeslut att bevilja ett bidrag med 500 kronor till en idrottsklubb, som av byggnadsnämnden hade påförts en byggnadsavgift med detta belopp.

Talan om tilläggsavgift väcktes tidigare av allmän åklagare i tingsrätt, men fr o m den 1 januari 1995 är det byggnadsnämnden som väcker sådan talan i länsrätt. Reformen syftade till att avlasta åklagarmyndigheten, samtidigt som byggnadsnämndens sakkunskap bättre skulle tillvaratas.[56] Det finns skäl att erinra om det ovan omnämnda *JO 1994/95 s 442*, där JO fann anledning att för byggnadsnämnden påtala, att skyldigheten att göra anmälan till åklagaren om uttagande av tilläggsavgift var "ovillkorlig" (se även ovan 1.4.2).

En genomgång av praxis visar, att det är få rättsfall, särskilt i de högre instanserna, i vilka en kommun eller ett kommunalt bolag har påförts någon slags sanktionsavgift. Som exempel på fall avseende tilläggsavgift kan nämnas *Sthlms TR:s dom 1979-05-03, DB 2805* (Stockholms kommun genom industriverksstyrelsen), *Härnösands TR:s dom 1981-04-23, DB 128* (Kramfors kommun), *Gävle TR:s dom 1980-10-14, DB 515* (Gävle kommun) och *HovR:s Västra Sverige dom 1985-01-17, DB 4* (Göteborgshem AB). Tilläggsavgift tillfaller, till skillnad från byggnadsavgift, staten (PBL 10:26). Det väsentliga i sammanhanget synes emellertid vara, att sanktionsavgifter är s k neutrala sanktioner som kan påföras juridiska personer oberoende av om dessa är offentligrättsliga eller privaträttsliga organ. Vad som förutsätts är, att den juridiska personen utgör ett "avgiftssubjekt" enligt vederbörande specialförfattning. Som ytterligare exempel där bolag, dock inte kommunala sådana, har påförts olika sanktionsavgifter kan anges *NJA 1985 s 3* (varselavgift), *RÅ*

[54] Se t ex Warnling-Nerep s 150 ff och även prop 1994/95:23 s 45 ff.
[55] Se Warnling-Nerep s 263 f.
[56] SFS 1994:1423. Se prop 1994/95:23 s 48.

1993 ref 10 (lagringsavgift) och *Svea HovR:s dom 1980-09-26, DB 2589* (tilläggsavgift).[57]

5.1.1.2 Förverkande

Den 1 juli 1982 kompletterades förverkandereglerna i BrB med en ny regel om förverkande av näringsidkares vinst i samband med brott (BrB 36:3a §, numera 36:4).[58] Syftet bakom reglerna var att "dra in" sådana företagsekonomiska vinster som kan uppkomma hos företag och företagare till följd av att brott har begåtts i deras verksamhet. Lagstiftningsarbetet bedrevs, som ovan påpekats, utifrån erfarenheter av de negativa reaktioner som det tidigare förslaget om företagsbot hade föranlett. Situationen var sådan, att företagsbot i den då diskuterade formen inte ansågs möjlig att genomföra, och såtillvida kan den aktuella lagändringen närmast uppfattas som en kompromiss, och härigenom ett steg i riktningen mot regler om företagsbot.[59]

I lagmotiven till reglerna om vinstförverkande har frågan om reglerna kan tillämpas avseende kommuner inte särskilt diskuterats, men även kommuner kan, som ovan framgått, vara näringsidkare. För att en kommun skall få bedriva näringsverksamhet krävs, att verksamheten dels drivs utan vinstsyfte, dels syftar till att tillhandahålla kommunmedlemmarna allmännyttiga tjänster (se ovan 2.6.1). Ser man till syftet bakom reglerna, torde det emellertid inte föreligga några hinder mot att förverka vinster även hos näringsidkande kommuner. I lagkommentaren till BrB 36:4 angavs uttryckligen, att även "statliga och kommunala bolag faller in under näringsidkarbegreppet" och detsamma gäller "statliga och kommunala affärsdrivande verk".[60]

Föremålet för förverkande är "värdet av ekonomiska fördelar", som har uppkommit vid brott i utövningen av näringsverksamhet, dock under förutsättning att förverkandet inte är "oskäligt" (BrB 36:4). Något krav på att brottet skall vara grovt har däremot inte uppställts.[61] I lagmotiven angavs, att vad som kunde förverkas var såväl direkta som indirekta brottsförtjänster. Som exempel på det senare nämndes besparingar i form av uteblivna kostnader och ökade vinster, som uppkomit i anledning av att gällande bestämmelser har åsidosatts.[62] Brottet måste dock framstå som den "dominerande orsaken till

[57] Betr det sistnämnda fallet se Warnling-Nerep s 301 och s 348.
[58] Se SFS 1982:335 och 1986:118.
[59] Se prop 1981/82:142 s 5 och s 13 och även prop 1985/86:23 s 105.
[60] Se BrB III s 480.
[61] Jfr prop 1985/86:23 s 49 och s 63 f, BrB III s 480-487 och Hoflund s 173 f.
[62] Se prop 1981/82:142 s 14.

förtjänsten", och sambandet måste vara av sådan art att brottet är en förutsättning för förjänstens uppkomst.[63]

Med "värdet" (BrB 36:4) åsyftas alltså såväl rena förtjänster som besparingar. I specialmotiveringen angavs som exempel följande situation, vilken är av särskilt intresse i sammanhanget:[64]

> "Anledningen till underlåtenheten kan många gånger vara just det förhållandet att näringsidkaren vill spara in den kostnad som ett fullgörande av skyldigheten skulle medföra. En arbetsgivare som underlåter att följa ett av yrkesinspektionen meddelat förbud eller föreläggande kan sålunda tänkas göra detta därför att han därigenom kan spara vissa investeringskostnader. Yrkande om ansvar enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen bör då kunna förenas med talan om förverkande av den uppkomna besparingen."

Det torde var uppenbart, att detta resonemang utan större svårighet kan överföras på sådan näringsverksamhet som en kommun kan tänkas bedriva. Eljest grundas många av de i lagmotiven angivna exemplen, som avser att förklara förverkandereglernas närmare innebörd, på resonemang som mer ensidigt tar sikte på "ökade försäljningsvinster", vilka givetvis är svåra att direkt hänföra till sedvanlig kommunal verksamhet, vare sig den bedrivs i kommunal regi eller genom kommunala bolag.

Det kan tilläggas, att undersökningar inom området för miljöbrott har utvisat, att förverkanderegeln inte förefaller att ha kommit till någon särskild användning. På motsvarande sätt förhåller det sig f ö med både företagsbot och miljöskyddsavgift, som f ö torde ha samma syfte som förverkanderegeln i BrB 36:4.[65] Vad avser området för miljöskydd är den sannolika bakgrunden att denna "hybrid" av sanktionsregler har förorsakat tillämpningsproblem.[66] Problemen uppmärksammades i lagförslaget till miljöbalk[67] och skärpta sanktionsregler, bl a innefattande en "effektiviserad" miljöskyddsavgift, aviserades.[68] Propositionen kom emellertid att återkallas efter regimskiftet hösten 1994. Enligt tilläggsdirektiven skall lagrådets kritik beaktas och en utvidgad översyn företas.[69]

[63] Se a a s 16, jfr BrB III s 484 f.

[64] Se prop 1981/82:142 s 27, jfr BrB III s 482 f.

[65] Se Eriksson, BRÅ 1990:10 s 22, Sandström, FT 1990-91 s 773, BrB III s 482 och även Warnling-Nerep JT 1993-94 s 961 f.

[66] Se SOU 1993:27 s 637, jfr Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 958 och s 962.

[67] Se prop 1994/95:10 s 239.

[68] Se a a s 234 f och s 239 ff och även SOU 1993:27 s 663-672.

[69] Se Dir 1994:134 s 5 ff. Ett nytt betänkande är att förvänta tidigast under sommaren 1996.

5.1.1.3 Företagsbot

Regler om företagsbot tillkom den 1 juli 1986 genom att BrB ändrades (1986:118) på så sätt att till uppräkningen i BrB 1:8 av "annan särskild rättsverkan av brott" fogades *företagsbot*. Vidare intogs i BrB 36 kap – om förverkande – regler om den nya företagsboten (7-10 §§). Förslaget om företagsbot härrörde från Kommissionen mot ekonomisk brottslighet (DsJu 1984:5) Detta förslag väckte – i likhet med de tidigare förslagen avseende företagsbot – motstridiga känslor, men flertalet remissinstanser godtog ändå kommissionens resonemang och slutsatser. Meningarna inom lagrådet var däremot starkt delade och var och en av de tre ledamöterna avgav ett enskilt yttrande.[70] Det uttalade syftet med företagsboten var att utgöra en "förstärkning av det straffrättsliga reaktionssystemet" beträffande sådana brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet.[71]

Det kan noteras, att ett viktigt principiellt avsteg gjordes från kommissionens förslag. Kommissionen hade konstruerat den föreslagna företagsboten som en särskild rättsverkan av brott med syfte att uppnå både vinsteliminering och bestraffning. På förslag av lagrådets ordförande inskränktes emellertid sanktionen till att enbart få en repressiv funktion. Departementschefen menade att det från flera utgångspunkter var fördelaktigt om sanktionen kunde "renodlas" på angivet sätt.[72]

Efter yrkande av allmän åklagare kan företagsbot enligt de i BrB 36:7 angivna förutsättningarna åläggas "näringsidkare", om ett brott begås "i utövningen av näringsverksamhet" och:

> "1. brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och
> 2. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.
>
> Första stycket gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot."

Företagsbot kan alltså, till skillnad från förverkande (BrB 36:4), bara användas vid allvarliga brott, men begränsningen till brott i "näringsverksamhet" är densamma beträffande båda sanktionerna.[73] Av förarbetena framgår emellertid, att det inte endast är brottslighetens "art" som skall bedömas, utan avgörande

[70] Se prop 1985/86:23 s 21 och s 104 ff.
[71] Se a a s 23 och även Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 957.
[72] Se prop 1985/86:23 s 18-23 och s 107.
[73] Se BrB III s 501 f.

vikt skall fästas vid brottslighetens omfattning. Sålunda ansågs företagsbot kunna komma ifråga även vid "mindre allvarlig brottslighet", i den mån denna hade "satts i system."[74]

Boten skall fastställas inom intervallen 10.000 kr till 3.000.000 kr (BrB 36:8) och med hänsyn tagen till "brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten" (BrB 36:9). Företagsboten innefattar en "ren bestraffning", varför det har ansetts naturligt att förfarandet knyter an till de allmänna principerna för straffmätning (BrB 29 kap). Hänsyn kan härvid inte endast tas till sådana faktorer som brottets svårhetsgrad, utan även andra omständigheter, t ex vikten av de allmänna intressen som har skadats och eventuellt återfall i brottslig verksamhet, kan beaktas. Enligt BrB 36:10 p 1-3 föreligger möjlighet att jämka företagsboten med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.[75]

Sammantaget är det många kriterier som skall vara uppfyllda och många omständigheter som skall tas i beaktande vid tillämpning av reglerna om företagsbot. Det kan noteras, att i *JO 1992/93 s 163*, som avsåg kritik mot en åklagare för sättet att utföra talan om företagsbot, anförde JO, att reglerna var svårtillämpade, motivuttalanden föga klarläggande och att prejudicerande domstolsavgöranden saknades. De antydda svårigheterna bekräftas av utgången i *NJA 1991 s 783*, det enda hittillsvarande fallet i vilket HD har prövat frågan om uttagande av företagsbot. HD ansåg, att överträdelsen, som avsåg åsidosättande av bestämmelserna om märkning enligt LivsmL, inte var tillräckligt grov för att företagsbot skulle kunna åläggas näringsidkaren. I *RH 1992:73* påfördes emellertid näringsidkaren – ett aktiebolag – företagsbot med 150.000 kr för att ha brustit i hanteringen av miljöfarlig PCB-bemängd olja.[76]

Subjekt för skyldighet att erlägga företagsbot är således "näringsidkare", ett begrepp som har förutsatts ha en sådan klar avgränsning i "modern lagstiftning" att några större problem inte kunde förutses. Med näringsidkare brukar sålunda förstås "fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej."[77] Även kommuner kan, som ovan berörts, vara "näringsidkare" (se 5.1.1). Kommissionen tog i sitt betänkande upp frågan om företagsbot skulle kunna ådömas också i fall av näringsverksamhet som bedrivs i statlig och kommunal regi. Slutsatsen blev, att det var "närmast *självklart* (förf:s kurs) att statligt ägda bolag liksom andra juridiska personer genom vilka staten driver närings-

[74] Se a a s 65.
[75] Se a a s 508 ff.
[76] Betr dessa fall se BrB III s 507 f och även Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 958.
[77] Se prop 1985/86:23 s 24.

verksamhet skall omfattas av en lagstiftning om företagsbot."[78] Flertalet remissinstanser hade inget att erinra häremot och departementschefen anslöt sig till dessa ståndpunkter.[79] Vad avser kommuner kan företagsboten i förstone tänkas vara avsedd för sådan kommunal näringsverksamhet som bedrivs i kommunala bolag. Dessa borde – enligt lagmotiven – "under alla förhållanden ... omfattas av bestämmelserna om företagsbot." Med hänsyn till att kommunerna har en betydande valfrihet att bestämma om en viss verksamhet skall drivas direkt i kommunens egen regi eller genom ett fristående bolag (se ovan 2.4), ansågs det emellertid vara "föga ändamålsenligt" om företagsbot skulle omfatta den senare typen av verksamhet, men uteslutas "för samma typ av verksamhet som i en annan kommun drivs i kommunallagsreglerad form." Kommissionen fann sålunda, att företagsbot bör kunna åläggas även *en kommun* som bedriver näringsverksamhet.[80]

Med hänvisning till ovan redovisade motivuttalanden kan alltså konstateras, att reglerna om företagsbot även omfattar kommuner – och självfallet även kommunala bolag – i den mån kommunen eller det kommunala bolaget bedriver näringsverksamhet. Exempel på rättsfall där företagsbot har utgått är fåtaliga, och sådana fall där fråga har uppkommit om att påföra kommuner eller kommunala bolag företagsbot är än mer sällsynta. Ett intressant fall är emellertid *Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108*, där en kommun ådömdes företagsbot för att inte ha vidtagit de åtgärder avseende omlastningsstationer för sopor som Arbetarskyddsstyrelsen hade förelagt kommunen att utföra. Erforderliga dusch- och vattenspolningsanläggningar hade anordnats först efter avsevärt dröjsmål. Kommunen hade låtit utreda frågan om arbetet skulle läggas ut på entreprenad, vilken åtgärd i och för sig föreföll rimlig med hänsyn till de kostnader som åtgärderna betingade (1,8 miljoner kronor). Tingsrätten fann emellertid att kommunen hade "grovt åsidosatt" sina åligganden. Med hänsyn till att erforderliga åtgärder ändå hade vidtagits, bestämdes boten till 20.000 kronor. Kommunen anförde inte besvär.

Ännu ett fall av intresse är *Göteborgs TR:s dom 1994-06-21, DB 438*, där talan om företagsbot fördes mot Göteborgs Spårvägar Aktiebolag i anledning av en omfattande spårvagnsolycka, vars främsta orsak torde ha varit att hänföra till bristfällig utbildning om bromssystemet. Tingsrätten slog fast, att vad som framkommit om regelverket och den interna informationen var "ägnat att inge betänkligheter." Brottet kunde emellertid, "trots dess oerhört tragiska konsekvenser", inte bedömas som grovt. Den anställde som hade vållat olyckan

[78] Se DsJu 1984:5 s 77.
[79] Se prop 1985/86:23 s 26 f.
[80] Se a a s 27.

genom att lossa en broms hade inte tagit någon "medveten risk", utan hade tvärtom utgått från att förfarandet var "riktigt och ofarligt."

Vid bedömningen av frågan om företagsbot skulle utgå fann tingsrätten, att företagsbot kan utgå även vid brott som utgör allmänfarlig vårdslöshet. Tingsrätten hänvisade till departementschefens uttalanden i lagmotiven om att det inte finns några betänkligheter mot att utdöma sådan bot, när brott av anställd personal kan tillskrivas organisatoriska brister i företaget eller ofullständiga instruktioner till personalen.[81] Även om företagsbot inte förutsätter någon ekonomisk vinning, framhöll tingsrätten det faktum, att bolaget inte hade gjort "någon som helst ekonomisk vinst på brottet", utan detta hade tvärtom förorsakat omfattande kostnader. I beaktande av det anförda, och främst att brottet "begåtts i direkt strid med en klar förbudsregel", fann tingsrätten att grund för åläggande av företagsbot saknades.

Lagstiftningen om företagsbot förefaller alltså, som ovan anförts (se 5.1.1), att tillämpas endast undantagsvis. I samband med översynen av arbetsmiljölagen hänvisades till reglerna om företagsbot, vilka angavs kunna vara "ett verksamt sanktionsmedel" i allvarliga fall, likväl förordades istället regler om sanktionsavgifter.[82] Reglerna i BrB 36:7-10 försågs med så många förbehåll och restriktioner – främst med hänsyn till rättssäkerhetens krav – att dess faktiska tillämpningsområde blev väldigt snävt. Det finns skäl att erinra om den ständiga motsättning som synes föreligga mellan, å ena sidan, effektivitet, och, å andra sidan, rättssäkerhet; en fråga som jag uppehöll mig kring i mitt arbete med sanktionsavgifter.[83] Tilläggas kan, att regeringen har beslutat att låta utreda frågan om att ändra förtagsbotsreglerna.[84]

5.1.2 Övriga sanktioner

De sanktioner som här kommer att avhandlas utgör, som framgått ovan, inte några sanktioner som är "väsensskilda" från de tidigare presenterade sanktionerna. Skadestånd, vite och utförande på kommunens bekostnad torde emellertid kunna betecknas som traditionella sanktioner, vilka inte har något samband med de senaste decenniernas försök att åstadkomma i olika avseenden "effektiva", utom-straffrättsliga sanktioner. Såtillvida framstår det som motiverat att särredovisa dessa sanktioner.

[81] Se prop 1985/86:23 s 35 och s 68.
[82] Se SOU 1993:81 s 17.
[83] Se Warnling-Nerep s 47 ff och även JT 1993-94 s 961 f.
[84] Se Dir 1995:95.

5.1.2.1 Vite

Vite är en i svensk rätt vanligt förekommande sanktion med gamla anor. Skillnaden mellan vite och bötesstraff stod länge oklar och det var en väsentlig uppgift för den förvaltningsrättsliga doktrinen under 1900-talets början att mönstra ut vitet från det sedvanliga straffbegreppet. Frågan om vitets rättsliga natur stod i fokus under lång tid, men först genom Strömbergs insatser lyckades man, som Lavin uttrycker saken, "bringa reda i de framförda åsikterna."[85] Strömberg gjorde nämligen åtskillnad mellan å ena sidan vitesföreläggandet, som kan liknas vid hotet om straff, och å andra sidan vitets utdömande, som kan betraktas som en påföljd för olydnad mot en vitessanktionerad föreskrift.[86]

I min doktorsavhandling om sanktionsavgifter hade jag anledning att försöka särskilja vitet som ekonomisk sanktion från andra sådana sanktioner. Vid en jämförelse mellan sanktionsavgifter och vite är det, som jag då påtalade, en omständighet som omedelbart tilldrar sig intresset, nämligen att viteshotet är individuellt. Hotet om sanktionsavgift är däremot nästan undantagslöst generellt, d v s det framgår direkt av en författning.[87] Sålunda påtalade Viteskommittén (SOU 1982:21), att den "huvudsakliga skillnaden" mellan, å ena sidan, straff- och avgiftshotet och, å andra sidan, viteshotet var, "att de förstnämnda verkar generellt medan det sistnämnda verkar individuellt."[88] Det förekommer emellertid även generellt verkande viten, men sådana viten torde egentligen utgöra bötesstraff.[89] Frågor om utdömande av vite som "riktar sig till var och en" skall prövas av tingsrätt (VitesL 7 § 1 p).

I och med tillkomsten av 1993 års OL har den tidigare hänvisningen till övergångsbestämmelserna i 1990 års länsstyrelseinstruktion om länsstyrelsens befogenhet att bl a förelägga generella viten upphört att gälla. Bakgrunden härtill var, att det praktiska behovet av sådana regler har minskat bl a genom föreskrifter i OL 3:11 om förbud mot att vistas inom skade- och riskområden.[90] Strömberg betecknar det som "ett utslag av opåkallad beskäftighet" att ta med bestämmelser om generellt vite i VitesL. Så länge regler finns i specialförfattningar – f n i två av ganska perifer betydelse – kan emellertid reglerna om generellt vite inte rensas ut, men begreppet generellt vite kan, tillägger Strömberg, tämligen enkelt bytas ut i de två aktuella författningarna.[91]

Vite förekommer både inom den offentliga rätten och inom civilrätten, där

[85] Se Lavin, Vite I s 21 och även s 10-20.
[86] Se Strömberg, StvT 1954 s 248 f.
[87] Se Warnling-Nerep s 68. Betr kravet på lag se även ovan 5.1.1.
[88] Se SOU 1982:21 s 21.
[89] Se Lavin s 17, jfr Strömberg, Allm FörvR s 143.
[90] Se Strömberg FT 1994 s 18, jfr prop 1992/93:210 s 169 ff och s 286.
[91] Se Strömberg a a s 19, jfr FT 1988 s 137 f.

det även brukar betecknas "avtalsvite" och fungerar som ett i förväg bestämt skadestånd i ett avtalsförhållande;[92] från dessa civilrättsliga viten bortses emellertid nedan. En förvaltningsmyndighet har inte rätt att utan uttryckligt författningsstöd vitessanktionera ålägganden och förbud, men det finns en mängd sådana bemyndiganden i de olika specialförfattningarna. Ett exempel härpå är PBL 10:16, enligt vilket stadgande byggnadsnämnden äger besluta om vitesföreläggande.[93] Härutöver finns allmänna regler i VitesL. Det individuella vitet, till vilket intresset fortsättningvis kommer att koncentreras, brukar indelas i materiellt vite, som används för att garantera verkställigheten av ett beslut, varigenom myndigheten har avgjort ett ärende, och förfarandevite, som används för att framtvinga åtgärder under ett ärendes handläggning.[94]

Det bör noteras, att den myndighet som har förelagt vitet normalt inte har befogenhet att utdöma detsamma. Enligt huvudregeln i VitesL 6 § ankommer det på länsrätten, att efter ansökan av beslutsmyndigheten pröva frågan om vitets utdömande.[95] Det finns emellertid också speciallagar enligt vilka föreskrivs att allmän domstol, och undantagsvis även förvaltningsmyndighet, skall pröva fråga om utdömande av vite.[96] En grundläggande förutsättning för utdömande av vite är, som fastslogs i *RÅ 1990 ref 39*, att vitesföreläggandet är tillräckligt preciserat så att adressaten får sådan information om vad som krävs för att kunna iaktta föreläggandet. Denna information skall i första hand förmedlas genom själva föreläggandet (se även *RÅ 1991 not 150, RÅ 1993 ref 41* och *JO 1991/92 s 324*).

Ett vitesföreläggande skall riktas mot en eller flera namngivna adressater. Av VitesL 2 § framgår, att ett vitesföreläggande kan tillgripas såväl mot fysiska som mot juridiska personer. I specialförfattningarna anges ofta att ett visst subjekt, t ex "ägaren" eller "nyttjanderättshavaren", skall vara vitesföreläggandets adressat. Ett rättsfall av intresse i sammanhanget är *RÅ 1982 2:78*, som avsåg vitesföreläggande enligt NvL 39 §. Lagstadgandet anknyter till den som har "begått gärning" – och som sålunda kan ådömas straff enligt NvL 37 § – varvid fråga uppkom om vitesföreläggandet kunde riktas mot en juridisk person. Regeringsråden Wahlgren och Widmark, som var i majoritet med regeringsrådet Cars, förklarade sin ståndpunkt sålunda, att formuleringen i den nya lagen var olycklig. I straffrättsligt hänseende kan visserligen endast fysiska personer begå brott, men majoriteten antog, att lagtexten inte skulle tolkas på

[92] Se Olsen s 22 ff och s 27 samt även Lavin, Vite I s 16.

[93] Se Didón mfl s 566 f.

[94] Se Strömberg, Allm FörvR s 142 ff och Lavin s 16 ff.

[95] Betr denna relativa nyordning och kritiken häremot se Lavin s 121 ff. Jfr Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 955 betr motsvarande förslag om tilläggsavgift enligt PBL.

[96] Se Strömberg, Allm FörvR s 150 och även Lavin, Vite II s 11 ff.

sådant sätt att juridisk person inte skulle kunna föreläggas vite. Minoriteten ville istället rikta föreläggandet mot bolagets styrelse eller verkställande direktör.[97]

Samma lagstadgande var föremål för bedömning i *RÅ 1983 2:95* (fråga om föreläggandet skulle riktas mot en tidigare eller mot ny ägare av en fastighet), *RÅ 1990 not 298* (bl a fråga om besvärsrätt) och i *RÅ 1991 ref 2* (flera delägare fanns). Det kan tilläggas, att stadgandet har reviderats vid ett flertal tillfällen.[98] Hänvisas kan även till tillsynsmyndighetens befogenhet att enligt MiljöskL 43 § förelägga – även vid vite (4 st) – "den som utövar verksamhet" som kan befaras vara miljöfarlig att fullgöra undersökningar samt att bekosta sådana undersökningar. I *RÅ 1990 not 401* prövades frågan om ett vattenregleringsföretag, vari bl a ingick ett antal kommuner, skulle bära kostnaderna för genomförda undersökningar.

En kommun kan alltså – i egenskap av juridisk person – vara adressat för ett vitesföreläggande. Enligt vissa författningar – t ex RB 9:8, UB 2:27 och fastighetstaxeringslagen 18:27 – stadgas dock uttryckligen, att olika offentligrättsliga juridiska personer, som t ex stat och kommun, *inte* kan föreläggas vite. Det finns emellertid också stadganden enligt vilka det framgår att kommun kan vara vitesadressat. Ett exempel härpå – måhända det enda återstående – utgör VAL 2 §:[99]

> "Behöver med hänsyn till hälsoskyddet vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse ordnas i ett större sammanhang, skall kommunen sörja för eller tillse, att allmän va-anläggning kommer tillstånd, så snart det kan ske.
>
> Länsstyrelsen kan vid vite ålägga kommunen att fullgöra skyldighet enligt första stycket."

Ett stadgande av motsvarande innehåll fanns även i 1955 års lagstiftning (1955:314). En del kommuner angav i sina remissyttranden, att förslaget om kommunens skyldighet att sörja för V/A-anläggningar kunde ses som ett intrång i kommunens självstyrelse och vände sig emot de sakkunnigas uttalanden om att kommunerna numera var tillräckligt bärkraftiga i ekonomiskt hänseende. Förslaget om vite synes däremot inte ha blivit föremål för någon särskild kommentar.[100]

[97] Se även *RÅ 1984 2:58* betr tillämpningen av ansvarighetsregeln i NvL 24 §.
[98] Se SFS 1985:211, 1991:862 och 1991:1697.
[99] Se prop 1970:118 s 125.
[100] Se prop 1955:121 s 39 f, 58 f, 75 och s 104 samt även SOU 1951:26 s 166 f och s 267 ff.

Tidigare fanns spridda stadganden av motsvarande innehåll i t ex förordningen (1992:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet 5:2,[101] lagen (1970:390) med vissa bestämmelser i anledning av statens övertagande av lokalhållningen för de allmänna underrätterna 9 §,[102] civilförsvarslagen (1960:74) 9:78, lagen (1964:63) om kommunal beredskap 20 § och lagen 1973:861 om lokal kristidsförvaltning 10 §.[103] I samband med tillkomsten av lagen (1994:1720) om civilt försvar, som ersatte 1960 års civilförsvarslag fr o m den 1 juli 1995, gjordes några intressanta anmärkningar beträffande behovet av särskilda vitesregler för kommuner:[104]

> "Regeringen anser för sin del att det med dagens syn på kommunernas och landstingens verksamhet är *mindre tilltalande* att behålla dylika regler. Det *måste förutsättas* (förf:s kurs) att kommuner och landsting lojalt fullgör vad som åläggs dem. Reglerna om vitesföreläggande bör därför inte tas in i den nya lagen."

Den antagna "lojaliteten" kan möjligen delvis förklaras av att staten skall betala ersättning till kommunerna för flertalet beredskapsförberedelser (lagen om civilt försvar 2:6),[105] varvid ovan redovisade problem med bristfälliga kommunala resurser inte torde vara överhängande (se 1.5.1).[106]

Helt oberoende av frågan huruvida vitesregler kan anses erforderliga inom civilförsvarets område, är det intressant att notera frånvaron av en helhetssyn, ett "enhetligt grepp". Samma regering som gav Lokaldemokratikommittén i uppdrag att undersöka möjligheterna att utforma "ett sanktionssystem ... som gör det möjligt att komma till rätta med" domstols- och lagtrots, och som därvid noterade förekomsten av flera fall, "där kommuner medvetet har satt sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur",[107] fann det alltså "mindre tilltalande" att *bibehålla befintliga sanktionsregler*, särskilt som det *förutsattes* att kommunerna "lojalt" skulle fullgöra sina åligganden. I samma anda förutsattes, att länstyrelsen skulle "upprätthålla en fortlöpande dialog" med kommunerna. Uttalandena står i linje med vad som i andra sammanhang har anförts som en slags målsättning för modern tillsyn (se ovan 3.4.1). Behovet av en helhetssyn inom området för den statliga kontrollen av kommunerna har

[101] Förordning upphävdes fr o m utgången av år 1992 (SFS 1992:1082) i samband med reformen avseende statsbidrag, se ovan 3.4.2.

[102] Upphävd genom SFS 1991:1733, se prop 1991/92:24 10 f.

[103] I och med ikraftträdandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar kom lagen (1964:63) om kommunal beredskap och lagen (1973:861) om lokal kristidsförvalning att upphävas; se prop 1994/95:7 s 47 f och s 62 f. Betr den tidigare ordningen se Marcusson s 85 f.

[104] Se prop 1994/95:7 s 91.

[105] Se a a s 61 f och s 217 och även SOU 1993:95 s 118 ff och s 143 ff.

[106] Se dock SvD den 11 mars 1995 s 12 (TT), där systemet för ekonomisk ersättning kritiseras.

[107] Se Dir 1992:12 s 7, samt även ovan 1.2.

påtalats ovan (se ovan 1.5.2 och 3.4.5), men det tål att upprepas (se nedan 8.3.1).

Inom de flesta områden saknas uttryckliga bestämmelser angående vitets adressat, varför det som Lavin anför, får anses oklart i "vilken utsträckning vitesföreläggande kan eller bör riktas mot en offentligrättslig juridisk person."[108] I detta sammanhang kan finnas anledning att skilja mellan sådana sitationer där vitet avser kommunens offentligrättsliga verksamhet och situationer där kommunen uppträder som ett privaträttsligt subjekt. Gränsdragningssvårigheter kan självfallet uppkomma (se t ex *NJA 1994 s 366*, ovan 2.1). Om det står klart att kommunen uppträder som ett privaträttsligt subjekt, torde det alltså vara enklare att jämställa kommunen med övriga vitsadressater.[109] Det kan erinras om redogörelsen ovan för hur kommunens byggnadsnämnd är förpliktad att ingripa mot kommunen och besluta om olika sanktionsavgifter enligt PBL 10 kap (se ovan 5.1.1.1). Det får antas, att vitesreglerna i PBL 10:18 även kan riktas mot en kommun.[110]

Hänvisas kan även till yrkesinspektionens möjlighet att tillgripa vite när förelägganden och förbud riktas mot "arbetsgivare"(ArbmL 7:7). Vad avser området för arbetsmiljön har vitet använts som en "kraftig påtryckning" i "komplicerade ärenden". Främst i sådana fall där den straffrättsliga sanktionen har framstått som ohanterlig vad avser möjligheten att fastställa någon personlig skuld.[111] Det kan noteras, att under 1993-94 har förekommit flera fall avseende olika kommuner i Stockholms län, där fråga om vite har aktualiserats. Saken har som regel gällt underlåtenhet att åtgärda brister i arbetsmiljön på daghem och vårdhem.[112] Motsvarande regler förekommer inom området för t ex data- och jämställdhetslagstiftningen.[113]

Lavin noterar, att under senare år har det blivit mer sällsynt att viteshot i övrigt – d v s när kommunen inte uppträder som en "arbetsgivare" – används mot offentligrättsliga juridiska personer. Som en tänkbar orsak utpekas vissa olägenheter, som svårigheter att fastställa vitets storlek, och att vitets egentliga huvuduppgift, d v s att övervinna psykiskt motstånd hos adressaten, inte uppfylls ifråga om offentligrättsliga juridiska personer.[114] I anledning av denna knapphändiga praxis gör Lavin antagandet, att viteshot mot statliga och kom-

[108] Se Lavin s 34.

[109] Jfr Lavin a a s 35.

[110] Se Didón m fl s 566.

[111] Se SOU 1993:81 s 129. Betr ArbmL se även ovan om företagsbot (5.1.1.3).

[112] Se SvD 30 maj 1994 s 12 (Anna-Lena Immo). Se även SvD 24 feb 1995 om Sthlms läns landsting, som förelagts att komma till rätta med trängseln på sjukhusen, eftersom personalen utsattes för belastningsskador (Per Sörensson).

[113] Se Svenska Kommunförbundet, Statens tillsyn av kommunerna s 13.

[114] Se a a s 36.

munala myndigheter ofta anses onödigt, "eftersom en statlig eller en kommunal myndighet ändå kan beräknas ställa sig ett föreläggande till efterrättelse."[115] Lavin förutsätter alltså motsvarande "lojalitet" som regeringen gjorde i lagmotiven till 1994 års civilförsvarslag.

De ovan beskrivna företeelserna – domstolstrots och lagtrots – torde emellertid vara ägnade att åtminstone delvis revidera dessa föreställningar. Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), som föreslog regler om kommunalbot för att komma till rätta med sådana överträdelser, övervägde möjligheten att nyttja vitesinstitutet. Utredningen inriktade främst intresset på möjligheten att tvinga kommuner att fullgöra uppgifter enligt olika specialförfattningar, vilket hade uppmärksammats bl a i det ovan omtalade *JO 1988/89 s 378* (se ovan 1.4). Detta förutsatte emellertid enligt utredningen, att en tillsynsmyndighet ägde besluta om att en kommun skulle fullgöra någon skyldighet enligt en specialförfattning. Mot bakgrund av att det endast förekom få sådana regler, skulle ett utökat nyttjande av vitesinstitutet kräva omfattande ändringar i de olika speciallagarna, vilken åtgärd utredningen avvisade.[116] Enligt min uppfattning – och som kommer att utvecklas närmare nedan – skulle det emellertid ha varit värt att fundera närmare över sådana speciallösningar framför mer generella förslag, t ex om kommunalbot.

Det finns således inte någon omfattande rättspraxis att hänvisa till i detta sammanhang, men några rättsfall som berör vitesföreläggganden mot kommuner – eller där vite åtminstone skulle ha kunnat förelagts en kommun – skall ändå redovisas. I *RÅ 1980 Bb 73*, där kommunen hyrde lokaler för daghemsverksamhet av ett kommunalt bostadsbolag, förelade byggnadsnämnden detta bolag att vid vite (dåvarande BS 70 §) upphöra med uppställning av bilar på ett visst område. Andra rättsfall av intresse är *RÅ 1988 ref 131*, där ett landstingsägt bolag – Storstockholms Lokaltrafik AB – vid vite förelades att anordna toaletter i biljetthallar (HskL 9 §) och *RÅ 1984 2:68*, som avsåg förbud mot uthyrning av lägenheter såsom bostad p g a buller. Förbudet riktades mot fastighetens ägare, men bullret härrörde främst från tunnelbanan. Landstinget, d v s tunnelbaneanläggningens ägare, tillerkändes dock inte någon besvärsrätt.[117] Möjlighet finns enligt HskL 18-19 §§ att förena sådana förbud med vite mot bl a "ägaren" av den berörda egendomen, vilket dock inte synes ha varit aktuellt i detta fall. Inte heller i *RÅ 1975 ref 12*, som avsåg ett åläggande för kommunen att sörja för inrättande av en allmän va-anläggning i ett bostadsområde, synes frågan om vite ha aktualiserats, trots att sådant, som ovan omnämnts, kan

[115] Se Lavin s 36.

[116] Jfr SOU 1986:64 s 55-59.

[117] Intresset ansågs inte tillräckligt stort, trots att fastighetsägaren skulle kunna tänkas väcka talan mot landstinget; betr denna frågeställning jfr Strömberg, Allm FörvR s 198 ff.

tillgripas. Av intresse är också *RÅ 1985 2:60*, som avsåg ett vitesföreläggande mot SJ, d v s en statlig förvaltningsmyndighet. SJ hade förelagts att vid vite meddela när ogräsbekämpning av banvallarna skulle företas. RegR fann att åtgärden rymdes inom miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbefogenhet enligt 13 § lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Motsvarande föreläggande skulle alltså ha kunnat riktas mot en kommun eller ett kommunalt bolag.

Ett rättsfall som har rönt stor uppmärksamhet på senare år är *NJA 1993 s 99*, avseende frågan om UB är tillämplig på andra förpliktelser är rent ekonomiska sådana (se ovan 3.2.1.). Kommunen hade vid vite av 100.000 kr förelagts att verkställa en dom avseende gruppbostad enligt dåvarande OmsL 4 §. Som ovan framgått, ansågs förpliktelsen inte vara tillräckligt preciserad för att UB skulle tillämpas, varför således frågan om vite också föll (se 3.2.1). Vitet hade förelagts av kronofogdemyndigheten med stöd av UB 2:27, vilket stadgande utesluter staten – med däremot inte kommunen – som vitesaddressat.[118]

Frågan om vite borde kunna föreläggas i samband med kommunalbesvär initierades redan på 1960-talet av JO, som hade uppmärksammat ett antal fall, där kommuner hade underlåtit att låta redan verkställda beslut återgå, sedan besluten hade upphävts i samband med kommunalbesvär (se ovan 4.3.2.1). JO:s granskning *(JO 1966 s 307)* föranledde JO att göra en framställan hos regeringen *(JO 1966 s 498)* om att en särskild form av vitessanktion borde införas mot kommuner. Den dåvarande besvärsinstansen, länsstyrelsen, borde enligt JO ha givits en befogenhet att förelägga kommuner att vid vite utreda frågan om återgång. Vidare skulle regeringen enligt JO:s förslag kunna förelägga en kommun att besluta om återgång. Det kan noteras, att Halvar Sundberg ansåg att länsstyrelsen redan enligt sin instruktion hade sådana befogenheter. Han uppfattade nämligen länsstyrelsens befogenhet att "tillgripa erforderliga åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet" som en slags generalfullmakt utan "bestämda gränser."[119] Kaijser, som på uppdrag av JO utredde frågan om återgång, fann däremot att staten inte hade någon möjlighet att genom länsstyrelsen tvinga en kommun att vidta rättelse, i vilken slutsats JO instämde (s 319).[120]

Det kan tilläggas, att länsstyrelsen fram till och med 1971 års instruktion (1971:460) ägde förelägga erforderliga viten för "upprätthållande av allmän ordning och säkerhet" (10 §). Detta bemyndigande saknade emellertid lagstöd och kunde därför efter tillkomsten av 1973 års RF inte upprepas i lagtexten till de senare instruktionerna (SFS 1988:971 och 1990:1510). Istället föreskrevs i övergångsbestämmelserna till dessa båda instruktioner att 10 § i 1971 års

[118] Jfr Gregow s 49.
[119] Se H Sundberg, FT 1966 s 33.
[120] Betr Kaijser se JO 1966 s 646-670.

instruktion alltjämt skulle äga giltighet. Denna hänvisning har emellertid, som ovan framgått, upphört att gälla när 1993 års OL trädde i kraft, d v s den 1 april 1994.

JO:s förslag om befogenhet vad avsåg vite i kommunalbesvärsmål togs upp av såväl Kommunalrättskommittén (SOU 1971:84) som av Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99), men avvisades av båda utredningarna. Det främsta argumentet mot reformen var hänsynen till den kommunala självstyrelsen. Som alternativa åtgärder förordades att besvärsinstansen regelmässigt skulle pröva frågan om inhibition och att kommunstyrelsen skulle få ansvaret för samtliga fall av återgång.[121] Istället tillkom, som ovan redovisats, KomL 10:15 (se ovan 4.3.2). I samband med frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots har JO aktualiserat förslaget om vitessanktion vid trots mot verkställighetsförbud. Härvid har JO påtalat, att det alltjämt saknas möjligheter att ingripa med straff eller disciplinära åtgärder mot förtroendevalda som inte hörsammar återgångsregeln i KomL.[122]

Kommunalansvarsutredningen avvisade emellertid, som ovan framgått, möjligheten att nyttja vitesinstitutet, främst med hänsyn till att det skulle kräva omfattande ändringar i de olika speciallagarna. Enligt Riberdahl skulle emellertid denna väg redan ha anträtts. Riberdahl pekar på en "tendens att genom vitespåföljder sanktionera att kommunen fullgör lagstadgade skyldigheter, vilket inte varit aktuellt tidigare under efterkrigstiden."[123] Som exempel anges förordningen (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet. I denna förordning, som dock numera har upphävts i samband med reformen avseende statsbidrag,[124] var skolhuvudmannens uppgiftsskyldigheter ifråga om uppföljning och utvärdering av skolväsendet vitessanktionerade. Skolverket eller RRV kunde vid vite "förelägga skolhuvudmannen att fullgöra sina skyldigheter" (5:2). Som ytterligare exempel anges Handikapputredningens (SOU 1991:46) förslag, att vite skall kunna föreläggas i sådana fall där en kommun inte fullgör vad domstol ålagt kommunen avseende handikappades rättigheter.[125]

Beträffande Handikapputredningens förslag kan tilläggas, att det tog sikte på möjligheten att i samband med förvaltningsbesvär vitesförelägga kommuner. Utredningen, som från olika synpunkter betecknade vitet som "den mest ändamålsenliga av de sanktionsformer som kan komma ifråga", pekade på den befintliga möjligheten att enligt UB förena beslut om verkställighet med vite (jfr *NJA 1993 s 99*). I den mån rättstillämpningen skulle utvisa att lagstadgandena

[121] Se SOU 1971:84 s 145 ff och SOU 1974:99 s 370 ff, jfr Kaijser, Utvecklingstendenser s 225.
[122] Se t ex *JO 1986/87 s 297* ovan 1.4.
[123] Se Riberdahl, Tradition s 195.
[124] SFS 1992:1082, se ovan 3.4.2.
[125] Se Riberdahl, Tradition s 195.

i deras nuvarande utformning inte var tillräckliga, borde enligt utredningen en lagändring övervägas.[126] Handikapputredningen berörde också frågan om eventuella vitesreglers relation till den kommunala självstyrelsen, varvid utredningen fann anledning att klargöra följande:[127]

> "När det rör sig om myndighetsutövning mot enskilda individer som i lag är tillförsäkrade sociala rättigheter, träder de enskildas intresse av rättssäkerhet i traditionell bemärkelse på ett helt annat sätt i förgrunden än då det gäller exempelvis kommunalt engagemang i affärsverksamhet."

Ifråga om tillämpning av "riksgiltiga" specialförfattningar av angivet slag ansågs alltså intresset av en enhetlig rättstillämpning dominera över intresset av en kommunal självstyrelse.[128]

Riberdahl uttalar visserligen tvivel om den ovan beskrivna "tendensen" kan tänkas vara bestående, men varnar ändå för en mer systematisk användning av vitessanktionen i samband med fullgörandet av "obligatoriska uppgifter." En sådan utveckling inger enligt Riberdahl betänkligheter, särskilt som riksdagen ibland föranstaltar om kommunala uppgifter utan att tillse att finansiella resurser för deras fullgörande föreligger. Riberdahl föreslår i sin tur, att man borde "lagstifta mindre om kommunala obligatorier". Som ett ytterligare argument pekar Riberdahl på det förhållandet, att också statliga myndigheter på grund av resursbrist ibland inte kan fullgöra vad som åligger dem.[129] Vad som kan tala emot en bestående tendens är att inga nya vitessanktioner tillkommit i SkolL, eller diskuterades i samband med ändringarna av kommunernas skyldigheter inom barnomsorgens område (se ovan 3.4.1.3). Däremot *borde* de lege ferenda övervägas, om inte särskilda vitesföreskrifter i speciallagar, där det av särskilda skäl har prövats erforderligt med sådana föreskrifter, är att föredra framför andra tänkbara sanktioner. Vid en jämförelse mellan straff och vite skulle måhända även Riberdahl föredra det senare (se nedan 7.1.1.1 och även 8.4.2).

Även Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109), som i likhet med 1989 års utredning hade till uppgift att undersöka frågan om sanktioner som kan riktas mot kommuner, övervägde möjligheten att ytterligare nyttja vitessanktionen. Kommittén fann härvidlag anledning att anknyta till den "osäkerhet" som ovan omtalats beträffande möjligheten att vitesförelägga offentligrättsliga subjekt. Det antogs vara möjligt att rikta ett vitesföreläggande mot en i ett ärende ansvarig nämnd, men betalningsskyldigheten fick sedan åläggas kommunen, d v s den

[126] Se SOU 1991:46 s 448 f och s 451. Se även nedan 8.4.3.
[127] Se a a s 451.
[128] Jfr SOU 1993:109 s 60.
[129] Se Riberdahl, FT 1992 s 195. Betr denna utveckling se även ovan 1.1.1.

juridiska personen.[130] Lokaldemokratikommitténs uppfattning om den kommunala självstyrelsen och "riksintressen" skilde sig väsentligt från den som Handikapputredningen gav uttryck för,[131] men kommittén fann trots allt, att inga "principiella hinder" förelåg mot ett ökat nyttjande av vitessanktioner. Kommittén hyste emellertid tvekan mot att föreslå sanktioner mot domstolstrots "inom det specialreglerade området", varvid utredningen främst torde ha haft de s k rättighetslagarna i åtanke.[132] Domstolarnas detaljstyrning av den kommunala verksamheten ansågs nämligen innebära "att den kommunala självstyrelsen begränsas." Domstolstrots uppgavs i dessa fall mera sällan bero på tredska utan snarare på "faktisk resursbrist." Som ett "grundläggande problem framställdes fördelningen av uppgifter och ekonomiskt ansvar mellan stat och kommun.[133]

Icke desto mindre föreslog Lokaldemokratikommittén, till synes främst i i syfte att uppfylla direktiven för utredningsarbetet, att länsstyrelsens tillsynsverksamhet inom området för de aktuella rättighetslagarna skulle utvidgas och att länsstyrelsen därvid skulle ges befogenhet att sätta ut vite mot kommunen, d v s mot den juridiska personen.[134] Förslaget försågs dock med en "brasklapp" såtillvida att utredningen klargjorde, att förslaget enligt utredningens uppfattning i väsentliga delar stred mot principen om såväl kommunal självstyrelse som lokal demokrati[135] (se vidare nedan 6.2.2.2). Socialtjänstkommittén berörde detta vitesförslag i sitt slutbetänkande, dock utan att närmare utvärdera förslaget.[136]

Det kan tilläggas, att Lokaldemokratikommitténs utgångspunkter om resursbrist som det egentliga problemet visserligen har sitt berättigande (se ovan 1.5.1), men resursbrist utgör trots allt inte ett exklusivt motiv i sammanhanget. Sålunda kan kommunens vägran i *JK 1983 s 157* att respektera kammarrättens avgörande om att en busshållplats utgjorde en "sanitär olägenhet" (HskL 6 §) knappast primärt anse bero av någon resursbrist. Åtgärden att igångsätta en ny utredning för att utröna om hållplatsen *verkligen* utgjorde en sådan olägenhet, torde istället främst ha styrts av ett prestigetänkande (se nedan 7.1.2.1). Det kan alltså finnas skäl att överväga eventuella vitesföreskrifter på ett mer seriöst sätt än vad som hittills får anses ha varit fallet.

[130] Se SOU 1993:109 s 43.
[131] Se a a s 59 ff.
[132] Se a a s 100, d v s det åberopade avsnittet 5.7.2.
[133] Se a a s 133. Se även Ds 1995:27 s 15 och s 41.
[134] Se SOU 1993:109 s 137-144.
[135] Se a a s 134.
[136] Se SOU 1994:139 s 563 ff.

5.1.2.2 Skadestånd

Gränsen mellan olika sanktioner är ofta inte särskilt distinkt, vilket min avhandling torde vara ägnad att visa beträffande bl a sanktionsavgifter och skadestånd.[137] Vad som utmärker skadeståndet är dess *reparativa effekt*: Den som har lidit skada skall gottgöras. Skadestånd torde emellertid även ha en preventiv funktion genom att hotet om skadestånd kan förväntas medföra att den eventuellt skadeståndsskyldige handlar rättsenligt. Denna rent *preventiva funktion* kan antas föreligga – ehuru i varierande styrka – såväl i det fall att kommunen kan bli skadeståndsskyldig som när den offentlige funktionären personligen kan bli tvingad att erlägga skadestånd. Det skall dock noteras, att i förarbetena till 1972 års skadeståndslag sattes den preventiva funktionen hos skadeståndet ifråga.[138] Uppfattningarna härom torde, som Riberdahl redovisar, vara delade. Strömberg t ex tillmäter skadestånd en icke oväsentlig preventiv funktion även vad avser offentliga funktionärer, medan t ex Bengtsson synes ha en delvis motsatt uppfattning.[139]

Den enskildes möjligheten att – vid sidan av besvärsprövning och klagan hos JO – utkräva skadestånd p g a myndigheters fel och försummelser torde få betraktas som ett viktigt moment i rättsskyddet. Härvidlag utgör tillkomsten av SkL (1972:207) en avgörande förändring. Tidigare var en skadelidande i princip hänvisad till att väcka talan mot den enskilde tjänstemannen för skada vållad vid myndighetsutövning, men numera kan ansvar istället utkrävas direkt av "det allmänna". Intresset för skadeståndssanktionen tycks ha ökat allteftersom advokater och allmänheten "fått upp ögonen" för de faktiska möjligheterna att utkräva skadestånd av det allmänna.[140]

Det bör anmärkas, att i framställningar om statlig tillsyn eller i debatten om åtgärder mot domstols- och lagtrots framställs ett utökat bruk av skadeståndssanktionen normalt inte som någon användbar åtgärd.[141] I en övergripande framställning om sanktioner bör emellertid skadeståndet inkluderas. Skadeståndsprocessen utgör nämligen en metod för staten att genom domstols försorg pröva bl a kommunala beslut. Hollander, som pekar på skadeståndets starkt "handlingsdirigerande effekt", kritiserar Lokaldemokratikommittén för att inte ha övervägt möjligheten att förstärka sanktionerna genom ett utökat nyttjande av skadestånd.[142] Att mer allmänt utnyttja skadeståndet som en sanktion mot domstols- och lagtrots framstår dock knappast som realistiskt, bl a

[137] Se Warnling-Nerep s 69.
[138] Se prop 1972:5 s 80 ff.
[139] Se Strömberg, Allm FörvR s 164, Bengtsson, II s 240 f och Riberdahl, FT 1979 s 139 f.
[140] Se Bengtsson s 12 samt även II s 226 f och I s 1 och s 8 ff.
[141] Se SOU 1993:109 s 65 och Ds 1995:27 s 37.
[142] Se Hollander, Rättighetslag s 205.

i beaktande av att skadegörande handlingar endast utgör en del av de handlingar som har inslag av "trots".[143] Den "handlingsdirigerande effekten" kan uppnås även genom andra sanktioner, vilka inte primärt syftar till att kompensera för uppkommen skada.

I egenskap av självständigt rättssubjekt kan en kommun på samma sätt som andra juridiska personer komma att drabbas av skadeståndsansvar i ett *avtalsförhållande*. Ett exempel härpå är *NJA 1973 s 725* (det s k Frövimålet), där en befattningshavare hos kommunen – som ett led i en pågående exploateringsverksamhet – avtalsmässigt hade bundit köparen för en viss hustyp vid försäljning av tomter för villabebyggelse. Hustypen visade sig sedermera vara olämplig med hänsyn till grundförhållandena och kommunen förpliktades att erlägga 25.000 kronor för uppkommen skada. Anmärkningsvärt är att kommunen inte var part i avtalen om husköp, men huvudmannen, d v s kommunen, "straffas", påtalar Grönfors, genom att inte ha ingripit för att förhindra åtgärden (se även ovan 3.2.2).[144] Hänvisas kan även till *RÅ 1983 2:77*, där frågan huruvida det föll inom skolstyrelsens kompetens att betala ersättning till sin motpart för skadestånd i anledning av brott mot kollektivavtal, blev föremål för prövning. RegR slog härvid fast, att kommunen som part i ett avtalsförhållande hade befogenhet att utge ersättning till motpart för sådan skada som kommunen hade vållat (se även *RÅ 1984 Ab 34* och *KRNJ 5222-1982*[145]).

Ett intressant avgörande i detta sammanhang är *NJA 1987 s 710,* som kan sägas illustrera gränsområdet mellan en renodlad avtalssitutation och sedvanlig kommunal verksamhet.[146] Fråga uppkom om kommunen kunde bli skadeståndsskyldig sedan en tjänsteman lämnat felaktig uppgift om att en av kommunen förhyrd lokal skulle vara larmad. Ett musikband förlitade sig på uppgiften och lämnade kvar sin utrustning, vilken blev stulen. HD slog fast, att något "egentligt förvaringsansvar" icke förelåg, likväl måste efterfrågas om kommunen kunde bli skadeståndsansvarig genom den felaktiga uppgiften; en fråga som enligt HD fick bedömas bl a av "karaktären hos det föreliggande avtalsförhållandet." Härvid fann HD anledning att notera följande:

[143] Se t ex nedan 7.1.1.1 efter not 16.

[144] Se Grönfors s 92 f, jfr s 87. Betr detta fall se även t ex Paulsson m fl s 253 f, Kaijser-Riberdahl s 380 och Bernitz, SvJT 1976 s 102.

[145] I detta fall var kommunen inte part och det ansågs inte utgöra en kommunal angelägenhet att utbetala ett bidrag för ett av AD utdömt skadestånd i anledning av en elevs placering i yrkesintroduktion. Skolstyrelsen hade förklarat sig ha ansvaret för yrkesintroduktionen, varigenom eleven hade kommit att anställas utan erforderlig dispens från bil- och traktoravtalet, se SOU 1989:64 Bil s 233 f.

[146] Jfr Kleineman, JT 1994-95 s 954 not 61. Kleineman sammanfattar situationen sålunda, att rättsförhållandet bedömdes som "kontraktuellt till sin natur", men att analysen av upplåtarens, d v s kommunens, förpliktelser fick sitt innehåll av förhållandets "offentligrättsliga prägel".

> "Upplåtelsen har beviljats utan vederlag. Den har å andra sidan utgjort ett *naturligt led i kommunens strävan att tillgodose behovet av lokaler för att socialt gynna ungdomsverksamheten* och har inte benefik karaktär i vanlig mening (förf:s kurs).

Med hänsyn till lokalupplåtelsens karaktär av inslag i "reguljär kommunal verksamhet" ansågs kommunen böra svara för uppkommen skada. Det var visserligen inte visat att tjänstemannen lämnat den felaktiga upplysningen uppsåtligen eller av försummelse, likväl ansågs det ha ålegat kommunen att tillse att deras tjänstemän var "tillräckligt väl instruerade för att kunna ge korrekta svar." Den felaktiga uppgiften fick därför läggas kommunen till last som en försummelse. Kommunen hade alltså, för att använda Kleinemans terminologi, valt ett sätt att "träda i förbindelse med medborgarna för att uppfylla sina offentligrättsliga åtaganden med stöd av ett privaträttsligt instrument". Härvid kom dock innebörden av förpliktelsen att bli närmare preciserad genom "offentligrättsliga överväganden."[147]

Skadeståndansvaret knöts tidigare främst till de s k ämbetsbrotten och inställningen beträffande kommunernas skadeståndsskyldighet var ofta tolerant i culpabedömningen,[148] men genom 1972 års skadeståndslag tillkom alltså nya regler om "det allmännas", d v s statens och kommunernas, skadeståndsskyldighet. Den nya skadeståndslagen har redan ingående kommenterats av flera författare, varför jag i det följande begränsar mig till att återge vissa grundläggande förhållanden av intresse för frågor om domstols- och lagtrots. Framställningen kommer primärt att koncentreras till kommunernas skadeståndsskyldighet, även om hänvisningar förekommer till olika fall avseende statliga myndigheter för belysning av skilda delmoment inom ämnesområdet.

När det gäller frågan om skadestånd för kommuner, måste den kommunala verksamheten indelas i två kategorier, nämligen sådan verksamhet som utgör *myndighetsutövning* mot enskild och *övrig verksamhet*. Denna övriga verksamhet betecknas ibland som "privaträttslig verksamhet;"[149] en term som jag inte anser vara särskilt lämplig i sammanhanget, åtminstone inte ur ett strikt förvaltningsrättsligt perspektiv. Det finns kommunal verksamhet som *inte* utgör myndighetsutövning, men som ändå måste anses utgöra offentligrättslig verksamhet.[150] Till belysning härav kan hänvisas till *NJA 1985 s 696 II*, där fråga uppkom huruvida kommunens felaktiga besked om att en viss fastighet var ansluten till det kommunala avloppsnätet utgjorde myndighetsutövning. HD, som fann att så icke var fallet, gjorde bedömningen, att beskedet inte hade

[147] Se Kleineman, JT 1994-95 s 954.

[148] Se t ex Wennergren, NAT 1965 s 253 f, Bengtsson I s 178 ff och Riberdahl, FT 1979 s 130.

[149] Se t ex Hellner s 334, Riberdahl, FT 1976 s 233, Kleineman, JT 1991-92 s 64 och s 78, jfr Bengtsson s 34 f.

[150] Jfr Kleineman, JT 1994-95 s 955.

"avsett innehållet i något beslut" och ej heller hade "rört något aktuellt ärende hos kommunen". Fråga uppkommer alltså om den verksamhet i vilken den felaktiga åtgärden ingår skall betecknas "privaträttslig" eller "offentligrättslig", ehuru inte av karaktären "myndighetsutövning". Kleineman beskriver situationen sålunda, att en "immunitetssfär" har vuxit fram "i en slags gråzon mellan ansvar *vid myndighetsutövning* och ansvar på rent privaträttslig grund."[151] Förvisso föreligger ett problem i detta avseende, men jag föredrar att låta denna fråga bero vid risk att eljest fastna i ett mycket långtgående resonemang. Till frågan om ansvar i samband med myndighetsutövning återkommer jag dock nedan.

Ser man till själva skadan, bygger skadeståndslagen på en grundläggande distinktion mellan å ena sidan *person- och sakskada*, och, å andra sidan, *ren förmögenhetsskada*, d v s ekonomisk skada som inte har något samband med sak- eller personskada (jfr SkL 2:1 och 2:4). De allmänna skadeståndsreglerna gäller för offentlig verksamhet utanför området för myndighetsutövning och kommunen har ett principalansvar för sina anställda (SkL 3:1). Vad beträffar innebörden av uttrycket "*ren förmögenhetsskada*" i ett kommunalrättsligt perspektiv kan hänvisas till *NJA 1988 s 396:*

> En kommunanställd hade i samband med trafikmätning kastat ut en slang på en huvudled, varvid K hade tvingats hastigt bromsa in sin bil och härefter backat – eller rullat på – en bakomvarande bil. Den förra bilens trafikförsäkring hade tagits i anspråk för att ersätta skadan, varefter K hade stämt kommunen och yrkat ersättning för uppkommen bonusförlust. HD slog härvid fast, att kommunen var ansvarig för den anställdes handlande, men skadan bedömdes inte utgöra någon ren förmögenhetsskada utan var fastmer en s k tredjemansskada. Sådana skador är, förklarade HD, enligt lagmotiven inte ersättningsgilla. Därtill kom, att en huvudtanke bakom det särskilda ersättningssystemet vid trafikskador var att de ekonomiska följderna i väsentlig utsträckning slutligen skall bäras av fordonsägarna.[152] Skadeståndstalan bifölls alltså inte.

Ett annat rättsfall av intresse är *NJA 1979 s 129*, som avsåg fråga om skadeståndsskyldighet för kommunen i anledning av underlåtenhet att varna för dykning från en brygga vid ett kommunalt friluftsbad. HD:s majoritet slog härvid fast, att kommunen borde ha räknat med att badplatsen skulle besökas av många människor och med skilda förutsättningar att bedöma riskerna med dykning. Med hänsyn till vattendjupet och till att varningsskyltar tidigare hade varit uppsatta borde riskerna ha stått klara för kommunen. Majoriteten fann att

[151] Se Kleineman, JT 1993-94 s 624 och även Sandgren s 120 f.

[152] Dufwa har i anledning av detta resonemang anfört, att HD låtit "en rättspolitisk synpunkt" inverka på frågan om skadeståndsansvar vid sidan av "en traditionell ansvarsförutsättning", JT 1992-93 s 252. Se även Hellner s 269 ff, om inverkan av försäkring.

det måste anses ha ålegat kommunen att utsätta skyltar – eller på annat sätt varna de badande för dykning – och eftersom kommunen hade försummat att vidta sådana åtgärder kunde kommunen "inte undgå ansvar för den skada som drabbat F".[153]

Kommunens skadeståndsansvar vid *myndighetsutövning* är reglerat i SkL 3:2, vari föreskrivs, att kommunen skall ersätta person-, sak- eller ren förmögenhetsskada, som har vållats genom "fel eller eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande ... kommunen svarar." Reglerna om ansvaret vid myndighetsutövning skiljer sig främst från det allmännas övriga skadeståndsansvar genom att ersättningsskyldigheten också omfattar ren förmögenhetsskada utan samband med brott. Hänvisas kan t ex till *JK 1988 s 222*, där en allmän försäkringskassa hade underlåtit att utfärda ett intyg, vilket hade förorsakat en utlandsstuderande onödiga kostnader för en privat sjukförsäkring. Ett intressant avgörande är *NJA 1994 s 194*, som avsåg en så central myndighetsutövande uppgift som domstolens – en hovrätts – dömande verksamhet. Av detta rättsfall framgår, att skadestånd i och för sig kan komma att utgå för *felaktig rättstillämpning*, ehuru rättstillämpning endast undantagsvis antogs vara så oriktig att "man kan tala om fel eller försummelse, dvs culpa, från myndighetens sida". Den aktuella bedömningen ansågs inte vara skadeståndsgrundande (se även *NJA 1994 s 654*).[154] Vidare kan noteras, att det inte krävs att försummelsen kan tillskrivas någon särskild befattningshavare, utan även s k kumulerade eller anonyma fel kan föranleda ersättningsskyldighet.[155]

Det har föreslagits att SkL 3:2 skall ändras så att rekvisitet "vid myndighetsutövning" byttes ut mot "i samband med myndighetsutövning", men många remissinstanser var kritiska mot en så praktiskt betydelsefull utvidgning av skadeståndsansvaret och ville att frågan skulle bli närmare belyst genom en särskild utredning.[156] I det betänkande som sedermera kom att utarbetas (SOU 1993:55) kom kommittén fram till motsatt resultat. Kommittén ansåg alltså att man borde hålla fast vid rekvisitet "vid myndighetsutövning", särskilt som man

[153] Se Hellner s 97 och Bengtsson, SvJT 1981 s 521. Fallet avsåg även fråga om medvållande. F:s oaktsamhet bedömdes som så betydande att skadeståndet jämkades till hälften. Justitieråd Petrén (skiljaktig) ansåg att dykningen hade varit alltför obetänksam för att kommunen skulle kunna anses skadeståndsskyldig. Betr jämkning vid medvållande se SkL 6:1

[154] Betr det förra rättsfallet se Kleineman, JT 1994-95 s 142 ff. Betr frågan i allmänhet se även Bengtsson s 66. Det senare fallet avsåg fråga om skadestånd i anledning av en domstols bedömning av rätts- och bevisfrågor vid prövning av ett kvarstadsyrkande. Inte heller i detta fall ansågs bedömningen vara "uppenbart oriktig".

[155] Se prop 1988/89:113 s 23. Jfr Bengtsson s 34 ff och även I s 180 ff och Strömberg, Allm FörvR s 247.

[156] Se Ds 1989:12 s 54 ff och prop 1989/90:42 s 11 f. Se även Bengtsson s 85.

hade föreslagit en regel om ansvar vid rådgivning m m (SkL 3:3),[157] vilket jag återkommer till i det följande.

Begreppet myndighetsutövning är i princip avsett att ha samma innebörd som inom förvaltningsrätten.[158] Anknytningen till detta begrepp medför – som ovan antytts – att skadeståndsansvaret ibland kan komma att avgränsas på ett diskutabelt sätt. Härvid kan det självfallet ha betydelse om skadan uppkommit "i samband med" eller "vid" myndighetsutövning. Det kan tilläggas, att för den händelse myndighetsutövningen har anförtrotts något annat subjekt, är kommunen, i egenskap av den som bär det yttersta ansvaret för verksamheten, ändå ansvarig för uppkommen skada.[159] Frågan om den närmare innebörden av myndighetsutövning i samband med skadestånd har varit föremål för JK:s prövning vid ett flertal tillfällen. I *JK 1983 s 299* gjordes den bedömningen, att lantmäteriverkets upprättande av en grundkarta, vari en höjdangivelse hade blivit felaktig, inte utgjorde någon myndighetsutövning. Följaktligen ansågs SkL 3:2 icke vara tillämplig (se även *JK 1983 s 332* och *JK 1983 s 353*). Innebörden av kravet på myndighetsutövning har även belysts i ett antal avgöranden från HD, t ex i det ovan berörda rättsfallet om besked angående anslutning till det kommunala avloppsnätet, *NJA 1985 s 696 II,* och *NJA 1985 s 360* (skönsmässig meritvärdering vid tillsättning av lärartjänst).[160] Värt att nämna är också *NJA 1983 s 3*, det s k Tsesis-målet, angående Sjöfartsverkets verksamhet för sjömätning och framställning av sjökort.[161]

Vad särskilt avser frågan om det skadeståndsrättsliga ansvaret för upplysningar och råd kan anmärkas, att i lagmotiven till 1989 års ändringar av SkL anmodades offentliganställda att iaktta försiktighet vid rådgivning i ärenden av komplicerad natur. Samtidigt förutsattes emellertid, att den utvidgning av serviceskyldigheten som stipulerades i FL inte skulle komma att motverkas av en "oönskad återhållsamhet."[162] Hänvisning gavs vidare till den distinktion som HD hade gjort mellan upplysningar som rör en konkret fråga, som kunde bli omedelbart aktuell för myndigheten, och upplysningar utan anknytning till något visst ärende (jfr *NJA 1985 s 696 I* med *II*).[163] Ett annat rättsfall som förtjänar att uppmärksammas är *NJA 1987 s 535*, som dock avsåg en statlig

[157] Se SOU 1993:55 s 153-159.

[158] Se prop 1972:5 s 498 ff och även Bengtsson s 34 f och 38 f samt I s 53 ff, 66-95.

[159] Se Bengtsson s 45 f och Marcusson, Off Förvaltning s 220 f.

[160] Se Ds 1989:12 s 32 ff och även Bengtsson s 40 samt SvJT 1990 s 60 f. För en sammanställning av praxis se SOU 1993:55 s 101-114.

[161] Betr detta fall se Hellner s 334 och även Palme s 229 ff.

[162] Se prop 1989/90:42 s 7 f och även Bengtsson s 29 f.

[163] Se Prop 1989/90:42 s 10. Fallet (I) avsåg en försäkringskassas upplysningar ang rätt till ersättning och ansågs utgöra "vid myndighetsutövning". Betr dessa domar se även Bengtsson s 42 f och s 84 ff.

myndighet, Konsumentverket, och det ansvar som kunde följa av verkets felaktiga information i ett pressmeddelande.[164] Detta fall är intressant att jämföra med t ex *JK 1986 s 278*, där felaktiga uppgifter i en av RFS utgiven broschyr inte ansågs vara lämnade i myndighetsutövning, och även med *JO 1992/93 s 481*, som dock inte avsåg fråga om skadestånd. En kommun blev föremål för kritik från JO:s sida för att i en s k miljökatalog ha "svartmålat" vissa produkter (se ovan 1.5.3).

Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1993:55) angav, att det fanns anledning att se allvarligt på den kritik som riktats mot utformningen av SkL 3:2. I anledning härav föreslogs bl a, att ansvaret för *felaktig myndighetsinformation* skulle utvidgas genom att en särskild regel – en ny SkL 3:3 – om ansvar för fel och försummelser vid lämnandet av upplysningar, råd m m.[165] Förslaget har ännu inte resulterat i någon proposition. Det kan tilläggas, att Kleineman pekar på ett i sammanhanget icke oväsentligt metodproblem: "Det finns såväl myndighetsanknuten som kommersiellt anknuten verksamhet vilken inte låter sig så lätt infogas i ett på förhand avgränsat system."[166]

Till ytterligare belysning av skadeståndsansvaret för lämnade "råd" kan anföras *NJA 1990 s 705*, även om det är tveksamt om man bör beteckna vad som där förevar som ett "råd".[167] Bakgrunden i fallet var följande:

> En hälsovårdsinspektör hade i en skrivelse till en fastighetsägare felaktigt angett att dennes fastighet utgjorde en sanitär olägenhet, p g a radondotterhalter som översteg ett visst gränsvärde. I anledning härav hade fastighetsägaren *rekommenderats* att installera ett visst värmeåtervinningssystem.
>
> Fastighetsägaren lät installera en sådan anläggning för en kostnad av 25.000 kr. Vid förnyade mätningar framkom att radondotterhalten aldrig hade överstigt gränsvärdet för sanitär olägenhet.

Fastighetsägaren väckte skadeståndstalan mot kommunen med yrkande om ersättning för installationskostnaden, varvid fråga uppkom dels om den felaktiga uppgiften hade lämnats vid myndighetsutövning, dels om skadeståndsskyldigheten skulle påverkas av att fastighetsägaren hade haft viss nytta av anläggningen.[168] HD fann att skrivelsen visserligen endast innefattade "ett råd

[164] Hänvisas kan till Kleineman, som är mycket kritisk till detta avgörande, se JT 1993-94 s 624 (även not 7), JT 1994-95 s 141 f och JT 1994-95 s 953 f.

[165] Se SOU 1993:55 s 165 och s 172 ff. Den tidigare SkL 3:3 upphävdes genom SFS 1989:926 (den s k standardregeln).

[166] Se Kleineman, JT 1994-95 s 954.

[167] Jfr SOU 1993:55 s 108 ff.

[168] Betr den senare frågeställningen, som här inte berörs, se Hellner s 275.

från hälsovårdsnämndens sida", men genom klassificeringen av fastigheten som en sanitär olägenhet ansågs skrivelsen ändå vara "ägnad att ge honom uppfattningen att han var skyldig att vidta åtgärder". En sådan befogenhet skulle f ö ha förelegat om fastigheten *verkligen* hade utgjort en sanitär olägenhet (se HskL 6, 7a, 18-20 och 23 §§).[169] Vid angivna förhållanden, konkluderade HD, och oberoende av kommunens påstående att några sådana maktmedel inte skulle ha tillgripits, "måste den felaktiga uppgiften anses ha lämnats vid myndighetsutövning." Förutsättningarna för skadeståndsskyldighet enligt SkL 3:2 var således uppfyllda.

Med hänvisning till bl a ifrågavarande rättsfall, som anses betona likheten mellan en kontraktuell skadesitaution och den som gäller när en enskild erhåller information från någon myndighet, har Kleineman ifrågasatt om det erfordras någon särreglering vad avser det allmännas skadeståndsansvar.[170] Under alla omständigheter förefaller det rimligt att kommunen i ett fall som det angivna blir skadeståndsskyldig.[171] Av rättssäkerhetsskäl kan alltså knappast tolereras att en tjänsteman vid en kommunal myndighet med myndighetsutövande funktioner karakteriserar ett beslut av angivet slag som ett "råd".

Genom lagändring år 1989 skärptes skadeståndansvaret så att den s k *standardregeln* i SkL 3:3 och *passivitetsregeln* i 3:4 upphävdes.[172] Enligt den förra regeln förutsattes för skadestånd, att de krav som hade åsidosatts med hänsyn till "verksamhetens art och ändamål skäligen" kunde "ställas på dess utövning". En skadelidande blev alltså utan ersättning trots att ett fel hade påvisats föreligga, om myndighetens verksamhet trots felet kunde anses ha haft en "skälig standard."[173] Regeln gav, som påtalades i lagmotiven, uttryck för en "snål inställning".[174]

Till belysning av principens betydelse kan hänvisas till t ex *NJA 1979 s 180*, där en byggnadsnämnd felaktigt hade vägrat en fastighetsägare rivningslov avseende en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Bakom nämndens agerande kunde skönjas en förhoppning om att åstadkomma en ändring i praxis – eller i lag – så att hänsyn framgent skulle kunna tas till byggnadsmiljön. HD:s majoritet var av den meningen, att beslutet med hänsyn till omständigheterna inte var oförsvarligt, medan minorititeten ansåg att skadeståndstalan skulle bifallas. Minoriteten betonade vikten av den enskildes rättsskydd. Försummelsen

[169] Jfr Strömberg, Spec FörvR s 53 ff.

[170] Se Kleineman JT 1991-92 s 92-97. Betr detta fall se även Bengtsson, Ersättning 2 betr frågan om avräkning av uppkommen vinst s 231 f.

[171] Jfr SOU 1993:55 s 176.

[172] SFS 1989:926, se prop 1989/90:42 s 13 ff och även SOU 1993:55 s 53 ff. Betr den kritik som föranledde reformen se Bengtsson s 17 ff.

[173] Se Bengtsson I s 183 ff.

[174] Se prop 1989/90:42 s 12.

medförde alltså inte skadeståndsansvar för kommunen. Hellner konkluderar i anledning av detta avgörande, som har föranlett mycket kritik, att det kanske mindre rör standardregeln än tillåtligheten för en kommunal nämnd att "medvetet ta sådana hänsyn som skedde i detta fall, i strid med vedertagen uppfattning, men i strävan att ändra rättsläget.[175]

Det är intressant att spekulera kring hur JO skulle ha bedömt detta "medvetna avsteg" från gällande offentligrättsliga föreskrifter angående rivningslov. I *JO 1990/91 s 283* såg JO mycket allvarligt på en miljö- och hälsoskyddsnämnds vägran att bevilja ett tillstånd enligt HskL (se ovan 1.4.2). Syftet var att värna om miljön och framtvinga en lagändring. Ur offentligrättslig synvinkel framstår respektive kommunala nämnds agerande som mycket betänkligt. Den offentliga makten förutsätts utövas "under lagarna" (RF 1:1) och det ankommer inte på kommunala tjänstemän eller förtroendevalda att ta ovidkommande hänsyn, inte ens miljöhänsyn. Efter 1989 års skärpning av tjänstefelsansvarsreglerna skulle sannolikt ett tjänstefelsanavsvar ha kunnat aktualiseras enligt BrB 20:1 (se nedan 5.2.1.2). Hänvisas kan även till *RH 10:83*, där byggnadsnämnden utan stöd i lag hade avslagit en ansökan om byggnadslov för ombyggnad, med motiveringen att skyddsrumsfrågan för kvarteret inte var löst. Detta beslut framstod inte som försvarbart, varför kommunen förpliktades att ersätta den uppkomna skadan.[176] Möjligen att rättsfallet *NJA 1994 s 194* – för vilket har redogjorts ovan – kan vara ägnat att ge ytterligare perspektiv på dessa frågor.

Av visst intresse är att frågan om *kommunens resurser* har haft relevans vid bedömningen enligt den s k standardregeln. Vid prövningen av frågan om det kan anses ha brustit i den standard som kan krävas, har nämligen hänsyn tagits till att en mindre kommun har sämre resurser än en större. Belysande härutinnan är bl a *NJA 1984 s 340 I-III,* där i det s k Trosa-fallet (I) bygglov hade beviljats utan krav på någon grundundersökning och utan att några speciella föreskrifter meddelades om grundläggningen. Försummelsen ansågs innebära att byggnadsnämndens verksamhet, även om hänsyn togs till kommunens litenhet, inte hade hållt en tillräcklig standard (se även *NJA 1985 s 324).*[177]

Enligt passivitetsregeln krävdes, att den skadelidande så långt det kunde anses möjligt själv skulle begränsa skadan. Om en skadelidande "utan giltig anledning" underlät att anföra besvär över ett beslut eller utnyttja andra till buds stående rättsmedel, utgick ej ersättning för sådan skada som skulle ha kunnat undvikits. Den princip som passivitetsregeln gav uttryck för ansågs i och för sig

[175] Se Hellner s 342. Se även t ex Sundberg-Weitman s 263 och ff och Bengtsson s 66 f och SvJT 1981 s 528. Betr nuvarande ordning se PBL 8:16 p 3, se Didón m fl s 485 f.

[176] Betr detta fall se t ex Strömberg, Allm FörvR s 248.

[177] Se Hellner s 341 ff, Bengtsson s 79 ff och även s 109 ff samt SOU 1993:55 s 105 f. Se även prop 1989/90:42 s 42 ang kommunförbundets farhågor för bl a höjda bygglovstaxor.

böra bibehållas, men i den dåvarande utformningen uppfattades regeln som alltför sträng. Regeln upphävdes därför och fortsättningsvis antogs den vanliga regeln om medvållande (SkL 6:1) vara tillfyllest.[178]

Bengtsson behandlar frågan om förutsättningarna för ansvar vid myndighetsutövning i bl a den situationen att en myndighet använder sitt fria skön på ett felaktigt sätt (jfr *NJA 1985 s 360* ovan). Han pekar härvid på den tänkbara möjligheten att utkräva skadestånd när den kommunala likställighetsprincipen tillämpas på ett felaktigt sätt. Samtidigt framhåller han att principens räckvidd kan bero på "subtila distinktioner". Varje beslut som undanröjs i samband med kommunalbesvär kan emellertid enligt Bengtsson inte medföra någon skadeståndsskyldighet för kommunen, utan "endast fall där den uppenbarligen har åsidosatts torde kunna medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna." I sådana fall "lär ... beslutet ha bestämts av obehöriga hänsyn".[179] Framställningen ovan torde ha visat, att det finns många varianter av felaktig tillämpning av denna princip (se ovan 2.5.4.1), varför frågeställningen är av stort intresse.

Beträffande frågan om skadeståndsansvar för kommuner kan slutligen tilläggas, att området för tillämpning av SkL 3:2 synes vara relativt begränsat vad avser kommunal verksamhet med stöd av KomL. Åtgärder som rör förvaltning av kommunens egendom och ekonomiska angelägenheter i övrigt utgör nämligen normalt inte någon myndighetsutövning (jfr *NJA 1988 s 26* betr ansvar enligt BrB 20:1, se nedan 5.2.1.2).

5.1.2.3 Utförande på kommunens bekostnad

Det finns i skilda specialförfattningar föreskrifter om att en myndighet kan låta verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad, när den enskilde underlåter att rätta sig efter ett visst åliggande. Sålunda kan en byggnadsnämnd besluta att en viss åtgärd "skall utföras och hur det skall ske", dock endast efter särskilt föreläggande (PBL 10:18 2 st).[180] På motsvarande sätt kan en miljö- och hälsoskyddsnämnd besluta om tvångsutförande (HskL 18 §). En sådan sanktion innebär alltså att en ålagd förpliktelse verkställs, företrädesvis genom ett privat subjekt, som får ersättning av myndigheten. Myndigheten får härefter begära ersättning i domstol, om inte den "försumlige" frivilligt betalar, varvid lagligheten i ersättningskravet kan komma att prövas. Ibland föreskrivs att åtgärden

[178] Se prop 1989/90:42 s 18 och även Bengtsson s 92 ff.
[179] Se Bengtsson I s 272 och även s 275 f.
[180] Se Didón m fl s 569 f.

skall eller kan utföras genom kronofogdemyndighetens försorg (se t ex MiljöskL 47 §, PBL 10:12-13 och NvL 39 §).[181]

Föreskrifter om utförande på en försumligs bekostnad tar primärt sikte på enskilda fysiska och juridiska personer, men det är i princip inget som hindrar att tvångsutförande tillgrips mot en försumlig kommun. Denna fråga aktualiserades i samband med 1992 års reformering av SkolL. Regeringen får numera antingen meddela föreskrifter för kommunen eller på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som erfordras för att avhjälpa brister. En förutsättning är dock att kommunen grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen (SkolL 15:15). I lagmotiven fastslogs, att det är staten som har det yttersta ansvaret för skolverksamheten, varför en regel av angivet innehåll var motiverad, även om den var tänkt att användas i rena undantagsfall. Som exempel på möjliga åtgärder angavs meddelande av detaljföreskrifter eller anordnande av fortbildning för lärare.[182]

Tvångsutförande på kommunens bekostnad förutsätter en särskild lagregel (jfr RF 8:5), ehuru delegation är möjlig (RF 8:7).[183] Sådana föreskrifter fanns tidigare i t ex civilförsvarslagen (1960:74) 9:78 och 20 § lagen (1964:63) om kommunal beredskap. Föreskrifterna upphävdes emellertid samtidigt som vitesreglerna (se ovan 5.1.2.1), eftersom sådana regler bedömdes som "mindre tilltalande".[184] Dessa båda stadganden gav alltså länsstyrelsen befogenhet att besluta om vite och tvångsutförande mot kommuner som försummade sina åligganden enligt de angivna lagarna.

Rättsläget förändras när kommunen uppträder som ett privaträttsligt subjekt. I egenskap av t ex fastighetsägare torde alltså kommunen omfattas av reglerna i t ex PBL 10:18. Byggnadsnämnden är visserligen, enligt vad som ovan anförts, *skyldig* att ingripa med ett beslut om byggnadsavgift (PBL 10:4),[185] men någon motsvarande plikt är inte föreskriven beträffande tvångsutförande. Även t ex föreskrifterna om tvångsutförande enligt HskL 18 § torde kunna tillämpas med avseende på kommuner. Föreskrifter av angivet slag uppfattas dock primärt som "kommunala befogenheter" (RF 8:5) och det torde ligga i sakens natur, att en kommunal nämnd undviker att tillgripa sådana åtgärder mot kommunen, så långt det är möjligt.[186] Slutligen kan erinras om möjligheten för Yrkesinspektionen att meddela förbud, sätta ut vite eller förordna om rättelse

[181] Se Strömberg Allm FörvR s 153 f.

[182] Se prop 1991/92:150, bil:5 s 152, jfr Marcusson s 105 f. Se även ovan 3.4.1.2.

[183] Jfr Marcusson s 105 f.

[184] Se prop 1994/95:7 s 91.

[185] Se ovan 5.1.1.1, där det framgår, att denna regel knappast har bemötts med entusiasm från kommunernas sida.

[186] Jfr *JK 1983 s 157*, där JK i viss mån försvarade en underlåtenhet med att åtgärden riktades mot kommunen, se ovan 1.4.1.2.

på arbetsgivarens bekostnad (ArbmL 7:7). Dessa regler omfattar, som ovan omnämnts, även kommunen i dess egenskap av arbetsgivare (se ovan 5.1.2.1).

5.1.3 Konklusioner och synpunkter

Vad avser frågan om s k korporativt ansvar för kommuner (5.1.1) kan sammanfattningsvis konstateras, att sanktionsavgifter endast används inom begränsade rättsområden, men i den mån en kommun – direkt eller genom ett kommunalt bolag – är verksam inom något av dessa områden kan sanktionsavgift uttas av kommunen. Såtillvida är avgiftsreglerna alltså neutrala. Det är självfallet möjligt att i ökad omfattning nyttja avgiftshotet, kanske i en *generell* form, för att stävja domstoltstrots och lagtrots. En sådan åtgärd torde emellertid knappast komma att uppfattas som en acceptabel lösning. Den kritik som mötte förslaget om s k kommunalbot (se nedan 6.1.1) skulle kunna riktas även mot ett förslag om sanktionsavgifter. Till klargörande av min ståndpunkt kan noteras, att inte heller jag förordar en sådan lösning.

Inom olika områden där "punktinsatser" framgent anses nödvändiga kan sanktionsavgifter däremot tänkas komma till användning, även med tanke på kommunal verksamhet. Regler om sanktionsavgifter sägs ofta ha den fördelen, att de kan "skräddarsys" för det rättsområde där de skall tillämpas. Denna brist på enhetlighet har ibland kritiserats, men utgör förmodligen sanktionsavgifternas främsta fördel.[187] Det bör dock påpekas, att en särskild svårighet i sammanhanget är att hitta rimliga "parametrar" som gör det möjligt att "förutse och fastställa avgiftens storlek".[188] Sålunda är det i realiteten inte lätt att åstadkomma regler som möjliggör att sanktionsavgifter blir "värderelaterade" eller att vinster elimineras.[189] Dessa problem har emellertid inte, som ovan redovisats, hindrat tillkomsten av nya sanktionsavgifter och förslag om sådana avgifter (se ovan 5.1.1.1).

Beträffande de övriga sanktionerna i sammanhanget – d v s förverkande enligt BrB 36:4 och företagsbot – synes däremot icke föreligga några motsvarande möjligheter till ett ökat utnyttjande. Dessa sanktionstyper framstår allmänt sett som alltför komplicerade för att kunna tillämpas i någon mer vidsträckt omfattning. På motsvarande sätt förhåller det sig sannolikt med miljöskyddsavgiften (se ovan 5.1.1.2-3). Företagsboten må alltså framstå som en sanktion av begränsat intresse i detta sammanhang, men icke desto mindre är det relevant att jämföra företagsboten med en tänkbar vitessanktion. I det

[187] Se Warnling-Nerep, JT 1993-94 s 946 och 962.

[188] Jfr riktlinjerna i DsJu 1981:3 s 98.

[189] Betr svårigheten se Warnling-Nerep s 358 men främst i JT 1992-93 s 963 ff och även JT 1993-94 s 959.

ovan berörda *Hässelholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108* ådömdes en kommun att betala företagsbot med 20.000 kronor för försummelser vad avsåg åtgärder att anpassa arbetsmiljön till kraven enligt ArbmL (se ovan 5.1.1.3). Inom området för just arbetsmiljölagstiftningen finns vittgående möjligheter att ingripa mot kommunen såsom arbetsgivare. Trängseln på våra sjukhus kan alltså angripas med både företagsbot och ArbmL:s föreskrifter om vite och utförande på kommunens bekostnad (se ovan 5.1.2.1) med hänsyn till *personalens* anspråk på en god arbetsmiljö, men *patienterna* har inte motsvarande möjlighet att utkräva sina "rättigheter" enligt HSL på en "god vård" (se ovan 1.6.3).

Handikapputredningen (SOU 1991:46), som efterlyste vitesregler i samband med "myndighetsutövning mot enskilda individer", menade att behovet av "rättssäkerhet i traditionell bemärkelse" vägde tyngre i sådana sammnahang än t ex i kommunal affärsverksamhet (se ovan 5.1.2.1). Dessa synpunkter kommer alltså inte till uttryck i de nuvarande sanktionsreglernas konstruktion. Utgången i *NJA 1993 s 99* (se ovan 3.2.1) visar att vitesfunktionen är högst ofullständig, vilket ställer Handikapputredningens tankegångar på sin spets. Att ingripa mot kommunen såsom arbetsgivare – eller såsom näringsidkare – har uppenbarligen varit enklare än i andra sammanhang (jfr ovan 1.8). Det kan tilläggas, att Socialtjänstkommittén i sitt slutbetänkade faktiskt pekade på de "långtgående befogenheter" som ankommer på yrkesinspektionen och efterfrågade vad en "fördjupad tillsyn" konkret innebär, om tillsynsmyndigheterna saknar sanktionsmöjligheter.[190]

Vad avser övriga sanktioner (5.1.2.) kan konstateras, att både vite och tvångsutförande synes vara sanktioner som – i den mån det anses önskvärt – *skulle kunna* utnyttjas i större omfattning än vad som hittills har varit fallet. Lagmotiven till 1994 års civilförsvarslag ger emellertid en klar antydan om att sådana sanktioner bedöms som "mindre tilltalande" (se ovan 5.1.2.1). Det skulle förvisso vara intressant att få veta *vilka* sanktioner som egentligen uppfattas som "tilltalande". Risken synes vara överhängande att mer konkreta regler om tillsyn och sanktioner ersätts av "luddiga" föreskrifter om vägledning m m, vilka – och det bör understrykas – Svenska Kommunförbundet har kritiserat ur *"självstyrelseperspektivet"* (se ovan 3.4.1). Den "goda saken", d v s att värna om kommunernas självbestämmande, tycks m a o inte ha fallit ut helt väl och det framstår som angeläget att närmare undersöka, vilka olika former av kontroll som egentligen är önskvärda (se nedan 8.4.1).

Det borde i vart fall seriöst övervägas om inte vitessanktioner inom olika specialreglerade områden, där behovet av någon särskild orsak bedöms som stort, t ex avseende livsmedelstillsynen, som kan vara av betydelse ur rent epi-

[190] Se SOU 1994:139 s 653.

demiologiska synpunkter (se nedan 7.1.1.1) eller t ex omsorgen om de funktionshindrade (LSS), trots allt är att föredra framför utökad användning av t ex regler om tjänstefelsansvar. Ett mer systematsikt nyttjande av tjänstefelsansvaret i BrB 20:1 har, som ovan redovisat (se 1.6.2.2) förordats; en utveckling som det emellertid finns anledning att ställa sig kritisk till. Det framstår som angeläget att anlägga en "helhetssyn" på frågorna om vilka statliga kontrollmedel och vilka sanktioner som egentligen anses erforderliga och önskvärda (se nedan 8.3 och 8.4.2).

5.2 Ansvar för förtroendevalda och för tjänstemän

De kommunala organen består i huvudsak av valda kommunmedlemmar, vilka betecknas som "förtroendevalda" (KomL 4:1). Vid sidan härav finns en omfattande organisation av kommunala tjänstemän, till vilka kan delegeras uppgiften att besluta på kommunens vägnar (se ovan 2.2.2). I det följande skall de förekommande formerna av personligt ansvar granskas, varvid åtskillnad måste göras mellan de olika kategorierna av beslutsfattare. Intresset kommer att koncentreras till de förtroendevalda, närmast med hänsyn till att de här primärt granskade företeelserna – domstolstrots och lagtrots – som regel torde vara att hänföra till denna kategori av beslutsfattare. Härvidlag måste emellertid åtskillnad göras mellan fullmäktigeledamöter och övriga förtroendevalda, för vilka typer helt olikartade ansvarsregler gäller.

Åtskillnad måste vidare göras mellan, å ena sidan, juridiskt ansvar och, å andra sidan, s k politiskt ansvar. Det juridiska ansvaret kännetecknas av att en persons handlande eller underlåtenhet kan föranleda bestraffning (5.2.1), disciplinär påföljd (5.2.2) eller skadestånd (5.2.3). Prövningen av sådant ansvar ankommer som regel på domstol. Politiskt ansvar däremot utkrävs antingen genom väljarna – en politiker som har gjort sig omöjlig stryks på valsedlarna vid det kommande valet – eller genom det egna partiet. Härutöver finns numera en möjlighet för fullmäktige att i vissa fall enligt KomL 4:10 återkalla uppdraget (5.2.4).[191] Det kan noteras att Nordström, som gör en jämförelse mellan politiskt och juridiskt ansvar, förordar att man ska förbehålla termen juridiskt ansvar för avsked enligt BrB 20:4. Avsikten synes främst vara, att möjliggöra en bättre jämförelse mellan de båda ansvarstyperna, vilket i och för sig är ett vällovligt syfte, men knappast ett tillräckligt skäl för att avvika från den gängse terminologin.[192] I framställningen nedan kommer jag att använda

[191] Se Paulsson m fl s 161 ff och även Riberdahl, FT 1979 s 119 ff.
[192] Se Nordström, FT 1980 s 2.

beteckningen juridiskt ansvar för de ovan angivna sanktionerna (5.2.1 - 5.2.3).

Vad avser ansvar för brott kommer framställningen i huvudsak att ta sikte på tjänstefelsansvaret enligt BrB 20:1, men det bör noteras, att straffansvar också kan följa enligt olika specialstraffrättsliga föreskrifter i t ex ArbmL, MiljöskL, VL eller datalagen. Kommunal verksamhet har härvidlag ingen särställning, men frågan om vem som skall åtalas måste bedömas utifrån den förekommande uppgiftsfördelningen inom kommunen.[193] Som ett exempel kan anges *JO 1984/85 s 385*, som avsåg åtal mot gatuchefen i en kommun för brott mot bl a VL 13:11. Kommunen hade tagit ut mer vatten från en vattentäkt än gällande vattendom medgav. Vattendomstolen ställde gatuchefen till ansvar och han förpliktades betala dagsböter för kommunens "olaga uttag".

Ett fall av särskilt intresse i sammanhanget är *NJA 1987 s 426,* som avsåg brott enligt datalagen. HD angav, att principerna för s k företagaransvar som utbildats i praxis för det privata näringslivet fick tjäna som utgångspunkt även för den kommunala sektorn. Valnämndens ordförande åtalades för att valnämnden utan tillstånd hade fört ett personregister. Åtalet ogillades emellertid på den grunden, att ordföranden bedömdes ha kunnat utgå från att vederbörande chefstjänsteman hade införskaffat erforderligt tillstånd. Härvid fästes avseende vid det förhållandet, att speciell kompetens i datafrågor fanns i den kommunala förvaltningen (se även *RH 1988:73).*

Något ansvar utkrävdes alltså inte av den i realiteten ansvarige p g a hans underordnade ställning, samtidigt som den politiskt ansvarige undgick ett straffrättsligt ansvar med hänsyn till att han ansågs ha kunnat förlita sig på den underordnade. Kompetensfördelningen är m a o inte helt oproblematisk vad avser ansvarsfrågan.[194] Motsvarande problem kan uppkomma i samband med ansvar enligt BrB 20:1 och det finns anledning att återkomma till 1987 års rättsfall i det följande (se nedan 5.2.1.3).

5.2.1 Straff för tjänstefel

Straffrättsligt ansvar för offentliga funktionärer – både inom stat och kommun – har ansetts motiverat med hänsyn till den offentliga sektorns särart i jämförelse med det privata näringslivet. Förhållandet beskrivs av Agge år 1939 så att syftet med ämbetsbrotten var att inskärpa den "offentliga tjänstens stora betydelse och det för hela samhället vitala intresset av absolut hederlighet, opartiskhet och ansvarskänsla hos det allmännas funktionärer."[195] Regler om

[193] Se Paulsson m fl s 162 ff.
[194] Betr detta fall se Löfmarck, SvJT 1991 s 215.
[195] Se Agge, Några synpunkter s 14.

särskilt tjänsteansvar förekom redan i de medeltida lagarna. I detta hänseende kan hänvisas till Ämbetsansvarskommittén (SOU 1969:20), som gav en skildring av den historiska utvecklingen från medeltiden fram till 1960-talet.[196] För den rätta förståelsen av nu gällande regler – och diskussionen om behovet av att reformera desamma – synes det nödvändigt att peka på vissa grundläggande faktorer i den hitillsvarande utvecklingen. Härigenom kan kanske påvisas dels hur vanskligt det är att åstadkomma väl avvägda sanktionsregler, dels hur nödvändigt det är att anlägga ett helhetsperspektiv på frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots.

År 1948 reviderades det straffrättsliga ansvaret på ett genomgripande sätt. Den kasuistiska uppräkningen av en lång rad ämbetsbrott slopades och de särskilda reglerna begränsades till sådana gärningar som var straffbelagda endast i den mån de begicks av ämbetsmän. Fyra särskilda ämbetsbrott kom att medtas i strafflagen: tjänstemissbruk, muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. År 1965 ersattes strafflagen med BrB, varvid 1948 års lagstiftning överfördes i huvudsak oförändrad. De ovan angivna brotten kom att intas i BrB 20 kap (BrB 20:1-4).[197]

Ämbetsansvarskommittén uttalade beträffande detta tidigare ämbetsansvar, att det inte kunde ses som "resultatet av någon enhetlig rättspolitisk målsättning."[198]. Den personkrets som var underkastad det särskilda ämbetsansvaret framgick av BrB 20:1, vars närmare innebörd kom att utformas genom rättspraxis. I princip ansågs alla hos staten eller kommunen anställda tjänstemän omfattas av dessa bestämmelser, men en gränsdragning kom att göras beträffande s k osjälvständig verksamhet. Med tiden kom ansvarsreglerna att kritiseras särskilt i vad avsåg vidden av det straffrättsliga ansvaret. Straffansvar kunde i princip utkrävas för varje fel i tjänsten oberoende av förseelsens art. Även avsaknaden av en klar gränsdragning mellan tillämpningen av reglerna om straffansvar och discplinansvar blev föremål för kritik. Slutligen kritiserades också det sätt på vilket personkretsen för ämbetsansvar var bestämd i BrB 20:1.[199]

Kritiska synpunkter av ovan angivet slag kom att ligga till grund för 1975 års ämbetsansvarsreform och blev i betydande utsträckning avgörande för reformens innehåll.[200] En utgångspunkt för reformen blev att försöka åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata sektorn. Särregler för den offentliga sektorn skulle kvarstå endast i den mån denna sektors särart

[196] Se SOU 1969:20 s 14-17.
[197] Se a a s 16 f, DsJu 1983:7 s 50 ff och BrB II s 439.
[198] Se SOU 1969:20 s 23.
[199] Se DsJu 1983:7 s 52 ff och även SOU 1969:20 s 23 ff.
[200] Se prop 1975:78 s 106 f och s 139 ff.

motiverade en sådan reglering. Härvidlag kom behovet av straff för oriktig myndighetsutövning att träda i förgrunden, medan ett straffansvar för tjänstefel i allmänhet ansågs kunna undvaras.[201] Resultatet av reformen, som byggde på en "privaträttslig grundsyn" på det offentliga anställningsförhållandet, blev en betydande avkriminalisering och utgjorde även en medveten strävan att begränsa kriminaliseringen. Kritiker ifrågasatte om det offentliga anställningsförhållandets särart verkligen blev tillräckligt beaktade.[202]

I Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande (SOU 1969:20) gjordes den – enligt min bedömning – realistiska bedömningen, att när det gällde maktmissbruk i form av beslut som rent uppsåtligen fattades i strid med gällande författning, kunde ett straffansvar inte anses utgöra något ingrepp i den "politiska friheten". Härvidlag polemiserades med tidigare uttalanden av 1963 års JO-utredning. Kommittén underströk, att det rörde sig om en avvägning mellan kommunaldemokratiska principer och allmänhetens intresse av att kunna ingripa med straffsanktioner mot ohederlighet hos förtroendevalda vid fattande av beslut som innebär maktutövning mot denna allmänhet. Den känsliga frågan huruvida även fullmäktigeledamöter skulle omfattas av ett straffrättsligt ansvar lämnade kommittén öppen.[203] I sitt slutbetänkande föredrog utredningen dock att hålla ledamöter av beslutande politiska församlingar utanför de föreslagna reglerna.[204]

I propositionen fjärmade man sig än längre från det juridiska ansvaret. Disciplinansvar ansågs inte erforderligt för någon kategori av förtroendevalda, utan det politiska ansvaret bedömdes vara tillfyllest vid sidan av ett begränsat straffrättsligt ansvar och ett skadeståndsansvar.[205] Frågan om de förtroendevaldas ansvar hade, som Riberdahl påpekar, endast ett perifert intresse, vilket också enligt Riberdahl framgick av lagstiftningsresultatet. Sålunda diskuterades överhuvud inte någon åtskillnad ifråga om "förtroendeuppdragets art eller ifråga om ledamotskap i olika organ".[206]

Reformen kom att medföra, att BrB 20 kap upptog tre olika stadganden om brott. Den centrala bestämmelsen kom att utgöras av BrB 20:1, vari stadgades om ansvar dels för myndighetsmissbruk, dels för vårdslös myndighetsutövning. I förarbetena anknöts till den gängse uppfattningen om innebörden av "myndighetsutövning".[207] Någon särskild personkrets beträffande ansvar fastställdes

[201] Se a a s 141 f.

[202] Se BrB II s 440, jfr Löfmarck, Lagtolkning och avkriminialisering s 328 och Petrén, Den offentliga tjänsten i omvandling s 377 f och 382 f.

[203] Se SOU 1969:20 s 44 f, jfr s 11. Se även SOU 1965:64 s 142 f.

[204] Se SOU 1972:1 s 162 f.

[205] Se prop 1975:78 s 145 och 155 f.

[206] Se Riberdahl, FT 1979 s 123 och s 135.

[207] Jfr prop 1975:78 s 141 f. Se även Westerhult, FT 1980 s 183 f.

inte, utan regeln avsåg att omfatta alla som utövar offentlig myndighet, dock med undantag av ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar för åtgärder som vidtogs "i denna egenskap" (BrB 20:1 3 st). Regeln tog sikte på riksdagsledamöter samt ledamöter i kommunfullmäktige och landstinget. Övriga brott utgjordes av muta (BrB 20:2) och brott mot tystnadsplikt (BrB 20:3).[208]

Sammanfattningsvis kan slås fast, att reformen innebar en *väsentlig begränsning av tjänstefelsansvaret.* Den främsta skillnaden mot det tidigare tjänstefelet var att för myndighetsmissbruk krävdes grov culpa, och ansvar kunde komma ifråga endast om handlingen hade företagits "i" myndighetsutövning.[209] Mindre försummelser av offentliga funktionärer inom kommunen – dock ej fullmäktigeledamöter – sanktionerades genom disciplinansvar, vilket för kommunala tjänstemän normalt reglerades i kollektivavtal (se nedan 5.2.2).[210]

Bengtsson pekade år 1978 på den svagheten, att disciplinsanktioner och politiskt ansvar som regel hanteras av myndigheten, d v s internt. Om myndigheten godtar åtgärden, har enligt Bengtsson "funktionären numera inte så mycket att frukta." Förhållandet fick illustreras av *JO 1975/76 s 475*, där den överordnade myndigheten avskrev disciplinärendet men – enligt de dåvarande reglerna – HovR fällde till ansvar för tjänstefel. Bengtsson angav särskilt den situationen, att beslutet kan vara dikterat av "ett politiskt syfte som myndigheten eller kommunen i och för sig gillar."[211] Problematiken är snarlik den som ovan har berörts beträffande kommunalbesvär, d v s domstolskontrollen av ett kommunalt besluts laglighet (KomL 10 kap) förutsätter att en kommunmedlem anför besvär, men det är alls inte säkert att någon kommunmedlem har tillräckligt intresse därav (se ovan 3.3.2).

Den nya lagstiftningen kom att bli föremål för omedelbar diskussion. Kritiken tog främst sikte på att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till befintliga skillnader mellan offentlig och enskild verksamhet: Särskilda rättssäkerhetskrav gjorde sig gällande, och det allmänna intresset av att den offentliga verksamheten har en hög standard ansågs böra beaktas i högre grad.[212] Redan i januari 1976, d v s i princip samtidigt med ikraftträdandet av 1975 års ämbetsreform, framlades i riksdagen en motion med krav på att tillsätta en arbetsgrupp, som skulle följa upp den praktiska tillämpningen av reformen.

[208] Betr reformen och de olika brotten se BrB II s 440 ff samt DsJu 1983:7 s 59 ff och s 65-70.
[209] Se BrB II s 457 f samt även BrB II (1982) s 387 ff, Riberdahl, FT 1979 s 136 och Wennergren, I statens tjänst s 98 ff.
[210] Jfr prop 1988/89:113 s 4 ff.
[211] Se Bengtsson II s 241, jfr prop 1975:78 s 135 f.
[212] Se DsJu 1988:32 s 23.

Kraven kom att upprepas vid senare tillfällen.[213] Riksdagen och riksdagens utskott ställde sig under lång tid avvisande till en uppföljning av reformen.[214] Även vid 1979/80 års riksmöte motionerades om översyn och frågan om behov av ett förstärkt skydd för allmänheten vad avsåg försummelser i tjänsteutövningen väcktes. Justitieutskottet fann nu anledning att uttala följande:[215]

> "Vid utskottets remissbehandling av förevarande ärende har flera remissinstanser uttalat sig för den i motionen 854 begärda översynen av systemet om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, medan andra remissinstanser ansett att det ännu är för tidigt att göra en sådan översyn. Enligt utskottets mening ger föreliggande material inte underlag för att anse att ämbetsansvarsreformen har sådana brister att den har negativt påverkat utövandet av de offentliga funktionerna. Under remissförfarandet har emellertid pekats på en rad problem som redan uppkommit under tillämpningen av det nya systemet."

Utskottets slutsats blev, att en översyn borde genomföras, varvid resultatet förutsattes ge underlag för "en förutsättningslös prövning av om några ändringar i systemet bör vidtas."[216] I december 1979 tillsattes Tjänsteansvarskommittén, som i april 1983 presenterade sitt slutbetänkande (DsJu 1983:7).

Kommittén fann att det inte fanns skäl att frångå de mer grundläggande principerna för ansvarssystemets utformning, utan de gränser som hade dragits upp kring det straffrättsliga området ansågs böra bibehållas.[217] Kommittén föreslog emellertid att BrB 20:1 skulle revideras. Kommitténs förslag avseende disciplinansvarsregler blev föremål för lagstiftningsåtgärd redan år 1985 och i samband härmed anförde departementschefen, att tillsvidare borde några ändringar i straffansvaret inte vidtas.[218] Sedan propositionen hade behandlats i riksdagen, väcktes emellertid nya motioner med krav på ett utvidgat straffrättsligt ansvar. I anledning härav uttalade justitieutskottet, att de sålunda framförda kraven inte kunde lämnas obeaktade. Utskottet ansåg att frågan om tjänsteansvaret borde ses över på nytt med utgångspunkt från att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd.[219]

I maj 1986 begärde riksdagen att reglerna i BrB 20:1 skulle ses över och i anledning härav utarbetades inom justitiedepartementet en promemoria i ämnet

[213] Se motion 1975/76:1096. Detta och liknande krav kom att upprepas i motion 1976/77:647 och 1043 samt 1977/78:494. Se även prop 1988/89:113 s 6 f.
[214] Se sammanställningen häröver i DsJu 1983:7 s 195 ff.
[215] Se JuU 1979/80:5 s 24.
[216] Se a a s 25.
[217] Se prop 1988/89:113 s 6, jfr DsJu 1983:7 s 201 f
[218] Se prop 1984/85:117 s 14 ff.
[219] Se JuU 1985/86:34 s 4 f.

(Ds 1988:32).[220] I propositionen till 1989 års förslag till ändring av BrB 20:1 konstaterades, att ämbetsansvarsreformen innebar en kraftig begränsning av det straffrättsliga ansvaret för förseelser i tjänsteutövningen, vilket hade resulterat i att antalet lagförda brott enligt BrB 20 kap hade minskat påtagligt.[221]

5.2.1.1 Närmare om kritiken mot 1975 års ämbetsansvar

Samtidigt som kraven på översyn växte sig allt starkare inom riksdagen, kom frågan om brister i ansvarsreglernas utformning att belysas i olika sammanhang. JO-utredningen hade berört frågan om det straffrättsliga ansvaret och pekat på betydelsen av att begreppet myndighetsutövning i BrB 20:1 skulle förstås på det mer vidsträckta sätt som Tjänsteansvarskommittén hade redovisat. Det ansågs erforderligt att genom lagstiftning säkerställa denna innebörd av begreppet myndighetsutövning.[222]

Erinras kan om det ovan berörda JO-beslutet – *JO 1988/89 s 378* (se 1.4) – där JO såg mycket allvarligt på det förhållandet, att en kommun hade underlåtit att utföra den fortlöpande livsmedelstillsyn som åvilade kommunen enligt LivsmL 24 §. Tillräcklig grund för åtal enligt BrB 20:1 bedömdes emellertid inte föreligga och JO fann frånvaron av möjligheter att ingripa mot "uppenbart lagstridiga beslut" som klart "otillfredsställande". Efter lagändring år 1989 skulle detta fall sannolikt ha kunnat föranleda åtal för tjänstefel (se nedan 7.1.1.1).

Det kanske mest uppmärksammade fallet är förmodligen *NJA 1988 s 26* (det s k Gullspångs-fallet),[223] vilket får sägas ha tydliggjort bristerna i 1975 års ansvarsregler på ett markant sätt. Även andra – alltjämt bestående – allmänna brister i den statliga kontrollen över kommunerna ådagalades genom detta avgörande. Bakgrunden i fallet var i korthet följande:

> Kommunfullmäktige hade beslutat att av ett enskilt företag med likviditetsproblem inköpa en limmaskin för 400.000 kr. Bolaget förbehölls härvid en rätt att under en tänkt hyrestid återköpa maskinen för samma belopp.
>
> Beslutet överklagades, varvid KR förordnade om inhibition. Dagen därpå beslöt kommunstyrelsen att godkänna avtalet mellan kommunen och bolaget, varefter de anslagna medlen successivt kom att utbetalas.

[220] Se prop 1988/89:113 s 3.

[221] Se a a s 6. Se även t ex *JO 1989/90 s 403*.

[222] Se SOU 1985:26 s 188.

[223] Fallet har berörts av bl a Bohlin s 69, Marcusson s 115, Paulsson m fl s 162, Strömberg s 80, Hellners-Malmquist s 161, Bengtsson s 39, BrB II s 456, Paulsson-Riberdahl s 53 och Sterzel, Kommunernas skyldigheter s 156.

En kommun får i princip inte understödja enskilda företag annat än genom åtgärder som allmänt främjar ortens näringsliv. Fullmäktiges beslut utgjorde således ett överskridande av den kommunala kompetensen (se ovan 2.6.3). Ett kommunalt beslut som upphävs efter besvär skall betraktas som obefintligt och får sålunda inte verkställas, men problemet är, som också berörts ovan, att sådana beslut ofta verkställs innan de vunnit laga kraft (se ovan 4.2-4.3). Såväl frågan om beslutets laglighet som om dess verkställighet kom att bli föremål för kammarrättens prövning vid ett flertal tillfällen (*KRNG 3385-1984, 4661-1984, 5475-1984, 7309-1984, 8686-1984),* vilket närmast visar, att reglerna om kommunalbesvär samt kompletterande regler om verkställighetsförbud och rättelse är otillräckliga. JK, som fann att fullmäktige hade överskridit sin kompetens och att kommunstyrelsens ledamöter, även om dessa inte hade fattat några direkta verkställighetsbeslut, hade gjort sig skyldiga till brott enligt BrB 20:1, beslöt att väcka åtal mot dessa ledamöter (*JK 1985 s 171*). Därmed kom alltså saken att bli föremål för HD:s prövning.

HD gjorde den bedömningen, *NJA 1988 s 26*, att kommunfullmäktige genom sitt beslut hade överskridit sina befogenheter och att kommunstyrelsen beslut hade "utgjort ett led i kommunens förfarande att lämna ekonomiskt stöd åt en enskild näringsidkare." Vad härefter avsåg frågan om möjligheterna att utkräva ansvar enligt BrB 20:1 fastslog HD följande:

> "För att någon skall kunna ådömas ansvar ... krävs ... att han i myndighetsutövning har åsidosatt vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen samt att gärningen för det allmänna eller någon enskild har medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa."

Frågan gällde i första hand huruvida kommunens beslut att lämna ekonomiskt stöd åt en enskild näringsidkare kunde anses utgöra myndighetsutövning enligt BrB 20:1. HD konstaterade härvidlag, att vad som brukar anses kännetecknа myndighetsutövning är, att den grundas på samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Typiskt ansågs alltså vara, att beslutet grundas på offentligrättsliga regler och att rättsverkningarna av beslutet har sin grund i dessa regler. I det aktuella fallet kunde HD härefter konstatera, att kommunen vid sin bedömning av frågan om medel skulle utgå till det enskilda bolaget hade att iaktta den allmänna kompetensregeln (dåvarande KomL 1:4) samt doktrin och praxis om de ändamål för vilka kommunala medel får nyttjas.

Bolaget hade alltså inte anspråk på att få frågan om bistånd prövad med stöd av "någon författning eller på annan offentligrättslig grund". I beaktande härav kunde kommunfullmäktiges beslut att lämna ekonomiskt stöd inte anses utgöra myndighetsutövning "i den mening som avses i 20 kap 1 § BrB." Inte heller kommunstyrelsens beslut kunde anses utgöra någon myndighetsutövning i denna

betydelse, oaktat att kommunstyrelsen därigenom hade handlat i strid med kammarrättens verkställighetsförbud. Utgången i målet visade, att om ett olagligt kommunalt beslut verkställs i strid med inhibitionsbeslut, medför detta inget straffrättsligt ansvar för de nämndledamöter som har beslutat om verkställighet, såvitt verkställigheten inte kan anses innefatta myndighetsutövning. På motsvarande sätt som ovan har slagits fast beträffande tillämpligheten av SkL 3:2, medförde alltså anknytningen till "myndighetsutövning", att tillämplighetsområdet begränsades väsentligt (se ovan 5.1.2.2).

Det kan tilläggas, närmast för att ge perspektiv på problematiken med domstols- och lagtrots, att samma kommunfullmäktige även hade beslutat att lämna ekonomiskt stöd till ett enskilt företag genom ett borgensåtagande gentemot en bank för ett femårigt lån om 50.000 kr utan amorteringsskyldighet. Lånet avsåg att bidra till kostnaderna för inköp av en sprutbox, vilken skulle användas i bolagets nystartade billackeringsverksamhet. Även detta beslut överklagades, varvid kammarrätten förordnade om inhibition (*KRNG 4122-1983*).[224]

Riberdahl gjorde redan år 1979 den korrekta iakttagelsen, att politiskt ansvar inte alltid kan ersätta juridiskt ansvar. Det begränsade straffansvaret och skadeståndsansvaret hade enligt Riberdahl – som granskade ett antal äldre fall i ljuset av de nya reglerna – medfört, att försumlighet vid ekonomisk förvaltning inte längre var "rättsligt sanktionerade". Motsvarande situation ansågs föreligga beträffande grövre överträdelser av ordförandebefogenheter.[225] Riberdahl tog också upp en frågeställning av särskilt intresse för förevarande framställning, nämligen om tjänstefelets avskaffande kunde komma att ha någon inverkan på den skyldigheten att bringa upphävda men verkställa beslut till återgång, vilken hade kommit att regleras i 1977 års KomL (numera KomL 10:15). Endast JO-tillsyn kom att stå kvar och uteslutande beträffande sådan återgång som ankommer på andra organ än kommunens fullmäktige.[226] Som ovan framgått, finns ännu inga maktmedel att tillgripa mot kommuner som vägrar att vidta rättelse, och problemen kan numera anses vara tämligen klarlagda (se ovan 4.3.2).

[224] Se SOU 1989:64 Bil s 173.
[225] Se Riberdahl, FT 1979 s 135-139.
[226] Se prop 1975/76:187 s 558 ff och även Riberdahl, FT 1979 s 137.

5.2.1.2 Ansvaret enligt 1989 års regler

Genom 1989 års reform kom tjänsteansvaret enligt BrB 20:1 att utvidgas. Det bör emellertid understrykas, att någon återgång inte skedde till det tjänsteansvar som förekom före 1975 års reform. Stadgandet om myndighetsmissbruk ersattes av ett stadgande om *tjänstefel*, enligt vilket erfordras att beslutet skall ha fattats "*vid myndighetsutövning*". Själva begreppet myndighetsutövning gavs däremot samma innebörd som tidigare. Myndighetsutövning tar sig alltså alltjämt i första hand uttryck i beslut eller faktiska åtgärder som "ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter".[227] Förfångsrekvisitet upphävdes, och det krävs inte längre att graden av oaktsamhet skall vara grov. Den som "uppsåtligen eller av oaktsamhet" åsidosätter vad som gäller för uppgiften kan således numera ställas till svars enligt BrB 20:1 för tjänstefel eller grovt tjänstefel. Av allmänna rättsprinciper skulle emellertid följa, att det finns en "viss marginal" mellan det aktsamma och vad som kan betraktas som oaktsamt i straffrättsligt hänseende.[228]

I lagmotiven förekom olika förslag till hur straffansvaret *bäst* skulle utvidgas. Enligt promemorian föreslogs, att även felaktigheter under handläggningen skulle omfattas av straffstadgandet i den mån ärendet hade "samband med myndighetsutövning".[229] Flera remissinstanser ställde sig emellertid kritiska till förslaget, bl a därför att de valda formuleringarna var alltför oklara och långtgående. I propositionen uttalades, att det tidigare kravet på att gärningen skulle ha företagits "i myndighetsutövning" innebar, att endast åtgärder som självständigt utgjorde myndighetsutövning omfattades av straffstadgandet. Vidare fastslogs, att det i rättstillämpningen hade vållat vissa problem att finna "de exakta gränserna för det straffrättsliga området." Den principiellt riktiga lösningen angavs vara, att till detta område hänföra åtgärder som – även om de inte självständigt utgör myndighetsutövning – "ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen till slut kommer att ske gentemot den enskilde eller något annat rättssubjekt."[230]

Den valda lösningen, d v s att beslutet skall ha fattats "vid myndighetsutövning", innebar, att man knöt an till den befintliga regeln i SkL 3:2 om det allmännas skadeståndsansvar.[231] Uttalanden i förarbetena till SkL och den rättspraxis som hade utbildats i skadeståndsmål skulle härvid tjäna som vägledning för straffbestämmelsens tillämpning. Utgångspunkten sades vara, att straffansvar omfattar – förutom myndighetsutövning – "åtgärder som ingår som

[227] Se BrB II s 452.
[228] Se prop 1988/89:113 s 12 f, 16 ff och s 23 f. Betr reformen se även BrB II s 443 ff.
[229] Se Ds 1988:32 s 46.
[230] Se prop 1988/89:113 s 12 f.
[231] Se a a s 13 ff. Jfr ovan 5.1.2.2.

ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna."[232] Med hänsyn till det primära syftet med reglerna om skadestånd, d v s den reparativa funktionen, ansågs emellertid det kunna förekomma situationer, där det var motiverat att tillämpa straffbestämmelsen mer restriktivt än skadeståndsbestämmelsen. Exempel härpå var det i lagmotiven till SkL angivna fallet om underlåtenhet att lämna föreskriven service i ett hos myndigheten anhängiggjort ärende skulle kunna föranleda skadeståndsansvar.[233]

Även förfångsrekvisitet uppgavs ha vållat problem i rättstillämpningen, bl a i fråga om bevisning. Departementschefen uttalade som en grundprincip, att man borde kunna ingripa mot ett klandervärt förfarande oberoende av effekten i det konkreta fallet. Till undvikande av den situationen att även rent bagatellartade förfaranden skulle komma att omfattas av straffbestämmelsen, antogs dock en begränsing vara nödvändig. Valet stod härvidlag mellan att använda rekvisiten "mindre allvarlig" gärning, vilket många remissinstanser befarade skulle komma att tolkas alltför snävt, och "ringa" gärning. I propositionen valdes det senare alternativet, varvid departementschefen framhöll att de gärningar som skulle undantas var sådana som vid "en helhetsbedömning bedömts ringa".[234]

Till belysning av "ringa"-rekvisitet kan hänvisas till *JO 1991/92 s 400*, där en förrättningslantmätare hade förfarit felaktigt genom att avgöra ett ärende om överföring av mark utan sammanträde med sakägarna. JO fann emellertid, bl a med hänsyn till markområdets begränsade värde, att gärningen kunde betraktas som ringa och därför inte skulle föranleda ansvar enligt BrB 20:1. Värt att nämna är också *NJA 1992 s 812* (beslut om att frisläppa personer som varit tagna i förvar) och *NJA 1993 s 216* (dröjsmål med att utlämna allmän handling). I båda fallen bedömdes tjänstefelet som ringa; i det senare fallet bl a då den uppkomna skadan ansågs som begränsad (se även *JO 1993/94 s 477* och *487*).

Frågan om vilken betydelse 1989 års reform verkligen har haft för en utvidgning av straffansvaret är svår att uttala sig om. HD har ansett BrB 20:1 vara tillämplig i ett antal fall angående beslut i samband med olika frihetsberövanden (se *NJA 1992 s 310, NJA 1992 s 555, NJA 1992 s 838, NJA 1993 s 360* och *NJA 1994 s 304*). Samtliga dessa avgöranden – som inte rörde, och knappast ej heller skulle kunna beröra kommunala tjänstemän eller förtroendevalda – gällde alltså åtgärder där sambandet med en myndighetsutövande

[232] Se a a s 23. Se även BrB II s 458 f.

[233] Se a a s 23 f. Det kan noteras, att Edelstam har en motsatt uppfattning, se s 360 jfr med 353, som dock inte synes vara väl underbyggd, jfr Bohlin-Warnling-Nerep, FT 1995 s 63.

[234] Se a a s 16 f.

funktion var påtagligt; fallen är därför inte särskilt intressanta vad avser de här avhandlade frågeställningarna.

Av mer generellt intresse är däremot *NJA 1994 s 325*, som dock i likhet med tidigare fall också avsåg polismans handlande. I detta fall kom HD att beröra frågan om förändringen enligt lagtexten från kravet på "i" till "vid" myndighetsutövning. Bakgrunden i målet var i korthet följande:

> En polisman – O – hade upprättat tre polisanmälningar angående bl a misshandel och förberedelse till människorov på sedvanliga blanketter, men underlåtit att registrera anmälningarna. Kopior av dessa hade tillsammans med ett hot om att anmälningarna skulle komma att lämnas in, om inte en viss person – G – skulle "lämnas i fred", översänts till G:s familj. På uppgiftslämnarens begäran lämnades anmälningarna aldrig in.
>
> TR fann att O:s agerande hade skett "vid myndighetsutövning" och dömde O för tjänstefel.
>
> HovR hänvisade till redovisningen i kommentaren till BrB om innebörden av myndighetsutövning och fann, att upptagning av polisanmälningar utgörs av myndighetsutövning. Med hänsyn till att O endast hade villfarit uppgiftslämnarens begäran, ansåg emellertid HovR att något fel inte var begånget. HovR fann vidare, att översändandet av handlingarna hade skett "helt utan anknytning" till O:s tjänstgöring. Åtalet ogillades.

HD fann att såväl upprättandet av polisanmälningarna som polismannens "senare förfarande", d v s att översända kopior av anmälningarna med ett hot om att de skulle kunna komma att lämnas in, hade skett "vid myndighetsutövning". HD hänvisade till motivuttalanden om en polisman som under sin fritid omhändertar en person för att trakassera denne, och angav, att det saknade betydelse att förfarandet skett delvis utom tjänstetid.[235] Tjänstefelet bedömdes som grovt. Rättsfallet får anses utvisa, att bytet av rekvisit förenklade tillämpningen av BrB 20:1.

Det får anses falla utanför ramen för denna framställning att göra någon slags utvärdering om betydelsen av 1989 års reformering av BrB 20:1, men lagrådets påpekanden förtjänar i vart fall att uppmärksammas. Lagrådet, som inte hade några egentliga invändningar mot reformen, och som pekade på det ovan redovisade *NJA 1988 s 26,* menade att reformen borde betraktas som temporär. Lagrådet angav som sin ståndpunkt att "*hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten*" (förf:s kurs) borde omprövas när erforderligt utredningsmaterial föreligger. Vad som främst torde ha åsyftats var de pågående utredningarna dels

[235] Se prop 1988/89:113 s 143 f, jfr BrB II s 453 f.

om det allmännas skadeståndsansvar, dels om ansvar för kommunalt domstols- och lagtrots. Det angivna rättsfallet – tillsammans med *NJA 1987 s 535* (angående ett felaktigt pressmeddelande från konsumentverket) – illustrerade enligt lagrådet behovet av att "*i ett sammanhang* pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder och enskildas rätt till ersättning för skada" (förf:s kurs) och även det disciplinära ansvarssystemet.[236] Det finns all anledning att instämma i kravet på ett brett perspektiv vad avser frågan om ansvar, men att i realiteten åstadkomma en sådan lösning har dessvärre visat sig vara svårt (se ovan 1.8).[237]

En mycket intressant fråga är om utgången i *NJA 1988 s 26* numera skulle ha blivit en annan. Vad som kan noteras med hänsyn till anknytningen till SkL 3:2 – och kravet på att ett beslut skall ha fattats "vid myndighetsutövning" – är följande: Bengtsson påpekar beträffande SkL 3:2, att utanför myndighetsutövningens område faller beslut och åtgärder som "rör det allmännas förvaltning av sin egendom eller sina ekonomiska angelägenheter i övrigt". Det innebär, tillägger Bengtsson, att på kommunallagstiftningens område får SkL 3:2 "relativt liten betydelse", varvid hänvisning görs till det aktuella rättsfallet.[238]

Ett beslut som innebär att den kommunala kompetensen överskrids genom att bidrag utbetalas till ett enskilt företag är varken "i" eller "vid" myndighetsutövning. Ett efterföljande verkställighetsbeslut avseende en sådan utbetalning kan inte heller uppfattas sålunda, varvid det saknar betydelse om det senare beslutet fattas i strid med ett inhibitionsbeslut. Ledamöterna i kommunstyrelsen i fallet Gullspång skulle därför med all sannolikhet inte heller enligt nu gällande regler kunna dömts för tjänstefel enligt BrB 20:1.[239] Även Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109) hänvisade till detta avgörande och slog fast, att det endast "i undantagsfall förekommer ... att beslut som blir föremål för laglighetsprövning enligt reglerna i 10 kap kommunallagen innefattar myndighetsutövning." Även om slutsaten skulle vara oriktig, tillade kommittén, är det tveksamt om kraven på uppsåt eller oaktsamhet "verkligen kan anses uppfyllt". Den sammanfattande konklusionen blev: "Man kan således utgå ifrån att domstolstrots i samband med kommunalbesvär inte är straffbart i praktiken."[240] Hänvisas kan också till Bohlin, som slår fast att ansvarsbestämmelserna i praktiken får sin största betydelse när ärenden handläggs

[236] Se prop 1988/89:113 s 33.

[237] Se även nedan kap 8..

[238] Se Bengtsson s 38 f. Se även Westerhult, FT 1980 s 185 om att "myndighetsutövning" sällan förekommer i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

[239] Jfr SOU 1989:64 s 43 och även Matsson s 59.

[240] Se SOU 1993:109 s 34.

enligt de olika specialförfattningarna, som t ex SoL, HvL eller PBL, varvid fråga ofta är om myndighetsutövning.[241] Beträffande denna typ av beslutsfattande kan även nämnas, att det faktiskt föreligger en röstplikt för nämndledamöterna (KomL 4:21).[242]

Socialtjänstkommitténs förslag om att "förtydliga" kommunernas skyldigheter i en ny socialtjänstlag kan tänkas skapa ökade förutsättningar för straffansvar enligt BrB 20:1.[243] Kommittén uppmärksammade det ovan redovisade Olofström-fallet, *HovR över Skåne och Bleking 1995-05-18, DB 2096*, angående vägran att verkställa ett antal länsrättsdomar om bistånd enligt SoL 6 §. Fallet har kommenterats ovan särskilt med avseende på de förtroendevaldas primära försvar, nämligen principen om en kommunal självstyrelse. Vad avser de närmare omständigheterna i målet hänvisas till den tidigare framställningen (se 1.4.1.2). Tingsrätten lämnade en ingående redogörelse för tolkningen enligt lagmotiven av det föreliggande kravet "vid myndighetsutövning". Härvid fann tingsrätten, att sociala utvecklingsnämndens beslut (24 mars 1993), att samtliga ärenden angående SoL 6 §, där biståndsbeslut ändrades av länsrätten, skulle "tas upp i arbetsutskottet för ett eventuellt förnyat ställningstagande", inte avsåg ett "enskilt ärende." Beslutet bedömdes som "internt"; således var det inte fråga om någon myndighetsutövning. Det ansågs inte vara fattat "i myndighetsutövning", varvid hänvisades till motivuttalanden ang SkL,[244] och inte heller "vid myndighetsutövning". Beslutets samband med myndighetsutövning angavs vara "indirekt".

De beslut som sociala utvecklingsnämndens arbetsutskott sedermera fattade i anledning av den ovan beslutade "nyordningen", varvid arbetsutskottet beslöt att "avslå länsrättens dom" (2 juni 1993), kvalificerades däremot som myndighetsutövning och de ansågs fattade " 'i' myndighetsutövning."[245] Den visade oaktsamheten bedömdes som "mycket allvarlig" och de för beslutet ansvariga kommunalpolitikerna dömdes för tjänstefel. Tingsrättens uppfattning om vad som är "internt" och således inte avser "enskild", som alltså är en förutsättning för att det skall vara fråga om någon myndighetsutövning, kan diskuteras. Beslutet var förvisso riktat mot den egna myndigheten, men det var de enskilda bidragstagarna som kom att beröras av beslutet genom en felaktig omprövning av domar, som enligt SoL 73 § skulle bli föremål för omedelbar verkställighet. Möjligen att myndighetsutövning skulle kunna anses vara

[241] Se Bohlin s 69.
[242] Se Lindquist-Losman s 61 ff.
[243] Se SOU 1994:139 s 564 f.
[244] Se prop 1972:5 s 505.
[245] Med hänsyn till lagtexten borde tingsrätten hellre ha använt uttrycket "vid myndighetsutövning".

utesluten på den grunden att beslutet inte var bindande för någon enskild.[246] Hovrätten hade emellertid en annan uppfattning om betydelsen av sociala utvecklingsnämndens mars-sammanträde. Det beslut som fattades vid detta sammanträde medförde, angav hovrätten, att länsrättens beslut om utbetalning inte verkställdes. Även detta beslut utgjorde enligt hovrättens bedömning en åtgärd "vid myndighetsutövning" och alla de nämndledamöter som deltog i beslutet dömdes till dagsböter för tjänstefel.[247]

Vad beträffar sådan kommunal verksamhet som inte utgör myndighetsutövning – som t ex i det ovan redovisade *NJA 1988 s 26* – utgör dessa senare klargöranden ingen förändring. Det förefaller – som lagrådet påpekade vid sin granskning av 1989 års lagförslag, men utan att analysera konsekvenserna av förslaget i förhållande till det kommenterade rättsfallet, som "oacceptabelt att en myndighet kan trotsa en domstols beslut utan att de ansvariga kan ställas till svars härför."[248] En annan fråga är emellertid om straffansvar är den optimala sanktionen i sammanhanget. Det kan bara konstateras, att meningarna är delade om huruvida området för det straffrättsliga ansvaret bör utvidgas, samtidigt som de befintliga reglerna kan förmodas komma att utnyttjas i ökad omfattning (jfr ovan 1.6.2.2). De skäl som anförs mot en utvidgning av ansvarsreglerna kan också anföras mot ett mer målmedvetet nyttjande av BrB 20:1. Ett ställningstagande framstår som nödvändigt med hänsyn till den senaste utvecklingen av rättspraxis (se nedan 6.2 och 8.4.2).

Slutligen kan antecknas, att Paulsson-Riberdahl-Westerling hänvisar till ett antal rättsfall avseende mutbrott, vilka dock lämnas utanför denna framställning. De övriga brotten i BrB 20 kap – mutbrott (BrB 20:2) och brott mot tystnadsplikt (BrB 20:3) – anser jag mig inte ha anledning att närmare beröra.[249]

5.2.1.3 Fördelningen av ansvaret

I samband med 1989 års reform diskuterades vilka personer som borde kunna ställas till ansvar. Sambandet mellan "självständiga befogenheter" och synen på allvarligheten i gärningen underströks, medan fel som hade företagits av någon i en "underordnad ställning" ofta antogs kunna bedömas som ringa.[250] Frågan om vem som skall bära ansvaret är, som Paulsson-Riberdahl-Westerling anför,

[246] Betr tolkningen av dessa krav se Hellners-Malmqvist s 157 och Strömberg, AllmFörvR s 20.
[247] Se DN 19 maj 1995 s A 7 (Lotta Schüllerqvist).
[248] Se prop 1988/89:113 s 33.
[249] Beträffande skälen för avgränsningen jfr Westerhult FT 1980 s 177. Vad avser praxis ang kommunala tjänstemän kan hänvisas till Paulsson m fl s 162 f.
[250] Se prop 1988/89:113 s 25, 34 och s 37.

"sparsamt belyst i praxis".[251] Det ovan redovisade *NJA 1987 s 426,* som är att hänföra till specialstraffrättens område, får anses vara av betydelse även allmänt sett. Av detta fall framgick, att en förtroendevald, som haft anledning att förlita sig på att en underordnad tjänsteman införskaffat erforderligt tillstånd för ett ADB-baserat personregister, inte kunde ådömas ansvar (se 5.2).

I förarbetena till 1991 års KomL underströks betydelsen av att de förtroendevalda i huvudsak skall ägna sig åt mer övergripande frågor som rör verksamhetens mål och inriktning, medan de anställda, särskilt med tanke på deras speciella förtrogenhet med verksamheten, skall sköta den löpande förvaltningen. Merparten av dessa uppgifter betecknades som ren verkställighet. En klarare rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda efterlystes.[252] Lokaldemokratikommittén uppehöll sig kring frågan om förskjutningen från en lekmannaförvaltning till en s k professionell förvaltning (se ovan 1.1) och angav, att "det samlade ansvaret för alla länkar i beslutskedjan" alltjämt ligger hos de förtroendevalda.[253] Frågor av angivet slag är självfallet av fundamentalt intresse vad avser ansvaret enligt BrB 20:1.

HD har i en senare dom, *NJA 1995 s 204,* angående brott mot MiljöskL, hänfört sig till 1987 års avgörande och anfört, att detta avgörande kan sägas spegla "en övergripande princip om ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda". Det synsätt som den angivna principen ger uttryck för fick enligt HD anses ha kommit att bekräftas genom den senare utvecklingen inom kommunalrätten, varvid hänvisades både till 1991 års motivuttalanden angående KomL och till Lokaldemokratikommitténs betänkande. Synen på ansvarsfrågan torde m a o i princip vara densamma oberoende av om brottet är att hänföra till BrB eller till någon annan lag, varför det finns skäl att granska förevarande dom närmare. Saken gällde ansvar för brott enligt MiljöskL 45 § (jfr 18 §):

> En kommun hade hos LSt erhållit tillstånd att under en tvåårsperiod bygga om och driva ett reningsverk som ett kalkfällningsverk. Avsikten var att pröva en ny teknik för avloppsrening. I tillståndsbeslutet angavs vissa gränsvärden för tillåtet utsläpp, bl a avseende fosforhalten.
>
> För projektet upprättades samarbetsavtal mellan kommunen och entreprenören för försöksverksamheten. Avtalet undertecknades för kommunens räkning av ordföranden i tekniska nämnden K och kommundirektören J. I avtalet fanns en klausul om att avtalet med omedelbar verkan skulle upphöra att gälla om reningsgraden inte skulle uppfylla de fastställda kraven.

[251] Se Paulsson m fl s 162.
[252] Se prop 1990/91:117 s 12 och s 88 f.
[253] Se SOU 1993:90 s 247.

> Utsläppen kom under vissa tider att väsentligt överskrida det tillåtna värdet, vilket dokumenterats genom den kontinuerliga provtagning, som kommunen förpliktats att genomföra.

Med tillämpning av det synsätt som kom till uttryck i *NJA 1987 s 426* – och som alltså även framhölls i lagmotiven till 1991 års KomL – skulle, som tekniska nämndens ordförande (K) också hävdade, ha kunnat göras gällande, att tillsynen över försöksverksamheten var en "ren verkställighetsfråga", som ankom på den tekniska förvaltningens personal att ombesörja. Till stöd för sina ståndpunkter hänvisade K till kommunens arbetsordning för den tekniska förvaltningen. Det är även värt att notera, att i hovrätten hade K gjort gällande, att han i egenskap av kommunpolitiker *inte* kunde göras ansvarig för utsläppen, även om han varit positiv till projektet, som skulle ge arbetstillfällen i kommunen.

HD fann emellertid, att man inte utan vidare kunde sluta sig till att tekniska nämndens ledamöter skulle vara fria från ansvar. Även i beaktande av den faktiska rollfördelningen ansågs inte kunna bortses från, att nämnden hade haft "*det yttersta ansvaret* för att verksamheten bedrevs på ett lagenligt sätt" (förf:s kurs). Nämnden ansågs vidare ha förutsett möjligheten att utsläppsgränserna inte skulle hållas. HD fann härvid anledning att peka på klausulen om uppsägning av avtalet med entreprenören om tillåtna gränsvärden skulle komma att överskridas. HD gjorde följande bedömning:

> "Med denna uppfattning rörande möjliga problem med överutsläpp hade det varit naturligt för nämndens ledamöter att bevaka frågan, särskilt som det fanns tjänstemän som redan inledningsvis var skeptiska till den teknik som skulle användas".

Sammantaget ansågs tekniska nämndens ordförande ha haft anledning att "vidta de åtgärder som kunde vara påkallade." HD fann – i likhet med hovrätten – att K genom sin underlåtenhet hade åsidosatt de villkor som gällde för utsläppen. HD:s bedömning blev således, att K hade haft ett sådant ansvar för avloppsreningsprojektet att han "straffrättsligt svarade för att gällande reningskrav upprätthölls." I övrigt ansågs skäl för att meddela prövningstillstånd ej föreligga, varför hovrättens dom om femtio dagsböter om 250 kronor kom att stå fast.

Det är intressant att jämföra förevarande rättsfall med utgången i 1987 års fall, där valnämndens ordförande ansågs ha haft anledning att kunna förlita sig på den speciella kompetens som fanns representerad inom förvaltningen. Av 1995 års rättfall framgår – och som HD fann anledning att särskilt markera – att kommunens tekniska expertis var kritisk till projektet. Projektets tekniske ledare (H), hade inför hovrätten uppgivit, att det var "ett politiskt beslut" att genomföra projektet. I sin bedömning uppgav hovrätten följande:

> "Som ordförande i kommunens Tekniska nämnd har (K) haft ett övergripande ansvar för reningsverkens funktion. Degerfors kommun är en förhållandevis liten kommun och (K) har, som framgår av utredningen, på olika sätt tagit det i projektets tillkomst"; han har beskrivits som "kommunens starke man"."

Någon "passiv" tilltro till förvaltningen förekom alltså inte i 1995 års rättsfall, utan situationen förefaller närmast att ha varit den motsatta. Det får medges, att utgången i detta mål har sin klara poäng: Den "politiske visionären", som av allt att döma hade varit den drivande kraften bakom projektet, fick bära ett straffrättsligt ansvar för att gällande reningskrav inte upprätthölls. Utgången i målet framstår inte som oacceptabel utifrån sådana invändningar som att det vore orimligt att bestraffa nämndledamöter för kommunens bristfälliga resurser[254]; det var f ö knappast några bristfälliga resurser som låg bakom detta "lagtrots".

Allmänt sett ställer jag mig ändå, som redovisats ovan, tveksam till en utökad användning av straffrättsliga sanktioner som ett medel mot kommunalt domstols- och lagtrots. Vad som däremot svårligen skulle ha kunnat accepteras är, att ansvar utkrävts av den tekniska personalen för dess "verkställande åtgärder". Frågan är om detta rättsfall kan anses bidra till den "tydligare rollfördelning" som efterlystes i lagmotiven till 1991 års KomL, eller om lagstiftningsåtgärder trots allt anses erforderliga. Det framstår i vart fall underkastat tvivel huruvida ett "fungerande samspel mellan politik och förvaltning" kan anses föreligga.[255]

5.2.1.4 Fullmäktigeledamöters ansvarsfrihet

Inom gruppen förtroendevalda måste åtskillnad göras mellan fullmäktigeledamöter och ledamöter i de olika nämnderna. De senare kan – på samma sätt som de kommunala tjänstemännen – straffas för tjänstefel (BrB 20:1 1-2 st). Beträffande den förra gruppen stadgas däremot ansvarsfrihet för åtgärder som vidtas i denna egenskap (BrB 20:1 3 st); motsvarande gäller riksdagsledamöter. En fullmäktigeledamot kan alltså inte ställas till ansvar för sitt detltagande i fullmäktiges beslutsfattande, men är i övrigt underkastad de straffrättsliga reglerna (BrB 20:2-3).[256]

Efter 1975 års tjänstefelsreform föreligger inte heller längre något straffansvar för fullmäktiges ordförande i utövningen av funktionen som ordförande.[257] I anledning

[254] Se ovan 1.7.2 och 1.8.
[255] Jfr prop 1990/91:117 s 89.
[256] Se DsJu 1983:7 s 121, Riberdahl FT 1979 s 125 ff, Bohlin s 68 f och även BrB II s 467.
[257] Se prop 1975:78 s 146, jfr Paulsson mfl s 165.

härav omfattas ordföranden inte heller numera av JO:s tillsyn (se *JO 1976/77 s 205*), vilket har föranlett Riberdahl att efterfråga vilka sanktioner som bör stå till buds "vid missbruk av ordförandes befogenheter". Att återinföra det gamla tjänstefelsansvaret bedömer Riberdahl inte som önskvärt, utan efterlyser istället "någon form av sanktionssystem inom ramen för kommunallagen."[258]

Frågan om huruvida ledamöter av kommunfullmäktige skall kunna ställas till ansvar för tjänstefel har inte varit föremål för någon större uppmärksamhet genom åren. Kaijser pekar på den historiska förklaringen, att kommunerna ursprungligen uppfattades som en slags ekonomisk organisation, där alla deltog i de gemensamma besluten. Det betraktades som självklart, att alla utan risk för straff skulle kunna uttrycka sin mening och motsvarande kom senare att gälla även för dem som företrädde kommunens medlemmar. En annan förklaring är enligt Kaijser, att vår kommunaldemokrati bygger på frivillighet och inte på någon straffsanktionerad röstplikt. Gemensamt för båda synsätten är, tillägger Kaijser, att risken att inte bli omvald skall utgöra "ett tillräckligt medel för att framtvinga ett mot väljarna lojalt uppträdande."[259]

Som ovan omnämnts (se 5.2.1), tog Ämbetsansvarskommittén upp saken i sitt principbetänkande (SOU 1969:20), men uteslöt fullmäktige från ansvar i sitt slutbetänkande (SOU 1972:1). Tjänsteansvarskommittén (DsJu 1983:7) var av den meningen, att frånvaron av kriminalisering "närmast motiverats av att det här är fråga om i allmänna val utsedda personer med ett direkt ansvar inför sina väljare." Sålunda är dessa ledamöter, tillade kommittén, även undantagna från JO:s och JK:s tillsyn.[260] I riksdagen har emellertid förekommit motioner om att införa straffansvar för fullmäktigeledamöter (*mot 1985/86:K211, 612, 1987/88:K 31* och *1990/91 K 51*). Vidare kan noteras, att under remissbehandlingen till 1989 års ändring av BrB 20:1 ifrågasatte Kammarrätten i Stockholm om det fanns "tillräckligt bärande motiv" för att undanta ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar från ansvar. Kammarrätten hänvisade till JO, som hade påtalat brister i detta avseende.[261]

Vad som åsyftades var det ovan omnämnda *JO 1988/89 s 378*, där en kommun i strid med LivsmL hade vägrat att utöva fortlöpande livsmedelstillsyn (se ovan 1.4). Kammarrätten återkom till denna frågeställning i sitt remissvar över förslaget om kommunalbot (SOU 1989:64) och menade, att ifråga om beslut i strid mot domstols domar eller beslut om verkställighetsförbud och även i fall av underlåten rättelse enligt KomL 10:15 framstod behovet av "ett effektivt

[258] Se Riberdahl, FT 1979 s 141 f.

[259] Se Kaijser, JO 1966 s 661. Se även Riberdahl FT 1979, som påtalar att de "gamla teorierna från 1800-talets mitt" visserligen har urholkats, men att vissa likheter ändå finns, s 141.

[260] Se DsJu 1983:7 s 121, jfr prop 1975:78 s 145.

[261] Se prop 1988/89:113 s 9.

ingripande" som mest angeläget. Härigenom skulle enligt kammarrätten "en typ av flagrant ohörsamhet" komma att åtgärdas.[262] Frågan om en sådan utvidgning av straffansvaret berördes emellertid inte av Kommunalansvarsutredningen, som istället inriktade sig på möjligheten att "bestraffa" själva kommunen, d v s inte de förtroendevalda, oberoende av om de var fullmäktigeledamöter eller ledamöter i någon nämnd.[263]

Det kan också noteras att Riberdahl, som dock främst synes förorda sanktioner inom ramen för kommunallagstiftningen, pekar på ett "problem, som också fanns på tjänstefelets tid" (1975 års ämbetsansvar åsyftas), nämligen att "fullmäktiges beslut varken är straffsanktionerat eller står under JO:s tillsyn." I återgångsfallen försökte, tillägger Riberdahl, Kommunalrättskommittén lösa detta dilemma genom att låta skyldigheten att besluta om återgång åvila kommunstyrelsen istället för fullmäktige, men detta blev inte lösningen i 1977 års KomL.[264] Ett stadgande av motsvarande innebörd har föreslagits av Lokaldemokratikommittén (se nedan 6.2.5).

Det kan framstå som befogat att i vissa fall låta fullmäktiges ledamöter bära ett straffrättsligt ansvar, eller åtminstone *någon form av ansvar*. En sådan reform, som skulle utgöra ett mycket stort avsteg från gängse principer, tycks emellertid aldrig ha övervägts på allvar. Sålunda hade Lokaldemokratikommitén närmast som en självklar utgångspunkt, att *inga åtgärder* skulle riktas direkt mot fullmäktige.[265] 1983 års JO-utredning (SOU 1965:64), som undersökte möjligheten att utsträcka JO:s prövningsrätt, angav, att en utsträckning av ansvaret till ledamöterna i fullmäktige måste väcka "allvarliga betänkligheter" såsom varande en avvikelse från den kommunalrättsliga principen att deltagare i kommunala stämmor och i fullmäktigeförsamlingar inte kan göras straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för de beslut som de medverkat i. En prövning av deras beslut "i materiellt hänseende" befarades leda till en icke önskvärd inblandning i den partipolitiska verksamheten.[266] I den mån mer effektiva åtgärder skall åstadkommas mot kommunalt trots är det emellertid tveksamt om fullmäktige helt kan "fredas" från varje form av ansvar. Åtgärder som exklusivt riktas mot nämndledamöter riskerar, av skäl som tidigare utvecklats (se ovan 1.7), att framstå som sekundära (se nedan 8.4).

[262] Se Ds 1990:62 s 44 f.
[263] Se SOU 1989:64 s 41 f samt även nedan 6.1.
[264] Se Riberdahl, FT 1986 s 120, jfr FT 1979 s 142. Se även ovan om rättelse 4.3.2.
[265] Se SOU 1993:109 s 96 samt även ovan 1.7.2.
[266] Se SOU 1965:64 s 142 f.

5.2.2 Disciplinär bestraffning

Reglerna i BrB 20:1 om straffansvar kompletteras av reglerna i LOA om disciplinansvar. Ämbetsansvarsreformen år 1975, som utgjorde en väsentlig avkriminalisering (se 5.2.1.1), medförde att området för det disciplinära ansvaret utvidgades, och på motsvarande sätt, fast tvärtom, medförde 1989 års utvidgning av det straffrättsliga ansvaret (se 5.2.1.2) att området för disciplinansvar minskade i motsvarande grad.[267] Syftet bakom disciplinansvaret är dels att upprätthålla arbetsdisciplinen hos offentliga funktionärer, dels att "trygga allmänhetens krav på ett lojalt iakttagande av meddelade föreskrifter".[268] Det kan noteras att Wennergren, som ställer sig kritisk till disciplinansvarets "dubbelnatur", förordar en uppdelning i ett "arbetsdisciplinansvar och ett tjänstepliktsansvar."[269] Någon närmare redogörelse för innehållet i disciplinansvarsreglerna skall inte lämnas, utan avsikten är främst att göra sammanställningen över sanktioner fulltalig. Betydelsen av den del av disciplinansvaret som Wennergren betecknar "tjänstepliktsansvar" skall emellertid inte underskattas vad avser möjligheten att motverka domstols- och lagtrots.

Den 1 juli 1994 tillkom lagen (1994:250) om offentlig anställning (LOA). Den övergripande målsättningen var, att "förenkla och förbättra hanteringen av personalfrågor inom statsförvaltningen utan att detta skall ha några negativa effekter för medborgarnas rättssäkerhet."[270] Varning eller löneavdrag (LOA 15 §) kan åläggas arbetstagare som "uppsåtligen eller av oaktsamhet" åsidosätter "sina skyldigheter i anställningen", dock under förutsättning att felet inte är "ringa" (LOA 14 §). Regler av motsvarande innehåll fanns i 1976 års lagstiftning (LOA 10:1,2). Dessa disciplinära påföljder betraktas inte som straff utan som civilrättsliga sanktioner av samma slag som kan förekomma i en privat anställning.[271] I samband med 1975 års reformering av tjänsteansvaret försökte man dra en gräns mot det disciplinära ansvaret, vars främsta syfte brukar anses vara, att tillgodose arbetsgivarens intresse att komma till rätta med "avtalsbrott" i den offentliga anställningen.[272]

Den tidigare LOA, som utgjorde ett resultat av 1976 års arbetsrättsreform, innebar, att kommunalarbetarna kom att omfattas av samma lagregler för arbetskonflikter som andra offentligt anställda. LOA gjordes visserligen tillämplig på "arbetstagare" hos kommuner, men reglerna om disciplinansvar gällde normalt

[267] Se prop 1993/94:65 s 83 och även prop 1975:78 s 154 f.
[268] Se prop 1975:78 s 169 och även Wennergren, I statens tjänst s 105.
[269] Se a a s 106.
[270] Se prop 1993/94:65 s 30.
[271] Se a a s 30 och s 124 f. Se även DsJu 1983:7 s 81 ff, Strömberg, Allm FörvR s 58 och BrB II s 441.
[272] Jfr Riberdahl, FT 1979 s 120.

inte sådana arbetstagare, utan ansvaret reglerades istället genom kollektivavtal.[273] Lärarna inom grund- och gymnasieskolan omfattades dock av samtliga bestämmelser i LOA före "kommunaliseringen" år 1991.[274] De kommunanställda omfattas alltså av ett kollektivsavtalsreglerat disciplinansvar, som i princip överensstämmer med ansvaret enligt LOA.[275] Frågan om en lagreglering av disciplinansvaret inom det kommunala området – och i följd därav även en talerätt för JO – har varit föremål för diskussion och utredning, men avvisades av Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109) såsom varande ett alltför stort "ingrepp i arbetsrätten och avtalsfriheten":[276] En bedömning som f ö remissinstanserna delade och som även vann stöd i Ds 1995:27.[277]

Vad beträffar disciplinansvar inom den kommunala sektorn bör vidare klargöras, att LOA överhuvudtaget inte gäller för fullmäktigeledamöter och förtroendevalda i kommunstyrelse eller andra nämnder. Dessa är inga "arbetstagare" (jfr LOA 1-2 §§) och några regler om disciplinansvar förekommer inte.[278] Ämbetsansvarskommittén (SOU 1969:20) föreslog, att det starkt begränsade straffansvaret skulle ersättas med regler om disciplinansvar också för förtroendevalda, men så blev alltså inte fallet.[279] I propositionen avvisades tanken på lagreglering av disciplinansvar för varje kategori av förtroendevalda. Det ifrågasattes, om något praktiskt behov förelåg, utan de förtroendevaldas politiska ansvar framställdes som det centrala.[280]

I samband med 1974 års reform hänvisade departemetentschefen till de stora förändringar som förekommit såväl på arbetsplatserna som i samhället i stort och konkluderade, att de formbundna disciplinpåföljderna i stor utsträckning hade ersatts av "en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare", varvid mer "konstruktiva åtgärder" nyttjades istället för "bestraffning". Den sammantagna bedömningen blev trots allt, att reglerna om disciplinansvar skulle behållas oförändrade i sak, eftersom ett avskaffande av dessa regler skulle kunna få till följd, att "den offentliga arbetsgivaren i vissa fall skulle ställas utan någon sanktionsmöjlighet."[281]

Slutligen kan tilläggas, att ur en kommunalrättslig synvinkel får disciplinansvaret anses vara behäftat med en väsentlig svaghet. Det är som regel den

[273] Se prop 1993/94:95 s 84 och prop 1975:78 s 156 f.
[274] Se prop 1993/94:65 s 34 samt även SOU 1989:64 s 43 f.
[275] Se prop 1993/94:65 s 84 och även prop 1975:78 s 156 f. Se även Andersson i Andersson m fl s 167 f.
[276] Se SOU 1993:109 s 153 ff och även SOU 1985:26 s 185 ff.
[277] Se Ds 1995:27 s 44.
[278] Jfr prop 1993/94:65 s 120 f. Se även SOU 1989:64 s 44 och även Westerhult, FT 1980 s 203.
[279] Se SOU 1969:20 s 44 f och s 52 ff, jfr Riberdahl, FT 1979 s 120 och s 123.
[280] Se prop 1975:78 s 155 f.
[281] Se a a s 85.

offentlige arbetsgivaren, d v s inte något externt organ för kontroll, som beslutar om den disciplinära sanktionen (jfr LOA 34 §)[282]. Den avkriminalisering som åstadkoms år 1975 – och den i samband därmed vidgade betydelsen av disciplinansvaret – kom att ställa ökade krav på de organ som beslutar om disciplinpåföljder. Ämbetsansvarskommittén synes ha haft sina betänkligheter beträffande de kommunala organen. Det ansågs nämligen erforderligt med "en förstärkning av beslutande organ", om ett lagreglerat disciplinansvar skulle ersätta kriminalisering. Problem förutsattes kunna uppkomma även i större kommuner, särskilt i sådana fall där det kunde bli aktuellt att "ingripa disciplinärt mot ledande funktionärer i kommunen."[283]

5.2.3 Skadestånd

Före tillkomsten av 1972 års SkL utgjorde risken för skadeståndsansvar ett konkret hot för offentliga funktionärer. Enligt då gällande lag var möjlighten att utkräva skadestånd av själva kommunen för skada vållad vid myndighetsutövning ytterst begränsad. Beträffande sådan skada som numera betecknas ren förmögenhetsskada (SkL 1:2) ansågs det allmänna inte kunna göras ansvarigt, utan den skadelidande fick istället väcka talan mot den person som hade vållat skadan; denne kunde bli ersättningsskyldig om ett brott hade begåtts i tjänsten.[284]

En skadelidande får numera antas i första hand väcka talan mot själva kommunen (5.1.2.2), eftersom kommunen som regel torde ha de bästa ekonomiska förutsättningarna att betala ett skadestånd. Det finns emellertid inget som hindrar att en skadelidande istället väcker skadeståndstalan mot den förtroendevalde eller tjänsteman, som har vållat skadan (se *RÅ 1987 ref 86*).[285] Betydelsen av risken för ett skadeståndsansvar är svår att bedöma, men det förefaller rimligt, som Bengtsson antar, nämligen att skadestånds- och regresskrav har en preventiv effekt vid sidan av det personliga straff- och disciplinansvaret.[286]

Regler om skadeståndsansvar saknas i KomL,[287] varför de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna får tillämpas. Av dessa regler framgår, att var och en

[282] Jfr prop 1993/94:65 s 95 f.

[283] Se SOU 1969:20 s 57.

[284] Se Bengtsson I s 8 ff och 15 ff samt även II s 226 ff.

[285] Saken rörde dock frågan huruvida det föll inom kommunens kompetens att betala rättegångskostnader för kommunstyrelsens ordförande i ett skadeståndsmål: RegR besvarade frågan jakande. Kommunstyrelsen hade blivit polisanmäld p g a handläggningen i ett tjänstetillsättningsärende. Till bemötande härav gjorde ordföranden vissa uttalanden, vilka resulterade i en ny polisanmälan och krav på skadestånd.

[286] Se Bengtsson II s 242 f.

[287] Jfr prop 1990/91:117 s 60 f och s 222 f.

kan bli skyldig att ersätta sak- och personskada (SkL 2:1) och ren förmögenhetsskada (SkL 2:4), som han genom fel eller försummelse i tjänsten vållar sin arbetsgivare eller någon annan. Beträffande ansvar för ren förmögenhetsskada krävs dock att skadan skall ha vållats "genom brott" (SkL 2:4). Skadeståndsansvaret begränsas väsentligt genom stadgandet i SkL 4:1 om att "*arbetstagare*" kan bli ansvarig för skada, som vållas genom fel eller försummelse i tjänsten, "endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intressen och övriga omständigheter."[288]

Förtroendevalda är, som ovan framgått, inga "arbetstagare", varför det är oklart vad som egentligen gäller beträffande denna kategori av beslutsfattare. Det synes emellertid numera stå klart att förtroendevalda – åtminstone nämndledamöter – är underkastade skadeståndsansvar enligt SkL 2 kap och att ansvar kan aktualiseras i samband med revisionen enligt KomL 9:17.[289] I lagmotiven har beträffande begränsningsregeln i SkL 4:1 förutsatts, att förtroendevalda skall jämställas med "arbetstagare", vilket har ifrågasatts på principiella grunder.[290] Bengtsson hävdar emellertid, att "starka ändamålsskäl" talar för att dessa kategorier inte skall utsättas för "ett alltför strängt ansvar", vilket befaras kunna "avskräcka från ledamotskap i nämnder med mera besvärliga och känsliga arbetsuppgifter."[291] Motsvarande reflektioner har redovisats ovan vad avser ett straffrättsligt ansvar (se 5.2.1.2).

Däremot får alltjämt anses oklart, om ett personligt skadeståndsansvar kan utkrävas för andra ekonomiska förluster än sådana som har uppkommit i samband med brott. Paulsson-Riberdahl-Westerling pekar på det fallet, att en förtroendevald kan ha förorsakat kommunen skada genom vårdslös ekonomisk förvaltning, men hänvisar samtidigt till möjligheten för fullmäktige att enligt KomL 9:17 väcka skadeståndstalan, om ansvarsfrihet skulle vägras.[292] När frågan om skadestånd uppmärksammas i doktrinen, koncentreras intresset företrädesvis vid förtroendevalda inom den kommunala förvaltningen, allt medan frågan om fullmäktigeledamöternas eventuella ansvar som regel förbigås.[293] Bengtsson gör gällande, att det är "tvivelaktigt om något personligt ansvar alls existerar för vårdslösa beslut som medför skadeståndsansvar för

[288] Se Bengtsson II s 226-235 och även Bohlin s 70 f.

[289] Se Bengtsson II s 233 f. Se även prop 1990/91:117 s 222 f, Bohlin s 70, Strömberg s 56 och Paulsson m fl s 164 och s 314 f.

[290] Se prop 1972:5 s 554 f och s 565. Jfr Paulsson m fl s 164, Riberdahl, FT 1976 s 235 ff och SOU 1989:64 s 49 f.

[291] Se Bengtsson II s 252, se även s 269.

[292] Se Paulsson m fl s 164 f och s 314 f, jfr Bohlin s 71. Beträffande motsvarande fråga avseende staten se Wennergren, I statens tjänst, s 126 f.

[293] Se t ex Strömberg s 56, Bohlin s 70 f och SOU 1989:64 s 49.

kommunen." I vart fall, tillägger han, "lär ansvar knappast kunna uppkomma mot tredje man".[294]

I lagmotiven antyddes, att begränsningsregeln i SkL 4:1 skulle tillämpas mer restriktivt ifråga om välavlönade funktionärer i mer självständig ställning.[295] Bengtsson exemplifierar för kommunernas vidkommande genom att peka på kommunjurister i ledande befattning, särskilt vad avser juridiska ställningstaganden. Han påpekar vidare, att JO har betonat den grundläggande betydelsen för allmänhetens förtroende för folkvalda nämnder att tjänstemännen, särskilt i chefsställning, "korrekt och lojalt verkställer nämndernas beslut och ger riktiga upplysningar till nämnden" (se *JO 1964 s 302 och JO 1974 s 239).*[296]

Vad beträffar den närmare innebörden av den skärpta bedömningen anför Bengtsson, att en "speciell ansvarskänsla" måste krävas och man kan enligt Bengtsson inte acceptera "sådana förklaringar till bristande ansträngningar i arbetet som exempelvis ... oginhet från ... anslagsbeviljande instansers sida, när allmänhetens intresse står på spel."[297] Att uppfattningarna härom är delade, antyds i Bengtssons nothänvisning: Det anförda "torde inte helt stämma", förklarar Bengtsson, "med den inställning man ibland kan möta hos talesmän för vissa här avsedda välavlönade tjänstemannakategorier."[298]

Bengtssons uttalanden härrör från 1978, d v s *före* den tidpunkt när bristfälliga resurser allt oftare har kommit att tas till intäkt för vad som här betecknas domstols- och lagtrots. Bengtsson tar ett samlat grepp på sanktionsfrågan såtillvida att han pekar på betydelsen av effekterna av 1975 års reformering av ämbetsansvaret och menar att begränsningsregelns tillämpning skulle bero härav. "Det är tänkbart", anger Bengtsson, att 1975 års regler i förening med reglerna om det allmännas skadeståndsansvar "visar sig otillräckliga för att trygga en myndighetsutövning, som håller den från allmänhetens synpunkt önskvärda standarden." I så fall, tillägger Bengtsson, "finns ingen anledning att visa återhållsamhet beträffande skadestånds- och regresskrav mot enskilda funktionärer."[299] Som ovan framgått, visade sig effekterna av 1975 års reformering av ämbetsansvaret inte vara gynnsamma, vilket föranledde den skärpning av ansvaret som genomfördes år 1979 (se ovan 5.2.1.1).

Beträffande "vissa *icke anställda* funktionärer", t ex ledamöter i kommunala nämnder som sysslar med "myndighetsutövning av särskild betydelse för enskilda", anför Bengtsson, att motsvarande restriktivitet kan göras gällande,

[294] Se Bengtsson II s 252, även noten 20.
[295] Se prop 1972:5 s 565.
[296] Se Bengtsson II s 269.
[297] Se a a s 270, jmf s 243 f.
[298] Se a a s 270 not 18.
[299] Se a a s 244.

men anser att situationen här är mer osäker. Risken för rekryteringssvårigheter framhålls, men samtidigt understryks att straffansvaret hade begränsats utan att ersättas av något disciplinärt ansvar. Bengtsson sammanfattar situationen sålunda, att det framstår som angeläget att "upprätthålla skadeståndssanktionen i varje fall vid mera graverande fel."[300] I detta sammanhang finns skäl att erinra om det ovan redovisade HD-avgörandet, där tekniska nämndens ordförande blev ansvarig för brott enligt MiljöskL (se ovan 5.2.1.3).

Sammanfattningsvis kan konstateras, att frågan om offentliga funktionärers skadeståndskyldigheten mot den offentlige arbetsgivaren innefattar många komplicerade problem.[301] Det är emellertid inte möjligt att utreda dessa frågeställningar närmare inom ramen för denna framställning, som främst syftar till att redovisa vilka olika sanktioner som finns att tillgå.

5.2.4 Politiskt ansvar och entledigande

Politiskt ansvar aktualiseras antingen av väljarna eller av partiet och innebär att den misshaglige inte blir omvald. Den närmare innebörden i det politiska ansvaret kan diskuteras, men jag väljer att i detta sammanhang begränsa framställningen på angivet sätt.[302] Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) framhöll, att till sanktioner "i vidare bemärkelse" fick det politiska ansvaret räknas.[303] Risken att göras politiskt ansvarig har förmodligen en viss återhållande effekt på flertalet förtroendevalda, men under senare år har tilltron till sådana effekter kommit att dominera över det rent juridiska ansvaret på ett olyckligt sätt. Det politiska ansvaret, förklarar Bramstång, "ter sig inte särskilt 'trotsmotverkande' i relation till ledamöter i exemplevis en socialnämnd." Reaktioner med "valsedelns hjälp" antar Bramstång som mer troliga ifråga om fullmäktigebeslut, som har fattats med stöd av de allmänna kompetensreglerna.[304] Den tidsmässiga aspekten framstår under alla omständigheter som en påtaglig svaghet vad avser sanktionens preventiva effekt.

Möjligheten att utkräva ett politiskt ansvar har alltså kommit att tillmätas allt större betydelse under senare år, vilket har satts i samband med partiväsendets utveckling inom kommunerna.[305] Det politiska ansvaret har fått motivera åtgärder som i olika avseenden har minskat statens kontroll över kommunerna.

[300] Se a a s 269 ff.
[301] Beträffande denna problematik se Bengtsson II s 226.
[302] För en närmare analys se Riberdahl, FT 1979 s 125 ff, Gustafsson s 72 f och Nordström, FT 1980 s 1 f och s 6 f.
[303] Se SOU 1989:64 s 52.
[304] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet, s 52.
[305] Se Gustafsson s 72 f.

Hänvisas kan till Statskontrollkommitténs (SOU 1980:10) uttalande om att den "bästa garantin för att de kommunala organen fullgör sina uppgifter på ett korrekt sätt ligger i organens *politiska ansvar*" (förf:s kurs). Detta karakteriserades utgöra en "hörnpelare" såväl vad avsåg valet av lämpliga former för statlig tilllsyn som vid utförandet av dessa tillsynsuppgifter.[306] På motsvarande sätt sköts det politiska ansvaret i förgrunden i det att en lagreglering av disciplinansvar för förtroendevalda avvisades.[307] Frågan om juridiskt ansvar i förhållande till politiskt ansvar har undersökts ingående av Riberdahl, som påpekar, att ett juridiskt ansvar knappast kan undvaras, t ex ifråga om ansvar för vårdslös ekonomisk förvaltning.[308]

Tillkomsten av 1991 års KomL medförde en nyhet vad avser möjligheten att entlediga förtroendevalda. Av KomL 4:10 följer nämligen, att fullmäktige "får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige" om den förtroendevalde antingen har vägrats ansvarsfrihet (1 p) eller genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver (2 p). Tidigare har ansetts, att en förtroendevald inte mot sin vilja kunde entledigas under löpande mandatperiod (d v s bortsett från möjligheten enligt BrB 20:4). Fullmäktige har emellertid ansetts kunna omorganisera en nämnd av s k objektiva skäl, främst organisatoriska sådana (se *RÅ 1976 ref 143).*[309] Möjligheten att entlediga en hel nämnd i anledning av en ändrad nämndorganisation är f ö numera uttryckligen regelerad i KomL 4:10 a.[310] Det bör tilläggas, att entledigande endast avser sådana förtroendevalda "som har valts av fullmäktige", d v s fullmäktiges egna ledamöter omfattas inte av stadgandet.

I lagmotiven framställdes möjligheten att utkräva ansvar som en "yttersta garanti" av stor betydelse för allmänhetens förtroende. Jämförelser gjordes bl a med möjligheten att enligt RF 12:4 uttala misstroendeförklaring mot ett statsråd.[311] Regeln om entledigande motiverades emellertid mer av principiella än av praktiska skäl. Erfarenheterna sades nämligen visa, att i de flesta fall där en förtroendevald förlorar fullmäktiges förtroende, tar den förtroendevalde som regel sitt politiska ansvar och avgår självmant.[312]

[306] Se SOU 1980:10 s 58.

[307] Se prop 1975:78 s 156, jfr Riberdahl, FT 1979 s 123.

[308] Se Riberdahl, FT 1979 s 129 f och även Nordström, som i princip kommer till samma slutsats, FT 1980 s 10 f.

[309] Se prop 1990/91:117 s 60 f. Se även Bohlin s 71 ff, Lindquist-Losman s 52 f och Paulsson m fl s 170 f.

[310] En motsvarande möjlighet finns om de politiska majoritetsförhållanden har ändrats. Denna regel har blivit nödvändig p g a problem med allt fler småpartier, se prop 1993/94:188 s 44 ff och s 95 samt även Lindquist-Losman s 54.

[311] Se prop 1990/91:117 s 61.

[312] Se a a s 62, jfr Paulsson m fl s 170 f.

Slutligen skall erinras om möjligheten för allmän domstol att enligt BrB 20:4 entlediga förtroendevalda både i fullmäktige och i nämnder i samband med att ett brott har begåtts:

> "Den som har valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av rätten skiljas från uppdraget, om han har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller därutöver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget."

De tidigare ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffades i samband med 1975 års reformering av BrB, varvid de förtroendevalda, som inte är några "arbetstagare", kom att ställas utanför reglerna om disciplinärt ansvar i LOA och om uppsägning och avskedande i LAS (se ovan 5.2.2). I beaktande härav bedömdes det som nödvändigt att behålla möjligheten för allmän domstol att besluta om entledigande.[313]

Frågan om entledigande skall prövas ex officio i samband med brottmålet. Särskild talan om entledigande förutses inte kunna väckas. Kravet på att uppdraget skall vara förenat med "myndighetsutövning" utgör en väsentlig begränsning i stadgandet tillämpningsområde, även om det inte erfordras att brottet skall ha ett "direkt samband med myndighetsutövning."[314] Fullmäktiges befogenheter till entledigande enligt KomL 4:10 innefattar, som Bohlin påpekar, en mer vittgående befogenhet såtillvida, att någon begränsning till "myndighetsutövning" inte har uppställts.[315]

5.2.5 Konklusioner och synpunkter

Vid en jämförelse mellan de ovan redovisade grupperna av sanktioner, som antingen riktas direkt mot kommunen (5.1) eller mot förtroendevalda och tjänstemän (5.2), kan slås fast, att sanktioner av den förra typen utgör en fördel såtillvida att det räcker med ett objektivt konstaterande av vissa sakförhållanden. Den personliga ansvarsfrågan erfordrar alltså inte någon närmare utredning. I så måtto kan dessa sanktioner uppfattas som "effektiva" (se 5.1.1). Sanktioner som riktas mot kommunen har emellertid, som ovan berörts, sina klara begränsningar, och det har inte varit möjligt, åtminstone inte hitintills, att inom ramen

[313] Se BrB II s 521 f och även Bohlin s 69. Betr motiven för detta stadgande se även prop 1975:78 s 151 f och 186 f.

[314] Se BrB II s 522 samt även SOU 1972:1 s 163 och prop 1975:78 s 151. Betr lokutionen "myndighetsutövning" jfr ovan 5.1.2.2 (skadestånd) och 5.2.1.2 (straff).

[315] Se Bohlin s 72.

för arbetet med åtgärder mot lag- och domstolstrots åstadkomma nya, generella sanktioner mot kommunen.

Ett personligt ansvar för förtroendevalda och tjänstemän är kanske ägnat att effektivt bidra till en lagenlig kommunal förvaltning, men kan icke desto mindre vara betänkligt av andra skäl: Är det rimligt att nämndledamöter nödgas bära ett personligt straffansvar för vägran att verkställa domar som ytterst beror på resursbrist eller möjligen på att fullmäktiges budget är alltför restriktiv? Vilken negativ inverkan kan ett utökat sådant ansvar få för den framtida rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag? Av den tidigare framställningen torde ha framgått, att det nuvarande systemet är behäftat med avsevärda luckor och brister. Ansvaret för tjänstemän är visserligen mer omfattande än för förtroendevalda i allmänhet, men tjänstemännens åtgärder får förmodas ha mindre betydelse i vad avser frågan om domstols- och lagtrots. De avgörande besluten torde som regel fattas direkt av fullmäktige – eller av någon nämnd – varför "luckorna" och "bristerna" således är av stor betydelse.

Vad beträffar fullmäktigeledamöter kan konstateras, att de intar en "prioriterad" ställning: De omfattas varken av reglerna om tjänstefel eller om disciplinansvar (se 5.2.1.4 och 5.2.2). Inte heller skadeståndsansvar lär kunna komma ifråga (se 5.2.3). Vad som alltså återstår är ett rent politiskt ansvar, även innefattande ett hot – om än ett begränsat sådant – att entledigas av allmän domstol i samband med brott enligt BrB 20:4 (5.2.4). Som ovan framgått, har inte funnits – och finns sannolikt alltjämt inte – någon *politisk vilja* att åstadkomma förändringar i detta avseende. Fullmäktige – den "främsta bäraren" av den lokala demokratin och det kommunala självbestämmandet, *skall* vara immun (se ovan 1.7.2).

Såvitt gäller förtroendevalda i olika nämnder finns, som ovan framgått, ett straffrättsligt ansvar. Ansvaret är emellertid begränsat, även i beaktande av den utvidgning som genomfördes år 1989 (se 5.2.1.2). Härutöver föreligger ett skadeståndsrättsligt ansvar (se 5.2.3). På motsvarande sätt som beträffande fullmäktigeledamöter finns inget disciplinärt ansvar (se 5.2.2), men däremot ett politiskt ansvar, som innefattar möjligheter till entledigande genom beslut antingen av allmän domstol eller av fullmäktige (se 5.2.4).

Det politiska ansvaret är således den enda egentliga sanktionen vad avser fullmäktigeledamöter och – i praktiken – en väsentlig sanktion även i fråga om övriga förtroendevalda. Farhågor har uttalats i olika sammanhang om detta ansvar verkligen kan vara tillräckligt, vilket jag utifrån redogörelsen ovan för domstols- och lagtrots vill påstå att det *inte* är. Detta ansvar framstår t o m som en i sammanhanget synnerligen bristfällig sanktion. Reaktionen, d v s det uteblivna omvalet, inträffar vanligen lång tid efter det att "trotset" har förekommit, och det är f ö alls inte säkert att väljarna eller partiet gör samma

bedömning av "trotset" som företrädare för statsmakten. Revisonsansvaret, som alltså gäller sådana förtroendevalda som har utsetts av fullmäktige, kan, som ovan framgått (5.2.3) leda till skadestånd eller entledigande, men en skadeståndstalan måste ha inneburit någon form av skada för kommunen. Sålunda är betydelsen av denna sanktion också begränsad. Fokuseringen till ett rent politiskt ansvar torde förutsätta antingen andra ekonomiska förutsättningar eller andra politiker, eller måhända både och. Det skulle förutsätta politiker som är beredda att med hänvisning till legalitetsprincipen (RF 1:1) lojalt följa riksdagens *alla* beslut – även i den mån de innefattar betungande ekonomiska åligganden för kommunen – och utan att närmare reflektera över innebörden av principen om en kommunal självstyrelse (RF 1:7). Frågan om lojaliteten kan dock komma att ytterst påtagligt ställas på sin spets även hos sådana politiker den dagen som de befintliga resurserna helt faktiskt *är* otillräckliga.

Om det anses angeläget, att de intressen som uppbär legalitetsprincipen upprätthålls, torde ett omfattande nytänkande erfordras såväl beträffande statens kontroll över kommunerna som beträffande "välfärdssamhället" i stort (se ovan bl a 1.1.1. och 1.8). Frågor om domstols- och lagtrots torde sannolikt inte förlora i aktualitet med tanke på den ekonomiska situationen. Ett verkligt problem i sammanhanget är den anknytning till "myndighetsutövning", som förekommer både i BrB och i SkL. Beslut och underlåtenhet som innefattar domstols- eller lagtrots har ofta inte något samband med "myndighetsutövning" och såtillvida erfordras helt nya grepp på frågan om straffansvar, om någon förändring anses önskvärd i detta avseende. Lokaldemokratikommittén framhöll emellertid som sin entydiga utgångspunkt, att någon kriminalisering inte var eftersträvansvärd (se 5.2.1.2 och 6.2). Även jag ställer mig, som ovan framgått, allmänt sett mycket tveksam till denna sanktion, vilket emellertid inte hindrar att straffet i vissa fall framstår som en ändamålsenlig sanktion. Under alla omständigheter finns, inte minst med tanke på den senaste utvecklingen i rättspraxis, anledning att pröva dessa frågor på ett förutsättningslöst sätt (se nedan 8.4.2).

6. En presentation av förslagen till åtgärder och reflektioner i anledning därav

Frågan om åtgärder mot domstols- och lagtrots har blivit föremål för utredning vid två olika tillfällen (se ovan 1.2). Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), som fick i uppdrag att "förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder", fann att det förelåg ett alltför stort "spelrum mellan den kommunala verkligheten och lagen."[1] I anledning härav föreslog utredningen, att en helt ny typ av "generell ekonomisk påföljd för grova lagöverträdelser" skulle kunna riktas *direkt mot kommunen*. Sanktionen skulle få beteckningen "*kommunalbot*" och utgå inom avgiftsintervallen 100.000 kronor – 10 miljoner kronor (se vidare nedan 6.1.1). Förslaget om kommunalbot fick, som ovan berörts, vidkännas mycket skarp kritik. Kritiken tog främst sikte på att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till den kommunala självstyrelsen. Förslaget resulterade inte i någon lagstiftning.

Den efterföljande utredningen, Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109), hade visserligen ett utredningsuppdrag som i stort sammanföll med den tidigare utredningens,[2] men utgångspunkterna hade, vilket särskilt bör noteras, modifierats. Någon "förutsättningslös" utredning var det inte längre fråga om. Lokaldemokratikommittén hade som en "självklar utgångspunkt", att utifrån sitt huvuduppdrag, nämligen att föreslå åtgärder som *förstärker den lokala demokratin*, överväga åtgärder mot domstols- och lagtrots som "så litet som möjligt inkräktar på den lokala självstyrelsen". Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som utredningens förslag till åtgärder skall förstås. Således var det en klar målsättning, att föreslå sådana lösningar där *kommunen själv* skulle vidta erforderliga åtgärder mot domstols- och lagtrots.[3]

Det finns anledning att ställa sig skeptisk till Lokaldemokratikommitténs angivna utgångspunkter för genomförandet av en utredning om åtgärder mot domstols- och lagtrots (se 1.7.1). En mer realistisk utgångspunkt skulle ha varit, att mer meningsfulla åtgärder *faktiskt innebär ett ingrepp* såväl i den kommunala friheten som i den lokala demokratin. Härefter kan efterfrågas, *hur långt* man är beredd att sträcka sig vad avser en utbyggd statlig kontroll av den kommunala verksamheten. Betänkandet kom att bli föremål för fortsatt översyn

[1] Se SOU 1989:64 s 9.
[2] Se SOU 1993:109 s 24 f.
[3] Se a a s 67 och även s 60 f.

inom Civildepartementets kommunenhet, sedermera Finansdepartementets kommunavdelning (Ds 1995:27). Endast en del av de förslag som Lokaldemokratikommittén hade presenterat ansågs i nuläget kunna läggas till grund för ett lagstiftningsförslag.[4]

6.1 Kommunalansvarsutredningen

Utredningen företog en undersökning av de befintliga sanktioner som kunde riktas dels kommunen, dels mot de förtroendevalda och de anställda. Syftet var att erhålla ett underlag för bedömningen, om det nuvarande sanktionssystemet var tillräckligt effektivt för att tillgodose "kravet på laglydnad och respekt för domstolarnas avgöranden ... inom kommunerna."[5] Sålunda undersöktes straff för tjänstefel, disciplinstraff, entledigande e d, skadestånd, vite, tillsyn och kontroll, statsbidrag, JO:s och JK:s granskning, politiskt ansvar och även s k korporativt ansvar i form av sanktionsavgifter och företagsbot.[6]

Efter företagen undersökning kom utredningen fram till att inga ändringar borde vidtas av de befintliga reglerna: Fullmäktige omfattas överhuvud inte av något straffansvar (se ovan 5.2.1.4) och att utvidga ansvaret för nämndledamöterna befarades få menlig inverkan på de framtida rekryteringsmöjligheterna. De förtroendevaldas insatser beror som regel på "ett verkligt intresse för samhällsfrågorna och görs på villkor som innebär personliga uppoffringar av olika slag", fastslog utredningen, och ett utökat straffansvar befarades göra förtroendeuppdragen "mindre lockande".[7] En sådan utveckling skulle sannolikt tvinga fram en s k professionell förvaltning (se ovan 1.1) och var självfallet inte eftersträvansvärd i en tid när rekryteringen ansågs böra förbättras. Inte heller disciplinansvaret ansågs böra utvidgas, varvid särskilt pekades på att de förtroendevalda inte omfattas av sådant ansvar (se ovan 5.2.2). Utökad statlig tillsyn och kontroll avvisades, främst med hänsyn till att en återgång till ett "gammalt kontrollsystem" inte ansågs önskvärd. Även möjligheten till utökad kommunal revision övervägdes, men avvisades i huvudsak på de grunder som Stat-kommunberedningen tidigare hade framfört (se ovan 2.9.2). Slutligen kan tilläggas, att inte heller regeln om rättelse i KomL 10:15 (se 4.3.2) eller reglerna om kommunalbesvär (se 3.3.2) ansågs böra ändras. Däremot förordades att

[4] Se Ds 1995:27 s 3.
[5] Se SOU 1989:64 s 40.
[6] Se a a s 40-56, 71-76. Se även ovan 5.1 och 5.2.
[7] Se SOU 1989:64 s 104. Jfr Ds 1990:62 s 44 och Ds 1995:27 s 37.

huvudregeln om möjligheten till omedelbar verkställighet skulle komma till mer direkt uttryck i KomL.[8]

Kommunalansvarsutredningen noterade, att fullmäktige, som i hög grad framstår som den "verkliga" beslutsfattaren (se ovan 2.2.1), "helt osanktionerat" kan underlåta att anslå erforderliga medel för "obligatorisk myndighetsutövning." Det uppgavs visserligen vara svårt att mäta kommunernas "vilja och förmåga till legalitet i förvaltningen", men utredningen ansåg sig trots allt kunna peka på en benägenhet att prioritera "genuint kommunala intressen" på bekostnad av "det som i lagar och föreskrifter försvaras som andras intressen". Denna prioritering har berörts ovan i samband med frågan om de bristfälliga kommunala resurserna (se 1.5.1). Utredningen fann skäl att särskilt utpeka den intressekonflikt som kan uppkomma i samband med kommunernas mellanhavanden med det enskilda näringslivet.[9]

Kommunalansvarsutredningens konklusioner blev, att det fanns "vissa brister" i kommunernas "legalitetsstandard", som ansågs tala för en ändring av sanktionssystemet så att det bättre skulle främja "legaliteten i den kommunala förvaltningen". En inventering av de "traditionella metoderna" ansågs emellertid utvisa, att det förelåg stor tvekan om dessa metoders "ändamålsenlighet i den föreliggande situationen."[10] Det är mot bakgrund härav som utredningens förslag om kommunalbot skall ses.

6.1.1 Kommunalbot

Kommunalutredningens enda egentliga förslag till åtgärder mot domstols- och lagtrots var att sanktionssystemet skulle kompletteras med en mot "själva kommunerna ... riktad generell ekonomisk påföljd för grova lagövertädelser och för överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud." De av JO och JK uppmärksammande fallen av "trots" från kommunernas sida (se ovan 1.4) ansågs nämligen utvisa, att ytterligare sanktioner var av behovet påkallade för att skapa "rimliga garantier" för legalitet i den kommunala förvaltningen. Vid utformningen av dessa nya sanktionsregler borde särskilt beaktas, att många av de lagregler vars tillämpning skulle tryggas var "allmänt hållna och flexibla till sitt innehåll." Sålunda var den kommunala kompetensen inte närmare formulerad, vilket i och för sig bedömdes som nödvändigt för att främja utrymmet för de nya initiativ och verksamheter som samhällsutvecklingen kan påkalla. En kriminalisering av lagöverträdelser inom området för den allmänna kompetensen

[8] Se a a s 104-109, 114-116 och s 121.
[9] Se a a s 100 ff. Betr denna konflikt se ovan 1.1.1.
[10] Se a a s 101 f.

befarades motverka "det element av utveckling" som lagstiftaren medvetet hade lagt in i kompetensregeln.[11]

Ett vidgat personligt ansvar avvisades, som ovan redovisats, varför det alltså återstod att finna en sanktion som i stället kunde riktas direkt mot kommunen. Sanktionen ifråga skulle vara av "ekonomisk natur", eftersom juridiska personer inte anses kunna bestraffas (se ovan 5.1.1). Mot bakgrund av det förhållandet, att domstols- och lagtrots "ofta sker för att gynna den egna kommunen ... som organisation eller för att gynna medlemmarna", ansågs det ligga nära till hands med ett sanktionssystem som skulle inriktas på "objektiva lagöverträdelser". Vidare ifrågasattes, om det befintliga systemet med att låta kommunmedlemmarna tillvarata intresset av att kommunerna respekterar gränserna för den kommunala kompetensen, alltjämt kunde försvaras.[12] I detta avseende finns anledning att instämma i den tvekan som sålunda uttalades: Statens behov och intresse av kontroll över kommunala beslut behöver inte alls sammanfalla med kommunmedlemmarnas intresse av en kommunalbesvärsprövning (se ovan 1.5.4 och 3.3.2.2).

Kommunalansvarsutredningen föreslog, åtminstone i initialskedet, att kommunalboten skulle förbehållas grova lagöverträdelser. Avsikten var inte att göra systemet "undantagslöst", utan en samtidig skyldighet att betala t ex skadestånd skulle kunna motivera undantag. Härigenom ville man åstadkomma att verkningarna allmänt sett skulle uppfattas som "rimliga."[13] Reglerna om företagsbot i BrB 36 kap fick utgöra modell för förslaget om kommunalbot. En väsentlig skillnad var emellertid, att företagsbot utgår om ett brott begås i näringsverksamhet (se ovan 5.1.1.3), medan kommunalbot skulle utgå så snart en objektivt konstaterad lagöverträdelse förelåg.[14] Såtillvida var förslaget, som ovan berörts (se 1.3), alltför långtgående för att kunna godtas.

Tillämpningsområdet för kommunalboten skulle omfatta åtgärder och underlåtenhet som var hänförliga till KomL och till specialförfattningar avseende olika verksamhetsområden, d v s kommunala "åligganden" enligt KomL 8:5 (se ovan 2.3). Med denna avgränsning skulle föreskrifter som riktas mot kommunen i egenskap av t ex "fastighetsägare" eller "bilägare" undantas från botens tillämpningsområde, vilket skulle gälla även åsidosättande av föreskrifter i AvtL, KöpL etc. Vad som skulle förstås med "grov" överträdelse ansågs kunna diskuteras. Ett upphävt kommunalt beslut angavs visserligen vara "felaktigt", men felet ansågs inte kunna vara grovt annat än under "speciella

[11] Se a a s 121 ff. Betr den kommunala kompetensen se ovan 2.5.

[12] Se a a s 123 f.

[13] Se a a s 124. Jfr om behovet av jämkning som en "säkerhetsventil" vad avser sanktionsavgifter, se Warnling-Nerep s 92 ff och även JT 1992-93 s 965 f.

[14] Se SOU 1989:64 s 125 f. Det kan noteras att Lokaldemokratikommittén betecknade kommunalboten som "snarare en sanktionsavgift", se SOU 1993:109 s 23.

omständigheter", t ex när en domstol i en tidigare dom har förklarat "i huvudsak samma beslutsinnehåll" som kompetensöverskridande. Som "grovt" angavs också underlåtenhet att rätta ett upphävt kommunalt beslut och – i regel – "direkt vägran" att fullgöra åligganden enligt speciallagstiftningen.[15]

Det sätt på vilket kommunalbotens tillämpningsområde föreslogs att bli avgränsat kritiserades hårt, och två sakkunniga, som reserverade sig mot förslaget, betecknade det som "alltför långtgående" (se ovan 1.2). Att i förväg göra en bedömning av utgången i ett kommunal- eller förvaltningsbesvärsmål är, som ovan framgått, ofta vanskligt. I så måtto framstår kritiken som befogad, även om det självklart finns fall där omständigheterna framstår som så "speciella" – som t ex i de ovan berörda *JO 1986/87 s 297, RÅ 1981 Ab 193* eller *NJA 1988 s 26 (*se 1.4) – att en kommunalbot trots allt skulle framstå som en försvarbar sanktion.

Den föreslagna avgiftsintervallen, 100.000 - 10 miljoner kronor, grundades på föreställningen, att kommunernas ekonomiska förhållanden varierar starkt. Boten skulle alltså bestämmas med hänsyn till kommunens ekonomi, även om "överträdelsens art och beskaffenhet" skulle utgöra den främsta omständigheten vid fastställandet av botens storlek. Kammarrätten, som uppgavs ha stor erfarenhet av de rättsområden som omfattades av förslaget, ansågs utgöra en naturlig första instans och besvär skulle kunna anföras hos RegR. JO föreslogs att i egenskap av riksdagens ombudsman föra talan om kommunalbot, eftersom riksdagen ansågs ha "ett självskrivet intresse av lagarnas efterlevnad".[16] JO:s tilltänkta roll väckte, som ovan berörts, avsevärd kritik. JO, hörd såsom remissinstans, anmärkte, att förslaget stod i dålig överensstämmelse med JO-ämbetets roll i rättsordningen (se ovan 3.4.4).

Bortsett från de mer principiella invändningarna mot förslaget om kommunalbot kan noteras, att boten framstod som ett tämligen "trubbigt" vapen: Kommunalboten skulle i realiteten komma att drabba kommunernas medlemmar istället för kommunpolitikerna. I ett särskilt yttrande sammanfattade Björkman, en till utredningen knuten expert, saken sålunda:[17]

> "Boten skall drabba inte dem som genom sitt beslut faktiskt åsidosatt kommunens befogenheter m.m., utan kommunen själv. Såtillvida finns likhet med företagsboten ... men medan företaget lider avbräck som kan leda till konkurs är det bara för kommunen att öka utdebiteringen. Sanktionen drabbar med andra ord kommunmedlemmarna."

[15] Se SOU 1989:64 s 127 f.
[16] Se a a s 130 ff.
[17] Se a a s 139.

Denna konsekvens ansågs i och för sig kunna accepteras med tanke på att kommunmedlemmarna kunde tänkas komma att "aktiveras ... att reagera med valsedeln", varvid den tidsmässiga aspekten dock ansågs utgöra ett problem.[18] Björkman snuddade även vid ett i sammanhanget väsentligt problem. Om man är "negativ till statlig kontroll av kommunerna" kan man, förklarade hon, inte "godta den föreslagna modellen, som ger JO en ny kontrollfunktion över den kommunala självstyrelsen."[19]

Förslaget om kommunalbot framstår i flera avseenden mer som en idéskiss än som ett färdigt lagförslag, men den tyngsta kritiken mot förslaget torde trots allt ha varit av principiell karaktär. Det är m a o föga troligt att ytterligare utredning och "finslipning" av förslaget skulle ha förändrat reaktionerna i något mer avgörande hänseende. Förslaget uppfattades helt enkelt som ett oacceptabelt intrång i en för vårt statsskick fundamental princip, d v s principen om en kommunal självstyrelse. Det är knappast förvånande att förslaget fick ett så negativt bemötande: Att rikta en "dolkstöt" mot den kommunala självstyrelsen samtidigt som ännu ett känsligt område anträddes, nämligen om s k korporativt ansvar, var onekligen mycket djärvt. Likväl finns anledning att på nytt överväga om inte ansvar för kommunen – måhända i form av vite (se 5.1.2.1) – borde utgöra ett komplement till ett personligt vitesansvar (se nedan 8.4.4.2 och 8.6). Tidigare förslag om företagsbot hade också, som ovan redovisats (se 5.1.1), föranlett många negativa reaktioner, och det erfordrades många kompromisser innan reglerna om företagsbot slutligen åstadkoms. Dessa regler bör dock i övrigt – skall det tilläggas – icke tas som någon slags förebild.

6.2 Lokaldemokratikommittén

Lokaldemokratikommittén redogjorde för vad som hittills hade förevarit och försökte ytterligare precisera den närmare innebörden i uttrycken domstols- och lagtrots (se ovan 1.3). Förklaringar till uppkomsten av domstols- och lagtrots eftersöktes, varvid kommittén slog fast, att "trotset" inte utgör någon homogen grupp och att behovet av åtgärder därför varierar.[20] Domstols- och lagtrots uppgavs självfallet inte kunna accepteras, utan åtgärder som "motverkar eller förhindrar" sådana överträdelser bedömdes vara nödvändiga att vidta. Med ovan angiven utgångspunkt, d v s att förslagen i minsta möjliga omfattning skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen, framförde kommittén som huvud-

[18] Se a a s 139. Se även ovan 5.2.4 om svagheten vad gäller det politiska ansvaret.
[19] Se a a s 141.
[20] Se SOU 1993:109 s 23 ff och s 29 ff.

förslag, att kommunerna själva skulle åläggas att vidta åtgärder genom utvidgade befogenheter för de kommunala revisorerna (se nedan 6.2.1).[21] De redan "trotsiga" kommunerna skulle alltså förpliktas att själva ingripa mot sitt "trots".

Lokaldemokratikommittén undersökte i likhet med Kommunalansvarsutredningen vilka olika kontrollmöjligheter och sanktioner som förekom, samt övervägde olika alternativ till skärpta regler. Härvidlag uppvisade de båda utredningarna inga anmärkningsvärda skillnader i sina överväganden och förslag, d v s bortsett från de båda huvudförslagen om kommunalbot respektive om utökad kommunal revision.[22] En *kriminalisering* av domstols- och lagtrots avvisades av flera skäl. En sådan åtgärd befarades bl a få "allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser", som t ex rekryteringsproblem, och straffet ansågs dessutom vara "improduktivt".[23]

Lokaldemokratikommittén förklarade sig dela Åklagarutredningens syn på de principiella frågorna om kriminalisering, d v s att man bör vara restriktiv med straffsanktioner,[24] och fastslog, att inga av de uppställda "faktorerna" förelåg beträffande domstols- och lagtrots. Som ytterligare argument mot kriminalisering pekades på "oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och de ansvariga nämnderna ... i sociala ärenden." I lagmotiven till SoL betonades den kommununala självstyrelsen, men detta har inte kommit till särskilt uttryck i lagtexten (jfr ovan 1.6.2). Om en kriminalisering av domstolstrots ändå skulle genomföras, måste den, förklarade kommittén, "inskränkas till ett smalt område av helt uppenbart domstolstrots."[25] Kommittén hänvisade också till de föreliggande svårigheterna att utkräva straff enligt BrB 20:1, varvid hänsyn måste tas till att nämndledamöterna står i ett lydnadsförhållande till fullmäktige och att detta kan utgöra grund för straffrihet enligt BrB 24:6. Samma argument ansågs f ö kunna anföras mot kriminalisering av lagtrots.[26] Kommittén avslutade med att förklara, att straffsanktionens karaktär var sådan att en kriminalisering skulle kunna uppfattas som en "kraftig markering mot den lokala självstyrelsen och ett uttryckt för bristande tilltro till denna."[27]

[21] Se a a s 67.

[22] Se a a t ex s 31-43, s 67-70.

[23] Se a a s 60 f, jfr Riberdahl, FT 1993 s 168 f.

[24] Åklagarutredningen angav som exempel för skäl att kriminalisera, att ett beteende kan föranleda "påtaglig skade eller fara" och att en straffrättslig sanktion erfordras med hänsyn till "gärningens allvar", se SOU 1992:61 s 103-113 och även prop 1994/95:23 s 55 f.

[25] Se SOU 1993:109 s 63.

[26] Se a a s 63 och även s 189 ff.

[27] Se a a s 64.

Flertalet remissinstaner synes ha delat kommitténs uppfattning om kriminalisering, även om vissa organ – som t ex Hovrätten för Västra Sverige – menade, att man åtminstone borde överväga en begränsad kriminalisering i KomL. En mer "heltäckande kriminalisering" förordades visserligen inte, men några "kommunaldemokratiska hänsynstaganden" ansågs i vart fall inte utgöra något hinder härvidlag. Socialstyrelsen m fl ansåg att man istället borde överväga att ändra reglerna om tjänstefel (BrB 20:1).[28] Bramstång har uttalat sina starka dubier om straffet som ett "effektivt remedium" mot domstols- och lagtrots, särskilt om gärningsmannen är ett kollektivt organ, som till övervägande delen består av lekmän. Frågor om skuld och straffvärde kan i så fall, tillägger Bramstång "bli intrikata."[29] Ovan lämnad redogörelse för *HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096*, där ledamöterna i en socialnämnd dömdes för tjänstefel, är ägnad att ställa dessa frågor på sin spets. Den beskrivning som gavs i domen av ledamöternas kunskaper om innehållet i SoL och diskussionen om huruvida SoL 73 § verkligen hade diskuterats på en genomgången kurs, ger perspektiv åt Bramstångs betänkligheter (se ovan 5.2.1.2).

Även jag ställer mig skeptisk till ett vidgat straffansvar för förtroendevalda eller anställda. En sådan åtgärd kan te sig betänklig särskilt med tanke på det "lydnadsförhållande" som Lokaldemokratikommittén hänvisade till. I detta hänseende berörde kommittén, dock utan att redovisa saken närmare, en av de främsta svårigheterna i försöken att åstadkomma acceptabla lösningar på de föreliggande problemen, nämligen att det är föga tilltalande att ingripa mot sådana förtroendevalda som har begränsade handlingsmöjligheter. Fullmäktige är kommunens högsta beslutande organ, men fullmäktige är, som ovan redovisats, i princip immun (se ovan 1.7.2). Härvidlag var Lokaldemokratikommittén emellertid inte beredd att föreslå några ändringar, utan den självklara utgångspunkten var, att inga åtgärder skulle riktas mot fullmäktige.[30] Frågor om rimligheten i att utkrävas ansvar av endast sekundärt ansvariga beslutsfattare och ett utökat nyttjande av straffsanktionen ställer emellertid dessa frågor i fokus (se nedan 8.4.2).

Ett utvidgat *skadeståndsansvar* för kommunen (se ovan 5.1.2.2) eller för de förtroendevalda (se ovan 5.2.3) bedömdes inte heller utgöra någon lämplig åtgärd, särskilt som det antogs, att domstols- och lagtrots endast undantagsvis kunde åsamka enskilda någon skada.[31] Inte heller någon utökad statlig *tillsyn* genom centrala förvaltningsmyndigheters försorg (se ovan 3.4.1) ansågs önsk-

[28] Se Ds 1994:103 s 28 ff.
[29] Se Bramstång, Sociala rättigheters utkrävbarhet s 52.
[30] Jfr SOU 1993:109 s 96 f.
[31] Se a a s 65. Se även Ds 1994:103 s 26 ff.

värd, medan utökade tillsynsuppgifter för länsstyrelsen, om än begränsade sådana och inom noga preciserade ramar, kunde accepteras (se nedan 6.2.2).[32] Slutligen avvisades en lagreglering av *disciplinansvaret* på det kommunala området, varigenom skulle skapas en tillsynsrätt för JO; en sådan åtgärd ansågs inte motsvara "något nämnvärt behov" och ansågs vidare utgöra ett "stort ingrepp i arbetsrätten och avtalsfriheten."[33] Kommitténs uppfattning delades av flertalet remissinstanser.[34]

Beträffande de åtgärder som föreslogs gjorde Lokaldemokratikommittén en uppdelning av lagtrots och domstolstrots, vilket i och för sig framstår som en lovvärd åtgärd, men gränsdragningssvårigheterna får inte negligeras (se ovan 1.3). Huvudförslaget avseende båda formerna av trots var att de kommunala revisorernas laglighetsgranskning skulle göras obligatorisk (se nedan 6.2.1). Ifråga om lagtrots var Lokaldemokratikommittén av den uppfattningen, att sådant trots i första hand beror på "resursbrist och inte på tredska". Svårigheter att fullgöra "alla obligatoriska skyldigheter" uppgavs inte vara något typiskt för den kommunala sektorn, utan kunde uppkomma även inom statlig förvaltning.[35]

Vad som också ansågs tala emot ytterligare åtgärder var avsaknaden av en "övergripande och systematisk undersökning" av förekomsten av lagtrots inom det specialreglerade området, d v s en undersökning av sådant slag som Kommunalansvarsutredningen hade genomfört beträffande kommunalbesvärsmål.[36] Kommittén hänvisade till det ovan berörda *JO 1988/89 s 378*, där en kommun hade beslutat att inte bedriva sådan fortlöpande livsmedelskontroll som åvilar kommunen enligt LivsmL, och som föranledde JO att påkalla ändring av BrB 20:1 (se 1.4).[37] Det straffbara området i BrB 20:1 kom att utvidgas år 1989, varefter har antagits att reglerna skulle vara tillämpliga på det berörda JO-fallet.[38] "Det är möjligt", förklarade kommittén, "att en strängare bedömning kan göras numera och att överträdelser liknande den nu nämnda kan vara straffbara."[39] Vad avser denna bedömning hänvisas till framställningen nedan (se 7.1.1.1).

Utöver huvudförslaget om revison föreslogs, att regler skulle införas om ett personligt vitesansvar beträffande vissa former av domstolstrots i samband med kommunalbesvär (6.2.2.1). Ett mot kommunen riktat vitesansvar kunde också

[32] Se a a s 67-70.
[33] Se a a s 153.
[34] Se Ds 1994:103 s 110 f och även Ds 1995:27 s 37.
[35] Se SOU 1993:109 s 147 f, se även Riberdahl, FT 1993 s 169.
[36] Se SOU 1989:64 Bil. Betr denna undersökning se ovan t ex 1.3.
[37] Se SOU 1989:64 s 21 f.
[38] Se ovan 5.2.1.2. samt även nedan kap 7.
[39] Se SOU 1993:109 s 150.

tänkas som en slags garant för verkställigheten av sådana domar enligt SoL och LSS som inte innefattar någon betalningsförpliktelse (6.2.2.2). Till den rätta förståelsen av sistnämnda förslag, som i vissa avseenden kan tyckas egendomligt, måste erinras om de motsägelsefulla direktiven för kommitténs arbete. Av direktiven framgick uttryckligen – och häruti skilde de sig från de direktiv som gällde för Kommunalansvarsutredningens arbete – att behovet av åtgärder mot kommuner som underlåter att verkställa domar avseende enskildas rätt till sociala stödinsatser skulle övervägas.[40]

Kommitténs huvuduppdrag var, att föreslå åtgärder som skulle *förstärka den lokala demokratin*, och kommittén synes ha haft avsevärda svårigheter att förena de båda uppdragen. Sålunda uttalades en "stor tveksamhet" mot att överhuvud taget använda sanktioner mot domstolstrots inom det specialreglerade området.[41] Kommittén angav, att det ytterst handlar om innehållet i den kommunala självstyrelsen och värderingen av den lokala demokratin. Det egna förslaget ansågs dels strida mot principen om kommunalt självbestämmande, dels inte föra "utvecklingen av den lokala demokratin i rätt rikting", och kommittén tillade: "Vi anser att det behövs andra och mera övergripande åtgärder än införandet av sanktioner för att nå en hållbar och långsiktig lösning på dessa problem."[42] I ett särskilt yttrande uttryckte Renström-Törnblom, som deltog i utredningsarbetet såsom expert, sin förvåning över att kommittén "uttalar sig mot sina egna förslag till sanktioner mot domstols- och lagtrots vid förvaltningsbesvär".[43] När en statlig utredning på angivet sätt i realiteten avvisar sitt eget förslag, kan det självfallet vara svårt att uppbringa tillräcklig entusiasm för förslaget ifråga.

Lokaldemokratikommittén hänvisade också till ett problem, som måste anses som grundläggande i sammanhanget, nämligen uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun (se ovan 1.1.1), och motsvarande bedömning gjorde f ö flera remissinstanser.[44] Vad som särskilt kan noteras är att Socialstyrelsen, som i andra sammanhang har uttalat sig *för* kommunens skyldighet att lojalt följa domar angående bistånd enligt SoL 6 § (se ovan 1.6.2.1), framhöll, att det måste ankomma på lagstiftaren att tillse, att kommunerna inte åläggs uppgifter som de saknar ekonomiska förutsättningar att ombesörja.[45] Svenska Kommunförbundet betecknade det som ett "systemfel" med en lagstiftning, där förvaltningsdomstolarna detaljstyr den kommunala verksamheten och berövar

[40] Se a a s 25.
[41] Se a a s 67 och s 133 f.
[42] Se a a s 133 f.
[43] Se a a s 170.
[44] Se a a s 137 och Ds 1994:103 s 90-101.
[45] Se Ds 1994:103 s 82 f.

kommunerna möjligheten att "göra prioriteringar". Detta "systemfel" ansågs inverka på sanktionsfrågan, vilken enligt Svenska Kommunförbundet borde anstå till dessa att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har klarlagts inom området.[46] Som ovan framgått delar jag till fullo Svenska Kommunförbundets uppfattning i detta avseende (se ovan 1.1 och 1.8). Denna väsentliga fråga tog man f ö fasta på i det efterföljande arbetet.[47]

6.2.1 Utökad kommunal revision

Den kommunala revisionens ställning och uppgifter har ovan angetts innefatta en möjlighet för revisorerna att granska lagligheten av förvaltningen (se ovan 2.9.2). Lokaldemokratikommittén, som eftersökte sådana åtgärder mot domstols- och lagtrots som i minsta möjliga mån kunde anses inkräkta på den kommunala självstyrelsen,[48] framförde som sitt huvudförslag, att revisorernas laglighetsgranskning skulle göras obligatorisk. Fördelen med förslaget sammanfattades enligt följande:[49]

> "Att genom bestämmelser i kommunallagen göra denna granskning obligatorisk och ge den en mera framskjuten ställning än för närvarande, skulle inte innebära någon ingripande förändring i revisorernas uppgifter och arbetsförutsättningar. En sådan utvidgad granskning ligger väl i linje med revisorernas nuvarande obligatoriska uppgifter och bör lätt kunna integreras i förvaltningsrevisionen."

Laglighetsgranskningen skulle enligt förslaget göras generell och omfatta alla former av domstolstrots och lagtrots. Granskningen skulle alltså avse hur nämnderna fullgör sina obligatoriska uppgifter enligt olika specialförfattningar samt hur tvingande regler i KomL och av fullmäktige fastställda reglementen och andra interna föreskrifter följs. Fullmäktige skulle emellertid inte omfattas av förslaget, vilket närmast ansågs självskrivet.[50]

Med ovan föreslagen omfattning av en obligatorisk laglighetsgranskning skulle det inte vara möjligt, som kommittén påpekade, att bibehålla den nuvarande begränsningen enligt KomL 9:8 vad avser revisorernas granskning i ärenden som innefattar myndighetsutövning (se ovan 2.9.3). Kommittén syntes dock vackla på denna punkt för den tillade, att avsikten inte var att revisorerna "rutinmässigt skall pröva handläggningen i enskilda ärenden som innefattar

[46] Se a a s 101.
[47] Se Ds 1995:27 s 41 och även nedan 6.2.2.2.
[48] Se SOU 1993:109 s 67.
[49] Se a a s 78.
[50] Se a a s 78 ff och även s 96 ff.

myndighetsutövning", utan prövning borde alltjämt ske från allmänna utgångspunkter och vara inriktad på "beredningS-, besluts- och verkställighetsrutiner och andra handläggningsfrågor inom nämnderna."[51]

Antag att en revisor, om lagförslaget skulle komma att genomföras, granskar hur en socialnämnd har utfört sina uppgifter vad avser biståndsbeslut enligt SoL 6 § – ett typiskt fall av myndighetsutövning – och därvid finner, att RegR:s praxis inte har beaktats. Som ovan framgått är det en situation som tycks ha blivit allt vanligare, varigenom överklagandefrekvensen successivt ökar (se ovan 1.6.2). Ett sådant förfarande från nämndens sida skulle, enligt ovan given definition, kunna uppfattas som "ett medvetet avsteg" från gällande principer och därmed utgöra en form av lagtrots.[52] Om revisorernas laglighetsgranskning skulle förbehållas *rena handläggningsfrågor* borde, enligt min bedömning, fall som det ovan angivna inte omfattas av förslaget. Det kan emellertid ifrågasättas om detta verkligen var Lokaldemokratikommitténs avsikt, ty därmed skulle "huvudförslaget" inte få någon större relevans inom området för kommunernas obligatoriska uppgifter enligt de olika specialförfattningarna.

Remissinstanserna var delade i uppfattningarna om Lokaldemokratikommitténs förslag. Flera instanser, som var av en positiv grunduppfattning, ställde sig avvisande till det obligatoriska momentet. De positiva remissinstanserna hänvisade också till sådana problem som att den befintliga granskningen ofta inte är särskilt verkningsfull och att fullmäktiges åtgärder inte skulle omfattas av någon granskning.[53] Många kommuner – och Svenska kommunförbundet – ifrågasatte om det verkligen var nödvändigt att lagstifta om obligatorisk laglighetsgranskning.[54] I Ds 1995:27 framhölls, att man åtminstone f n inte var beredd att föranstalta om något obligatorium. Bl a pekades på risken att en sådan granskning skulle komma att i alltför hög grad ta resurser från andra angelägna revisionsuppgifter.[55]

Frågan om revisorernas laglighetsgranskning har tidigare varit föremål för diskussion och förslag har framförts, som ovan redovisats, att på olika sätt förstärka denna interna kontroll (se ovan 2.9.2). Kommunallagsgruppen (Ds 1988:52), som ansåg att frågan om lagligheten i första hand borde prövas av domstolarna, pekade på ett icke oväsentligt problem i sammanhanget, nämligen de kommunala revisorernas kompetens, eller närmare bestämt eventuellt bristande kompetens;[56] en faktor som även berördes i samband med granskningen

[51] Se a a s 79.
[52] Se a a s 30.
[53] Se Ds 1994:103 s 32 ff.
[54] Se a a s 38 ff.
[55] Se Ds 1995:27 s 39 f.
[56] Se Ds 1988:52 s 135 f.

av Lokaldemokratikommitténs förslag.[57] Revisorernas "demokratiska förankring" har emellertid, påtalade Lokaldemokratikommittén, ansetts som så väsentlig att några särskilda kompetenskrav inte har uppställts. Redan den nuvarande granskningen avser ofta "komplicerade ekonomiska och verksamhetsmässiga förhållanden", förklarade kommittén, och detta utan att lagstiftaren har ansett det nödvändigt att införa krav på "ekonomisk eller annan sakkunskap". Därför skulle några krav på juridisk kompetens inte heller behövas uppställas.[58]

Ur en strikt juridisk synvinkel torde ett frågetecken kunna sättas vid kommitténs slutsatser i sistnämnda avseende. Det får antas – dock utan särskilt belägg för saken – att de personer som åtar sig ett uppdrag som revisor – kommunal eller eljest – har ett visst intresse för redovisning och ekonomi och därmed även vissa grundläggande kunskaper inom området. Att dessa personer i allmänhet även skulle antas besitta någon form av juridisk kompetens framstår däremot som mer långsökt. Lokaldemokratikommitténs hänvisning till "allmänna juridiska kunskaper" hos de yrkesrevisorer som ändå brukar anlitas är inte ägnad att dämpa farhågorna. Till ytterligare förstärkning av förslaget hänvisades även till förevaron av kommunjurister, utomstående med "specialistkompetens", utökade resurser samt fortbildning.[59] Vad kommittén emellertid bortsåg från – eller åtminstone förringade i hög grad – är att de "laglighetsfrågor" som skall granskas kan vara mycket komplicerade, vilket ett flertal av ovan redovisade fall torde bekräfta. En åtgärd från revisorernas sida att inkalla den juridiska hjälp som omtalas torde i realiteten förutsätta ett icke oväsentligt mått av *eget kunnande*, eljest torde risken vara överhängande att de eventuella olagligheterna helt enkelt förbigås. Översiktliga eller "propedeutiska insikter" är, som Juridiska fakultetsnämnden i Lund angav i sitt remissvar, knappast tillfyllest.[60]

Det bör rätteligen tilläggas, att Lokaldemokratikommittén försåg sitt huvudförslag med en "brasklapp". Det är ett "viktigt problem," påpekade nämligen kommittén, att "de förtroendevalda revisorerna idag inte alltid har den politiska tyngd, erfarenhet och självständighet som är önskvärd och som regleringen i kommunallagen förutsätter." Härav drogs slutsatsen, att med utvidgade uppgifter kommer revisorernas ställning "med stor sannolikhet att stärkas och rekryteringen av personer till revisorsuppdrag att underlättas."[61] Utan ambition att ytterligare fördjupa mig i denna fråga kan man dock fundera

[57] Se Ds 1994:103 s 45 ff, se även s 33.
[58] Se SOU 1993:109 s 80 f.
[59] Se a a s 80 och s 85.
[60] Se Ds 1994:104 s 45.
[61] Se SOU 1993:109 s 81.

kring vilket resultatet blir, om kommitténs förhoppningar skulle komma på skam. Några remissinstanser förordade att Lokaldemokratikommitténs förslag om en obligatorisk laglighetsgranskning skulle förstärkas genom en "ovillkorlig rätt" för revisorerna att väcka ärenden i såväl nämnderna som i fullmäktige, d v s oberoende av fullmäktiges föreskrift därom.[62] Ett sådant förslag skulle visserligen vara ägnat att förstärka revisorerns ställning, men de grundläggande svagheterna i förslaget kvarstår.

Vad som ytterligare kan anses tala emot värdet av Lokaldemokratikommitténs huvudförslag är det normala resultatet av revisorernas granskning. En revisionsanmärkning kan visserligen framställas (KomL 9:15), men det är sällsynt med sådana anmärkningar, liksom det är sällsynt att revisorena avstyrker ansvarsfrihet (se ovan 2.9.4). Lokaldemokratikommittén berörde visserligen dessa förhållanden, men icke desto mindre antogs, att revisorernas laglighetsgranskning skulle komma att få "en preventiv effekt på domstolstrots och lagtrots". I förlängningen härav antogs att revisionsanmärkningarna inte skulle komma att öka i antal. Som ett "yttersta medel" för åtgärder mot domstolstrots föreslogs emellertid även att ett personligt ansvar – i form av vite – skulle kunna utkrävas av nämndledamöterna.[63]

6.2.2 Utökad användning av vite i samband med domstolstrots

Vite kan komma att riktas mot kommunen i dess egenskap av juridisk person och är, som Lokaldemokratikommittén påpekade, en vanligt förekommande sanktion i svensk rätt. Härvidlag såg kommittén inga "principiella hinder att vidga möjligheterna att sätta ut vite mot kommuner ... inom det offentligrättsliga området."[64] Som ovan framgått, är emellertid uppfattningarna delade om huruvida man kan och bör vitesförelägga offentligrättsliga juridiska personer och så sent som år 1995 upphävdes tidigare vitesregler i bl a civilförsvarslagen, då dessa bedömdes såsom varande "mindre tilltalande" (se ovan 5.1.2.1). Kommittén föreslog i vart fall, att ett mot kommunen riktat vite skulle införas i samband med tillämpning av SoL och LSS, d v s i sådana ärenden där förvaltningsbesvär skall anföras (se nedan 6.2.2.2). Vad däremot avsåg frågan om åtgärder mot domstolstrots i samband med kommunalbesvär föreslogs ett personligt vitesansvar (se nedan 6.2.2.1).

Bakgrunden till det sålunda uppdelade förslaget om vitets adressater var överväganden om vitessanktionens rimlighet. Domstolstrots inom det special-

[62] Se Ds 1994:103 s 34 f, jfr SOU 1993:109s 81 f.
[63] Se a a s 88.
[64] Se a a s 99 f.

reglerade området uppgavs ofta bero på resursbrist (se ovan 1.5.1) och uppgiftsfördelningen mellan nämnderna och fullmäktige ansågs vara oklar. I beaktande härav ansågs det som orimligt att låta de förtroendevalda drabbas av något personligt vite, utan den föreslagna "revisionsmodellen" ansågs vara tillfyllest, d v s kompletterat av ett vitesansvar för själva kommunen.[65] Vad beträffar domstolstrots inom området för kommunalbesvärsprövningen intog Lokaldemokratikommittén en strängare attityd. Det är, förklarade kommittén, "i många fall uttryck för tredska från de ansvariga förtroendevalda." Faktiska omständigheter som kan ge en "rimlig förklaring" till att de förtroendevalda inte respekterar en förvaltningsdom eller inte åtlyder ett inhibitionsbeslut uppgavs ofta saknas och domstolstrotset ansågs i vart fall aldrig kunna ursäktas. Mot bakgrund härav förordade kommittén, att de förtroendevalda skulle åläggas ett större personligt ansvar vid sådana former av domstolstrots och detta ansågs lämpligen kunna få formen av ett personligt vite.[66]

Lokaldemokratikommittén gjorde alltså en uppdelning av de föreslagna åtgärderna mot domstolstrots vad avsåg beslut som prövas genom förvaltningsbesvär respektive genom kommunalbesvär. Denna uppdelning tål att diskuteras. Beträffande trots inom det förra området intog kommittén en närmast överslätande attityd. I likhet med kommittén anser jag visserligen att resursbrist ofta utgör en förklaring – dock inte uteslutande – till förekomsten av domstolstrots. Härtill kommer att resursbrist, som ovan anförts, är något högst relativt: En kommun kan, å ena sida, anse anse sig sakna resurser att bekosta bistånd enligt SoL 6 § upp till den nivå som förvaltningsdomstolarna har fastslagit, men kan, å den andra sidan, åta sig sig ett omfattande näringslivsrättsligt engagemang, t o m kanske ett enligt KomL otillåtet sådant (se ovan 1.5.1). Att rent generellt och kategoriskt avfärda åtgärder med hänvisning till "resursbrist" och "oklar ansvarsfördelning" framstår i vart fall som diskutabelt (se nedan 6.2.2.2). Ytterst är det en fråga om vilka krav man anser skall ställas på legaliteten i den kommunala förvaltningen och vilka garantier där för som prövas vara nödvändiga (se vidare nedan 8.4.2).

Kommitténs i lika hög grad kategoriska ställningstagande vad avsåg domstolstrots inom området för kommunalbesvär framstår inte heller som välgrundat. Sådant trots skulle, påtalade kommitten, ofta sakna "rimliga förklaringar" och "*aldrig*" (förf:s kurs) kunna ursäktas. Den ovan företagna redovisningen av olika fall torde emellertid ha utvisat, att trotset inte låter sig beskrivas i så generella termer. I sammanhanget kan nämnas, att Kommunalansvarsutredningen pekade på en högst plausibel förklaring till mycket av det trots som konstaterats föreligga, nämligen en intressekonflikt mellan stat och

[65] Se a a s 100 och även s 49 f och 53 f.
[66] Se a a s 100 f.

kommun.[67] I sådana fall *borde* kunna diskuteras om inte vissa kommunala åtgärder – t ex att rädda ortens näringsliv genom att understödja enskilda företag – åtminstone framstår som ursäktliga (jfr ovan 1.1.1 och särskilt LSt:s resonemang i *RÅ 1981 Ab 217*).

6.2.2.1 Kommunalbesvär: personligt vite

Lokaldemokratikommittén intog visserligen en oförsonlig attityd till domstolstrots inom området för kommunalbesvär, men icke desto mindre föreslogs att den främsta åtgärden i flertalet av dessa fall skulle begränsas till den föreslagna revisionsmodellen. Kommittén delade in förevarande domstolstrots i fyra typfall:[68]

1) beslut som av domstol förklarats ogiltigt har vidmakthållits,
2) ett sådant beslut har upprepats eller ett likartat beslut har fattats,
3) ett beslut har verkställts trots verkställighetsförbud, eller,
4) ett upphävt men redan verkställt beslut har inte rättats.

Beträffande de båda förra fallen gjorde kommittén bedömningen, att det skulle bli "alltför komplicerat att konstruera ett vitesansvar" och att en omfattande övervakning skulle erfordras av något tillsynsorgan, förmodligen länsstyrelsen, vilket uppfattades som ett oacceptabelt intrång i den kommunala självstyrelsen.[69] Det föreligger visserligen fog för kommitténs tvekan, men det framstår ändå som högst otillfredsställande att inga ytterligare ansträngningar gjordes. Den föreslagna modellen kan förmodligen accepteras, i den mån man hyser tillräcklig tilltro till kommitténs huvudförslag, d v s om obligatorisk laglighetsgranskning genom kommunens revisorer. Är man däremot tveksam beträffande värdet av detta förslag (se ovan 6.2.1) framstår förslaget om vite som otillräckligt.

Beträffande den rent tekniska utformningen av förslaget kan följande noteras: Kammarrätten skulle ex officio tillåtas sanktionera ett inhibitionsbeslut genom att sätta ut vite "till det belopp som behövs" (jfr VitesL 3 §).[70] Adressat för vitet skulle vara samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd som har fattat det överklagade beslutet. Avser verkställighetsförbudet ett fullmäktigesbeslut, vars ledamöter alltså inte omfattades av något personligt vitesansvar, skulle samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen vara adressater.[71] Med hänsyn till kom-

[67] Se SOU 1989:64 s 100 f.
[68] Se a a s 109.
[69] Se a a s 109 f.
[70] Se vidare SOU 1993:109 s 119 f samt även ovan 5.1.2.1 om vite i allmänhet.
[71] Se a a s 113. Betr kammarrättens beslut om vite se vidare a a s 120 ff.

munalbesvärsprövningens "speciella natur" och kammarrättens specialkompetens bedömdes det som en stor fördel, om kammarrätten både kunde sätta ut och döma ut vitet. Kammarrätten skulle enligt förslaget beredas möjlighet att i den dom genom vilket det kommunala beslutet upphävs – eller i ett särskilt beslut – föreskriva att den nämnd som bär ansvar enligt KomL 10:15 skall redovisa "hur och när det upphävda beslutet kommer att rättas."[72] De regler om vite som erfordrades vid sidan av VitesL föreslogs bli samlade under en särskild rubrik – "vite" – i KomL 10 kap.[73]

Förslaget i övrigt, ävensom remissinstansernas reaktioner, kommer att redovisas i samband med presentationen av det förslag om ett personligt vitesansvar som utarbetades i anledning av Lokaldemokritikommitténs förslag (se nedan 6.3).

6.2.2.2 Förvaltningsbesvär: vite för kommunen

Det främsta skälet för Lokaldemokratikommitténs förslag om vite för kommuner torde ha varit att uppfylla direktiven för sitt arbete. Kommittén kan nämligen, som ovan berörts, knappast anses ha stått bakom sitt eget förslag, vilket självfallet framstår som anmärkningsvärt, men som hade en naturlig förklaring (se 6.2.2). Inom området för den specialreglerade förvaltningen, d v s där besluten överklagas med förvaltningsbesvär, gjorde Lokaldemokratikommittén den bedömningen, att det skulle vara orimligt med ett personligt vitesansvar. Istället föreslogs ett vitesansvar för kommunen inom det rättsområde som avser tillämpning av SoL och LSS, d v s två av de typiska s k rättighetslagarna och där förekomsten av domstols- och lagtrots har blivit särskilt uppmärksammat under senare år (se ovan 1.6).[74]

Till undvikande av eventuella missförstånd bör klargöras, att förslaget om vite tog sikte på *annat än betalningsförpliktelser*. Lokaldemokratikommittén angav, närmast som en utgångspunkt, att den inom utsökningsrätten gängse principen, att vite inte skall användas för att förmå någon att infria en betalningsförpliktelse, borde upprätthållas. Vitesansvaret skulle därför *inte* gälla domstolsbeslut som grundar "betalningsskyldighet för bistånd" enligt SoL 6 § eller "insatser" enligt LSS 9 §. Beträffande annat än betalningsförpliktelser enligt dessa lagar skulle länsstyrelsen få en befogenhet att sätta ut vite för att förmå kommunen att inom "rimlig tid" verkställa ett domstolsbeslut.[75]

[72] Se a a s 113, 120 och s 125.
[73] Se a a s 123.
[74] Se a a s 132 ff.
[75] Se SOU 1993:109 s 139 ff och s 144. Betr UB se Gregow s 21-25 och s 49 f.

Undantaget för domar som grundar betalningsskyldighet enligt SoL 6 § eller LSS 9 § framstår, även med hänvisningen till de hävdvunna principerna inom utsökningsrätten, som egendomligt med tanke på att just sådant trots har rönt mest uppmärksamhet. En vitessanktion kan självfallet vara motiverad även beträffande andra förpliktelser, men behovet av en sanktion torde onekligen vara störst inom det område som undantogs från förslaget. Kommitténs förslag är alltså i denna del inte ägnat att komma till rätta med de brister som ovan har uppmärksammats.[76] Vad beträffar verkställighet av beslut om ekonomiskt bistånd hänvisade kommittén helt enkelt till den föreliggande möjligheten, att åstadkomma verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg (se nedan 6.2.3).

Enligt förslaget skulle det ankomma på länsstyrelsen att sätta ut vite mot kommunen inom ramen för sitt tillsynsansvar (jfr ovan 3.4.1). Föreskrifter om länsstyrelsens befogenhet skulle intas i SoL 75 a § respektive LSS 28 a §. Valet av instans föll sig naturligt, särskilt som frågor om verkställighet aktualiseras först sedan domstolen har skilts från målet. Den dömande uppgiften ansågs f ö vara svår att förena med en övervakande uppgift. Länsstyrelsen skulle alltså i egenskap av tillsynsorgan efter en viss "rimlig tid" få förelägga kommunen att vid vite "inom viss tid" verkställa en dom. Härvid skulle VitesL tillämpas. Om en dom inte verkställdes inom den föreskrivna tiden, skulle länsstyrelsen göra hänvändelse till länsrätten om vitets utdömande (VitesL 6 §). Lokaldemokratikommittén förutsatte emellertid att vite skulle sättas ut endast undantagsvis, vid t ex "ren tredska eller ovilja från den ansvariga nämnden att acceptera domstolens bedömning." Vidare förutsattes, att vitet inte skulle kunna komma till användning förrän förpliktelsen "gäller definitivt".[77]

Kravet på att avgörandet skall ha vunnit laga kraft bör vägas mot den befintliga föreskriften i SoL 73 §, om att en domstols beslut i ett biståndsmål gäller omedelbart, d v s utan att laga kraft behöver inväntas (se ovan 4.2). Häruti framkommer kommitténs försiktiga attityd. Flera remissinstanser vände sig emot ovan redovisade begränsningar. Såväl förslaget att vänta viss tid innan vite sattes ut, som att "ren" tredska eller ovilja skulle föreligga, blev föremål för kritik. Juridiska fakultetsnämnden i Lund påpekade, att inom den allmänna vitesrätten saknas genomgående krav på tredska, och än mindre förekommer något uppenbarhetsrekvisit. En så "högkvalificerad förutsättning" ansågs inte vara nödvändig.[78]

Förslaget om att utvidga länsstyrelsens befogenheter genom vitesföreskrifter innefattade också ett förslag om att *länsstyrelsens tillsynsansvar skulle*

[76] Jfr Socialstyrelsen i SOU 1993:109 s 82.

[77] Se a a s 141 f.

[78] Se Ds 1994:103 s 84 och även s 82 ff.

inskränkas. Både SoL (68 §) och LSS (26 a §) skulle nämligen kompletteras med en föreskrift om att länsstyrelsen vid sin tillsyn skulle ta "hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen verkar". Främsta skälet för den föreslagna begränsningen synes ha varit hänsynen till den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.[79] Flera remissinstanser – även sådana som var positiva till vitesförslaget – ställde sig kritiska till den föreslagna begränsningen.[80] JO,som gjorde en jämförelse med motsvarande begränsning i JO-instruktionen (se ovan 3.4.4) menade, att denna begränsning inte hade någon tillämpning i enskilda ärenden av det berörda slaget. JO drog följande slutsats beträffande den föreslagna begränsningen:[81]

> "Om begränsningsregeln för länsstyrelselserna skulle ges en större räckvidd uppkommer den egendomliga situationen att den ordinarie tillsynsmyndigheten, utrustad med speciella maktbefogenheter, har mindre formell befogenhet att ingripa än JO i egenskap av extraordinärt tillsynsorgan. Beträffande socialtjänsten skulle en indirekt följd bli att JO:s möjlighet att ingripa mot länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet minskar."

Resonemanget var ägnat att understryka JO:s invändningar mot förslaget om en begränsning av länsstyrelsens tillsyn och påvisa att förslaget var "ogenomtänkt och olämpligt." JO menade att förslaget borde genomföras utan någon särskild begränsning i tillsynsbefogenheterna.[82] I Ds 1995:27 påtalades, att erfarenheterna närmast visar att det är angeläget att inte försvåra eller inskränka länsstyrelsens tillsyn. Sålunda ansågs förslaget icke böra genomföras i denna del.[83]

Det finns skäl att påminna om Lokaldemokratikommitténs *egentliga* inställning till förslaget om vite för kommunen. Kommittén var alltså – till skillnad från t ex JO – negativ till förslaget som sådant, och såg förmodligen helst att förslaget över huvud inte skulle genomföras. Alla de reservationer som uppställdes för ett vitesföreläggande, ävensom begränsningen i tillsynsbefogenheten, skall sannolikt uppfattas som ett försök att göra förslaget mer acceptabelt. De mer övergripande – och ytterst negativa – följderna vad avsåg t ex tillsynsbefogenheten hade man förmodligen inte särskilt beaktat.

Vad som ytterligare bör anmärkas är följande. Kommitténs förslag måste ses i perspektiv av det ovan omnämnda HD-fallet, *NJA 1993 s 99*, som rönt stor

[79] Se SOU 1993:109 139 ff, jfr Renström-Törnbloms kritik s 170. Betr denna konvention se även ovan 2.7.3.

[80] Se Ds 1994:103 s 76 f, 84 och s 88.

[81] Se a a s 79.

[82] Se a a s 79.

[83] Se Ds 1995:27 s 43.

uppmärksamhet och vars betydelse Lokaldemokratikommittén försökte att begränsa. Sålunda uppgavs förslaget om vite komma att minska "den reella betydelsen av Högsta Domstolens avgörande väsentligt."[84] Domar som avser andra förpliktelser än betalningsförpliktelser ansågs alltså i princip – med hänvisning till förevarande rättsfall – kunna bli föremål för verkställighet enligt UB. En sådan verkställighet torde dock förutsätta, som ovan redovisats, en högre grad av precisering av förpliktelsen än vad som vanligen är fallet i en dom (se ovan 3.2.1). Lokaldemokratikommittén, som inte fann en sådan utveckling vara önskvärd, hänvisade till att förvaltningsdomstolarna hade inrättats för att bl a handlägga mål om sociala förhållanden och att en särskild ordning har fastställts i FPL. Vid sidan härav pekades på den tillsynsorganisation som hade byggts upp. Såväl "kompetensmässiga" som "samhällsekonomiska skäl" ansågs tala emot att verkställigheten skulle handhas av kronofogdemyndigheten och överprövas av allmänna domstolar. Det ingick emellertid inte i kommitténs uppdrag, tillades det, "att föreslå ändringar i utsökningsbalken."[85]

Det synes angeläget att sammanfatta följderna av ett genomförande av Lokaldemokratikommitténs vitesförslag: Det normala förfarandet för verkställighet av domstolsbeslut avseende annat än ekonomiskt bistånd skulle bli, att den biståndsberättigade gör en hänvändelse till länsstyrelsen, som ska tillse att verkställigheten kommer till stånd. Om beslutet ändå inte verkställs, får länsrätten efter hänvändelse från länsstyrelsen pröva frågan om vitets utdömande. Detta skulle, påtalade kommittén, innebära "en verklig prövning", vilken antogs medföra, att verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg inte skulle behöva nyttjas i de avsedda fallen.[86]

I den utvärdering som företogs inom finansdepartementet fastslogs, att flertalet remissinstanser, däribland i stort sett samtliga kommuner, hade avstyrkt förslaget. Lokaldemokratikommitténs förslag om ett mot kommunen riktat vite har emellertid sina klara fördelar. Ett genomförande av förslaget torde emellertid förutsätta dels en översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun,[87] dels en ordentlig genomarbetning av förslaget utifrån målsättningen att det *verkligen skall genomföras*. Härvid bör remissinstansernas kritiska kommentarer angående begränsningarna noga övervägas. I ett sådant sammanhang bör som alternativ också undersökas, att istället låta den enskilde – och länsstyrelsen i egenskap av tillsynsorgan – väcka talan hos förvaltningsdomstol, lämpligen länsrätt, såväl om föreläggande av vite som om utdömande av det-

[84] Se SOU 1993:109 s 145.
[85] Se a a s 146 f.
[86] Se a a s 147.
[87] Se Ds 1995:27 s 41 ff samt ovan 1.1.1 och 1.8.

samma. Härigenom skulle domstolen inte komma att belastas med någon övervakningsfunktion[88] (se vidare nedan 8.4.2).

6.2.3 Verkställighet av domar om ekonomiskt bistånd

Lokaldemokratikommitténs förslag om vite mot kommunen tog, som ovan redovisats, endast sikte på verkställighet av domar avseende *annat än betalningsförpliktelser*. Vitesansvaret skulle däremot *inte* gälla beslut som grundar "betalningsskyldighet för bistånd" enligt SoL 6 § eller "insatser" enligt LSS 9 § (se 6.2.2.2). Möjligheten att "tvinga ut sociala rättigheter med kronofogdemyndighetens hjälp" förefaller, som Lokaldemokratikommittén påtalade, inte att vara särskilt uppmärksammad. Mot bakgrund härav fann kommittén anledning att uttala, att det fick anses vara en uppgift för länsstyrelsen att lämna erforderlig information till allmänheten (jfr SoL 68 § och LSS 26 §). Enskilda som har fått en dom avseende ekonomiskt bistånd ansågs alltså böra upplysas om denna möjlighet att framtvinga verkställighet.[89]

Lokaldemokratikommittén synes ha ställt sig positiv till denna form av verkställighet. Det finns dock skäl att erinra om kommitténs grundläggande uppfattning om konstruktionen av LSS 9 § och SoL 6 § och om det övergripande kravet på en ny ansvarfördelning mellan stat och kommun.[90] Kommitténs sätt att förhålla sig till verkställighet genom kronofogdemyndigheten får närmast uppfattas som en allmän acceptans av de gängse principerna inom utsökningsrätten, d v s om hur betalningsförpliktelser i allmänhet infrias. Beträffande annat än betalningsförpliktelser var kommittén däremot inte beredd att acceptera den utvidgning av UB:s tillämplighet som åstadkoms genom *NJA 1993 s 99* (se ovan 3.2.1).

Det bör dock tilläggas, att Lokaldemokratikommittén, den positiva attityden till trots, ändå hyste tvekan beträffande de befintliga möjligheterna att använda tvångsmedel mot en kommun som inte fullgör sina skyldigheter. Kommittén noterade, att den gängse formen för verkställighet är utmätning (UB 4-14 kap) och att det saknas särregler för kommuner som är gäldenärer; sådana regler finns däremot för borgenärer.[91] Frågan om utmätning av kommunal egenom har inte blivit föremål för prövning av domstol och doktrinen är, som Lokaldemokratikommittén påtalade, splittrad. Riberdahl, å ena sidan, ställer sig kritisk till möjligheten att utmäta kommunal egendom. Till stöd åberopas bl a det förhållandet, att de undantag som uppställs i UB 5 kap inte är avpassade för

[88] Jfr Ds 1994:103 s 93 f.
[89] Se a a s 145 f.
[90] Se a a s 133-137.
[91] Se a a s 45 f och s 145.

kommunal egendom. Riberdahls slutsats blir, att UB inte är avsedd att tillämpas på kommuner och att en sådan tillämpning förutsätter en uppdelning av den kommunala egendomen i utmätningsbar respektive icke utmätningsbar egendom.[92] Lindquist-Losman anför, å sin sida, att inget skulle hindra att en fordringsägare "skaffar sig en betalningsdom mot en kommun" för att därigenom få till stånd utmätning i kommunens egendom.[93]

Det senare antagandet förefaller dock inte att vara grundat på någon närmare analys av det rättsliga läget, utan presenteras i samband med att pantsättningsförbudet i KomL 8:13 blir föremål för kommentar. Riberdahls slutsatser framstår däremot som välgrundade. Hur skall i en utmätningssituation förfaras med t ex utrustning som erfordras för att fullgöra kommunens olika åligganden enligt SkolL, RTL etc? Skulle t ex brandsläckningsutrustning tas i mät, vore det inte möjligt för kommunen att fullgöra viktiga uppgifter inom räddningstjänsten. Mot bakgrund härav framstår Lokaldemokratikommitténs generella utgångspunkt, nämligen att utmätning *kan* tillgripas, som svårbegriplig.[94] En tänkbar tolkning – om än en något ondsint sådan – är, att Lokaldemokratikommittén, som uppmande länsstyrelsen att informera allmänheten om möjligheten till verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg, trots allt förutsatte att de praktiska förutsättningarna för sådan verkställighet är bristfälliga. Under alla omständigheter framstår det som nödvändigt att klarlägga huruvida utmätning kan förekomma eller inte, om denna typ av verkställighet skall bli mer frekvent.[95]

I den mån kommunal egendom inte anses kunna bli föremål för utmätning, finns inga egentliga tvångsmedel att tillgripa. Vite kan, som ovan framförts, inte användas för att genomdriva att en betalningsskyldighet fullgörs, och införsel, det gängse alternativet till utmätning enligt UB, kan av förklarliga skäl inte komma ifråga.[96] I UB 16 kap finns, som Lokaldemokratikommittén hänvisade till rent allmänt,[97] även bestämmelser om annan verkställighet än utmätning och införsel. Reglerna tar främst sikte på avhysning (UB 16:1-9), men det förekommer också regler om verkställighet "i annat fall" (UB 16:10). Det torde emellertid vara en genomgående förutsättning att förpliktelsen avser något annat än just betalningsförpliktelse, varför dessa regler inte torde vara aktuella i sammanhanget.[98]

[92] Se Riberdahl, SvJT 1992 s 217 ff.
[93] Se Lindquist-Losman s 136.
[94] Se SOU 1993:109 s 46.
[95] Jfr Ds 1994:103 s 106.
[96] Betr införsel se Gregow s 24.
[97] Se SOU 1993:109 s 46.
[98] Jfr Walin m fl s 558 f och s 576 ff samt även Gregow s 49 och s 299 f.

Det kan tilläggas, att Riberdahl, som alltså avvisade utmätning som ett tänkbart tvångsmedel, var mån om att klargöra att kommunens borgenärer knappast är rättslösa. Riberdahl framhåller, att några tvångsmedel egentligen inte skall behöva tillgripas, utan redan RF 1:9 utgör en uppmaning till kommunen att rätta sig efter en lagakraftvunnen om betalningsskyldighet. Ett "högre etiskt krav" ställs på offentlig än på privat verksamhet. Slutligen tilläggs, att ett beslut om att vägra fullgöra en betalning kan upphävas efter kommunalbesvär.[99] Riberdahls försvar för den rådande ordningen må ha sitt berättigande, men Riberdahl synes – åtminstone i detta sammanhang – förringa de problem som faktiskt förekommer. RF 1:9 torde knappast utgöra ett allmänt riktmärke för sådant beslutsfattande där trotsproblematiken gör sig gällande. Härutöver kan tilläggas, att svårigheterna att vinna rättelse genom en kommunalbesvärsprocess kan vara avsevärda (se ovan 3.3.2).

Det finns skäl att ifrågasätta, om den befintliga möjligheten att framtvinga verkställighet med hjälp av kronofogdemyndigheten vad avser domar enligt SoL 6 § och LSS 9 § – och som Lokaldemokratikommittén hänvisade till – är tillräcklig. Även i detta fall bör ett vitesansvar övervägas, men, som tidigare anförts, i samband med en övergripande översyn av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. En sådan ordning är att föredra inte minst ur den enskildes perspektiv. Två alternativa system beroende av om bistånd utgått till ekonomisk hjälp eller till viss service eller behandling kan, som Socialstyrelsen anmärkte i sitt remissvar, helt säkert verka förvirrande för de enskilda som berörs[100] (se nedan 8.4.2).

6.2.4 Vägrad verkställighet av fullmäktigebeslut

Styrelsen och övriga nämnder anses ha en *möjlighet* att vägra verkställa fullmäktigebeslut. Om beslutet har överklagats och ett upphävande framstår som troligt, kan det finnas starka skäl för de verkställande organens ledamöter, vilka beslutar om verkställigheten under revisionsansvar, att vägra verkställighet (se ovan 4.3). Denna möjlighet för nämnderna var, påpekade Lokaldemokratikommittén, inte tillräckligt uppmärksammad, varför informationsskäl ansågs tala för en precisering i KomL.[101] Kommittén var däremot inte beredd att föranstalta om någon *skyldighet* för nämnden att vägra verkställa fullmäktigebeslut. En sådan åtgärd ansågs kunna rubba maktfördelningen inom kommunerna och risken för motsättningar mellan nämnderna och fullmäktige bedömdes som

[99] Se Riberdahl, SvJT 1992 s 218 f.
[100] Se Ds 1994:103 s 106.
[101] Se SOU 1993:190 s 93.

uppenbar. En nämnd skulle t ex, förklarade kommittén, "kunna hävda att den inte kan fullgöra kommunens obligatoriska uppgifter ... om nämnden inte tillförs de resurser den har begärt och ... vägra att verkställa fullmäktiges beslut om budgeten." Från "kommunaldemokratisk synpunkt" ansågs det vara väsentligt att fullmäktige är ansvariga "uteslutande gentemot kommunmedlemmarna-väljarna."[102]

Kommittén övervägde hur långt möjligheten att vägra verkställighet egentligen borde sträcka sig. Den nuvarande möjligheten, som i princip antogs vara obegränsad, bedömdes som olämplig, utan den borde enligt kommittén inskränkas till att kunna utnyttjas i sådana undantagsfall, "då det är uppenbart att fullmäktigebeslut är lagstridiga." Sålunda föreslogs en reglering i KomL av denna innebörd. I klarhetens intresse ansågs det böra framgå, att nämnden inte får vägra att verkställa överklagade fullmäktigebeslut, eftersom uppenbarhets-kriterier inte kunde anses gälla i sådana fall.[103] Lokaldemokratikommittén pekade vidare på betydelsen av att en verkställighetsvägran väcks – inte bara anmäls – i fullmäktige, varvid fullmäktige blir skyldig att besluta i ärendet (KomL 5:25). Följaktligen föreslogs att i KomL skulle intas en bestämmelse om att en nämnd, som har beslutat att vägra verkställa ett fullmäktigebeslut, skall vara skyldig att genast väcka ärendet.

Det är närmast symptomatiskt att Lokaldemokratikommittén – i den kommunala självstyrelsens intresse – ville "freda" fullmäktige från i princip alla tänkbara ingripanden. Förslaget om en lagreglering av nämndernas möjlighet att vägra verkställa fullmäktigebeslut innebar i realiteten en *väsentlig inskränkning* i nämndernas nuvarande befogenheter. Beträffande just sådana beslut som kommittén – i klarhetens intresse – ville undanta från den föreslagna regleringen, d v s beslut som har överklagats och där frågan om verkställighet ofta utgör ett verkligt problem, skulle alltså verkställighet inte längre kunna vägras (jfr ovan 1.7.2).

Många remissorgan var kritiska till förslaget, ehuru av olika skäl. Även sådana remissorgan som rent principiellt accepterade en lagreglering av verk-ställighetsvägran kritiserade olika moment i förslaget.[104] Ett uppenbarhets-kriterium förutsattes kunna vålla avsevärda tillämpningsproblem. Jämförelser gjordes med RF 11:14, där uppenbarhet endast erfordas beträffande lagar och förordningar. Vidare erinrades om den återhållande effekt som detta kriterium har haft på normprövningen. Sålunda antog Juridiska fakultetsnämnden i Lund att nämnderna skulle vara obenägna att underkänna fullmäktigebeslut;[105] ett

[102] Se a a s 91 f.
[103] Se a a s 93.
[104] Se Ds 1994:103 s 49-57.
[105] Se a a s 52 f.

antagande i vilket jag till fullo instämmer. I den efterföljande promemorian – Ds 1995:27 – angavs att den föreslagna inskränkningen skulle strida mot syftet med förslaget i övrigt och skäl att föranstalta om en sådan ändring ansågs dessbättre inte föreligga.[106]

Kommitténs övriga förslag om ett personligt vite vid verkställighet i strid med verkställighetsförbud eller vid vägrad rättelse (se ovan 6.2.2.1), eller om styrelsens befogenhet att rätta (se nedan 6.2.5), är inte ägnade att lindra kritiken i förevarande avseende. Det framstår som en bättre ordning att nämnderna över huvud inte verkställer tveksamma kommunala beslut, *särskilt inte* överklagade sådana. Om ett kommunalt beslut verkställs – vilket kan komma att ske mycket snabbt och innan domstolen överhuvud hunnit beakta frågan om inhitibiton (se ovan 4.2) är det, som ovan redovisats, ibland förenat med sådana svårigheter att bringa verkställigheten åter att det måhända istället godtas att ingen rättelse genomförs (se ovan 4.3.2.2). Dessa problem får Lokaldemokratikommittén i hög grad anses ha bortsett ifrån.

6.2.5 Rättelse av upphävda fullmäktigebeslut

Det organ som har fattat ett sedermera upphävt beslut skall "i den utsträckning som det är möjligt" (KomL 10:15) rätta verkställigheten (se ovan 4.3.2). Förslag om att låta styrelsen få ett generellt ansvar för återgång har tidigare diskuterats – t ex av Kommunalrättskommittén (SOU 1971:84) och av Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99) – men har hittills avvisats. Främsta skälet därtill synes ha varit att man inte har velat rubba kompetensfördelningen mellan styrelsen och övriga nämnder. Det som vid tillkomsten av 1977 års KomL framstod som en rimlig bedömning kan emellertid, påpekade Lokaldemokratikommittén, inte längre anses som rimligt med tanke på senare tids gemomgripande förändringar av de kommunala organisationerna. Tiden ansågs alltså vara mogen för en förändring av innehållet i KomL 10:15.[107]

Lokaldemokratikommittén föreslog att KomL 10:15 skulle kompletteras med föreskrifter om att styrelsen skall rätta upphävda fullmäktigebeslut och att styrelsen därvid får fatta för verkställigheten erforderliga beslut, t ex beträffande förfogande över kommunens egendom för att möjliggöra återgång.[108] Lokaldemokratikommittén erinrade i detta sammanahang om sin tidigare intagna ståndunkt, att inga åtgärder skulle riktas mot fullmäktige. Förslaget om ett personligt vitesansvar vid bl a vägrad verkställighet (se ovan 6.2.2.1) ansågs

[106] Se Ds 1995:27 s 40 f.
[107] Se SOU 1993:109 s 130.
[108] Se a a s 128 och s 131.

inte kunna omfatta styrelsen, eftersom styrelsen enligt KomL 10:15 inte har befogenhet att vidta erforderliga åtgärder för att rätta verkställigheten av fullmäktigebeslut. Resultatet skulle bli att sådant domstolstrots lämnades osanktionerat, vilket alltså inte ansågs kunna godtas. Styrelsens vidgade befogenhet skulle emellertid, förklarade Lokaldemokratikommittén, inte sträcka sig längre än vad som påkallades av "det aktuella legalitetsintresset".[109]

Det bör anmärkas, att Lokaldemokratikommittén alltså föreslog en åtgärd som var riktad *mot* fullmäktige och som skulle kunna uppfattas som "kommunaldemokratiskt" olämplig. Den omständigheten, att den nuvarande skyldigheten för fullmäktige att själv ombesörja rättelse av sina upphävda beslut har vållat vissa problem, underlättade sannolikt för förslagsställaren. Ett beslut om rättelse enligt KomL 10:15 måste beredas på vanligt sätt och det ankommer primärt på styrelsen att lägga fram ett förslag för fullmäktige. Denna ordning medför, som Lokaldemokratikommittén påtalade, en tidsutdräkt. Beredningstiden och fullmäktiges sammanträdesfrekvens ansågs i nuläget hindra "en snabb rättelse."[110]

Endast ett fåtal remissinstanser fann anledning att yttra sig över förslaget och dessa var positiva. Sålunda fann Kammarrätten i Sundsvall att förslaget var "väl ägnat att tillgodose legalitetskravet" och tillstyrkte detsamma. JO, som också tillstyrkte förslaget, pekade på den rent praktiska betydelsen att nämnderna och deras anställda till skillnad från fullmäktige är underkastade JO:s tillsyn (se ovan 3.4.4). Såtillvida skulle alltså utrymmet för JO:s granskning komma att utökas.[111] I Ds 1995:27 ställde man sig också positiv till förslaget och menade att det var angeläget att rättelsen exklusivt skulle ankomma på styrelsen. Följaktligen föreslogs att KomL 10:15 skall ändras på sätt som ovan skisserats.[112]

6.3 Departementspromemorian Ds 1995:27

Lokaldemokratikommitténs betänkande kom, som ovan redovisats, att bli föremål för fortsatt bearbetning inom departementen och i juni 1995 presenterades ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27). De övriga förslag som lades fram i departementspromemorian, liksom kommentarer i anledning av Lokaldemokratikommiténs tidigare förslag, har presenterats ovan (se 6.2).

[109] Se a a s 127, 129 och s 131.
[110] Se a a s 129 f.
[111] Se Ds 1994:103 s 75.
[112] Se Ds 1995:27 s 34 f och s 50.

6.3.1 Allmänt om förslaget

Presentationen av domstolstrots anslöt i hög grad till Lokaldemokratikommitténs tidigare beskrivning (jfr ovan 6.2.2.1). Följande fyra former av *domstolstrots* uppgavs kunna förekomma:[113]

> " – En kommun fattar, efter det att ett beslut av domstol förklarats som olagligt, ett nytt likartat beslut.
> – En kommun verkställer ett av domstol upphävt beslut.
> – Kommunen verkställer ett beslut trots att en domstol förordnat om verkställighetsförbud.
> – Ett beslut som verkställts och som därefter blir upphävt rättas inte eller rättas inte i den utsträckning som det är möjligt."

I likhet med Lokaldemokratikommittén fann man att sådant domstolstrots som består i att en kommun fattar ett nytt olagligt beslut, eller verkställer ett av domstol upphävt beslut, inte borde bli föremål för något vitesansvar. Den "kontrollapparat" som ansågs erforderlig avskräckte och f ö hänvisades till de möjligheter som står till buds genom den kommunala revisionen och möjligheten att vägra verkställa fullmäktigebeslut.[114] Med hänvisning till en "rättstatlig utgångspunkt" förordades däremot, att möjlighet skulle skapas att ingripa mot de mest "grava förseelserna". En underlåtenhet från lagstiftarens sida i detta avseende antogs på sikt bidra till att "undergräva den allmänna tilltron till domstolarna och därmed utgöra ett hot mot rättsordningen."[115]

Med tanke på viteshotets preventiva effekt förutsatte Lokaldemokratikommitén, att föreläggandet skulle riktas mot dem som har "faktiska och formella möjligheter att bryta mot förbudet". Hänvisning gjordes till kravet enligt VitesL 2 § på att vite ej får sättas ut mot den som kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa ett föreläggande eller ett förbud.[116] Många remissorgan – även sådana som i princip hade en positiv inställning till Lokaldemokratikommitténs förslag – var kritiska till ståndpunkten, att *samtliga ledamöter och ersättare* skulle vara *vitesadressater*, d v s även sådana som inte hade varit närvarande vid beslutstillfället eller som kanske t o m hade försökt att förhindra beslutet. Effektivitetsskäl ansågs emellertid tala för den föreslagna ordningen.[117] Flera remissorgan fann det direkt stötande för den allmänna rätts-

[113] Se a a s 21.
[114] Se a a s 21.
[115] Se a a s 20.
[116] Se SOU 1993:109 s 114 f, jfr Lavin s 49.
[117] Se SOU 1993:109 s 116 f.

känslan att även reservanter och frånvarande ledamöter skulle omfattas av ett vitesföreläggande. Kommitténs försvar om att ett föreläggande i slutändan inte behöver innebära att vitet verkligen utdöms ansågs otillräckligt.[118] Ifråga om sådant trots som innefattar vägrad rättelse enligt KomL 10:15 skulle dock endast de ordinarie ledamöterna, som enligt KomL 10:15 har ansvar för rättelseåtgärden, omfattas av vitesföreläggandet. Ersättare kan enligt detta stadgande bli ansvariga endast om de tjänstgör, vilket föranledde Lokaldemokratikommittén att utesluta dem från vitesansvar i detta avseende.[119]

Kommitténs förslag om vitets adressat kan onekligen diskuteras, särskilt som endast den som "har deltagit i avgörandet" får reservera sig mot detsamma (KomL 4:22). Motsvarande synpunkter brukar tillmätas betydelse i samband med straff- och disciplinansvar.[120] Det kan tilläggas, att förslaget om styrelseledamöternas ansvar för verkställighet av fullmäktiges beslut i realiteten torde förutsätta en reglering av den befintliga möjligheten att vägra verkställa sådana beslut.[121] I Ds 1995:27 visades emellertid ingen förståelse för kritiken i denna del. Enligt det förslag som presenterades skulle i *båda fallen* samtliga ledamöter och ersättare vara vitesadressater (4 §, jfr 8 §). Som skäl för förslaget angavs, att vitet är avsett att påverka ledmöternas och ersättarnas handlande för tiden *efter* det överklagade beslutet. Den föreslagna utformningen av vitessanktionen uppgavs inte medföra "några rättsverkningar eller konsekvenser för de ledamöter som följer föreläggandet" och, tillades det, någon "aktiv handling" var inte förutsatt.[122]Vad avsåg domstolstrots i samband med rättelse angavs, att alla förtroendevalda som tjänstgör vid ett sammanträde har lika stor skyldighet att medverka till ett upphävt besluts rättelse. En fortsatt diskussion om bl a rättmätigheten i utformningen av de föreslagna reglerna torde kunna förutses.

Till skillnad från Lokaldemokratikommitténs tidigare förslag förordades att de nya vitesreglerna skulle samlas i en *särskild lag* (lag om vite i mål om laglighetsprövning). Det bedömdes nämligen som mindre lämpligt att samla dessa regler i KomL 10 kap med tanke på att reglerna skulle tillämpas av domstolar och länsstyrelser, d v s inte av de kommunala beslutfattarna. Som ett ytterligare skäl angavs att KomL inte borde belastas med ytterligare föreskrifter. Däremot förordades att en upplysning om den föreslagna lagen skulle intas i KomL 10 kap. Det må ha funnits "goda skäl" för den lagtekniska lösningen,[123] likväl kan ifrågasättas om icke en utvidgning av KomL 10 kap är att föredra. För-

[118] Se Ds 1994:103 s 59-73.
[119] Se SOU 1993:109 s 124.
[120] Se Paulsson m fl s 183 ff och BrB II s 454.
[121] Se SOU 1993:109 s 117 ff.
[122] Se Ds 1995:27 s 25.
[123] Se a a s 30.

klaringen att reglerna inte vänder sig direkt till "aktörerna i kommunerna" utgör knappast ett tillräckligt skäl för att tillskapa en särskild lag med inalles tio paragrafer. KomL tillämpas ju redan av andra "aktörer", d v s av domstolarna i kommunalbesvärsmål, varför vitesregler i sagda lag knappast skulle utgöra något slags trendbrott.

6.3.2 Personligt vite i samband med domstolstrots

På grundval av Lokaldemokratikommitténs tidigare förslag presenterades alltså ett förslag om personligt vitesansvar dels vid verkställighet i strid med inhibiton, dels vid underlåten eller otillräcklig rättelse av ett upphävt beslut.[124] Härigenom ansåg man sig, som ovan angetts (se ovan 6.3.1), ha ringat in de grövsta avarterna av domstolstrots i samband med kommunalbesvär.

Det kan antecknas, att remissinstanserna var mycket delade i sina uppfattningar om Lokaldemokratikommitténs förslag till ett personligt vitesansvar.[125] Svenska Kommunförbundet godtog visserligen förslaget om ett personligt vitesansvar vid utebliven rättelse, men förordade att förutsättningarna för rättelse enligt KomL först borde ses över och preciseras.[126] Andra remissorgan var direkt kritiska till förslaget i dess helhet och menade, att "laglösheten" inte var så utbredd att den kunde motivera ett genomförande av förslaget. Synpunkter framfördes även om att förslaget var alltför komplicerat och att skillnaderna i uppdelning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär var omotiverade.[127] Hovrätten för Västra Sverige, som enligt vad ovan anförts förordade en utökad kriminalisering (se ovan 6.2), menade, att vitet hade en "grundläggande svaghet" i jämförelse med straffet, såtillvida att en förhandsprövning var förutsatt.[128] Det kan emellertid diskuteras om denna s k svaghet inte egentligen utgör en fördel, inte minst med hänsyn till rättssäkerheten ur de förtroendevaldas perspektiv (se ovan 6.2 samt vidare nedan 8.4.2).

JK bedömde det som tillfredsställande, att kommittén hade stannat för en vitessanktion beträffande de "särskilt allvarliga" fallen, men beklagade att sanktionen inte var avsedd att "verka med någon automatik." Redan förekomsten av vitesregler antogs emellertid ha en avhållande effekt.[129] Andra remissorgan – t ex Juridiska fakultetsnämnden i Lund – ifrågasatte, om inte vitesansvaret borde omfatta samtliga angivna former av domstolstrots, främst

[124] Se a a s 22.
[125] Se a a s 20 f, 23 och 31 f.
[126] Se Ds 1994:103 s 67.
[127] Se a a s 69-73.
[128] Se a a s 69.
[129] Se a a s 59.

med hänsyn till det "relativa värdet" av revisorernas granskning;[130] en bedömning som jag f ö delar. JO däremot ville gå i motsatt riktning och begränsa förslaget till vitesansvar vid trots mot verkställighetsförbud. Ett personligt vitesansvar vid utebliven rättelse ansågs som "direkt olämpligt" från rent praktiska utgångspunkter, varvid hänvisades bl a till det ovan berörda *JO 1993/94 s 429*. Att en domstol skulle inta rollen av tillsynsmyndighet ansågs vidare strida mot det svenska rättssystemets uppbyggnad. Tillsyn borde främst ankomma på förvaltningsmyndigheter.[131]

JO:s invändningar om "trendbrott" är visserligen värda att beakta, men måste vägas mot behovet av mer meningsfulla åtgärder. Det kan noteras, att JO på 1960-talet gjorde en framställan hos regeringen om åtgärder mot just denna form av trots (se *JO 1966 s 498*). JO föreslog vid denna tidpunkt att den dåvarande besvärsinstansen – länsstyrelse – skulle få förelägga kommunen att vid vite utreda frågan om återgång (se ovan 5.1.2.1). Frågan om *vem* ett vitesföreläggandet rätteligen bör riktas emot – de förtroendevalda eller kommunen – kan självfallet diskuteras. Ett förslag om personligt vitesansvar vid domstolstrots skulle enligt Lokaldemokratikommittén ha ett "betydande stöd" i yttrandena över det kritiserade betänkande som Kommunalansvarsutredningen lade fram. I flera remissvar hade nämligen förordats ett personligt ansvar istället för den föreslagna kommunalboten, som alltså skulle riktas direkt mot kommunen.[132]

Förslaget om ett personligt vitesansvar kan kanske, åtminstone generellt sett, anses omfatta de grövsta fallen av domstolstrots, men icke desto mindre borde man ha gjort ytterligare ansträngningar att utvidga tillämpningsområdet för de föreslagna vitesreglerna. Ovan lämnad redogörelse för olika fall av domstolstrots torde ge en antydan om de föreliggande problemen. I samband därmed har pekats på svårigheterna att skilja mellan, å ena sidan, otillräcklig rättelse och ett förnyat kompetensöverskridande beslut, samt, å andra sidan, mellan att vidmakthålla ett upphävt beslut och att fatta ett nytt olagligt beslut (se 1.4.1.1). Avsevärda gränsdragningsproblem kan inte uteslutas i den mån dessa nyanser inte uppmärksammas i tillräcklig grad och med risk för att olika "kryphål" kan komma att utnyttjas (se nedan 8.4.2).

6.3.2.1 Trots mot verkställighetsförbud

Ett personligt vitesansvar har föreslagits för förtroendevalda nämndledamöter som trotsar ett inhibitionsbeslut.[133] Sådant domstolstrots som innebär att

[130] Se a a s 64.
[131] Se a a s 65. Motsvarande synpunkter framfördes av andra remissorgan, se s 70 f.
[132] Se Ds 1990:62 s 25-29, jfr SOU 1993:109 s 114.
[133] Se Ds 1995:27 s 22 ff.

verkställighetsförbud nonchaleras är, förklarade redan Lokaldemokratikommittén, "särskilt allvarliga överträdelser" och den föreslagna revisionsmodellen ansågs inte vara tillräcklig för att effektivt motverka sådana former av domstolstrots. Lokaldemokratikommittén fann härvid anledning att hänvisa till det ovan berörda, mycket uppmärksammade, Gullspångsfallet *NJA 1988 s 26*, där risken för ett upphävande av det kommunala beslutet måste ha framstått som överhängande. Beslutet blev icke desto desto mindre föremål för omedelbar verkställighet i strid med inhibitionsbeslut (se ovan 5.2.1.1). Detta fall är inte, som redovisats ovan, ensamt i sitt slag, vilket ibland har gjorts gällande i debatten (se 4.3.1.2). För att medborgarkontrollen av de kommunala beslutens laglighet skall bli meningsfull måste, tillade kommittén, de kommunala organen "självklart acceptera förvaltningsdomstolarnas avgöranden och lojalt ta konsekvenserna av att beslut blir underkända."[134]

Även i departementspromemorian såg man mycket allvarligt på denna typ av överträdelser och noterade frånvaron av möjligheten att utkräva ett straffrättsligt ansvar (jfr ovan 5.2.1.2). De befintliga möjligheterna till laglighetsgranskning genom revisorerna eller att vägra verkställa ett beslut bedömdes som otillräckliga; en bedömning som jag till fullo delar med hänvisning till framställningen ovan (se 1.4.1.1 och 4.3.1). En "starkare reaktion" och en "mer direkt verkande prevention" bedömdes som erforderliga.[135] Till skillnad från den typ av domstolstrots som förekommer i samband med förvaltningsbesvär (se ovan 1.4.1.2) antogs, att trotset i förevarande situation i flertalet fall fick tolkas som "ett uttryck för *ren tredska* från de ansvariga förtroendevalda." Vidare angavs, att skäl ansågs saknas att drabba kommunmedlemmarna ekonomiskt (jfr ovan 6.1.1) till följd av de förtroendevaldas trots, utan dessa borde istället åläggas ett större personligt ansvar.[136] Även detta är en bedömning i vilken jag är beredd att instämma, särskilt med tanke på sanktionens preventiva funktion. Trotset i sig kan ge uttryck för en ovarsam hantering av de rättsliga frågorna och ett mot kommunen riktat vite kanske inte skulle tas på allvar.

Enligt förslaget skall *allmän förvaltningsdomstol* få sätta ut vite i samband med att domstolen beslutar om inhibition. Frågan om vitets utdömande skall prövas av samma domstol (2 §). Valet av instans föll sig naturligt med tanke på kommunalbesvärsprocessen (jfr ovan 3.3.2). Vidare kan noteras, att frågan om att sätta ut vite förutsattes tas upp ex officio. Vad avser frågan om vitets utdömande angavs tidpunkten för beslut i kommunalbesvärsmålet som en limit.[137] I likhet med Lokaldemokratikommittén antogs, att behovet att nyttja

[134] Se SOU 1993:109 s 112.
[135] Se Ds 1995:27 s 23 f.
[136] Se a a s 24.
[137] Se a a s 28 f och s 45 f.

de föreslagna reglerna skulle komma att bli litet; ett antagande vid vilket kan sättas ett frågetecken. Dock tillades, att man fick överlåta åt domstolarna och praxis att bedöma "i vilken utsträckning vite skall sättas ut och de omständigheter som kan föranleda utsättande av vite."[138] I den mån en uppstramning verkligen är avsedd bör man knappast förutsätta att de föreslagna reglerna inte skall tillämpas. En sanktion som inte nyttjas kan snart komma att te sig som ett "tomt hot".

Vitesföreläggandet skall avse samtliga ledamöter och ersättare[139] (3-4 §§) och bestämmas till ett lika stort belopp för alla adressater (5 §). Vad avser storleken på vitesbeloppen föreslogs inga särregler, utan VitesL om beloppsbestämning och jämkning skall tillämpas.[140] Slutligen kan noteras, att förslaget enligt departementspromemorian avvek från kommitténs förslag såtillvida att kommunanställda som beslutar efter delegation har undantagits från ett vitesansvar. Främsta skälet härför synes ha varit att domstolstrots antogs vara mindre vanligt, eller t o m kunna helt uteslutas, beträffande denna kategori av beslutsfattare (jfr ovan 2.2.2).[141]

6.3.2.2 Underlåten eller otillräcklig rättelse

Ett personligt vitesansvar har även föreslagits för förtroendevalda nämndledamöter som underlåter att rätta upphävda beslut enligt föreskrifterna i KomL 10:15.[142] Vad gäller de lagtekniska detaljerna hänvisas till framställningen ovan utom i vad avser förslaget om beslutsinstans. När ett kommunalt beslut upphävs ankommer det, som ovan redovisats, på det beslutande organet att vidta rättelse (se ovan 4.3.2). Lokaldemokratikommittén erinrade om betydelsen av rättelsestadgandet och anförde, att sådana kommunmedlemmar som med framgång har angripit ett beslut självfallet är mycket kritiska om det upphävda beslutet sedermera inte rättas. Ett sådant agerande kan säkerligen, som kommittén befarade, vara ägnat att skada "tilltron till den kommunala självstyrelsen."[143]

Även i departementspromemorian såg man allvarligt på saken och man framhöll att det var viktigt att kraven på rättelse uppfylls om medborgarkontrollen av lagligheten i de kommunala besluten skall ha "ett reellt innehåll." Om de kommunala beslutsfattarna inte tar konsekvenserna av att ett beslut kasseras

[138] Se a a s 29. Jfr SOU 1993:109 s 123.
[139] Härom se ovan 6.3.1.
[140] Se Ds 1995:27 s 27 och s 46 f.
[141] Se Ds 1995:27 s 26 f.
[142] Se a a s 31 ff.
[143] Se SOU 1993:109 s 124.

(KomL 10:8-9), kommer domstolarnas laglighetsprövning av redan verkställda beslut inte att få några "större praktiska konsekvenser."[144] Det finns anledning att se särskilt kritiskt på situationen om, som Kommunalansvarsutredningen gjorde gällande, det skulle förhålla sig så att verställigheten kan komma att påskyndas särskilt i sådana fall där besluten befaras kunna bli upphävda, d v s i fall där någon "rätt" till omedelbar verkställighet egentligen inte föreligger. Framställningen ovan har visat att fall av angivet slag förekommer, och även om de skulle vara fåtaliga, måste de anses vara så pass anmärkningsvärda (se 4.2-3) att en underlåtenhet att ingripa från lagstiftarens sida knappast kan försvaras.[145]

JO:s ovan återgivna kritik (se 6.3.2) hörsammades vad beträffar denna form av domstolstrots. Istället för kammarätt föreslogs att *länsstyrelsen* skulle få till uppgift att övervaka att upphävda beslut blir föremål för rättelse (7 §). En sådan funktion ansågs f ö ansluta väl till länsstyrelsens övriga uppgifter. Länsstyrelsen skulle underrättas om ett upphävt kommunalt beslut genom att domstolen föreskriver, att det organ som skall vidta rättelse redovisar till länsstyrelsen "när, på vilket sätt och i vilken utsträckning" rättelse kommer att företas (6 §). Underrättelsen förutsattes kunna gå till sålunda att en kopia av domen tillställs länsstyrelsen. För det fall kommunen inte inkommer med förslag om hur rättelse skall ske, eller om ett sådant förslag bedöms som otillräckligt, ska länsstyrelsen ta upp frågan med det kommunala organ. Kan saken inte lösas på ett tillfredsställande sätt, får vite sättas ut för att framtvinga den prestation som önskas. I den mån vitesföreläggandet inte följs, får länsstyrelsen ansöka om vitets utdömande hos länsrätten.[146]

Svenska Kommunförbundet påtalade i sitt remissvar, att en precisering av skyldigheterna enligt KomL 10:15 skulle utgöra en förutsättning för regler om ett vitesansvar för de förtroendevalda.[147] Förslaget om ovan beskriven "dialog" mellan kommunen och länsstyrelsen kan möjligen tolkas som ett steg mot en sådan precisering, men ytterligare översyn av KomL 10:15 ter sig önskvärd. Det ovan redovisade *JO 1993/94 s 429* får anses tala härför, d v s oberoende av frågan om ett vitesansvar bör införas.Vad som särskilt bör framhållas är, att konstruktionen med rättelse förutsätter att de kommunala beslutsfattarna hanterar frågan om omedelbar verkställighet på ett ansvarsfullt sätt, vilket dessvärre inte alltid har varit fallet (se 4.2-3). En precisering av rättelseskyldigheten framstår alltså som önskvärd, men en sådan åtgärd lär stöta på avsevärda problem med tanke på att den förväntade rättelsen kan komma att ta sig så många – högst

[144] Se Ds 1995:27 s 32.
[145] Se Ds 1995:27 s 20.
[146] Se a a s 34.
[147] Se a a s 32.

olikartade – uttryck. En erinran om att rätten till omedelbar verkställighet inte är någon självklar rättighet vore också motiverad för att, om inte annat, mana till erforderlig eftertanke (jfr t ex *JO 1986/87 s 297* ovan 4.3.2.2).

6.4 Konklusioner och synpunkter

I valet av åtgärder mot sådana former av domstols- och lagtrots som inte anses kunna tolereras från statens sida finns, som redovisats i kapitel 5, två huvudalternativ, även om kombinationer självfallet är möjliga. Åtgärder kan alltså antingen riktas direkt mot kommunen eller mot de kommunala beslutsfattarna. Kommunalansvarsutredningens enda egentliga förslag, d v s om kommunalbot, var en sanktion som riktades mot kommunen, men kom aldrig att övervägas på allvar, eftersom den – förmodligen främst med hänsyn till kommunalbotens utformning – ansågs utgöra ett helt oaccceptabelt intrång i den kommunala självstyrelsen (6.1).

Lokaldemokratikommittén, vars arbete försvårades av delvis motsägelsefulla direktiv, synes inte på allvar ha övervägt att "förfina" förslaget om kommunalbot. Samhällets reaktion mot domstols- och lagtrots behöver, förklarade kommittén, "inte alltid ha formen av en sanktion."[148] Istället presenterades olika förslag enligt vilka kommunerna själva skulle *åläggas* att vidta åtgärder mot domstols- och lagtrots. Därutöver föreslogs ett personligt vitesansvar för vissa former av domstolstrots och, om än ytterst motvilligt och mycket snävt avgränsat, ett vitesansvar för kommunen beträffande andra former av domstolstrots (se 6.2). En "förfining" kan f ö förordas även av det senare förslaget på så sätt att det ses över utifrån målsättningen att vitesregler *verkligen* skall införas (se nedan 8.6).

Vid en grov generalisering skulle de båda utredningarnas förslag kunna sammanfattas enligt följande: Den första utredningens förslag var i många avseenden – avgränsningarna av tillämpningsområdet, botens storlek, valet av beslutande organ – *alltför långtgående* för att framstå som realistiska. Förslagen framstod delvis som en ren utmaning mot grundläggande principer om en kommunal demokrati och en kommunal självstyrelse. Den senare utredningens förslag präglades istället i hög grad av en ambition att *i första hand värna om den kommunala självstyrelsen*, vilket emellertid framstår som tämligen orealistiskt, i vart fall om mer meningsfulla åtgärder eftersträvas. Förslaget att "ålägga" kommunerna att själva vidta åtgärder mot sitt lagtrots- och domstolstrots, vilket alltså delvis har sin grund i att kommuner nonchalerar sina

[148] Se SOU 1993:109 s 9.

åligganden enligt olika specialförfattningar, utgör knappast någon utmaning mot principen om kommunal självstyrelse, men det lämnar i övrigt en hel del att önska.

Slutligen kan noteras, att de sanktionsregler som Lokaldemokratikommittén trots allt föreslog endast tog sikte på domstolstrots, medan den andra formen av trots – d v s lagtrots – lämnades utanför. Detta kan tyckas märkligt särskilt som JO påtalade i det mycket uppmärksammade fallet om kommunen som inte utförde någon fortlöpande livsmedelskontroll (*JO 1988/89 s 378*), att den aktuella formen av trots mot en lagstiftning, som direkt syftade till att skydda människors liv och hälsa, var *ännu allvarligare* än obenägenheten att följa förvaltningsdomstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål, d v s domstolstrots (se ovan 1.4 samt nedan 7.1.1). Lokaldemokratikommittén hänvisade till det förhållandet, att försummelser vad avsåg fullgörandet av "obligatoriska skyldigheter" inte var något "typiskt för den kommunala sektorn" och att förslaget om en obligatorisk laglighetsgranskning från de kommunala revisorerna var en tillräcklig åtgärd.[149] Kommittén pekade också på att tillfälliga eller mera permanenta svårigheter att fullgöra obligatoriska skyldigheter också förekom inom den statliga förvaltningen, t ex avseende brottsbekämpningen, utan att för den skull betecknas som lagtrots.[150]

Lokaldemokratikommitténs i akttagelser vid en jämförelse mellan kommunala och statliga försummelser saknar visserligen inte fog, men kommittén synes i detta sammanhang ha bortsett dels från direktiven för sitt arbete, dels från det faktum att staten har en annan ställning än kommunerna. Enligt gängse betraktelsesätt anses staten, som ovan framgått, ha det övergripande ansvaret för samhällsutveckligen. I förlängningen härav anses kommunernas ställning som offentligrättsliga subjekt och bärare av många viktiga offentliga förvaltningsuppgifter förutsätta en kontroll från statens sida (se ovan 3.1). Kommittén hade till uppgift att slutföra ett av Kommunalansvarsutredningen påbörjat arbete "om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att komma till rätta med s.k. domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser *från kommuners och landsting sida*" (förf:s kurs).[151]

Statens problem med bristfälliga resurser – eller felaktiga prioriteringar – vad avser den statliga verksamheten kan inte utan vidare jämställas med kommunernas problem och denna fråga föll i vart fall utanför ramen för Lokaldemokratikommitténs arbetsuppgifter. Däremot kan självfallet – på sätt som ovan har skett (se 1.1.1) – rent allmänt diskuteras om uppgiftsfördelningen

[149] Se SOU 1993:109 s 147. Se även t ex prop 1994/95:150 Bil 1 s 83 ff om "ekonomisk styrning" av den statliga verksamheten.

[150] SOU 1993:109 s 148, jfr Riberdahl, FT 1993 s 169.

[151] Se SOU 1993:109 s 24.

mellan stat och kommun är rimlig och ändamålsenlig, särskilt i perspektiv av frågan om att införa nya sanktionsregler mot trotsande kommuner. En sådan översyn torde knappast leda till en lösning av samtliga de problem som uppmärksammats, varför fortsatta ansträngningar att angripa de föreliggande problem med lagtrots sannolikt inte kan undvaras (se nedan 8.4.2).

Förslaget om ett personligt vitesansvar i samband med kommunalbesvär (se 6.3.1) får betecknas som ett första steg i rätt riktning, även om olika detaljer i förslaget, som ovan påpekats, självfallet kan kritiseras och diskuteras. Konstruktionen med ett vitesansvar innebär att de förtroendevalda i förväg blir varse om att en mer konkret åtgärd förväntas av dem. Såtillvida framstår ett *fortsatt trots* som medvetet. Härigenom kan rimliga krav på förutsebarhet komma att uppfyllas, vilket däremot kan vara mer tveksamt vid ett straffansvar. I det ena fallet har ett verkställighetsförbud meddelats, vilket alltså de förtroendevalda skall respektera i avvaktan på domstolens slutliga prövning av saken. I det andra fallet har ett beslut blivit upphävt, varvid redan idag följer av KomL 10:15 att rättelse skall vidtas. De föreslagna vitesreglerna kan förhoppningsvis bidra till att göra kommunalbesvärsprocessen mindre "illusorisk", vilket framstår som en mycket angelägen reform.

7. Några fall av domstols- och lagtrots: en granskning av reglerna om ansvar och kontroll

I redogörelsen ovan för olika fall som kan anses innefatta domstols- eller lagtrots har vid ett flertal tillfällen anmärkts, att saken numera *sannolikt* skulle ha kommit att bedömas annorlunda, eftersom reglerna sedermera har kommit att ändras i något avseende. Inför en slutlig bedömning av frågan om vilka åtgärder som de lege ferenda bör vidtas i anledning av domstols- och lagtrots, är det därför angeläget att undersöka hur de befintliga reglerna *numera* kan tänkas fungera i några särskilt utvalda fall. I syfte att bredda undersökningen granskas samtidigt hur de åtgärder som föreslagits (se ovan 6.2-3) kan tänkas inverka. Den huvudsakliga frågeställningen blir m a o hur de befintliga reglerna för statlig kontroll av kommunerna kan tänkas fungera i ett antal konkreta fall av domstols- och lagtrots: Anses dessa regler utgöra tillräckligt effektiva medel mot domstols- och lagtrots och hur förändras situationen om de föreslagna reglerna skulle genomföras?

De granskade fallen kan indelas i två huvudgrupper: (1) Trots mot specialförfattningar, som antingen tar sig uttryck i att ett specialreglerat åliggande inte efterlevs, eller i att en dom där kommunen förpliktas att vidta en åtgärd inte verkställs. Inom denna grupp blir besluten ofta föremål för prövning genom förvaltningsbesvär, även om kommunalbesvärsprövning också förekommer (se ovan 3.3.1). (2) Övriga fall av trots har ett direkt samband med kommunalbesvärsinstitutet och kan t ex innebära att ett inhibitionsbeslut inte respekteras eller att ett upphävt beslut inte rättas.

7.1 Trots mot specialförfattningar

Det ankommer på kommunen enligt olika specialförfattningar – SkolL, PBL, HvL, RenhL, LVM, SoL, LSS etc – att fullgöra en mängd olika åligganden, vilka ibland har formen av mer eller mindre preciserade skyldigheter, medan de i andra fall mest framstår som "önskemål" om kommunala insatser (se ovan 2.3). Granskningen i det följande kommer att inriktas dels på sådana fall där ett författningsreglerat åliggande inte har följts (7.1.1), dels på sådana fall där

kommunen har förhalat verkställigheten av domar och beslut, sedan ett visst åliggande har blivit fastställt genom prövning av förvaltningsbesvär (7.1.2).

7.1.1 Bristfällig efterlevnad av ett specialreglerat åliggande

Framställningen kommer att koncentreras till två JO-fall, som avser olika specialreglerade verksamhetsområden för kommunen, nämligen livsmedelstillsyn och tillståndsgivning enligt hälsovårdslagstiftningen. Vid sidan härav kommer också att granskas ett kommunalbesvärsmål, som primärt avsåg fråga om dispens och avgiftsbefrielse, men där det kom att slås fast att kommunen inte hade fullföljt sina åligganden enligt renhållningslagstiftningen.

Det gemensamma för JO-fallen är, att JO i båda fallen ansåg att kommunen hade brustit i sina skyldigheter enligt de olika specialförfattningarna. Det trots som kommunen därvid gav uttryck för betecknas som lagtrots (se ovan 1.3) och har, som ovan framgått, inte prioriterats särskilt högt av Lokaldemokratikommittén, som uppgav att detta trots i första hand beror på resursbrist, d v s inte på tredska.[1] Det bör emellertid noteras, att JO i ett fallen – *JO 1988/89 s 378* – framhöll, att det finns anledning att se mycket allvarlig på denna form av lagtrots, särskilt vid en jämförelse med sådant trots som tar sig uttryck i att domar nonchaleras, d v s domstolstrots. Betfräffande den senare formen av trots föreslog Lokaldemokratikommittén alltså såväl ett personligt vitesansvar som ett vitesansvar, om än ytterst begränsat, för kommunen (se ovan 6.2.2). Förslaget om ett personligt vite i kommunalbesvärsmål kom att följas upp i Ds 1995:27 (se ovan 6.3.2).

Vad avsåg graden av försummelse pekade JO på det faktum, att den kommunala livsmedelstillsynen, som kommunen alltså hade beslutat att lägga ned, även omfattar vattenverk, varför brister i kontrollen således hade kunnat få, som JO anmärkte, "synnerligen allvarliga konsekvenser". JO gjorde följande tillägg, som är värt att anteckna sig till minnes (s 382):

> "Även om det torde vara tämligen unikt, att en kommun – som i det aktuella fallet – *dokumenterar sin avsikt att åsidosätta tillsynsuppgiften i ett formligt beslut* (förf:s kurs), framgår av utredningen här att förhållandena de facto är desamma i flera andra kommuner."

De problem som resursbrist förorsakar bör visserligen inte förringas, men det är knappast godtagbart att som Lokaldemokratikommittén sätta ett likhetstecken mellan tredska och resursbrist. Många rättsfall – och beslut härrörande från JO

[1] Se SOU 1993:109 s 147. Se även ovan 6.2.

eller JK – visar, att även *andra motiv* än resursbrist kan föranleda lagtrots (se ovan 1.5). Även om bristfälliga resurser skulle utgöra en bidragande orsak – eller t o m den främsta orsaken – kan finnas skäl för en markering att den vidtagna prioriteringen inte är godtagbar. En intressant fråga – om än av hypotetisk karaktär – är för vilka ändamål de insparade medlen kom att nyttjas: Togs medlen kanske i anspråk för att fullgöra andra specialreglerade åligganden eller nyttjades de för något ändamål som kommunen *ville* – men inte måste – fullgöra, t ex ett näringspolitisk engagemang? Formulerad på detta sätt ställs frågan om innebörden av den kommunala självstyrelsen på sin spets (se ovan 1.5.1).

Ett avgörande problem – och som JO pekade på – är svårigheten att "ringa in" trotset, som sällan kommer till uttryck i formliga beslut. Denna svårighet är självfallet inte ägnad att se mindre allvarligt på trotset, men komplicerar bedömningen i olika avseenden. Företrädare för de handikappade varnade i sina remissvar över Lokaldemokratikommitténs betänkande för det "dolda" eller "tysta" lagtrots, som de handikappade ofta möter. Sålunda angav föreningen De Handikappades Riksförbund, att det rör sig om "svårfångade sammanhang, vanligtvis inte möjliga att dokumentera konkret." Vetskapen om att de traditionella metoderna för kontroll – utförd av t ex JO, länsstyrelsen, Socialstyrelsen eller kommunens egna revisorer – inte når detta område, skulle enligt förbundet inbjuda till att "förlägga lagtrotset hit."[2]

Anmärkningarna om ett "dolt" lagtrots tog alltså exklusivt sikte på s k rättighetslagstiftning (se ovan 1.6), men sannolikt har de ett mer allmängiltigt intresse. Blotta förekomsten av *ett enda fall* där en så viktig kommunal tillsynsfunktion som livsmedelstillsynen hade lagts ner borde mana lagstiftaren till eftertanke. Om det alltjämt är så illa ställt att, som JO anmärkte, "effektiva korrektionsmedel" saknas, bör åtgärder rimligen övervägas, innan kanske en hel kommun förgiftas av hälsovådligt vatten. Farhågor i den riktningen framstår inte som verklighetsfrämmande i beaktande av de "larmrapporter" som har redovisats under våren 1995 om just otjänligt dricksvatten.[3]

Ett fullständigt synliggörande av det "dolda" lagtrotset skulle visserligen, som Lokaldemokratikommittén påpekade, erfordra ingående granskningar av fullmäktige- och nämndprotokoll m m,[4] men det bör framhållas, att lagtrots även kan dokumenteras på annat sätt, t ex genom JO:s granskning eller i olika rättsfall. Lagtrots är dock oftast inte så iögonenfallande som domstolstrots, varför det gäller att vara vaksam på denna företeelse.

[2] Se Ds 1994:103 s 117.
[3] Se DN 27 maj 1995 s A 5 (Jan Falk) och SvD 31 maj 1995 s 9 (Urban Tjernberg).
[4] Se SOU 1993:109 s 149.

7.1.1.1 JO 1988/89 s 378[5]

Det ankommer på kommunen – eller närmare bestämt på de "kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet" – att utöva tillsynen av efterlevnaden av LivsmL, om inte regeringen föreskriver att den istället skall utövas av Statens livsmedelsverk (LivsmL 24 §). Förevarande lagstiftning syftar till att skydda mot hälsorisker i samband med förtäring av livsmedel. Tillsynen omfattar i princip varje anläggning där "livsmedel" tillverkas, bereds, saluförs, serveras eller eljest hanteras och sålunda även t ex vattenverk[6] (LivsmL 2 §) och garanteras genom bl a en tillträdesrätt och möjlighet till provtagning m m (LivsmL 26 §).

Den primära avsikten bakom tillsynen är att förebygga överträdelser. Tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som "uppenbart behövs för att lagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas". I samband härmed kan vite sättas ut (LivsmL 25 §). Frågan om innebörden av uppenbarhetsrekvisitet var föremål för prövning i *RÅ 1992 ref 25*, varav även framgår, att tillämpligheten av en straffbestämmelse inte utgör hinder för ett vitesföreläggande.[7] Av LivsmL 25 a § följer, att tillsynsmyndighet skall verka för att överträdelser beivras.[8] Flera av LivmL:s föreskrifter, ävensom föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen, är straffsanktionerade (LivsmL 30 §).[9]

Avgift får uttas för kommunens provtagning, undersökning, tillståndsprövning m m. Kommunen kan inte fritt bestämma om avgiftssättningen utan är – förutom de allmänna principerna i KomL om avgiftssättning – bunden av regeringens förordning i ämnet (LivsmL 29 a §, jfr med 1 § förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m m). Vidgade möjligheter för kommunen att utta avgifter kan förmodas, som Marcusson anför, "påverka kommunens *villighet* att utföra tillsynsuppgifter".[10] Betydelsen av finansieringsformen uppmärksammades i samband med tillkomsten av det nuvarande

[5] Fallet har även redovisats ovan 1.4. Betr den kommunala tillsynsfunktionen, se prop 1971:61 s 218 ff, prop 1988/89:68 s 19 f och s 49 ff och även SOU 1970:6 s 191 ff och 1986:25 s 45 ff. Se även Strömberg, Spec FörvR s 59 f.

[6] Vatten är alltså också ett "livsmedel", se prop 1971:61 s 181 f och s 209. Betr möjligheten till undantag jfr LivsmL 4 § och LivmF 54 §. Se även JO-fallet s 378: "För tydlighets skull bör nämnas att också vattenverk är livsmedelsanläggningar." Hänvisas kan även till prop 1981/82:219 s 24 om förhållandet mellan LivmL och HskL.

[7] Som en jämförelse kan pekas på RenhL 24 § 3 st, varav följer, att den som överträtt ett vitesföreläggande *inte* döms till straffansvar för gärning som omfattas föreläggandet. Betr skälen härför se prop 1992/93:210 s 223 f och 318.

[8] Se prop 1988/89:68 s 59 och s 61.

[9] Se a a s 62 f och även s 57 ff. Se även ovan *NJA 1991 s 783* om företagsbot enligt BrB (5.1.1.3).

[10] Se Marcusson s 82.

stadgandet om avgifter, varvid departementschefen noterade det olämpliga i att "helt överlåta finansieringsfrågorna på kommunerna", utan avgiftssättningen sågs som "ett viktigt medel för att uppnå målsättningen om en skärpt livsmedelskontroll som utförs på ett likartat sätt över hela landet."[11]

Till allmän belysning av kommunens tillsynsfunktion enligt LivsmL kan anföras *RÅ 1986 ref 145*, där en hälsovårdsnämnd meddelade ett villkorligt förbud mot saluhållande av kokt medwurst av visst märke. Förbudet gällde fr o m ett visst angivet datum, om inte tillverkaren dessförinnan genom en offentlig livsmedelskontroll hade visat att företagets hållbarhetsmärkning var korrekt. RegR angav, att kommunens beslut enligt ordalydelsen fick tolkas som "ett totalförbud mot saluhållning inom kommunen av färdigförpackad kokt medwurst" från den aktuella tillverkaren. Beslutet kunde emellertid enligt RegR inte hänföras till förbud mot saluhållande enligt LivsmL 16 §, och någon befogenhet att uppskjuta saluförbudets inträde till viss tidpunkt eller eljest göra förbudet villkorat förelåg inte. Förbudet kunde således inte "förstås efter sin ordalydelse" och vilken innebörd det istället skulle tillmätas bedömde RegR som osäkert. Under alla omständigheter ansågs att beslutet p g a dess oklarhet inte hade varit ändamålsenligt "som medel för nämnden vid fullgörandet av dess uppgift", varför åtgärden att upphäva beslutet hade varit korrekt. RegR anmärkte, att ett nytt märkningssystem för livsmedel numera hade införts och att förutsättningarna för beslutet därför hade ändrats (se även t ex *RÅ 1992 ref 95*).

I det här särskilt granskade JO-fallet, *JO 1988/89 s 378,* hade miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutat att inte utföra ifrågavarande tillsynsuppgifter, utan kommunens miljöskyddsinspektör hade helt enkelt sagts upp. Beslutet var fattat i formellt korrekt ordning och hade tillika upprepats sedan JO vid ett första tillfälle hade anmärkt att åtgärden inte stod i överensstämmelse med LivsmL. Såtillvida framstod kommunens beslut som "tämligen unikt" (jfr ovan 7.1.1), även om utredningen gav en antydan om att bristfällig tillsyn var allmänt förekommande i landets olika kommuner. Det kan noteras, att redan Livsmedelskontrollutredningen framhöll sådana brister i sitt betänkande (SOU 1986:25) och påtalade, att kommunernas "politiska prioriteringar" inte särskilt brukar gynna livsmedelstillsynen.[12] I samband med 1989 års ändringar av LisvmL, som främst syftade till att skärpa livsmedelskontrollen, framkom, att man från lagstiftaren sida såg med oro på den ökning av antalet överträdelser som kunde förmärkas, och behovet av "effektivare sanktioner" påtalades. Depatetementschefen angav, att samhället hade anledning att "se allvarligt på

[11] Se prop 1988/89:68 s 50. Betr grunderna för avgiftsuttag i allmänhet se ovan 1.1.2 och där anförda källor.

[12] Se SOU 1986:25 s 113 f.

den här typen av brott."[13] Vad som dock bör noteras är, att oron främst synes ha avsett brister hos olika näringsidkare:[14]

> "Det är av fundamental betydelse för det skydd som eftersträvas med livsmedelslagen – dvs. ett skydd för konsumenterna mot hälsorisker och oredlighet i hanteringen – att *företagen* lojalt följer de bestämmelser som gäller" (förf:s kurs).

Tillsynsmyndigheternas – d v s däribland kommunens – betydelse härvidlag framhölls genom en erinran om behovet att "mer kraftfullt än för närvarande" beivra överträdelser, främst genom anmälan till åtal (jfr LivsmL 25 a § ovan) och vitesföreläggande. Eventuell bristande "lojalitet"från kommunernas sida synes ha uppfattats som en ren finansieringsfråga, i det att nödvändigheten av kommunernas "reella möjligheter att genomföra livsmedelskontrollen" påtalades.[15]

Statens livsmedelsverk, som alltså utövar den centrala tillsynen inom riket, uppgav i sitt remissvar till JO, att kontrollen normalt utövas på så sätt att personal från miljö- och hälsovårdsnämnden "med viss regelbundenhet" besöker kommunens alla livsmedelanläggningar. Härvid kontrolleras de hygieniska förhållandena och prover tas regelmässigt (jfr LivsmF 46-49 §§). Genom att inte fullgöra sina skyldigheter och utöva den fortlöpande kontrollen, ansågs kommunen ha "i hög grad eftersatt kommuninvånarnas intressen av god livsmedelssäkerhet och skydd mot oredlighet i livsmedelshanteringen." Enigheten var total hos såväl hörda remissorgan som hos JO – både tidigare och senare JO (JO Holstad resp Ragnemalm) – om att kommunens beslut var "uppenbart lagstridigt." Härigenom aktualiserades alltså frågan om "vilka möjligheter som står till buds att beivra fall av uppenbart lagtrots av kommunala myndigheter" (s 380).

Framställningen ovan har utvisat, att det finns en hel rad metoder för statlig kontroll (3.1-4) ävensom sanktioner mot såväl kommunen (5.1) som mot kommunens förtroendevalda och tjänstemän (5.2), men JO:s slutliga bedömning blev, att "effektiva korrektionsmedel" saknas mot "lagtrots av denna typ." I anledning härav fann JO det påkallat att göra en framställning till regeringen om åtgärder för att eliminera denna brist i lagstiftningen (s 382). Till en början kan dock noteras, att värdet av *JO:s egen granskning* inte bör förringas i sammanhanget. Under den tid som saken var föremål för en andra prövning av JO, beslutade nämligen kommunen att anställa en miljöskyddsinspektör på halvtid. JO gjorde den bedömningen, att kommunen härigenom fick anses ha upptagit

[13] Se prop 1988/89:68 s 58.
[14] Se a a s 58.
[15] Se a a s 20. Se även ovan om det nya systemet för avgiftsfinansiering.

den fortlöpande livsmedelstillsynen (s 380). Frågan om vilken "minimistandard" som krävs för att ett visst åliggande skall vara uppfyllt är, som ovan redovisats, svår att besvara (se ovan 2.3), men i sammanhanget bör påpekas, att Livsmedelskontrollutredningen med beklagan noterade att 100 av landets 284 kommuner "endast hade *en* (förf:s kurs) hälsoskyddsinspektör" anställd för att fullgöra alla de olika uppgifter som ankommer på en sådan inspektör.[16] I beaktande härav framstår JO:s bedömning, att livsmedelstillsynen var återupptagen genom att en inspektör anställdes på *halvtid*, som välvillig, men kan möjligen förklaras genom att ärendet gällde tillsynen i en glesbygdskommun (Pajala) och där en halvtidsanställd inspektör kanske rent faktiskt var tillräcklig.

JO:s granskningsmöjligheter måste ändå anses vara behäftad med uppenbara brister, främst frånvaron av möjligheten att sanktionera "prickningar" enligt JO-instruktionen 6 § med t ex ett vitesföreläggande. Frågan huruvida JO:s uttalanden får någon praktisk effekt är alltså, som ovan konstaterats, i hög grad beroende av JO:s "personliga auktoritet" (se 3.4.4). Det kan också noteras, att i det aktuella ärendet hade JO visserligen kompetens att granska nämndens handläggning, men om beslutet istället hade härrört från fullmäktige, skulle JO inte ha haft någon motsvarande befogenhet (se JO-instruktionen 2 § 3 st p 6). Samtidigt förhåller det sig sålunda, att det är fullmäktige som genom sin budget fastställer de ekonomiska ramarna för de olika nämndernas verksamhet (se 2.2.1). Detta får emellertid, som ovan framgått, anses vara ett genomgående problem i samband med domstols- och lagtrots: JO kan inte ingripa mot de primärt ansvariga och tvekar att ingripa mot de endast sekundärt ansvariga (se ovan 1.7.2).

Livsmedelstillsynen utövas inte exklusivt av kommunen, utan tillsyn utövas även av Livsmedelsverket på central nivå och av länsstyrelsen på regional nivå (LivsmL 24 §). Sådana former av *speciell statlig tillsyn* över kommunen har, som ovan redovisats, inte ansetts särskilt eftertraktansvärda under senare års strävanden mot ökad kommunal självstyrelse och lokal demokrati. Även Lokaldemokratikommittén ställde sig generellt sett avvisande till sådana former av statlig kontroll (se ovan 3.4.1). I det granskade fallet – *JO 1988/89 s 378* – påtalades, att det saknas möjligheter att ingripa mot kommunens försumlighet genom de överordnade tillsynsmyndigheternas försorg. Några direktiv kunde inte utfärdas, utan vad som återstod var ett rent övertagande av den kommunala tillsynsfunktionen (jfr LivsmL 24 §), något som JO betecknade som helt oacceptabelt annat än på mycket kort sikt (s 381).

[16] Se a a s 113.

Det är emellertid värt att notera, att "tillsynsmyndighet" – på vilken nivå är inte preciserat utan stadgandet får antas omfatta samtliga tillsynsmyndigheter – vid vite får "meddela de förelägganden eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas" (LivsmL 25 §). En ändamålstolkning av detta stadgande skulle kunna tänkas resultera i att även trilskande kommuner, som alltså inte fullgör sin lagstadgade tillsynsfunktion, vid vite kan föreläggas att utöva föreskriven tillsyn. Ett vitesföreläggande skulle alltså vara nödvändigt för att – som saken uttrycks i LivsmL 25 § – "lagen skall efterlevas". Det får emellertid antas, att stadgandet inte är avsett att användas "internt", d v s mellan de olika kontrollorganen, utan att det exklusivt tar sikte på dem som i olika avseenden "hanterar" livsmedel.

JO undersökte även huruvida möjlighet förelåg att väcka åtal enligt *BrB 20:1*, men bedömde situationen så att tillräcklig grund för misstanke icke förelåg att de nämndledamöter som deltagit i besluten gjort sig skyldiga till sådant brott. Att de föreliggande kraven på myndighetsutövning och på åsidosättande – uppsåtligen eller av grov oaktsamhet – av bestämmelserna om denna myndighetsutövning var uppfyllda, framstod enligt JO som "tämligen klart" (s 381). Såtillvida omfattades alltså kommunens agerande av BrB 20:1. Före 1989 års ändring av BrB 20:1 förutsattes emellertid också att gärningen hade medfört förfång eller otillbörlig förmån, som inte var ringa. I anledning härav slog JO fast, att någon otillbörlig förmån inte var ifråga och att något "förfång" i form av direkta skadeverkningar inte hade kunnat fastställas. En epedemiartad form av diarréer etc hade visserligen förekommit i kommunen, men vårdcentralens chefsläkare *antog* att den hade samband med en virussmitta. JO fann anledning att särskilt markera följande:

> "Det bör påpekas, att en kränkning enbart av det allmänna intresset av att lagar och författningar tillämpas på ett riktigt sätt inte medför, att sådant förfång föreligger; för att så skall anses vara fallet, fordras en mera konkret skada."

Det kan anmärkas, att i beaktande härav är skadestånd (se 5.1.2.2 och 5.2.3) inte heller aktuellt i detta sammanhang. Genom 1989 års reform av tjänsteansvarsreglerna kom tillämpningsområdet för BrB 20:1 att utvidgas. Förfångsrekvisitet upphävdes och det krävs inte längre att graden av oaktsamhet skall vara grov, utan oaktsamhet är tillfyllest (se 5.2.1.2). Härefter har antagits, att den företagna lagändringen innebär att nämndledamöterna numera skulle kunna straffas för tjänstefel enligt BrB 20:1 i motsvarande situation.[17] I denna bedömning är jag beredd att instämma, med reservation för de problem som kan tänkas föreligga beträffande fördelningen av ansvaret och som i realiteten kan

[17] Se SOU 1989:64 s 20 ff och även SOU 1993:109 s 149 f.

medföra att *ingen* blir ansvarig (jfr ovan 5.2.1.3-4). Dessa problem skall självfallet inte överdrivas, men kan inte heller bortses från. En sekundär fråga är emellertid om straffansvar är den mest ändamålsenliga sanktionen. Det kan noteras, att Lokaldemokratikommittén, som klart uttalade sig emot eventuell ytterligare utvidgning av det straffrättsliga ansvaret för domstols- eller lagtrots, även synes ha ogillat att det befintliga reglerna kommer till tillämpning i fall av sådant trots.[18] Det kan onekligen, som ovan redovisats, vara mycket begärt av ledamöterna i en kommunal nämnd att de skall sätta sig över fullmäktiges beslut (se ovan 1.7.2), även det skulle vara i det vällovliga syftet att fullgöra ett lagstadgat åliggande.

Vad som trots allt skulle kunna tala för ett straffansvar i ett fall som det angivna är, att nämndledamöterna redan tidigare hade uppmärksammats av JO på att deras beslut att lägga ned tillsynen stod i strid med LivsmL. Frågan om vad som egentligen krävs för att uppfylla olika specialreglerade åligganden framstår eljest ofta som så osäker att ett straffansvar kan te sig tveksamt, åtminstone inte ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I den mån BrB 20:1 generellt sett skulle komma till användning mot förtroendevalda om en kommun inte fullgör sina lagstadgade åligganden, kan mycket negativa följder förutses vad avser rekryteringen. Det torde också föreligga en överhängande risk för att lagtrotset blir än mer "dolt" (se ovan 7.1.1). Kommuner kan alltså förmodas tillse att inga formella beslut fattas om nedläggning av en viss verksamhet, utan verksamheten missköts i stället mer allmänt.

Man kan inte bortse från att beslut om nedläggning av livsmedelstillsynen som regel fattas i kommunens intresse, om än kortsiktigt sett. Ur detta perspektiv kan en slags *kommunalbot* onekligen anses ha sitt berättigande (jfr ovan 6.1.1) framför ett personligt straffansvar, även om problemet med oförutsägbara åligganden skulle vara detsamma. Såtillvida är ett *vitesansvar – personligt eller mot kommunen* – att föredra. Lokaldemokratikommittén föreslog sådana regler, men ville, som ovan redovisats, inte att de skulle omfatta lagtrots. Frågan borde emellertid lämpligen ha utretts ytterligare och prövats mer förutsättningslöst. Man bör inte utan vidare sätta likhetstecken mellan lagtrots och resursbrist (se ovan 7.1.1).

I den mån generella lösningar avvisas finns istället möjligheten att införa *särskilda vitesregler* i olika specialförfattningar. Sådana föreskrifter existerar sedan tidigare, men har alltså inte tillkommit för att stävja domstols- eller lagtrots. Lagstiftaren tycks emellertid inte uppskatta särskilda vitessanktioner mot kommuner, vilket kom till klart uttryck i förarbetena till 1994 års civilförsvarslag. Som ovan framgått (5.1.2.1), upphävdes tidigare vitesföreskrifter

[18] Se SOU 1993:109 s 62 och även s 147-150.

med hänsyn till att dessa bedömdes vara "mindre tilltalande". Det bör dock anmärkas, att frågan om domstols- och lagtrots överhuvud inte beaktades i sammanahanget, utan det förutsattes helt enkelt, att kommuner "lojalt fullgör vad som åläggs dem."[19] Med ett annat betraktelsesätt, d v s med beaktande av den trotsproblematik som *faktiskt* föreligger, skulle t ex LivsmL kunna kompletteras med vitesföreskrifter. Om en vitessankiton prövas erforderlig för att garantera fullgörandet av tillsynsfunktionen, skulle alltså någon tillsynsmyndighet – Statens livsmedelsverk eller länsstyrelsen – ges en befogenhet att vid vite förelägga kommunen att fullgöra sin tillsynsfunktion (jfr LivsmL 25 §). Ett vitesförläggande – såväl personligt som mot kommunen – har den fördelen, att vitesadressaten får ett konkret besked om vad som förväntas för att ett visst åliggande skall anses vara uppfyllt. Såtillvida framstår tjänstefelsansvaret onekligen som ett mer "trubbigt vapen" (se vidare nedan 8.4.2).

En reservation synes dock vara på sin plats. Riberdahl har, som ovan redovisats (se 5.1.2.1), uttryckt farhågor för ett utökat nyttjande av vitessanktionen i samband med fullgörandet av obligatoriska uppgifter och menar att staten allmänt sett borde "lagstifta mindre om kommunala obligatorier."[20] Riberdahl har dock inte relaterat frågan om ett utökat vitesansvar till ett utvidgat personligt straffansvar, men jag vågar anta att Riberdahl vid en sådan jämförelse skulle föredra vitet. Även jag förordar, som ovan framgått, att frågan om sanktioner skall ses i ett helhetsperspektiv, varvid uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun bör granskas innan ytterligare sanktioner övervägs (se ovan 1.8). Härvid kan resultatet mycket väl tänkas bli "mindre lagstiftning om kommunala obligatorier", vilket dock inte utesluter ett ökat nyttjande av vitet i sådana fall där de befintliga reglerna prövats vara otillräckliga.

Vad avser övriga medel för statlig kontroll över kommunerna och olika sanktioner mot kommunen eller de förtoendevalda finner jag bara anledning att i detta sammanhang beröra *besvärsprövningen*. Av LivsmL 33 § framgår, att beslut av en kommunal nämnd "enligt denna lag" skall föras hos länsstyrelsen. Härav följer att förvaltningsbesvär – och följaktligen inte kommunalbesvär (jfr KomL 10:3) – är det adekvata rättsmedlet (se ovan 3.3.1). Det kan emellertid ifrågasättas om ett beslut att *inte utöva* den lagstadgade kontrollen kan uppfattas som ett beslut "enligt denna lag". Övervägande skäl talar för att så inte är fallet, varvid saken istället skulle kunna bli föremål för prövning genom kommunalbesvär. Kommunalbesvärsinstitutet möjliggör visserligen för varje missnöjd kommunmedlem att påkalla domstolsprövning av nedläggningsbeslutets laglighet (se ovan 3.3.2), men värdet av en sådan prövning kan diskuteras.

[19] Se prop 1994/95:7 s 47.
[20] Se Riberdahl, FT 1992 s 195.

Framställningen ovan om domstolstrots har visat att kommunalbesvärsintstitutet är behäftat med avservärda brister. Sannolikt är det ett övervägande statligt intresse att livsmedelstillsynen utförs enligt LivsmL, varför det sålunda inte kan förutsättas att kommunmedlemmarna skall överklaga ett kommunalt beslut om att inte utföra någon kontroll (jfr ovan 1.5.4 och 3.3.2.2).

Frågan om tillräckliga medel för kontroll numera kan anses föreligga mot den typ av trots som kom till uttryck i *JO 1988/89 s 378* torde kunna besvaras nekande, även om BrB 20:1 med all sannolikhet skulle kunna tillämpas idag. Man kan inte bortse från – och som JO pekade på – att trotset sällan blir dokumenterat på ett sådant sätt som i det aktuella fallet. Det är förmodligen vanligare med ett "dolt" trots och att livsmedelstillsynen således missköts istället för att läggas ned genom ett formellt beslut. Den bristfälliga skötseln av ett specialreglerat åliggande blir därigenom mindre gripbart. I ett sådant fall, som utifrån det allmänna intresset av en väl fungerande livsmedelstillsyn är minst lika allvarligt som ett "öppet" trots, framstår det som mer osäkert om BrB 20:1 verkligen kan tillämpas. Kravet på uppsåt eller oaktsamhet måste styrkas, vilket sannolikt skulle utgöra en vansklig uppgift. Skulle å andra sidan detta krav komma att ställas lågt – och BrB 20:1 sålunda ofta komma att tillämpas – gör sig andra problem, som ovan redovisats, gällande.

Ett genomförande av Lokaldemokratikommitténs *huvudförslag om en utökad kommunal revision* är av skäl som ovan utvecklats inte ägnat att i nämnvärd omfattning förändra min bedömning (se ovan 6.2.1). Det bör noteras, att detta påpekande äger relevans beträffande samtliga här granskade fall. I denna del kan alltså Lokaldemokratikommittén knappast anses ha bringat problemet närmare en godtagbar lösning genom sina förslag till åtgärder.

7.1.1.2 JO 1990/91 s 283[21]

Hälsoskyddslagstiftningen syftar till att förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter och att undanröja sådana olägenheter.[22] Kommunen, som svarar för hälsoskyddet inom kommunen (HskL 2 §), är skyldig att inrätta en nämnd som skall "fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet". På denna nämnd ankommer bl a följa utvecklingen inom kommunen i hälsoskyddshänseende, att samarbeta med med andra myndigheter samt att lämna råd och upplysningar (HskL 4 §). Nämnden utövar "den omedelbara tillsynen" inom kommunen och kan tillgripa vitessanktionerade förelägganden och

[21] Fallet har även redovisats ovan 1.4.2. Betr den kommunala tillsynsfunktionen i allmänhet se SOU 1978:44 s 31 och s 73 ff, prop 1981/82:219 s 48 ff och Strömberg, Spec FörvR s 56 ff.

[22] Se prop 1981/82:219 s 1 och 17 ff.

förbud, dock under förutsättning att "råd och anvisningar" inte har följts (HskL 18 §). Till belysning härav kan pekas på *RÅ 1983 2:45,* där föreläggandets adressat inte hade beretts tillfälle att följa sådana anvisningar. Särskilda skäl saknades enligt RegR för ett omedelbart förbud eller föreläggande, varför besluten undanröjdes. Beträffande tillsynen kan tilläggas, att regional tillsyn utövas av länsstyrelsen samt central sådan av Socialstyrelsen och av Statens naturvårdsverk (HskL 15 §).[23]

HSkL är en s k ramlag, som endast innehåller ett fåtal materiella föreskrifter om hälsoskydd. 1982 års reform uppgavs i huvudsak utgöra en anpassning till den utveckling som förevarit, främst p g a tillkomsten av angränsande lagstiftning, och såtillvida bedömdes reformen inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar för kommunerna. Den delvis ändrade inriktningen av de kommunala åligganden uppgavs kunna "komma till stånd inom nuvarande ekonomiska ramar."[24] Som ett exempel på en föreskrift av materiellt innehåll kan anges HskL 7 §, vari frågan om avloppsanordningar regleras:[25]

> "Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas.

Av detta stadgande följer också att det är den kommunala nämnden som skall bevilja tillstånd för inrättandet av avloppsanordningar, om en vattentoalett är ansluten till anordningen. I annat fall är en skriftlig anmälan tillfyllest, men kommunen kan även eljest föreskriva krav på tillstånd för att "förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet" (HskL 7 § 2 st). Stadgandet är visserligen utformat som en slags befogenhet för kommunen, men innefattar samtidigt ett åliggande att handlägga tillståndsfrågor, vilket är en form av myndighetsutövning mot enskilda (se t ex *RÅ 1984 2:82, RÅ 1988 ref 7* och *RÅ 1989 ref 93*).

JO 1990/91 s 283 är intressant i flera avseenden, bl a såtillvida att det därigenom illustrerade lagtrotset inte hade något samband med resursbrist. En närmast "revolutionär" attityd till HskL – och brist på respekt för den fundamentala principen om legalitet i förvaltningen (RF 1:1) – tycks ha motiverat trotset. Vid en av JO företagen inspektion på miljö- och hälsoskyddsnämnden i Örebro kommun den 25 maj 1989 hade framkommit följande i en protokollförd diskussion mellan JO och miljö- och hälsoskyddschefen (Å):

[23] Se a a s 66.
[24] Se a a s 15 f och s 54 f.
[25] Se a a s 40 ff och s 60.

> "(Å) uppgav, att nämnden inom kort avser att som ett led i sin strävan att värna om miljön och förhindra vattenföroreningar avslå en ansökan från en enskild om tillstånd att inrätta en avloppsanläggning ... trots att *förutsättningarna för att bevilja tillstånd är uppfyllda enligt hälsoskyddslagen och grund för ett avslag saknas i annan lagstiftning*" (förf:s kurs)."

Motivet för den tilltänkta åtgärden var att "skona" Hjälmaren och att "slåss mot den befintliga lagstiftningen", som enligt chefstjänstemannens uppfattning var föråldrad. Hänsynen till "sanitära olägenheter" ansågs inte som tillräcklig utan istället skulle eventuella skador på miljön beaktas. Kommunen ville "skjuta ansvaret" för tillståndsgivningen till länsstyrelsen (s 283), som alltså är besvärsinstans (HskL 25 §). Nämnden avslog följaktligen ansökan om tillstånd enligt HskL 7 § vid sitt sammanträde den 21 juni 1989. I beslutet hänvisades till intresset att undvika permanent bosättning. Till stöd härför åberopades ett uttalande i förarbetena till HskL, om att nämnden inte skulle behöva bedöma varje ansökan "för sig" utan i stället skulle kommunens planer för området beaktas (s 284).[26] Beslutet upphävdes den 17 november 1989 av länsstyrelsen, som konstaterade, att utredningen inte hade visat att inrättandet av avloppsanordningen skulle medföra någon sanitär olägenhet eller risk för sådan olägenhet. Ärendet överlämnades till miljö- och hälsoskyddsnämnden, som den 21 december 1989 beviljade det sökta tillståndet, alltså efter exakt ett halvt års fördröjning.

JO fann anledning att skarpt kritisera chefstjänstemannen och miljö- och hälsoskyddsnämndens vice ordförande, som hade uttalat stöd för den förres åsikter om att nämnden *utan lagstöd* skulle avslå en tillståndsansökan. Chefstjänstemannens inställning betecknades som "ytterst anmärkningsvärd" och i avsaknad av "respekt för den enskildes legitima krav på att få sitt ärende korrekt bedömt enligt gällande regler" (s 285). Synsättet menades vittna om en "häpnadsväckande brist på insikt om hur rättssystemet fungerar och om grundläggande principer för all offentlig maktutövning", varvid JO särskilt hänvisade till legalitetsprincipen i RF 1:1.

Vad beträffar chefstjänstemannens agerande synes inte heller kravet på saklighet enligt RF 1:9 att vara uppfyllt. Handläggningen – d v s i den mån han kan anses ha ägnat sig åt någon egentlig sådan verksamhet[27] – synes i själva verket vara dikterad av främmande hänsynstaganden, närmast av politisk art, och såtillvida kan ifrågasättas om inte en form av illojal maktutövning

[26] Se prop 1981/82:219 s 60.

[27] Å betecknas ömsom som "miljö- och hälsoskyddschefen" ömsom som "chefstjänstemannen. Av JO-fallet går ej att utläsa huruvida Å har ställning som förtroendevald eller som anställd. Under alla omständigheter synes Å ha haft ett avgörande inflytande över nämndens beslutsfattande verksamhet.

förelåg.[28] JO, som stannade vid en "allvarlig kritik", beaktade dels att nämnden i sitt avslagsbeslut hade "fjärmat sig från den arroganta inställningen till behovet av rättsligt stöd för sina åtgärder" och åberopat vissa propositionsuttalanden, dels till att det begärda tillståndet sedermera hade beviljats. JO tillade, att agerandet hade ägt rum före ikraftträdandet av 1989 års skärpta tjänsteansvarsregler.

På samma sätt som ovan finns anledning att till en början erinra om betydelsen av *JO:s granskning* för lagligheten i den kommunala förvaltningen (se 7.1.1.1). Det kan inte uteslutas, att ärendet skulle ha förhalats ytterligare om inte JO hade hållt saken i "strama tyglar". Sålunda krävde JO vid sin inspektion, att så snart ärendet hade avgjorts, skulle beslutet jämte tillhörande handlingar omedelbart tillställas JO för granskning (s 283). Prövningen genom *förvaltningsbesvär*, som utgör en fullständig omprövning av beslutet (se 3.3.3), torde också fylla en viktig funktion i ett fall av angivet slag. Det är alltså osannolikt att besvärsinstanserna skulle ha försökt "komplettera" lagstiftningen på sådant sätt som den kommunala nämnden tillät sig att göra. Frågan om verkställighet kunde emellertid tänkas ha blivit ett sekundärt problem, vilket illustreras av *JK 1983 s 157*, där en kommun vägrade att acceptera en dom om att en busshållplats utgjorde en "sanitär olägenhet", utan istället påbörjade en förnyad utredning av frågan om en sanitär olägenhet "*verkligen*" förelåg (se nedan 7.1.2.1).

En verkligt intressant fråga är om 1989 års regler om tjänsteansvar, som JO alltså hänvisade till, numera skulle ha kunnat komma till tillämpning. Till en början må erinras därom, att en primär förutsättning för straffansvar enligt BrB 20:1 är att ett åsidosättande av vad som "gäller för uppgiften" har skett "vid myndighetsutövning" (se ovan 5.2.1.2). Nämndens beslutande verksamhet, som alltså resulterar i ett för den enskilde bindande beslut, utgör myndighetsutövning,[29] men det framstår som mer osäkert hur chefstjänstemannens förfarande egentligen skall bedömas. I lagmotiven till BrB hänvisades bl a till "handläggningsåtgärder" som föregår "själva myndighetsutövningen". Ett beslut kan alltså få ett felaktigt innehåll t ex genom någon försummelse vid handläggningen eller genom något vilseledande yttrande.[30]

Avgörande vad avser chefstjänstemannens handlande blir m a o om hans åtgärder kan anses vara av "förberedande natur" (jfr *NJA 1984 s 80*) och om han kan anses ha haft ett "självständigt inflytande över myndighetsutövningen."[31] Vad avser nämndens avslagsbeslut, som alltså klart faller inom

[28] Betr sådan maktutövning se t ex Strömberg, Allm FörvR s 74.
[29] Jfr Hellners-Malmqvist s 156.
[30] Se prop 1988/89:113 s 13 f och även BrB II s 458 f.
[31] Se BrB II s 459 f. Se även ovan 5.2.1.2.

ramen för "myndighetsutövning", ställer jag mig tveksam beträffande kravet att åsidosättandet skall ske "uppsåtligen eller av oaktsamhet" (BrB 20:1). JO själv pekade ju på det förhållandet, att nämnden hade "fjärmat sig från den arroganta inställningen till behovet av rättsligt stöd" och åberopat vissa propositionsuttalanden. Frågan blir ytterst om HskL kan anses tillräckligt tydlig i sitt innehåll för att nämndens tillämpande av en sekundär rättskälla skall anses som oacceptabelt. Min sammantagna bedömning blir att det framstår som osäkert huruvida ansvar skulle kunna utkrävas enligt BrB 20:1 om motsvarande situation uppkommer idag. I övrigt kan tilläggas, att ett tjänstefelsansvar framstår som en lämplig sanktion i detta fall. Av intresse är också det ovan berörda *NJA 1979 s 180*, som avsåg fråga om skadestånd för ett vägrat rivningslov enligt BL (se ovan 5.1.2.2).

Det är intressant att fundera över vad som skulle hända om en nämnd i angiven situation inte låter "trotset" komma till uttryck genom ett felaktigt avslagsbeslut, utan genom en underlåtenhet att fatta ett beslut. Risken är överhängande att trotset i så fall blir "dolt" och att de befintliga medlen för kontroll och ansvar inte kan tillämpas. I en sådan situation skulle Fri- och rättighetskommitténs *förslag om s k dröjsmålstalan* sannolikt utgöra ett verksamt rättsmedel. Enligt förslaget skall den enskilde – närmast som ett led i att uppnå "europeisk standard" – ges en möjlighet att påkalla domstols förklaring om att ett förvaltningsärende uppehålls i onödan och erhålla en tidsfrist för ärendets avgörande.[32] Det bör tilläggas, att bl a JO vid upprepade tillfällen har kritiserat förvaltningsmyndigheter – dock inte exklusivt kommunala sådana – för deras långsamma handläggning. Hänvisas kan t ex till *JO 1992/93 s 234*, där NO efter tre år inte hade fattat beslut i ett okomplicerat ärende angående konkurrensförhållanden för vissa näringsidkare.[33] Behovet av ett särskilt rättsmedel skall m a o inte underskattas.

Slutligen bör tilläggas, att det vore bekvämt att uppfatta förevarande JO-fall som uttryck för en rent extrem situation och alltså förutsätta, att handläggningen av olika ärenden *normalt* ombesörjs med iakttagande av såväl den lagstiftning som primärt skall tillämpas som av RF:s olika bud om legalitet och objektivitet. Självfallet förhåller det sig sålunda, men det är viktigt att notera, att det som inträffade i *JO 1990/91 s 283* trots allt inte är en unik företeelse. I den tidigare framställningen har framskymtat en rad mer eller mindre anmärkningsvärda former av underlåtenhet eller självsvåldighet från kommunens sida. Erinras kan t ex om *JO 1992/93 s 539*, där JO kritiserade en marknadsnämnd för att vid upprepade tillfällen ha låtit "prestigetänkande" styra tilldelningen av mark-

[32] Se SOU 1994:117 s 197 och s 203 f.

[33] Se a a s 193 ff. Se även ovan 1.4.2, t ex *JO 1994/95 s 442*.

nadsplatser (se ovan 1.4.2). JO uttalade även en förhoppning om att de skärpta tjänsteansvarsreglerna skulle kunna komma att användas för den händelse att nämnden framdeles "mot bättre vetande" skulle komma att handlägga frågorna på ett tvivelaktigt sätt. Denna förhoppning framstår, kan det tilläggas, som rimlig men man bör – av skäl som ovan redovisats – inte hysa någon överdriven tilltro till de straffrättsliga sanktionerna som verksamma åtgärder mot kommunalt trots.

7.1.1.3 RÅ 1986 ref 176[34]

Området för miljö- och hälsoskydd har ovan berörts vad avser livsmedelstillsynen (7.1.1.1) och tillståndsgivningen enligt HskL (7.1.1.2). Även RenhL innefattar ett antal förpliktelser för kommunen, däribland att bära ansvaret för att hushållsavfall "i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen" bortforslas till behandlingsanläggning (RenhL 4 §). Kommunen är även "skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas" (RenhL 5 §). Kommunfullmäktige skall anta en lokal renhållningsordning, som skall innehålla föreskrifter om avfallshantering samt en avfallsplan (RenhL 9-10 §§). Avgift får föreskrivas för bortforsling och omhändertagande av avfall "genom kommunens försorg" (RenhL 15 §).[35]

I *RÅ 1986 ref 176* hade fullmäktige i sin renhållningsordning föreskrivit, att fastighetsägarna inom ett visst område själva skulle forsla sitt hushållsavfall till en inom ett avstånd av cirka 10 kilometer belägen bränngrop eller container. Fastighetsinnehavare inom bränngrops- eller containerområden debiterades en årlig avgift, som varierade med hänsyn till fastighetens typ och avståndet till bränngrop eller container. Fastighetsägaren H, som var bosatt cirka fem kilometer från en bränngrop, ansökte dels hos miljö- och hälsoskyddsnämnden om dispens för att själv få ta hand om sitt avfall, dels hos Tekniska nämnden om befrielse från avgift. Båda ansökningarna avslogs.

RegR hänvisade vid sin prövning till den i RenhL 4 § fastslagna skyldigheten för kommunen att forsla bort hushållsavfall: En skyldighet som korresponderar med ett straffsanktionerat förbud för den enskilde fastighetsägaren att själv omhänderta avfallet. Samtidigt slogs fast, att i RenhL finns inget stöd för

[34] Fallet har behandlats ovan under 2.3. Betr ansvaret för renhållning se SOU 1978:24 s 21 f och s 29 ff, prop 1978/79:205 s 10 ff och s 23, prop 1992/93:180 s 54 ff och 110 f (om s k producentansvar). Se även Strömberg, Spec FörvR s 60 ff.

[35] Betr avgiftsfinansieringen se prop 1978/79:205 s 16 f och s 28. Se även ovan 1.1.2 och där angivna källor. Frågan om kommunens ansvar för renhållning och dispensgivning har behandlats ovan 2.4.1.

kommunen att ålägga den enskilde att själv ta hand om avfallet. I beaktande av att kommunen alltså saknar befogenhet att befria sig från sitt ansvar genom att ålägga fastighetsinnehavararen att forsla bort avfallet, måste en sådan bortforsling av avfall förutsätta en frivillig medverkan. Klaganden H godtog inte denna ordning, varför kommunen således, som också kammarrätten hade funnit, inte kunde anses ha fullgjort sin bortforslingsskyldighet. Destruktionsförbudet enligt RenhL 7 § ansågs vid sådant förhållande inte kunna omfatta avfallet från fastigheten ifråga och således erfordrades, som kammarrätten redan hade fastslagit, ingen dispens. RegR angav vidare, att den enligt RenhL 15 § föreskrivna avgiften förutsatte att omhändertagandet av avfallet hade ombesörjts av kommunen, inte av den enskilde. Taxan fick därför enligt RF 11:14 inte tillämpas såvitt då var i fråga. Den klagande var således inte förpliktad att betala debiterade renhållningsavgifter.[36]

Fallet visar hur en *kommunalbesvärsprövning* angående ett beslut om dispens respektive om en avgift – i kombination med *normprövning* (RF 11:14) – indirekt kan klargöra bristerna i det sätt på vilket kommunen fullgör ett specialreglerat åliggande. Det bör dock noteras, att prövningen inte leder till att den olagliga kommunala renhållningsordningen upphävs eller att kommunen förpliktas fullgöra sina åligganden enligt RenhL 4 §. Kommunen är visserligen skyldig att vidta rättelse av ett beslut som upphävts i en kommunalbesvärsprocess (KomL 10:15), men tillämpningen av detta stadgande är, som redan visats (se ovan 4.3.2), förenat med avsevärda problem.

Fråga uppkom m a o inte hur kommunen skulle kunna förmås att bättre uppfylla sina åligganden enligt RenhL 4 §, vilket sannolikt skulle ha varit ett naturligt inslag i en *JO-granskning*. Renhållningsordningen antas emellertid av kommunfullmäktige (RenhL 10 §) och fullmäktige står inte under JO:s tillsyn; en anmärkning som ger anledning att reflektera över om JO:s tillsyn möjligen *de lege ferenda* borde omfatta även fullmäktiges åtgärder (se ovan 3.4.4 samt nedan 8.4.1).[37] Det ankommer visserligen på både länsstyrelsen och Statens naturvårdsverk att jämte kommunen utöva tillsyn över RenhL:s efterlevnad (RenhL 21 §), men tillsynen är knappast primärt inriktad på kommunen. På samma sätt som tidigare konstaterats beträffande försummelser enligt LivsmL (se ovan 7.1.1.1) finns en befogenhet för "tillsynsmyndighet" att meddela de förelägganden och förbud som "uppenbart behövs för att denna lag ... skall efterlevas", ävensom att vitessanktionera besluten (RenhL 23 §). Det får emellertid antas, att inte heller detta stadgande är avsett att tillämpas *mot* kommunen.

[36] Betr normprövningen se Strömberg, FT 1988 s 138 f.

[37] Se även ovan 1.7.2.

Möjligheterna att utkräva *straff för tjänstefel* enligt BrB 20:1 framstår som ytterst begränsade i situationer av angivet slag. För det första omfattas inte fullmäktige av något straffansvar (se ovan 5.2.1.4). För det andra framstår det som osannolikt att ledamöterna i någon av nämnderna, som alltså endast beslutade inom de ramar som fullmäktige tidigare hade slagit fast, verkligen skulle anses ha brustit i sina åligganden på ett sådant sätt att BrB 20:1 skulle kunna tillämpas. Straffansvaret framstår, som tidigare påpekats, som ett "trubbigt vapen" i sammanhanget och *vitesregler* – allmänna eller speciella sådana, individuella eller riktade mot själva kommunen – synes alltså vara att föredra (se ovan 7.1.1.1). Det kan tilläggas, att förslaget enligt Ds 1995:27 om ett personligt vitesansvar skulle sanktionera rättelseskyldigheten enligt KomL 10:15 (se ovan 6.3.1).

Till sist kan göras en jämförelse med situationen i *Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108*, där en kommunen ådömdes *företagsbot* (BrB 36:7) för försummelser att vidta erforderliga åtgärder för att anpassa arbetsmiljön vid en kommunal renhållningsanläggning till kraven enligt ArbmL (se ovan 5.1.1.3). I detta fall tvingades kommunen betala en bot på 20.000 kronor och skulle – åtminstone teoretiskt – ha kunnat nödgas erlägga hela 3 miljoner kronor (BrB 36:8). När det däremot gäller försummelser att uppfylla kraven enligt t ex RenhL 4 § – och där kommunen alltså inte uppträder som någon "näringsidkare" – är ett helt annat synsätt förhärskande. Juridiskt sett är det inte omöjligt att åstadkomma motsvarande sanktioner – varvid jag främst tänker på vite – men politiskt sett har det visat sig vara avsevärt mycket svårare (se ovan 5.1.3). Det framstår som befogat att förutsättningslöst överväga hur sanktionsreglerna de lege ferenda bör utformas (se nedan 8.4.2.2).

7.1.2 Utebliven eller fördröjd verkställighet

Den andra gruppen av fall avseende trots mot specialförfattningar avser situationer där kommunen i en dom eller ett beslut har förpliktats att vidta en viss åtgärd, men verkställigheten antingen förhalas eller uteblir. Sådant trots brukar betecknas som domstolstrots, även om gränserna mellan lagtrots och domstolstrots är flytande. Vad som primärt är en form av lagtrots kan sedermera komma att övergå i domstolstrots (se ovan 1.3). Domstolstrots har på samma sätt som lagtrots antagits ha ett direkt samband med resursbrist hos kommunerna, men det bör noteras, att även denna form av trots faktiskt kan ha andra motiv (jfr ovan 7.1.1).

7.1.2.1 JK 1983 s 157[38]

Konstruktionen av HskL, som syftar till att förhindra uppkomsten av "sanitära olägenheter" och att undanröja sådana, har redovisats ovan i samband med ett JO-fall, där kommunen hade eftersatt sina åligganden vad avsåg tillståndsgivningen (se ovan 7.1.1.2). Kommunen kan emellertid också komma att uppträda i den motsatta situationen, d v s som en ägare eller nyttjanderättshavare till egendom som utgör en "sanitär olägenhet" och av vilken det begärs att "att de åtgärder som skäligen kan krävas" skall vidtas (HskL 6 §). Mot dessa personer kan erforderliga förelägganden och förbud tillgripas (HskL 19 §). Situationen kompliceras emellertid genom att det är kommunen – som regel företrädd av en miljö- och hälsoskyddsnämnd – som primärt skall besluta om att något utgör en sanitär olägenhet och om vilka åtgärder som behöver tillgripas (HskL 4, 18 §§). Nämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen och därefter till kammarrätt (HskL 25 §).[39]

I *JK 1983 s 157*, som avsåg frågan huruvida en bussomstigningsplats utgjorde en sanitär olägenhet, hade hälsoskyddsnämnden slagit fast, att en "väsentlig olägenhet", dock ingen "sanitär" sådan, förelåg. Saken hade kommit för nämndens prövning efter anmälan av en s k aktionsgrupp, som anförde besvär hos länsstyrelsen och sedan fullföljde hos kammarrätten. Den 30 december 1981 beslutade kammarrätten att bussomstigningsplatsen utgjorde en "sanitär olägenhet" *(KRNG 2669-1980)* och hälsoskyddsnämnden anmodades att ägna de rent sanitärt-hygieniska olägenheterna erforderlig uppmärksamhet. Nämnden uppmanades att pröva vilka åtgärder som borde vidtas för att "undanröja eller väsentligen motverka störningarna". Kammarrätten upphävde länsstyrelsens beslut och visade ärendet åter till hälsovårdsnämnden för fortsatt behandling "i enlighet med vad kammarrätten har anfört."

Domen överklagades till RegR, som den 29 oktober 1982 beslutade att inte bevilja prövningstillstånd. Av JK:s granskning framgick, att flera motsättningar förelåg mellan de förtroendevalda på olika nivåer och att nämndens ordförande hade reserverat sig mot beslutet att överklaga. Sedan kammarrättens dom kom att stå fast hade det, som JK angav, ankommit på nämnden att verkställa domen. Istället utbröt, som ovan redovisats (se ovan 1.4.1.2 beträffande detaljerna), ett "bollande" mellan hälsovårdsnämnden, hälsovårdskontoret och kommunstyrelsen. Ett kommunalråd uttalade sig i ett lokalradioprogram om att domen inte "godkändes" utan var en "tjänstemannaprodukt utan verklighetsförankring". Med alla medel skulle en "kostsam och omdiskuterad" förflyttning

[38] Fallet har redovisats ovan 1.4.1.2.

[39] Under ärendets handläggning kom hälsovårdsstadgan (1958:663) att ersättas av HskL och hälsovårdsnämnden att benämnas miljö- och hälsoskyddsnämnden. Förändringen utgjorde emellertid ingen ändring i sak (se JK s 161 f).

av bussomstigningsplatsen förhindras. Kommunstyrelsen beslutade den 20 december 1982, d v s cirka två månader efter RegR:s beslut, att utreda om bussomstigningsplatsen "*verkligen*" utgjorde en sanitär olägenhet. De utredande "åtgärderna" siktade till att någon förändring inte skulle kunna åstadkommas "förrän *tidigast* sommaren 1984" (förf:s kurs).

Det är värt att notera, att kommunens vägran att verkställa inte primärt tycks ha haft något samband med resursbrist, utan det synes mest ha varit ett uttryck för en felaktig föreställning om innebörden i principen om en kommunal självstyrelse (se ovan 1.5.3). I sin granskning av ärendet fastslog JK, att kommunen alltsedan 1972 hade förbigått folkopinion, remissuttalanden och utvärderingar. Avvikande åsikter hade man försökt undanhålla och kommunstyrelsen, som allmänt sett framstod som "prestigebunden", hade inte ansett sig nödsakad att motivera sina egna ställningstaganden. Genom påtryckningar på hälsovårdsnämnden hade denna "förhindrats att fylla sin funktion som självständig nämnd" (s 159). I kommunstyrelsens handlande tyckte sig JK kunna utläsa "en strävan att sätta sig över och en önskan att kringgå den bedömning som i vederbörlig ordning gjorts beträffande sanitära olägenheter". En möjlig förklaring till hälsovårdsnämndens undfallenhet och kraftlösa agerande var enligt JK, att anmodan riktade sig mot ett annat kommunalt organ och "inte till en enskild person eller ett enskilt företag" (s 162). Mera "ingripande" åtgärder än de kritiska uttalandena ansågs dock inte påkallade.

Vad som framkom beträffande kommunstyrelsens agerande är ägnat att inge betänkligheter, inte minst med avseende på kravet enligt RF 11:7, att förvaltningsmyndigheter i fall av myndighetsutövning intar en självständig ställning i förhållande till bl a kommunstyrelsen och fullmäktige. Det har ansetts väsentligt ur rättsskyddssynpunkt att så betydelsefulla funktioner skall vara garanterade frihet från inblandning. Styrningen från överordnade myndigheter och andra organ skall inskränka sig till s k generella direktiv, d v s främst till olika former av normgivning.[40] Kravet på självständighet i beslutsfattandet torde göra sig gällande med särskild tyngd med tanke på kravet enligt KomL 4:21 på att delta i omröstningen.[41] Sammantaget kan JK:s kritik tyckas alltför mild. Fallet får ändå anses illustrera att *JK:s granskning*, på samma sätt som tidigare noterats beträffande JO:s granskning (se ovan 7.1.1.1-2), utgör ett värdefullt inslag i den statliga kontrollen av kommunerna.

Frågan om *BrB 20:1* skulle kunna tillämpas i en motsvarande framtida situation framstår som mycket svårbedömd. De förtroendevalda i såväl kommunstyrelsen som i miljö- och hälsoskyddsnämnden omfattas visserligen av straff-

[40] Se Petrén-Ragnemalm s 282 ff. Se även ovan 2.2.1.

[41] Se Lindquist-Losman s 61 ff, samt även ovan 5.2.1.2. (m straffrättsligt ansvar).

stadgandet, men det är tveksamt om de i tillräcklig grad skulle kunna anses ha åsidosatt "vad som gäller för uppgiften" (BrB 20:1). Den självsvåldiga attityd som företrädare för kommunstyrelsen uppvisade, eller den undanglidande passivitet som hälsovårdsnämndens ledamöter gav uttryck för, är knappast straffbar i sig. Straffstadgandet kan tillämpas först vid uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande "vid myndighetsutövning". Rättspraxis har ännu inte givit närmare besked om vad straffstadgandet nya avfattning innebär mer konkret (se ovan 5.2.1.2), men det är möjligt att BrB 20:1 trots allt skulle kunna tillämpas (se nedan 7.1.2.2).

I de ovan redovisade fallen om kommunala försummelser vad avsåg tillsynen enligt LivsmL (7.1.1.1) respektive hanteringen av hushållsavfall (7.1.1.4) noterades, att de särskilda *vitesreglerna* inte var avseeda att tillämpas mot kommuner för deras försummelser, fastän en sådan sanktion skulle ha kunnat varit ändamålsenlig. Vad beträffar *JK 1983 s 157* förelåg däremot faktiskt en möjlighet att ingripa mot kommunen i deras egenskap av fastighetsägare. En miljö- och hälsoskyddsnämnd kan förena ett föreläggande med vite (HskL 18-19 §§). Det finns inga formella hinder mot att en kommun i egenskap av juridisk person är vitesadressat (VitesL 2 §), men av skäl som ovan redovisats har man visat en påfallande försiktighet med att vitesförelägga offentligrättsliga juridiska personer (se ovan 5.1.2.1); en försiktighet vars berättigande kan diskuteras i detta fall.

Den av JK presenterade misstanken, om att hälsovårdsnämnden skulle ha låtit sig påverkas av att det var kommunen själv som var föremål för "anmodan" – d v s inte en enskild person eller ett enskilt företag – framstår som graverande, men är icke desto mindre tänkbar. Den ovan dokumenterade obenägenheten att ingripa mot olovligt byggande i kommunal regi torde ge visst stöd åt sådana misstankar (se ovan 5.1.1.1). Under alla omständigheter får detta fall anses utvisa, att ovan redovisade antaganden om att vitesföreläggande inte skulle behöva tillgripas mot kommuner, eftersom dessa ändå kan beräknas ställa sig ett föreläggande till efterrättelse, bör modifieras.[42] Möjligheten för nämnden att tillgripa ett vitesföreläggande finns alltjämt och man kan bara uttrycka en förhoppning om att en nämnd i en motsvarande framtida situation vågar nyttja de till buds stående maktmedlen. I annat fall torde finnas skäl för de *kommunala revisorerna* att ingripa (se 2.9.2).

I övrigt finns skäl att erinra om det ovan omnämda *förslaget om s k dröjsmålstalan* (se ovan 7.1.1.2), som sannolikt skulle kunna utgöra ett verksamt rättsmedel även i situationer som den här granskade. Det kommunala "trotset" skulle även i sådana fall mycket väl kunna tänkas komma till uttryck i att beslut

[42] Se ovan 5.1.2.1.

om åligganden och förbud förhalas på ett oacceptabelt sätt. Den granskade hälsovårdsnämndens handläggning framstår alltså som föredömlig såtillvida att den genom sitt beslut om att någon sanitär olägenhet *icke förelåg* öppnade vägen för en domstolsprövning genom *förvaltningsbesvär*. Denna prövning kan av allt att döma inte sägas fungera på något otillfredsställande sätt, utan det huvudsakliga problemet var den bristande respekten för kammarrättens dom om att en sanitär olägenhet förelåg och vilka åtgärder som borde vidtas i anledning därav.

Vad som avslutningsvis kan noteras är, att Lokaldemokratikommitténs förslag om ett mot kommunen riktat vite vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär, inte omfattar fall som det här granskade. Förslaget, som enligt vad ovan redovisats är skjutet på framtiden, tog nämligen bara sikte på domstolstrots vid tillämpningen av vissa s k sociala rättighetslagar (se ovan 6.2.2.2). *De lege ferenda* finns dock skäl att ifrågasätta om vitesregler inte vore att föredra även vid andra former av domstolstrots (se nedan 8.4.2).

7.1.2.2 NJA 1993 s 99[43]

Frågor om verkställighet har under senare år kommit att tilldra sig stor uppmärksamhet inom området för sociala s k rättighetslagar. Det finns ett flertal föreskrifter om olika sådana "rättigheter" i SoL och LSS och i en tid av bristfälliga kommunala resurser är frågan om utkrävandet av dessa rättigheter ständigt aktuell (se ovan 1.6). Domar och beslut som innefattar en rätt till ekonomiskt bistånd kan – åtminstone rent principiellt – uttvingas på exekutiv väg (se ovan 6.2.3). Genom HD:s avgörande i *NJA 1993 s 99*, som avsåg rätten till en s k gruppbostad för en funktionshindrad person, slogs emellertid fast, att denna ordning är tillämplig även beträffande andra förpliktelser än rent ekonomiska, åtminstone om förpliktelsen är tillräckligt preciserad (se ovan 3.2.1). Lokaldemokratikommittén, som ställde sig ogillade till denna möjlighet, försökte eliminera "den reella betydelsen" av HD:s dom genom sitt förslag om vite för kommunen (se ovan 6.2.2.2). Det finns skäl att ställa sig kritisk till verkställighet enligt *UB:s regler*, d v s såväl vad avser domar om ekonomiskt bistånd som eljest. UB:s regler är inte utformade med hänsyn till att det är en kommun som inte fullgör sina förpliktelser, varför risken, enligt vad som ovan utvecklats, är överhängande att svårbemästrade situationer uppkommer.

En annan och lika intressant fråga är i vad mån *BrB 20:1* kan antas vara ett verksamt medel i förevarande sammanhang. En snarlik fråga kom att prövas i *HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096*, där flera ledamöter

[43] Fallet har redovisats ovan 1.6.3 och 3.2.1.

i en social utvecklingsnämnds dömdes för tjänstefel enligt BrB 20:1 för bl a åtgärden att "avslå" länsrätts domar angående bistånd enligt SoL 6 §. Detta rättsfall torde utgöra en klar indikation på att det reviderade straffstadgandet kan tillämpas i situationer av angivet slag. Ur en strikt juridisk synvinkel framstår det som tillfredsställande att BrB 20:1 numera kan användas mot förtroendevalda som på ett flagrant sätt vägrar att hörsamma en dom, men allmänt sett finns det skäl att sätta ett frågetecken för denna utveckling. Risken är överhängande att förtroendevalda nämndledamöter kommer att bestraffas personligen för beslut som kanske fattas i full överensstämmelse med fullmäktiges föreskrifter och ramar för en kommunal budget. Det går inte att blunda för det övergripande problemet med den interna kompetensfördelningen och fullmäktiges nästintill totala immunitet (se ovan 1.7.2).

Även om mer eller mindre "effektiva medel" för statlig kontroll kan antas föreligga genom domstolsprövning enligt UB och straffansvar enligt BrB 20:1, kan sättas ifråga om vi inte har slagit in på fel väg, och detta utan någon egentlig eftertanke, en helhetssyn på de föreliggande problemen. Traditionella former för *statlig tillsyn* – eventuellt kombinerade med någon form av *vitesregler* – framstår enligt min bedömning som en bättre metod att garantera ett rimligt mått av laglighet i den kommunala verksamheten (se nedan 8.3 och 8.4). Det bör tilläggas, att granskning genom såväl *JO* som *JK* och en traditionell prövning genom *förvaltningsbesvär* utgör medel för statlig kontroll i detta sammanhang, men med tanke på det jäsande kommunala missnöjet inom området för de sociala rättighetslagarna får det reella värdet av dessa medel anses vara begränsat.

7.2 Trots i samband med kommunalbesvär

Den kommunala kompetensen kan komma att överskridas på många olika sätt (se ovan 2.5), men sådana kompetensöverskridande beslut som innebär någon form av otillåtet engagemang i näringslivet har kommit att tilldra sig särskild uppmärksamhet (se ovan 2.6). Sådana beslut synes ha varit särskilt frekventa under ett antal år – kanske främst under 1980-talet (se ovan 1.3) – och torde ofta ha kommit att tilldra sig intresse genom att besluten ej sällan rör avsevärda summor; subventioner om flera miljoner kronor kan förekomma. Som ovan anförts, ställer jag mig skeptisk till att mer allmänt karakterisera kompetensöverskridande beslut som en form av lagtrots (se ovan 1.4.2). Först sedan det kommunala beslutet har upphävts i en kommunalbesvärsprocess finns skäl att beteckna kommunens underlåtenhet att respektera detta avgörande som ett trots, närmare bestämt som domstolstrots (se nedan 8.1).

Ovan lämnad redogörelsen för olika rättsfall och beslut som härrör från JO eller JK, ävensom Lokaldemokratikommitténs och den efterföljande departementsutredningens presentation av domstolstrots (se ovan 6.2.2.1 och 6.3.1) har åskådliggjort följande problem avseende domstolstrots:

1) Ett tveksamt beslut blir föremål för omedelbar verkställighet,
2) ett olagligt beslut vidmakthålls eller upprepas vid ett senare beslutstillfälle,
3) inhibitionsbeslut respekteras inte,
4) rättelseåtgärder vidtas inte sedan ett kommunalt beslut upphävts.

Ett visst fall rymmer ofta flera eller t o m samtliga moment, varför en uppdelning i de olika problemområdena inte ter sig särskilt meningsfull. Ett tänkbart scenario är följande: (1) Beslutet verkställs omedelbart med hänsyn till effektiviteten i den kommunala förvaltningen. En bakomliggande tanke är visserligen att besvärsmöjligheten inte skall få bli "helt illusorisk" (se ovan 4.2-4.3), men alltför många kommuner förefaller att ha missbrukat denna rätt till omedelbar verkställighet (se ovan 1.5.4). Klart olagliga beslut, som alltså egentligen inte alls borde bli föremål för omedelbar verkställighet, verkställs så snart det kan ske. (2) Domstolen hinner ofta inte fatta ett inhibitionsbeslut, och även om så sker respekteras påfallande ofta inte sådana verkställighetsförbud (se ovan 4.3.1). (3) När beslutet sedermera upphävs i en kommunalbesvärsprocess, anses rättelse (KomlL 10:15) kanske så svår att åstadkomma att den helt enkelt underlåts (se ovan 1.5.4). (4) Skulle kommunen istället respektera upphävandet händer det att kommunen senare fattar ett snarlikt – eller t o m identiskt – kompetensöverskridande beslut.

Till illustration av de föreliggande problemen kan hänvisas till bl a *JO 1986/87 s 297* (Trollhätte-fallet), *JO 1986/87 s 378* (Hantverkshuset i Sigtuna), *RÅ 1981 Ab 193, JK 1984 s 103, RÅ 1983 2:69, JO 1988/89 s 400*,[44] samt *NJA 1988 s 26* (Gullspångs-fallet). Samtliga dessa fall har redovisats i den tidigare framställningen, till vilken hänvisas vad avser de närmare omständigheterna i respektive fall. I det följande skall framställningen koncentreras till ett av fallen, kanske det mest uppmärksammade, nämligen det s k Gullspångsfallet (se ovan 5.2.1.1).

Målet gällde ett otillåtet understöd åt ett enskilt företag om cirka 400.000 kronor och kan sägas utmärkas av en utpräglad beslutsamhet hos de kommunala beslutsfattarna att genomdriva transaktionen. Såväl beslutets laglighet som frågan om dess verkställighet kom att bli föremål för prövning vid ett flertal

[44] Ett beslut om bistånd upphävdes, eftersom differentieringen mellan berörda organisationer ansågs sakna "saklig grund". Kommunen fattade en kort tid senare likartade beslut, varvid saken blev föremål för JO:s granskning.

tillfällen (se *KRNG 3385-1984, 4661-1984, 5475-1984, 7390-1984, 8686-1984*). Beslutsgången torde f ö utgöra en utmärkt illustration av de föreliggande bristerna i en kommunalbesvärsprövning och de därmed sammanhängande reglerna om omedelbar verkställighet, verkställighetsförbud och rättelse enligt KomL 10:15.

Den kommunala handläggningen kom att bli föremål för JK:s prövning – *JK 1985 s 171* – varvid JK fann anledning att uttala, att han såg "ytterst allvarligt" på att ett offentligt organ "sätter sig över ett domstolsavgörande" och att beteendet "måste på det kraftigaste fördömas" (s 176). JK beslöt att väcka åtal mot ett antal ledamöter av kommunstyrelsen, medan fullmäktiges likaledes tvivelaktiga åtgärder varken kunde bli föremål för JK:s tillsyn eller för straffansvar enligt BrB 20:1 (se ovan 1.7.2). HD gjorde bedömningen (*NJA 1988 s 26*), att kommunfullmäktige hade överskridit sina befogenheter och att kommunstyrelsens beslut hade utgjort "ett led i kommunens förfarande att lämna ekonomiskt stöd åt en enskild näringsidkare". Någon myndighetsutövning ansågs emellertid inte vara ifråga. varför BrB 20:1 – i den avfattning den hade enligt 1975 års regler om myndighetsmissbruk – inte kunde tillämpas (se ovan 5.2.1.1).

Som ovan redovisats, talar övervägande skäl för att *BrB 20:1* inte heller skulle ha kunnat tillämpas efter 1989 års reformering (se 5.2.1.2). Så länge det kommunala beslutet inte grundas på någon författning om kommunernas rätt att bevilja sådant stöd, utan det istället är fråga om kommunens egen skötsel av ekonomiska angelägenheter enligt KomL, kan saken enligt gängse tolkning av begreppet myndighetsutövning varken anses gälla "i" eller "vid" myndighetsutövning. Man kan alltså alltjämt utgå från att domstolstrots i samband med kommunalbesvär i praktiken inte är straffbart. Denna brist kan förvisso framstå som otillfredsställande – särskilt i sådana situationer som förekom i Gullspångsfallet – men allmänt sett kan ifrågasättas om ett utvidgat straffansvar är den bästa lösningen på de föreliggande problemen. Betydelsen av ett "brett perspektiv" – som lagrådet pekade på, bl a med hänvisning till just detta fall, i samband med 1989 års reformering av BrB 20:1[45] – kan inte nog understrykas (se nedan 8.4).

De befintliga reglerna om statlig kontroll – domstolsprövning genom *kommunalbesvär* (3.3.2) och tillsyn genom *JO eller JK* (3.4.4) – har inte ändrats efter fallet Gullspång och framstår såtillvida som helt otillräckliga. Situationen skulle kunna upprepas utan att några nya medel för kontroll eller ansvar finns att tillgripa, utan *politiskt ansvar* (se 5.2.4) utgör alltjämt den enda egentliga sanktionen. Denna ordning, vars rimligehet starkt kan sättas ifråga, vittnar

[45] Se prop 1988/89:113 s 33.

närmast om den brist på helhetsperspektiv som har präglat de senaste decenniernas utveckling (se ovan 1.5). Häruti skulle emellertid förslaget om ett personligt vitesansvar (se 6.3.1) utgöra en klar förbättring. Den avgränsning som förslaget fick tål emellertid, som ovan redovisats, att diskuteras.

7.3 Konklusioner och synpunkter

Utgångspunkten för framställningen i förevarande kapitel var att undersöka i vad mån de nuvarande reglerna om ansvar och kontroll – kompletterat av Lokaldemokratikommitténs förslag till åtgärder – kan antas utgöra "effektiva medel" mot domstols- och lagtrots i ett eventuellt liknande framtida fall. Den sammantagna konklusionen måste bli, att sådana medel i hög grad alltjämt saknas och att Lokaldemokratikommitténs förslag allmänt sett framstår som otillräckliga.

Vad först beträffar trots mot specialförfattningar (se 7.1) synes ett grundläggande "systemfel" föreligga. De olika lagstiftningarna förutsätter att kommunen självmant uppfyller ett antal varierande åligganden. Detta kan, som Marcusson sammanfattar saken, antingen uppfattas "som ett problem för staten som i praktiken inte kan genomdriva de nationella mål som lagstiftningen får antas uttrycka, *eller* som ett uttryck för att lagstiftningsivern går väl långt."[46] När staten föranstaltar om kommunala åligganden som innebär att kostnadsfri undervisning skall tillhandahållas, barnomsorg beredas den som så önskar, bistånd utgå upp till en "skälig levnadsnivå", livsmedelstillsyn utföras, bostäder anordnas åt funktionshindrade etc, måste staten rimligen också vara beredd att *genomdriva* tillämpningen av de olika reglerna. I så fall kan inte de traditionella formerna för tillsyn successivt brytas ned – med svepande förklaringar om de krav som den kommunala självstyrelsen ställer – och utan att ersättas av realistiska alternativ (se vidare nedan 8.3).

Trots i samband med kommunalbesvär (se ovan 7.2) måste bedömas ur ett liknande perspektiv. I den mån det anses önskvärt att utöva en mer meningsfull statlig kontroll genom kommunalbesvärsprövning, finns det skäl att se över kommunalbesvärsinstitutet i dess helhet. Den föreställning som Kommunallagskommittén gav uttryck för, nämligen att den kommunala förvaltningen utövas på "ett lagenligt sätt" och att upphävda beslut därför skulle tillhöra undantagen,[47] måste revideras (se ovan 1.5.4). En mer genomgripande ändring av reglerna om kommunalbesvär skulle emellertid med all sannolikhet uppfattas

[46] Se Marcusson s 156. Se även ovan 1.8.
[47] Se SOU 1952:14 s 337 f.

som alldeles oacceptabla intrång i den kommunala självstyrelsen och lokala demokratin. Likväl bör seriöst övervägas vilka åtgärder som är nödvändiga för att undvika att kommunalbesvärsprocessen skall bli "helt illusorisk". Förslaget om vite (se 6.3) får ses som ett steg i rätt riktning, men är sannolikt otillräckligt (se nedan 8.4).

8. Avslutande konklusioner och synpunkter de lege ferenda

Med hänsyn till framställningens omfattning – och avsnitt av vitt skilt innehåll – har jag valt att successivt göra sammanfattningar och att där framföra olika konklusioner och synpunkter. Förevarande kapitel utgör därför i hög grad en sammanföring av dessa tidigare sammanfattningar. Jag bedömer det emellertid som värdefullt att sammanställa vad som tidigare har anförts och i vissa avseenden utveckla de tidigare resonemangen. I andra avseenden inskränkter jag mig till att hänvisa till den tidigare framställningen. Det skall klargöras, att jag inte gör anspråk på att kunna presentera några slutgiltiga lösningar på de föreliggande problemen, vilket jag f ö knappast anser vara min uppgift. Mina synpunkter bör snarast uppfattas som "mementon" i det fortsatta arbetet – hur detta än tar sig uttryck (lagstiftning, forskning eller den allmänna debatten) – med företeelserna domstols- och lagtrots.

Min självklara utgångspunkt när forskningen kring trotsande kommuner inleddes, och som klargjordes redan i inledningen, var, att legalitetsprincipen (RF 1:1) utgör ett ovillkorligt fundament: Kommuner *måste* alltså följa lagar och respektera domar, även om de gör anspråk på en kommunal självstyrelse (jfr RF 1:7). I så måtto instämmer jag i den uppfattning som kom till uttryck i Ds 1995:27, att en underlåtenhet från statens sida att ingripa mot vad som torde kunna betecknas de värsta avarterna på sikt kan bidra till att "undergräva den allmänna tilltron till domstolarna" och utgöra ett "hot mot rättsordningen." Det finns säkert också en risk – som tillades – att ett accepterande av domstols- och lagtrots kan komma att rubba allmänhetens tilltro till de kommunala organens verksamhet.[1] Sterzel har f ö varnat för lagar som gör anspråk på att styra men som saknar förmåga till styrning (se ovan 1.1). Såtillvida finns alltså anledning att se med stort allvar på problemen och att göra verkliga ansträngningar för att vända utvecklingen i önskvärd riktning.

En forskningsuppgift av detta slag kan självfallet utformas på många olika sätt. Jag har valt ett brett upplägg och vid sidan av försöken att närmare identifiera företeelserna domstols- och lagtrots har jag undersökt dels vilka de befintliga möjligheterna är för staten att kontrollera och utkräva ansvar, dels vilka förslag till åtgärder som hittills har presenterats. Bakgrunden härtill är

[1] Se Ds 1995:27 s 20.

främst att mina preliminära undersökningar visade på ett grundläggande och genomgående problem, nämligen bristen på ett s k helhetsperspektiv. Under de senaste åren har en mängd reformer genomförts vid skilda tidpunkter och inom allehanda områden. Följande förtjänar att särskilt omnämnas: Tjänstefelsansvaret har reducerats väsentligt för att därefter i viss mån ånyo utökas. Den statliga tillsynen har ändrat skepnad från en mer kontrollinriktad form till vad som kanske kan betecknas en utvecklingsinriktad tillsyn. Underställningsinstitutet har i princip mönstrats ut ur rättssystemet. Rättighetslagar – liksom s k målinriktade ramlagar – har tillkommit. Nya KomL har inneburit att villkoren för den kommunala verksamheten ändrats i olika avseenden.

De olika förändringarna är kanske, bedömda var för sig, inte så omvälvande, men sammantaget innebär de stora förändringar i förhållandet mellan stat och kommun. Med ett "*helhetsperspektiv*" blir det möjligt att se konsekvenserna och man kan slå fast, att det inte var särskilt väl genomtänkt att reducera straffansvaret – och i princip förlita sig på ett politiskt ansvar – samtidigt som de traditionella formerna för kontroll och tillsyn tunnades ut. Dessa åtgärder kan – ur statens synvinkel – te sig särskilt bekymmersamma som de nya formerna av lagar i realiteten förutsätter ett icke oväsentligt mått av statlig styrning. Till allt detta skall fogas den "ekonomiska krisen", som medfört att de offentliga resurserna blivit alltmer knappa, och kommunalpolitikernas krav på att principen om den kommunala självstyrelsen skall ges en ny och mer substantiell innebörd. Vägran att verkställa domar under åberopande av denna princip kan ses som ett högst påtagligt tecken på de aktuella problemen.

Framställt på detta sätt är det kanske inte så förvånande att domstols- och lagtrots kommit att få en sådan utbredning att det i olika sammanhang bedömts som oacceptabelt. Ett än större "helhetsperspektiv" än det ovan redovisade erfordras sannolikt, om man gör anspråk på att *faktiskt lösa* problemen. Ett självklart inslag i sådana försök måste vara att bl a se över ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, vilket också slogs fast i Ds 1995:27. Intresset kan alltså inte exklusivt fokuseras på "trotsiga" kommunalpolitiker, utan man måste begrunda om den fördelning av uppgifter som förekommer är rimlig från olika utgångspunkter, inte minst finansiella sådana. Härtill kommer, att det nuvarande "välfärdssystemet" synes förutsätta en allmänt god ekonomi, vilket innebär, att brister i systemet måste korrigeras antingen genom att de offentliga finanserna avsevärt förbättras, eller genom att förutsättningarna ändras och anpassas till de från tid till annan rådande ekonomiska förhållandena. Det är i perspektiv härav som kommunala krav på anpassning till "lokala förhållanden" skall ses (se 1.1).

8.1 Avgränsningsproblemet: Vilket "trots" bör åtgärdas?

Vad menas med domstols- och lagtrots? Som framgått ovan finns inga entydiga definitioner, men den lämnade redogörelsen för tidigare försök till begreppsbildning torde ändå vara ägnad att någorlunda fastställa de aktuella företeelserna (se 1.3). Ett ytterligare perspektiv har bibringats genom redovisningen av ett antal "typiska" fall (se 1.4). Sålunda har framgått, att termen *lagtrots* används för åsidosättande av dels "tvingande lagregler av offentligrättslig natur", dels den kommunala kompetensen, ävensom av ordningsregler i KomL. Jag har ovan uttalat mina dubier vad avser denna definition och vill nu – efter företagen undersökning av bl a den kommunala kompetensen (se 2.5-6) – förorda att termen lagtrots inte skall nyttjas för sådant "trots" som är att hänföra till området för *kommunalbesvär*.

Som framställningen ovan torde ha utvisat, är det nämligen i olika sammanhang ytterst vanskligt att *på förhand* uttala sig om vad som ryms i den kommunala kompetensen. Denna kompetens är vagt formulerad, bl a för att möjliggöra en utveckling och en anpassning till ändrade förhållanden. Risken är överhängande att regler om någon form av personligt ansvar skulle motverka detta element av utveckling, som lagstiftaren fullt medvetet byggt in i KomL. Priset för en ökad "laglighet" skulle sannolikt komma att te sig väl högt om de förtroendevalda under hot om sanktioner skulle nödgas avgöra om de ägt besluta efter delegation (KomL 3:9-10), om en viss förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning (KomL 3:16), om en angelägenhet utgör ett "allmänt intresse" (KomL 2:1), eller om "synnerliga skäl" motiverar en individuell stödåtgärd (KomL 2:8). Listan över mer eller mindre svårbedömda frågor kan i realiteten göras mycket lång (se 1.3 och 2.1-6).

Min bedömning blir således att termen lagtrots är mindre lämplig i detta sammanhang och jag förordar att man, som tidigare skett, inskränker sig till att karakterisera de "olagliga" besluten (jfr KomL 10:8) som kompetensöverskridande beslut. Någon ytterligare term är knappast erforderlig. Måhända kan invändas, att det förekommer fall där det måste stå klart för de kommunala beslutsfattarna redan vid beslutstillfället, att det är ett kompetensöverskridande beslut. Sådan bristande respekt för det kommunalrättsliga regelsystemet är självfallet beklaglig, men får tolereras på så sätt att några ytterligare sanktioner inte bör tillgripas från lagstiftarens sida. Kommunmedlemmarna får bevaka *sina intressen*, vilka dock inte behöver sammanfalla med *statens intressen*, genom att anföra kommunalbesvär (se 3.3.2). Det ankommer ytterst på RegR att genom sin prövning av de kommunala beslutens laglighet klarlägga vad som är tillåtet respektive otillåtet enligt KomL. Mitt förslag innebär helt enkelt att "trotset" – såväl definitionen av detsamma som frågan om eventuella åtgärder – flyttas fram ett steg. Om kommunen vägrar att ställa sig en dom till efterrättelse blir

det istället fråga om domstolstrots, beträffande vilket har föreslagits åtgärder i form av ett personligt vitesansvar (se 6.3.2).

Däremot anser jag det vara befogat att använda termen lagtrots för åsidosättande av "tvingande lagregler av offentligrättslig natur", i vilket fall *förvaltningsbesvär* är det normala rättsmedlet (se 3.3.3). Även i detta fall synes emellertid stor restriktivitet vara påkallad vad avser frågan om sanktioner. Det är ofta vanskligt att förutse hur långt ett lagstadgat åliggande egentligen sträcker sig, och den närmare innebörden i olika åligganden klarläggs genom praxis (se 1.4.2). De s k obligatoriska förvaltningsuppgifterna har ett mycket skiftande innehåll. Ibland har ett åliggande formen av en konkret "rättighet" för den som omfattas av lagstadgandet, medan åliggandet i andra fall mer framstår som ett "önskemål" om en kommunal insats (se 2.3). Var gränsen går för den s k minimistandard som skall vara uppfylld för att ett visst åliggande skall anses vara uppfyllt är ofta oklart. Denna fråga torde ha blivit belyst inte minst genom *JO 1988/89 s 378* (se 7.1.1.1). Termen lagtrots synes f ö ha lanserats just i anledning av detta fall angående försummad kommunal tillsyn enligt LivsmL (se 1.4). Det eventuella lagtrotset får, som ovan beskrivits, en skarpare relief ju mer preciserat åliggandet är, varvid det också framstår som motiverat att beteckna åtgärden ifråga som just lagtrots (se ovan 1.8).

Vad beträffar termen *domstolstrots* har jag tidigare uttryckt mitt gillande. Den framstår m a o som ändamålsenlig och rimlig och företeelsen är mycket enklare att definiera än "lagtrotset" (se ovan 1.3 och även 7.2). I övrigt kan tilläggas, att gränserna mellan de båda formerna av trots inte är distinkt. Som ovan framgått bedömer jag emellertid inte detta som något egentligt problem, utan det väsentliga synes vara att avgöra *vilka olika typer av "trots"* som inte kan accepteras (se 1.4). Härvidlag får flera av de "värsta avarterna" anses ha blivit inringade genom förslaget om ett personligt vite i kommunalbesvärsmål, medan trots i samband med förvaltningsbesvär har kommit att ställas utanför förslagen i Ds 1995:27 (se 6.3). Den senare trotsproblematiken är mer komplicerad och mindre homogen än den förra, likväl finns – som särskilt utvecklats i kapitel 7 – anledning att överväga vilka åtgärder som prövas erforderliga. Sannolikt är det inte möjligt att göra några mer generella bedömningar i detta avseende, utan beträffande *varje enskilt område* – socialtjänsten, hälsoskyddet, livsmedelstillsynen etc – får prövas vilken typ av trots som av olika anledningar, t ex säkerhetsskäl eller krav på en likvärdig service nationellt sett, inte kan godtas. Många av dessa bedömningar torde vara av övervägande politisk – dvs inte primärt juridisk – karaktär. Självfallet kan det vara frestande att försöka åstadkomma mer generella lösningar, men såväl det hårt kritiserade förslaget om kommunalbot (se 1.2) som de olika former i vilka "trotset" kan komma till

uttryck (se 1.7-1.8) talar emot sådana försök. Såvitt gäller frågan om åtgärder hänvisas till framställningen nedan (se 8.4).

8.2 Nationella kontra internationella lösningar

Ett studium av andra staters rättsordningar i syfte att utröna förekomsten av motsvarande problem skulle sannolikt vara värdefull och kanske bidra till att ge perspektiv såväl på den inhemska händelseutvecklingen som på frågan om tänkbara motåtgärder. Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) redovisade emellertid inga sådana studier och Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109) gjorde endast en begränsad jämförelse med förhållandena i Finland.[2] Riberdahl, som har företagit sporadiska undersökningar inom området noterar, att man i "västeuropeisk kommunallagstiftning inte är främmande för att lagreglera det juridiska ansvaret" för de förtroendevalda i kommunen. Han hänvisar bl a till det i engelsk kommunalrätt förekommande systemet med ett personligt straff- och skadeståndsansvar.[3] Som ovan framgått, kan även förtroendevalda i Sverige komma att bli straff- eller skadeståndssyldiga, men av olika skäl kan dessa sanktioner framstå som mindre lämpliga i sammanhaget (se 5.2.1 och 5.2.3 samt vidare nedan 8.4).

Vad som försvårar komparativa studier och ofta gör det vanskligt att dra några mer långtgående slutsatser är, att det svenska förvaltningsrättsliga systemet väsentligt skiljer sig från de kontinentala systemen. Stats- och förvaltningsrätt är rättsområden som i hög grad präglas av politiska idéer och administrativa traditioner.[4] Sålunda påpekar Paulsson-Riberdahl-Westerling, som i sin kommentar av KomL 8:3 undersöker förekomsten av nya finansieringsinstrument (se ovan 2.8.2) och därvid hänvisar till en engelsk överhusdom, att de bakomliggande olikheterna mellan engelsk och svensk rätt försvårar varje jämförelse.[5]

Till belysning av svårigheterna kan pekas på det för svensk rätt grundläggande systemet med kommunalbesvär, som synes sakna direkt motsvarighet, med undantag av Finland. I Danmark och Norge är de förvaltningsrättsliga traditionerna av helt annat slag och man har där valt andra former för laglighetskontroll över kommunerna.[6] Det kan dock nämnas att i Danmark finns en

[2] Se SOU 1993:109 s 89 ff.
[3] Se Riberdahl, FT 1979 s 139.
[4] Se SOU 1994:117 s 135.
[5] Se Paulsson m fl s 278.
[6] Se Riberdahl, Tradition s 191 f och FT 1994 s 168. Se även Christensen t ex s 12 f och Garde-Mathiassen t ex s 65 ff.

form av "tvangsbøder" som kan tillgripas av tillsynsmyndigheten. Garde-Mathiassen anför, att denna myndighet som regel "under trussel om anvendelse av tvangsbøder" kan tvinga kommunalbestyrelsen att "reagere over for de underordnade organer og administrationen."[7]

Samhällsutvecklingen är, som Riberdahl påtalar, ofta likartad i de nordiska länderna, även om lagstiftningstraditionerna skiljer sig åt på ett sådant sätt att man torde kunna tala om en "svensk-finsk" respektive en "dansk-norsk modell". Med hänsyn härtill skulle en komparativ nordisk studie sannolikt vara intressant och värdefull, vilket f ö Riberdahl har påtalat i flera olika sammanhang.[8] Av olika skäl har jag emellertid valt att tillsvidare avstå från en sådan jämförelse, men hoppas framdeles – sedan den nationella undersökningen är genomförd – kunna arbeta vidare med ett internationellt – eller åtminstone ett nordiskt – perspektiv; problemen med domstols- och lagtrots lär sannolikt bestå.

Följande iakttagelser, om än mycket rudimentära, kan dock vara av intresse även i detta sammanhang. Preliminära undersökningar angående situationen i Finland har utvisat, att någon trotsproblematik liknande den svenska inte tycks föreligga. Som en möjlig orsak har uppgivits, att man i Finland inte har någon motsvarighet till SoL 6 §; kring detta lagstadgande har diskussionen onekligen kommit att vara intensiv i Sverige (se ovan 1.6). Den tidigare fattigvårdslagstiftningen har visserligen ersatts av en modern lag om social omsorg av s k ramlagskaraktär,[9] men kommunerna tycks ha väsentligt större möjligheter än de svenska kommunerna att bestämma grunderna för det s k utkomststödet. Detta stöd utgår antingen i pengar eller i "förmåner av penningnatur".[10] Härigenom skulle alltså den svenska konflikten mellan, å ena sidan, förvaltningsdomstolarna och Socialstyrelsen, och, å andra sidan, kommunerna undvikas, eller åtminstone reduceras.

Modeen gör vidare den tankeväckande iakttagelsen, att man i Finland är främmande inför uppdelningen av de "kommunala befogenheterna i 'egna' och 'statliga uppdragsangelägenheter'".[11] Detta kan möjligen också ha haft en dämpande effekt på trotsproblematiken. Det kan dock tilläggas, att av *JO:s berättelse 1993 (dnr 1346/4/92)* följer, att "trots" även förekommer i Finland. En länsrätt hade med stöd av jämställdhetslagen upphävt ett utnämningsbeslut av förbundsstyrelsen för kommunförbundet och högsta förvaltningsdomstolen hade "hållit länsrättens utslag i kraft". Någon rättelse hade emellerid inte företagits, utan den person som ursprungligen hade utnämnts fick fortsätta att

[7] Se Garde-Mathiassen s 80. Se även s 93 f.
[8] Se Riberdahl t ex FT 1979 s 139 och FT 1986 s 121.
[9] Se Modeen s 57.
[10] Se a a s 58 f.
[11] Se a a s 56.

sköta tjänsten. JO betonade i sitt avgörande att förvaltningsmyndigheter skall respektera domstolarnas utslag och att han såg allvarligt på försummelsen ifråga.

Slutligen kan antecknas, att det är min övertygelse att lösningarna på de svenska problemen med domstols- och lagtrots i första hand kan och skall sökas inom landets gränser. Min forskning har lett mig fram till den ståndpunkten, att det inte finns *några enkla och givna lösningar* på problemen med domstols- och lagtrots, d v s varken inom ramen för vårt eget eller för andra staters rättssystem. En medvetenhet om problemen kan sannolikt – som fromt uttalades i Ds 1995:27 – bidra till att kommunerna själva "vidtar lämpliga åtgärder,"[12] men sådana insikter torde knappast vara tillräckliga (jfr 1.2), utan ytterligare åtgärder erfordras, ehuru säkert av mycket skiftande slag. Vad som kan te sig juridiskt okomplicerat kan emellertid vara politiskt omöjligt att genomföra, vilket är ägnat att ytterligare understryka problemens nationella dimension.

8.3 Nödvändigheten av ett s k helhetsperspektiv

Orsakerna till domstols- och lagtrots är sammansatta (se 1.5) och frågan om att lösa problemen i anledning av detta trots kan inte bedömas isolerat. Tvärtom framstår avsaknaden av ett helhetsperspektiv som ett grundläggande och mer genomgående problem. En mer enhetlig målsättning för relationen mellan staten och kommunerna vore att föredra, och skulle sannolikt förenkla uppgiften att komma till rätta med trotsproblematiken. Ovan har illustrerats olika förskjutningar i statens kontrollfunktion, vilka varken framstår som ändamålsenliga eller ens genomtänkta, och det finns alltså skäl att undersöka de tänkbara konsekvenserna av denna – kanske i viss mån oavseeda – nyordning (se 3.4.5).

8.3.1 Synen på den statliga kontrollen

Det framstår som troligt att de politiska makthavarna, d v s staten, i hög grad har bidragit till den nuvarande situationen genom att inte fullt ut vidgå det *behov av statlig kontroll* som faktiskt föreligger. Karakteristiskt för rättsutvecklingen har istället varit oförbindande uttalanden om "lokal frihet" och en allt mera uttunnad tillsynsfunktion (se t ex 1.5.2 och 3.4.5). Som ett konkret exempel på denna företeelse kan anges lagmotiven till 1995 års civilförsvarslag. En befintlig vitessanktion togs bort under förevändning att det var "*mindre till-*

[12] Se Ds 1995:27 s 38.

talande" med sådana sanktioner, vilka f ö ansågs stå i dålig överenstämmelse med "dagens syn på kommunernas ... verksamhet."[13] Det är svårt att föreställa sig att det var samma makthavare som gav Lokaldemokratikommittén i uppdrag att utforma sanktioner som skulle möjliggöra att komma till rätta med domstols- och lagtrots (se 5.1.2.1). Det förefaller, kort sagt, som ogenomtänkt att avskaffa vitessanktioner inom speciallagstiftningens område, samtidigt som nya, generella vitessanktioner övervägs.

Staten måste också ta ställning till *vilken typ av lagstiftning* som egentligen är önskvärd och vidgå konsekvenserna av den valda modellen för styrning av kommunerna: Skall reglerna vara allmänt hållna och förläna kommunerna ett stort mått av självständighet, eller skall de vara detaljstyrande? Om staten nöjer sig med s k generell målstyrning, samtidigt som de befintliga metoderna för tillsyn och kontroll successivt och metodiskt avvecklas (3.4.5), får staten också acceptera ett större mått av *faktisk frihet* i den kommunala verksamheten. Frågeställningar av angivet slag aktualiseras i så vitt skilda sammanhang som hur reglerna om bistånd enligt SoL respektive ekonomisk hushållning enligt KomL egentligen bör utformas (se 1.1). Accepteras inte de former som friheten kan komma att ta sig uttryck, uppkommer ofrånkomligen konflikter. Bl a förekomsten av s k rättighetslagar har visat, att en tämligen stram statlig styrning är erforderlig, åtminstone om lagarna skall förväntas få någon mer reell effekt (se t ex 1.8 och 7.3). Rättighetslagar som "garanterar" olika rättigheter, men som saknar garantier för rättigheternas utkrävande, är ett problem såväl för lurade "rättighetsadressater" som (se 1.6) för lagstiftaren, vars reformer förfelas (se 1.1).

8.3.2 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Ett annat övergripande problem, som flera av de remissorgan som yttrade sig över Lokaldemokratikommitténs betänkande (SOU 1993:109) och som även Finansdepartementets kommunavdelning (Ds 1995:27) hänvisade till, är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Framställningen ovan har pekat på många oklarheter av varierande slag, bland vilka följande kan nämnas: Finns det några "naturliga" verksamhetsråden för kommunen? Hur skall finansieringsprincipen tillämpas? Vilken närmare innebörd har subsidiaritetsprincipen? Hur skall kommunernas skatteunderlag fastställas? Hur skall skatteinkomsterna fördelas mellan stat och kommun?

Vad beträffar frågan om ytterligare åtgärder mot domstols- och lagtrots förklarade man i sistnämnda betänkande sig inte vara beredd att i nuläget

[13] Se prop 1994/95:7 s 91.

föreslå några åtgärder, d v s utöver förslaget om ett personligt vite avseende domstolstrots i kommunalbesvärsmål (se 6.3.2). Ansvarsförhållandet ifråga om att "garantera medborgarnas sociala rättigheter" befanns först böra klarläggas.[14] I en situation där allt fler uppgifter kommit att åläggas kommunerna, och där tre fjärdedelar av den kommunala budgeten upptas av s k specialreglerad verksamhet, d v s sådana uppgifter som kommunen genom lagar har förpliktats att ombesörja (se 1.1 och 2.3), synes en sådan attityd vara den enda försvarbara. Frågorna om ansvaret för och finansieringen av den offentliga verksamheten (se 1.1.2) måste ges en central plats i diskussionen om sanktioner och övriga åtgärder i anledning av domstols- och lagtrots. En utveckling där kommunpolitiker i ökad utsträckning bestraffas enligt BrB 20:1 (se 8.4.2.1) för att inte främst ha tillgodosett de intressen som av staten utpekats som de väsentliga, men som icke desto mindre är till förfång för kommunens totala verksamhet (se 1.7.1 och 1.8), är knappast hållbar. Det kommunala missnöjet kan snabbt komma att tillta med oanad styrka.

Frågan om fördelning av uppgifter mellan stat och kommun rör ytterst *finansieringen* av dessa olika uppgifter. Den kommunala verksamheten har förändrats på ett genomgripande sätt från att avse sådant som t ex fattigvård och kommunikationer till att gälla så gott som alla områden (se 1.1). *Resursbrist* utgör en förklaring – dock inte den enda – till det domstols- och lagtrots som kommit att uppmärksammas under 1980-talets senare del (se 1.5.1). Ett illustrativt exempel härpå är den nya form av lagtrots – och i förlängningen därav sannolikt även domstolstrots – som uppkom till följd av 1995 års s k barnomsorgsgaranti. Regeringen förnekade att finansieringen av reformen kunde utgöra något problem, utan utgick helt enkelt från att full behovstäckning redan förelåg i de olika kommunerna. Några "historiska försummelser" ansågs icke finnas skäl att beakta (se 1.4.2 och 3.4.1.3). Jag har ställt den något provokativa frågan, om hänsynen till legalitetsprincipen från kommunernas sida måhända inte förutsätter ett större mått av hänsynstagande från statens sida (se 1.2). Lagstiftaren må ha som ambition att *förändra* verkligheten men torde knappast kunna *bortse* från densamma i utgångsläget.

Svenska Kommunförbundet har betecknat det som ett "systemfel", där förvaltningsdomstolarna genom sin tillämpning av lagarna detaljstyr den kommunala verksamheten och berövar kommunerna deras möjligheter att "göra prioriteringar".[15] De senaste decenniernas ansträngningar till trots att decentralisera beslutsfattandet och utöka den lokala demokratin vidgås numera, att den kommunala verksamheten är detaljstyrd. Regeringen har uttalat som en mål-

[14] Se Ds 1995:27 s 41.

[15] Se Ds 1994:103 s 101 samt även ovan 6.2.

sättning, att se över hela regelverket i syfte att utmönstra sådana regler som är onödigt detaljstyrande och kostnadshöjande (se 1.1). En sådan åtgärd framstår som central för att komma tillrätta med den kommunala trotsproblematiken.

Vad avser metoden för en uppdelning av uppgifterna har olika utgångspunkter skisserats. Som en tänkbar lösning har presenterats en uppdelning av de kommunala uppgifterna i s k obligatorisk verksamhet med eller utan inslag av kommunal självstyrelse. Många gränsdragningssvårigheter torde kunna förutses, men sådana svårigheter skall självfallet inte få hindra de reformer som bedöms nödvändiga att genomföra (se 1.1.1 och 2.3.2). Tvärtom framstår det som en angelägen reformuppgift att försöka renodla verksamhetsområdena och låta staten bära det finansiella ansvaret – vilket emellertid torde förutsätta en omfördelning av skatteintäkter mellan stat och kommun (se 2.7.4) – för sådan verksamhet som inte nödvändigtvis bör fullgöras av kommunen.

8.3.3 Prioriterad kontra oprioriterad verksamhet

Exemplet ovan med den s k barnomsorgsgarantin ger anledning att peka på ännu en fråga inom ramen för ett s k helhetsperspektiv. Skolverksamheten framställs ofta som en *prioriterad verksamhet* under paroller om att vi skall skapa "Europas bästa skola". Det ankommer på kommunerna att tillhandahålla en kostnadsfri och lika skolgång (SkolL 1:4), men den statliga tillsynsfunktionen inom detta område får numera betecknas som tämligen uttunnad (se 3.4.1.2). Härtill kommer, att "rätten" till skolgång inte är formulerad i någon *s k rättighetslag*, som t ex rätten till bistånd enligt SoL 6 §. Rättigheter som skyddas genom "rättighetslagar" kan utkrävas med hjälp av domstol (se 1.6.1) och kan i sista hand eventuellt utverkas med hjälp av kronofogdemyndigheten (se 6.2.2.2 och 6.2.3). Därtill kommer, att vägran att verkställa domar avseende "rättigheter" kan föranleda ansvar för tjänstefel (se 5.2.1.2, *HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096*).

"Rätten" till skolgång kan däremot endast bli föremål för prövning genom kommunalbesvär (se 1.1.1, *KRNS 9618-1993*). Problemet med "rättighetslagar" i perspektiv av domstols- och lagtrots är överhängande, kanske särskilt i vad avser bistånd enligt SoL 6 §, och accentueras ytterligare genom de sänkta nivåerna i t ex arbetslöshetsförsäkringen. Vad staten sparar in i socialförsäkringarna (se 1.1) kan komma att vältras över på kommunerna genom att allt fler personer underskrider Socialstyrelsens s k riksnorm för en "skälig levnadsnivå". En översyn av SoL och kompletterande riktlinjer framstår som nödvändig av flera olika skäl. Vad som kanske särskilt talar härför är den kostnadsutveckling som har redovisats: Under åren 1990 till 1993 ökade kommunernas kostnader

för socialbidrag från 4,7 mdkr till 8,8 mdkr. De "generationsproblem" och "kulturproblem" som ovan antytts torde också mana till eftertanke (se 1.6.2.2).

En tänkbar möjlighet är att låta "riksnormen" omfatta ett slags grundskydd, vilket skulle vara striktare reglerat än det nuvarande "skälig levnadsnivå" samt inte omfatta schablonkostnader för t ex möbler eller bistånd till spelskulder, utlandsresom m m. En "regionalnorm" – anpassad till de lokala förutsättningarna – skulle kunna komplettera "riksnormen" och möjliggöra ett mer generöst bistånd. Mer genomgripande förändringar är emellertid enligt vad som ovan utvecklats kontroversiella och således komplicerade att genomföra (se 1.5.1 och 1.6.2.2).

En logisk konsekvens av det nuvarande regelsystemet torde bli, att kommunerna först tillskjuter medel för sådan verksamhet som är särskilt prioriterad genom olika s k rättighetslagar. Först därefter får övriga "lagstadgade rättigheter", ävensom s k frivillig kommunal verksamhet, tillgodoses *i mån av resurser*. Skolverksamheten är alla allmänna uttalanden till trots ingen prioriterad verksamhet i jämförelse med t ex rätten till bistånd eller barnomsorg enligt SoL (se 1.4.2, *Länsrätten i Uppsala, Ö 300-95)*, utan står tvärtom öppen för allsköns besparingar, åtminstone rättsligt sett. Ännu ett exempel på denna problematik är vad som föregick *NJA 1993 s 99*: Kommunen hade, om än förenklat uttryckt, att välja mellan att lägga ned ett antal sjukvårdsavdelningar vid Kalmar lasarett och att bygga gruppbostäder åt funktionshindrade (se 1.6.3). Rätten till en "god vård" (HSL 2 a §) är inte någon reell "rättighet" och borde därför, åtminstone om de kommunala beslutfattarna skulle ha värnat om sig själva och bl a tillsett att utesluta risken att åtalas för tjänstefel, ha fått vika för de konkreta rättigheterna enligt OmsL (nuvarande LSS). I den mån det skulle bli allmänt förekommande med ett tjänstefelsansvar i samband med sådana "felaktiga" prioriteringar, kan på sikt förutses ett förändrat beteende i det kommunala beslutsfattandet.

Det finns anledning att begrunda om den ovan beskrivna utvecklingen verkligen är avsedd och önskvärd. Riberdahl har tidigt varnat för vad prioriteringen av s k särintressen kan medföra (se 1.5.1) och jag delar dessa farhågor till fullo. Tanken på en *enhetlig* lagstiftning borde utredas mer förutsättningslöst än vad hittills har varit fallet. Som ovan framgått, ställde sig Socialtjänstkommittén i princip positiv till en sådan åtgärd, även om man inte var beredd att i nuläget föreslå en sammanslagning mellan t ex SoL och LSS (se 1.6). En sådan åtgärd hindrar inte, vilket särskilt bör understrykas, att man kan *värna särskilt* om vissa rättigheter, avseende t ex de funktionshindrade (se ovan 1.6.3). I förlängningen av ett sådant synsätt skulle man även kunna föranstalta om vitessanktioner (se nedan 8.4.2). Vad som också bör uppmärksammas i sammanhanget är de *s k förturseffekter* som besvärsprövningen kan resultera i. Ett

exempel avseende barnomsorg har ovan illustrerat denna företeelse: Barnomsorgskön är avskaffad och alla *skall* få plats när behovet av sådan omsorg anmäls. I realiteten kan inte alla få plats och den som framtvingar sin "rätt" genom domstol kommer att ges företräde till förfång för de mer passivt "köande" (se 1.4.2 och 1.6.2); ett sådant system kan ifrågasättas utifrån flera perspektiv.

8.4 Behovet och valet av åtgärder

Framställningen ovan har visat att kommunalt domstols- och lagtrots kan ta sig allehanda uttryck och ha många olika motiv. I anledning därav blir det självfallet svårare – för att inte säga omöjligt – att föreslå några *generella lösningar* på problemen (se 1.5 och även 1.8). I vissa fall kan – som anfördes inledningsvis – "trotset" inte accepteras och det framstår tvärtom som nödvändigt med ett ingripande från statsmakternas sida, vilket alltså hittills har prövats vara fallet ifråga om vissa former av domstolstrots inom området för kommunalbesvär (se 6.3.2). Andra former av "trots" – i den mån begreppet överhuvud är meningsfullt – torde helt enkelt få tolereras av såväl praktiska som ideologiska skäl (se 1.7.1). Priset för en ökad laglighet kan, som ovan utvecklats närmare, helt enkelt komma att te sig för högt. Vad särskilt avser frågan om "lagtrots" inom området för kommunalbesvär har jag ovan förordat att termen icke skall nyttjas och att några egentliga åtgärder inte bör vidtas från lagstiftarens sida, vilket i och för sig kan framstå som betänkligt för den händelse att det är fråga om ett uppenbart olagligt beslut. Icke desto mindre torde kommunalbesvärsprövningen få anses utgöra ett *tillräckligt medel* för kontroll i detta sammanhang (se ovan 8.1).

Samtidigt bör emellertid klargöras, att kommunalbesvärsinstitutet är ett i flera avseenden undermåligt institut, åtminstone om man ser till statens intresse och faktiska möjligheter att kontrollera kommunerna. Ett icke försumbart problem är *formerna för anförande av kommunalbesvär.* Många olagliga beslut blir aldrig föremål för någon prövning. Om det anses vara ett "riksintresse" att kommunala beslut skall kunna prövas, måste man sannolikt acceptera en helt annan utformning av kommunalbesvärsintitutet än den nuvarande. Det är knappast rimligt med ett system där en enskild kommunmedlem förutsätts ta tillvara övervägande "allmänna intressen", t o m vid upprepade tillfällen. Frånvaron av besvärsprövning kan dessutom – som framgick av t ex *JO 1986/87 s 297* – ha en negativ inverkan på t ex JO:s möjligheter att utöva tillsyn (se 1.5.4). En grundlig översyn – även innefattande frågor om rätten till omedelbar verkställighet, inhibition och rättelse av upphävda beslut (se 4.2-3) – torde kunna förordas.

Jag är dock medveten om att mer genomgripande förändringar sannolikt skulle uppfattas som oacceptabla från kommunaldemokratiska utgångspunkter (se dock nedan 8.5).

Frågan om en lagreglering av verkställigheten har diskuterats i olika sammanhang, men har hittills avvisats, främst med hänsyn till sakens komplexitet. Rätten till omedelbar verkställighet är, som ovan utvecklats, förbunden med en skyldighet att bl a överväga risken för det kommunala beslutets upphävande och den skada som kan tänkas uppkomma. Min redovisning av praxis torde emellertid indikera att ett missbruk förekommer av denna "rätt" och i alltför många fall tenderar kommunalbesvärsprocessen att bli mer eller mindre illusorisk (se 4.4). De föreslagna reglerna om ett personligt vitesansvar skulle sannolikt bidra till att förbättra besvärsinstitutets effektivitet, men åtgärderna framstår som otillräckliga (se vidare nedan 8.4.2).

Ett exempel på en helt annan typ av åtgärder är självfallet den förändrade ansvarsfördelning mellan stat och kommun som ovan skisserats (se 8.3.2). Till illustration härav kan anföras statens krav på *exklusivitet* inom området för sysselsättningspolitiska åtgärder. Behovet av sanktioner torde enligt vad ovan utvecklats stå i proportion till den styrning som eftersträvas. Vad avser kommunala åtgärder mot arbetslöshet tycks finnas en klar intressemotsättning mellan stat och kommun, och inom detta område finns många exempel på kommunala beslut som upphävts i samband med kommunalbesvär (se 2.6). Måhända borde övervägas om de långtgående krav som uppställts på statlig "exklusivitet" är ändamålsenliga i ett större perspektiv. Blir svaret jakande, får man också överväga vilka åtgärder som erfordras för att *tvinga kommunerna* till önskvärd följsamhet (se 1.1.1). I detta avseende kan de föreslagna sanktionerna knappast bedömas som tillräckliga (se nedan 8.4.2) och risken är såtillvida överhängande för att trotsproblematiken framgent kommer att skärpas.

Valet av åtgärder mot domstols- och lagtrots bör i första hand knytas samman med det s k helhetsperspektivet (se ovan 8.3), vilket förhållande lagrådet uppmärksammade redan i samband med granskningen av 1989 års lagförslag om ändring av BrB 20:1. Denna reform skulle enligt lagrådet endast ses som temporär och "hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten" borde omprövas, när erforderligt utredningsmaterial föreligger. Man borde, tillade lagrådet, "*i ett sammanhang*" pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar[16] (se 5.2.1.2). Riberdahl ställde sig redan 1979 frågande till om ett politiskt ansvar – den enda egentliga sanktionen vad avser fullmäktigeledamöter och, kan det tilläggas, en väsentlig sanktion även avseende övriga förtroendevalda – verkligen kan ersätta ett juridiskt ansvar (se 5.2.1.1). Härvid kan

[16] Se prop 1988/89:113 s 33.

hänvisas till problemet med tidsfaktorn, vilken sannolikt medför att denna sanktion är föga "trotsmotverkande". Det kan inte heller förutsättas att de politiska partierna eller väljarna skall bedöma det kommunala "trotset" på samma sätt som t ex JO eller en domare skulle ha gjort (se 5.2.4-5).

Den senare händelseutvecklingen torde ha lämnat ett svar på den av Riberdahl formulerade frågan, och det finns alltså anledning att överväga vilka åtgärder som egentligen bör vidtas. I detta sammanhang finns två huvudfrågor att beakta: Hur fungerar de *befintliga reglerna* om dels kontroll och tillsyn (se kap 3), dels sanktioner (kap 5) i sammanhanget? Behövs några *nya former* av åtgärder och/eller skall kanske tidigare – mer eller mindre avvecklade och som "omoderna" betecknade – former för statskontroll, t ex underställning (se 3.4.3) och vite mot kommunen enligt specialförfattningar (se 5.1.2.1) ånyo tagas i bruk? Dessa frågor har behandlats ovan i samband med redogörelsen för ett antal konkreta, särskilt utvalda, fall (se 7.1-2).

Vad som förjänar att särskilt uppmärksammas vid ett eventuellt reformarbete är frågor om betydelsen av den interna kompetensfördelningen (se 2.2.1-2) och om fullmäktiges nästintill totala immunitet. Är avsikten att de kommunala nämnderna skall ha en befogenhet att besluta i strid med fullmäktiges beslut om t ex budget – allt i syfte att uppfylla åliggandena enligt SoL, LSS,RTL etc – bör denna befogenhet lämpligen preciseras i KomL; åtgärden kan dock inte förordas (se 1.7.2). Risken är emellertid överhängande att de åtgärder som vidtas blir ineffektiva om de för besluten sekundärt ansvariga – dvs de förtroendevalda nämndledamöterna – nödgas bära ett juridiskt ansvar för "trots" som primärt är att hänföra till fullmäktige. Redogörelsen ovan har utvisat att JO vid ett flertal tillfällen avstått från att ingripa mot nämndledamöter, varvid har antytts, att de verkliga beslutsfattarna – d v s fullmäktige – inte omfattas av JO:s tillsyn (se 1.4.1.1 och 1.8)

8.4.1 Utformningen av tillsynsfunktionen

Frågan om hur *tillsynsfunktionen* skall vara utformad de lege ferenda måste också ses i ett större sammanhang. Skall det råda "kommunal frihet" eller erfordras statlig kontroll över den kommunala verksamheten? Meningarna är, som ovan redovisats, delade (se 1.7.1). Ofta förutsätts att kommunen självmant skall uppfylla de åligganden som följer av olika specialförfattningar. Detta kan, som Marcusson uttrycker saken, antingen uppfattas som ett problem för staten, som i praktiken kanske inte kan genomdriva de "nationella målen", eller som ett uttryck för att lagstiftningsivern gått alltför långt.[17] De olika specialrättsliga

[17] Se Marcusson s 156. Se även ovan 1.8.

författningarna uppvisar en mycket brokig skara föreskrifter om kontroll i olika former. Lagstiftningen synes, som ovan anmärkts, inte präglas av några rationella överväganden, utan har snarast tillkommit ad hoc och utan att den aktuella problematiken ägnats någon egentlig eftertanke (se 3.4).

Det är också värt att seriöst begrunda om vi skall återinföra en mer *traditionell tillsyn*, som lagstiftaren successivt rationaliserat bort till förmån för mer uttunnade former av tillsyn. Sådana "diffusa" tillsynsformer, som primärt tillkommit för att värna om den kommunala friheten, har – intressant nog – Svenska Kommunförbundet kritiserat ur ett självstyrelseperspektiv. Jag har ovan försökt påvisa att staten svårligen kan undvara olika former av tillsyn och kontroll, men under senare år har man i hög grad förnekat att några sådana behov egentligen skulle föreligga (se 3.4.1 och 3.4.5). Mer *realistiska utgångspunkter* torde möjliggöra mer rationella överväganden, och det synes angeläget att lagstiftaren tar ett "samlat grepp" på hela frågan om tillsyn över kommunerna.

I sammanhanget finns också skäl att peka på betydelsen av den granskning vilken utförs av JO och JK. Denna granskning har – eller kan åtminstone ha – ett betydande värde för att upprätthålla legaliteten i förvaltningen. JO kan visserligen inte rätta några beslut, men ett ingripande från JO:s sida kan initiera rättelseåtgärder från kommunen (se t ex 3.4.1.2 och 7.1.1.1-2). I många av de undersökta JO-fallen har emellertid en fundamental svaghet framkommit: JO får inte utöva tillsyn över fullmäktige och vill inte – som ovan utvecklats – angripa de för besluten sekundärt ansvariga. Med hänsyn till önskvärdheten av legalitet i det kommunala beslutsfattandet *borde* förordas en tillsyn även över fullmäktige – en åtgärd som visserligen har diskuterats, men som hittills avvisats av kommunaldemokratiska skäl (se 3.4.4). Man måste dock vara medveten om betydelsen av fullmäktiges immunitet i vad avser brister i den statliga kontrollen över kommunerna (se även 1.2 om kommunalbot).

Det ovan redovisade JO-fallet om nedlagd kommunal livsmedelstillsyn ger också anledning att reflektera över frågan om inte JO borde få möjlighet att förena sina "prickningar" med vitesföreläggande (se 7.1.1.1). I försöken att stävja problemen med kommunalt trots – särskilt lagtrots – borde det vara en angelägen reformuppgift att förstärka JO:s tillsynsfunktion. Härvid bör särskilt erinras om den successiva överflyttningen av uppgifter från stat till kommun som i praktiken har medfört att JO:s tillsyn reducerats (se ovan 3.4.4). Hänsynen till den kommunala självstyrelsen (JO-instr 3 § 2 st) och frånvaron av möjligheter att kontrollera fullmäktige har bidragit därtill. Medborgarnas behov av legalitet i förvaltningen blir emellertid inte mindre för att en uppgift ombesörjs av kommunen istället för av staten.

Min sammantagna bedömning blir trots allt, att det finns ett tämligen väl utbyggt system för tillsyn av kommunerna, men att detta system av olika skäl fungerar mindre väl i vissa avseenden. Reglerna borde ses över med målsättningen att klargöra vilka åtgärder som egentligen anses erforderliga i olika sammanhang: Någon slags uppföljning till den översyn som RRV genomförde vid mitten av 1980-talet kan förordas (se 3.4.5). En sådan åtgärd framstår som särskilt angelägen i beaktande av att man i olika sammanhang uttalat sig för behovet av en "fördjupad tillsyn". Det finns, som Socialtjänstkommittén anmärkte, anledning att fråga sig vari den reella substansen består, när mer påtagliga sanktioner saknas. Risken är överhängande att den "fördjupade tillsynen" blir mer eller mindre substanslös (se 3.4.1).

8.4.2 Valet av sanktioner

Framställningen ovan har visat att det finns flera olika typer av sanktioner som kan tillgripas antingen direkt mot kommunen (se 5.1) eller mot förtroendevalda och/eller anställda (se 5.2). Frågan om vem en sanktion egentligen bör riktas mot är omstridd, men efter det hårt kritiserade förslaget om kommunalbot (se 6.1.1 och även 6.3.2) har intresset kommit att fokuseras till ett *s k personligt ansvar*; denna utveckling finns anledning att fundera närmare över av olika skäl. Ett personligt skadeståndsliknande straffansvar har sannolikt sina fördelar, inte minst vad avser sanktionernas preventiva effekt, men kan, som ovan utvecklats, på sikt försvåra rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag och i förlängningen därav tvinga fram en s k professionell kommunal förvaltning. Stor restriktivitet är påkallad, även om det – särskilt ifråga om tjänstefel – ibland kan vara befogat med ett personligt ansvar (se 5.2.1.2-3 och även 5.2.3). En s k professionell förvaltning, d v s en förvaltning som inte är styrd av förtroendevalda "fritidspolitiker", har åtminstone inte hittills bedömts som önskvärd, varför det finns all anledning att begrunda dessa farhågor (se 1.1). En annan tänkbar sida av utvecklingen, och som inte synes ha blivit tillräckligt uppmärksammad, är att "privatiseringen" av den kommunala verksamheten ytterligare kan komma att intensifieras, om mera radikala förändringar genomförs (se 2.4). Sannolikt erfordras en slags balans mellan de åtgärder som vidtas mot förtroendevalda respektive mot kommunen. Att åstadkomma en rimlig balans är dock en ytterst grannlaga uppgift (se 1.2).

Det är av vikt att skilja mellan sanktioner vid lagtrots respektive *domstolstrots*. I det senare fallet har föreslagits regler om *personligt vitesansvar i kommunalbesvärsmål*. Detta förslag får uppfattas som ett första steg i rätt riktning på en lösning av de problem som en illusorisk kommunalbesvärsprövning förorsakar. Det är dock min övertygelse att man borde göra ytterligare

ansträngningar för att inkludera de övriga typer av domstolstrots som har presenterats (se 6.3.2). Det kan nämligen befaras, att de föreslagna reglerna kommer att förorsaka många avgränsningsproblem och att de ibland – företrädare för kommunerna må ursäkta uttryckssättet – förslagna beslutsfattarna kommer att dra nytta av luckorna i lagstiftningen. Hänvisas kan till den utpräglade beslutssamhet som synes ha styrt beslutsfattarna i t ex Sigtuna- eller Gullspångs- fallet (se t ex 4.3.1.2) och till hur de olika besluten kan komma att sammanflätas i varandra (se 7.2).

En ytterligare reflektion synes vara motiverad. Genom förslaget om ett personligt vitesansvar för att garantera rättelse enligt KomL 10:15 (se 6.3.2.2) kan en cirkel sägas bli sluten. JO föreslog nämligen redan på 1960-talet att regler skulle införas om vite i kommunalbesvärsmål. Sådana åtgärder avvisades emellertid, som det synes främst med tanke på den kommunala självstyrelsen. Istället tillkom reglerna i KomL 10:15 om rättelse (se 5.1.2.1). År 1995 föreslås alltså – och accepteras i princip även med tanke på självstyrelsen – att föreskrifterna i KomL 10:15 skall sanktioneras genom vitesregler, till skillnad från det tidigare förslaget dock genom ett personligt vitesansvar.

Frågan om sanktioner i anledning av *lagtrots och domstolstrots inom området för förvaltningsbesvär* har enligt min bedömning fått en något styvmoderlig behandling i utredningsarbetet. Lokaldemokratikommittén avfärdade i princip problemet med hänvisning till resursbrist hos kommunerna (se 6.2 och 6.4). Flera av de fall för vilka jag har redogjort ovan, t ex *JO 1988/89 s 378*, *JO 1990/91 s 283* och *JK 1983 s 157* (se 1.4.1.2 och 7.1-2), torde emellertid visa, att problemen inte låter sig avfärdas på ett så lättvindigt sätt. Härtill kan antecknas, att JO har uttalat som sin ståndpunkt, vilken jag till fullo delar, att det finns skäl att se allvarligare på "uppenbart lagstridiga beslut" inom det specialreglerade verksamhetsområdet – d v s på lagtrots – än på domstolstrots inom området för kommunalbesvärsprövningen (se 6.4). Till detta kommer – och som har redovisats i samband med redogörelsen för de olika fallen i kapitel 7 – att man inte bör hysa någon överdriven tilltro till de skärpta reglerna om tjänstefelsansvar i detta sammanhang. Svårigheterna att tillämpa BrB 20:1 i samband med s k dolt trots eller med allmänt misskötta förvaltningsuppgifter skall inte förringas.

Det får förutsättas, att frågan om åtgärder mot lagtrots tas upp till förnyad behandling efter att den översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som förutses har blivit genomförd. Härvid torde, som ovan angetts, det sannolikt vara nödvändigt att göra bedömningar beträffande varje enskilt rättsområde (se 8.1). Intill dess bör emellertid den utveckling som redan har inletts i och med *NJA 1993 s 99* – och som Lokaldemokratikommitténs förslag om vite i mål om förvaltningsbesvär var avsedd att stävja (se 6.1.2.2) –

begrundas. Det synes ofrånkomligt att ta ställning till frågan om verkställighet med stöd av kronofogdemyndigheten är önskvärd i mål om förvaltningsbesvär. Till denna fråga återkommer jag dock nedan (se 8.4.3).

Förslaget om åtgärder inom området för kommunalbesvärsprövningen har en "bieffekt", som överhuvud inte synes ha uppmärksammants i utredningsarbetet. Frågan om relevant besvärstyp – d v s kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär – kommer att få ökad betydelse, vilket inte är eftersträvansvärt med tanke på att några rationella överväganden knappast kan sägas ha präglat den hitillsvarande uppdelningen av besvärsregler. Som ovan framgått, är det ibland osäkert vilken typ av besvärsregler som egentligen skall tillämpas, och det kan ytterst komma att bero av hur talan utformas (se 3.3.1). Ett beslut om vägrad skolskjuts, som alltså normalt sett blir föremål för prövning genom kommunalbesvär (se t ex 3.4.1.2), omfattas av det nya vitesförslaget. Vägrar kommunen att ställa sig RegR:s avgörande till efterrättelse, aktualiseras följaktligen det personliga vitesansvaret. Sådana beslut som istället överklagas genom förvaltningsbesvär, och där den enskildes behov av rättsskydd allmänt sett är större än i kommunalbesvärsmål (se 3.3.3), har däremot ställts utanför förslaget om åtgärder. Jag ifrågasätter – min positiva inställning till förslaget om ett personligt vitesansvar i kommunalbesvärsmål till trots – om detta verkligen är en rimlig ordning.

8.4.2.1 Straff

I olika sammanhang har tanken på en *utökad kriminalisering* inom området för domstols- och lagtrots kraftfullt avfärdats (se t ex 6.2), men utvecklingen i *rättspraxis* har inneburit ett *utökat nyttjande* av tjänstefelsansvaret enligt BrB 20:1 (se 5.2.1.2). De skäl som har anförts mot utökad kriminalisering kan även anföras mot ett ökat ibruktagande av straffsanktionen; icke desto mindre pläderas just för sådana åtgärder i samband med trots mot SoL 6 § (se ovan 1.6.2.2). Det finns skäl att överväga om denna utveckling verkligen är önskvärd. Risken för, å ena sidan, att trotset kan komma att ta sig ett mer fördolt uttryck (se 7.1.1.1) och, å andra sidan, att rekryteringen av förtroendevalda på sikt kan försvåras, får inte negligeras: De insiktsfulla kan förmodas avstå från att låta sig väljas in i t ex socialnämnden, där man har en plikt att delta i omröstningen i ärenden avseende myndighetsutövning (KomL 4:21) och där snålt tilltagna anslag kan förhindra att olika s k rättighetslagar uppfylls. Erinras kan om Wennergrens påpekanden om nämndledamöternas "begränsade handlingsfrihet" (se 1.7.2).

Vad beträffar ett ökat nyttjande av tjänstefelsansvaret – samt även av skadeståndsansvaret, en sanktion som ofta glöms bort i sammanhanget (se

5.1.2.2 och 5.2.3) – utgör anknytningen till "*myndighetsutövning*" ett övergripande problem, som också tarvar närmare undersökning (se 5.2.5). Många kommunala beslut – t ex sådana avseende otillåtet engangemang i näringslivet (se 2.6) – faller utanför begreppet myndighetsutövning. Jag förordar visserligen inte att tjänstefelsansvaret – eller straffansvaret i övrigt – skall utvidgas, men menar likväl att avgränsningarna kan diskuteras i olika avseenden. Det finns situationer – även inom det specialstraffrättsliga området – där ett straffansvar kan framstå som motiverat för kommunalpolitiker, eller – ehuru mer undantagsvis – för kommunalt anställda, vilket även ger anledning att reflektera över om den nuvarande ansvarsfördelningen mellan dessa kategorier av beslutsfattare är ändamålsenlig. Det finns skäl för lagstiftaren att se över om ett "fungerande samspel mellan politik och förvaltning" – något som förutskickades i lagmotiven till KomL – verkligen har uppnåtts (se 5.2.1.3).

8.4.2.2 Vite

De lege ferenda borde diskuteras om inte ett *utökat vitesansvar* trots allt är att föredra, åtminstone i jämförelse med ett straffrättsligt ansvar. Flera olika konstruktioner är tänkbara och sannolikt nödvändiga i beaktande av att mer generella lösningar är svåra att åstadkomma: Ansvaret kan vara *personligt* eller riktat mot själva *kommunen*. Vitesreglerna kan knytas till en *specialförfattning*, där behovet av en kraftfull sanktion prövats nödvändigt, eller till *KomL*, eller som föreslogs i Ds 1995:27, till en *särskild lag om vite* (se 6.3.1).

Vitesansvaret har den fördelen i jämförelse med ett straffansvar att det är mer *förutsägbart*: Vitesadressaten får genom föreläggandet en klar anvisning om vad som förväntas (se 5.1.2.1 och 7.1.1.1). Härvid aktualiseras frågan vad som skäligen kan begäras av s k fritidspolitiker. Hotet om straff framstår sannolikt som tämligen diffust in till dess att saken anmäls till åtal, medan ett vitesföreläggande möjliggör ett konkret ställningstagande innan hotet effektueras. Det kan dock antecknas, att en del av de remissinstanser som yttrade sig över Lokaldemokratikommitténs betänkande såg förhandsprövningen som en "grundläggande svaghet" (se ovan 6.3.2). Sådana synpunkter torde emellertid kunna bemötas, om valet av sanktioner sätts in i ett större sammanhang, främst såtillvida att vederbörlig hänsyn tas till de kommunala beslutsfattarnas faktiska situation (se t ex 1.8).

Ett vitesansvar har också den fördelen att prövningen ankommer på förvaltningsdomstolarna eller möjligen på länsstyrelsen. Därmed garanteras att de beslutande instanserna har en större förtrogenhet med det *förvaltningsrättsliga regelsystemet* än vad som normalt får antas vara fallet beträffande allmänna domstolar eller exekutiva myndigheter. Såväl kompetensmässiga som

samhällsekonomiska skäl får anses tala för en sådan ordning. De argument som har anförts mot att de allmänna domstolarna mer regelmässigt skulle komma att pröva verkställighetsfrågor enligt UB (se 6.2.2.2) har alltså en mer allmängiltig räckvidd. På motsvarande sätt finns skäl att ställa sig kritisk till att domar om ekonomiskt bistånd mer systematiskt skall framtvingas med hjälp av kronofogdemyndigheten (se även nedan 8.4.3).

Lokaldemokratikommittén föreslog regler om ett mot kommunen riktat vite inom området för förvaltningsbesvär. Många frågetecken kan, som ovan utvecklats, sättas vid detta förslag (se 6.2.2.2), men det borde i vart fall kunna diskuteras om man inte kan utveckla och "förfina" såväl Kommunalansvarsutredningens förslag om kommunalbot som Lokaldemokratikommitténs förslag om vite mot kommunen (se 6.4). Vad som dock bör framhållas är, att vitesregler som knyts till de olika specialförfattningarna allmänt sett torde vara att föredra framför generella vitesregler. En sådan ordning blir visserligen, som Kommunalansvarsutredningen påtalade, lagtekniskt sett mer komplicerad (se 5.1.2.1), men har den uppenbara fördelen att punktinsatser kan göras där de prövas vara nödvändiga. Såtillvida kan föras ett resonemang liknande det som har förts i samband med tillkomsten av sanktionsavgifter, vilka hittintills har varit knutna till en specialförfattning och där möjligheten att "skräddarsy" reglerna har uppfattats som en avgörande fördel i jämförelse med t ex de hårt kritiserade reglerna om företagsbot. (se 5.1.1).

På sätt som utvecklats ovan i samband med redogörelsen för *JO 1988/89 s 378* om försummad livsmedelstillsyn skulle alltså LivsmL kunna kompletteras med vitesföreskrifter, eller – som ett alternativ – skulle JO-instruktionen kunna kompletteras med sådana föreskrifter (se 7.1.1.1). Dylika reformförslag är förstås ogenomförbara om det är lagstiftarens seriösa övertygelse – sådan den kom till uttryck i förarbetena till 1995 års civilförsvarslag – att vitessanktioner skulle vara "mindre tilltalande" och att man kan förutsätta "lojalitet" från kommunernas sida även utan sådana sanktioner (se ovan 8.3.1). Det får emellertid antas att dessa uttalanden närmast är att hänföra till bristen på ett s k helhetsperspektiv.

I den mån regering och riksdag framdeles skulle vara beredda att införa ett system med "kommunalbot", vilket inte var fallet när Kommunalansvarsutredningen presenterade sitt betänkande år 1989, finns digra erfarenheter att hämta från det tidigare lagstiftningsarbetet med ett s k korporativt ansvar (se 5.1.1). Man kan dra paralleller mellan företagsboten och kommunalboten. Inom ramen för arbetet med det korporativa ansvaret har man under en lång följd av år försökt åstadkomma "effektiva sanktioner", som kan utgå oberoende av om den ansvarige är en fysisk eller en juridisk person. Det tycks inte vara tillräckligt uppmärksammat att kommuner inte intar någon särställning inom

detta område. Härtill kommer, att de förändrade verksamhetsformerna medför att många verksamheter som kommuner tidigare har bedrivit i egen regi överförs till kommunala bolag eller till utanförstående organ, vilket även medför att andra regler om tillsyn och ansvar aktualiseras (se 2.4).

Det är intressant att jämföra de sanktioner som tillhandahålls om en kommun bryter mot ArbmL med de sanktioner som avser att garantera efterlevnaden av s k rättighetslagar eller andra kommunala åligganden. I det senare fallet finns möjlighet att utkräva ansvar av nämndledamöterna för tjänstefel om en dom inte verkställs. Förhållandet får numera anses klarlagt (*HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096)*, dock med reservation för att saken ännu inte prövats av HD. Straffansvaret utgör dock ingen omedelbar garanti för prestationens fullgörande. I det förra fallet kan kommunen förpliktas att betala företagsbot om maximalt 3 miljoner kronor (BrB 36:7). I ett av de få fall där företagsbot verkligen har utdömts var det en kommun som nödgades betala 20.000 kronor för att inte tillräckligt snabbt ha följt yrkesinspektionens åläggande att bygga om en sopstation för att uppnå en god arbetsmiljö (se 1.7.1 och 5.1.1.3, *Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108*). Vad som borde ifrågasättas är om dessa skillnader är motiverade. Övervägande allmänna intressen ges ett högre skydd än mer genuint enskilda intressen (se även 5.1.3). De olika sanktionsreglerna har i vart fall inte tillkommit som ett uttryck för en väl genomtänkt strategi för upprätthållandet av lagligheten i det kommunala beslutsfattandet. Det finns skäl att erinra om lagrådets förslag om att "hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten" borde ses i "ett sammanhang".[18]

8.4.3 Domstolsprövning av kommunala beslut

Den statliga kontroll som utövas genom domstolarna är – även om man undantar besvärsprövningen (se 3.3) – inte så begränsad som man i förstone ofta föreställer sig. Det är emellertid svårt att teckna en fullständig bild av de faktiska möjligheterna, bl a till följd av att inte heller dessa regler har tillkommit som ett uttryck för någon slags samlad målsättning (se 3.2.4). Som ovan redovisats, har man avvisat mer generella former av domstolsprövning av förvaltningsbeslut, d v s även kommunala sådana (se 3.2), men förvaltningsbeslut kan komma att prövas av *allmän domstol* i samband med dess verkställighet (se 3.2.1), eller också kan beslutens civilrättsliga verkningar komma att prövas i olika avseenden (se 3.2.2). Härtill kommer den extraordinära prövning som *förvaltningsdomstolarna* utövar genom resning och rättsprövning (se 3.2.3).

[18] Se prop 1988/89:113 s 33.

Framställningen ovan har visat, att den sistnämnda typen av domstolsprövning kan uppfattas som en slags yttersta möjlighet att få ett kommunalt beslut prövat. Kommunala beslut om förköp enligt förköpslagen (1967:868) utgör en utmärkt illustration av hur en sak kan komma att prövas i flera olika former (se 3.2.2.3).

Vad avser behovet av ytterligare åtgärder kan särskilt erinras om Fri- och rättighetskommitténs förslag om *dröjsmålstalan*, vilket framstår som ett värdefullt komplement till de befintliga reglerna. Man kan inte bortse från risken för att det kommunala "trotset" tar sig uttryck i underlåtenhet att fatta de beslut som faktiskt ankommer på kommunen, varvid de sedvanliga metoderna för kontroll har sina uppenbara begränsningar (se 7.1.1.2). Ovan redovisade propåer om att begränsa domstolarnas prövning i mål om sociala rättigheter till en "ren laglighetsprövning" (se 1.6.1) finner jag inte anledning att kommentera närmare. Lagstiftaren har emellertid all anledning att snarast ta ställning till frågorna om utformningen av bl a SoL 6 §, åtminstone om man gör anspråk på att bemästra problemen med domstols- och lagtrots inom detta "infekterade" område (se ovan 8.3.3).

Slutligen synes det angeläget att avgöra vilken ordning som egentligen är önskvärd vid verkställighet av domar angående bl a sociala rättigheter. HD:s avgörande *NJA 1993 s 99* har föranlett många, delvis motsatta iakttagelser (se 3.2.1). Sedan Lokaldemokratikommitténs förslag om vite i samband med förvaltningsbesvär (se 6.2.2.2) har skjutits på en oviss framtid, kommer HD:s avgörande att styra utvecklingen. Som ovan utvecklats talar tunga skäl för att tyngdpunkten i prövningen skall läggas hos förvaltningsdomstolarna (jfr 8.4.2.2), d v s inte hos de allmänna domstolarna annat än rent undantagsvis. Mer regelmässig verkställighet med stöd av UB torde f ö förutsätta att man närmare utreder om t ex utmätning av kommunal egendom är möjlig, vilket knappast är förutsatt enligt de nuvarande reglerna. Hela frågan om verkställighet av domar i förvaltningsbesvärsmål – såväl vad avser ekonomiskt bistånd som i annat fall – torde i realiteten förutsätta ett ingripande från lagstiftarens sida (se 6.2.2.2-6.2.3). På motsvarande sätt förhåller det sig med frågan om allmän domstol eller förvaltningsdomstol skall pröva tvister i anledning av bidragsbeslut. Bakgrunden härtill är den negativa kompetenskonflikt som uppkommit (se 3.2.2.1 och 3.2.3.2).

8.5 Synen på den kommunala självstyrelsen

Principen om en kommunal självstyrelse är av gammalt datum och mycket omhuldad i lagstiftningssammanhang, åtminstone som princip betraktad (se ovan 2.7 och 2.10). Principen är grundlagsfäst (RF 1:7) och tillika "garanterad"

genom en europeisk konvention. En närmare undersökning av grundlagsskyddet ger emellertid vid handen, att detta är tämligen bräckligt och innehållslöst. Några konstitutionella hinder finns knappast för riksdagens makt att genom lagar, som innefattar olika åligganden för kommunen, inskränka självstyrelsen till ett minimum. Det är ytterst tveksamt om någon egentlig självstyrelse kan anses föreligga inom området för den specialreglerade kommunala förvaltningen, vilket i realiteten är merparten av densamma (se 2.3).

Självfallet kan de lege ferenda diskuteras om ett mer konkret skydd är eftertraktat och om en självstyrelse skall föreligga även inom det specialreglerade området. Som ovan skisserats finns olika metoder att åstakomma en sådan ordning (se 2.7.1). En uppstramning torde kunna åstadkommas redan genom en mer "konsekvent handlingslinje" – något som f ö Svenska Kommunförbundet har efterlyst[19] – men det finns all anledning att överväga frågan om ytterligare grundlagsreglering på ett förutsättningslöst sätt. Saken är, som ovan redovisats, föremål för särskild översyn. Under alla omständigheter finns skäl att utröna vad våra konventionsåtaganden egentligen innebär (se 2.7.3).

Frågan om betydelsen av den kommunala självstyrelsen är särskilt komplicerad i vad avser den kommunala beskattningsrätten, själva hörnpelaren i den kommunala självstyrelsen (se 2.7.4). Den senare tidens händelseutveckling synes göra det ofrånkomligt att precisera vad som egentligen avses med med att kommunen enligt RF 1:7 får ta ut skatt för skötseln av "sina uppgifter". Ett genomförande av förslaget om kostnads- och inkomstutjämning mellan kommunerna genom s k Robin Hood-skatt – eller avgift – tangerar gränsen för det grundlagsenliga, men den politiska ambitionen synes vara – trots lagrådets avrådan – att förslaget *skall* genomföras (se 2.7.4.2).

Hänsynen till principen om en kommunal självstyrelse har emellertid även en helt annan sida. Sådan hänsyn har alltför ofta fått motivera att till synes väl fungerande regler om statlig kontroll ersatts av mer diffusa befogenheter och att sådana reformer som prövats vara nödvändiga har förhindrats. I det förra avseendet har – som ovan utvecklats – Svenska Kommunförbundet t o m angripit utvecklingen ur just ett självstyrelseperspektiv (se 3.4.1). I det senare avseendet kan diskuteras om det inte vore motiverat att t ex utöka JO:s tillsyn över den kommunala förvaltningen, att föranstalta om vitessanktioner mot kommunen, eller att reformera kommunalbesvärsinstitutet utan hinder av *diffusa hänsynstaganden* till den kommunala självstyrelsen.

Så länge innehållet i principen om en kommunal självstyrelse framstår som vag är risken överhängande, att denna princip får motivera såväl oaccetabla handlingar från kommunernas sida som överdriven försiktighet från statens sida.

[19] Se Dir 1994:87 s 4.

8.6 Avslutning

Min sammantagna slutsats blir att alla frågor kring domstols- och lagtrots bör sättas in i ett s k helhetsperspektiv. Några *helt nya*, omdanande sanktioner – utöver förslaget om ett personligt vite – är måhända inte nödvändiga, utan det gäller i hög grad att använda de befintliga reglerna om ansvar och kontroll på ett mer målmedvetet sätt än hittills har varit fallet. Vitessanktioner förekommer redan i olika specialförfattningar, men man har inte tidigare på allvar övervägt att nyttja sådana sanktioner i samband med domstols- eller lagtrots. Det finns, som ovan redovisats, flera tänkbara varianter av vitessanktioner och lagstiftaren borde seriöst överväga vilka olika slags sanktioner – personliga eller riktade mot kommunen, generella eller knutna till olika specialförfattningar – som kan tänkas främja legaliteten i den kommunala förvaltningen.

En reformering av vilkoren för självstyrelsen eller av kommunalbesvärsreglerna torde däremot kräva större insatser. Ovan har formulerats frågan, om den grundlagsfästa principen om en kommunal självstyrelse bara är ett honnörsord – flitigt förekommande i kort sagt varje betänkande eller proposition som rör förhållandet stat-kommun – eller om den har ett mer konkret innehåll. Kommunpolitiker har vägrat att verkställa domar enligt s k rättighetslagar under hänvisning till principen om den kommunala självstyrelsen, vilket självfallet ställer dessa frågor på sin spets. Vidare har efterfrågats, om det är acceptabelt att enskilda kommunmedlemmar skall tillvarata ofta övervägande allmänna intressen – t o m vid upprepade tillfällen – eller om man ska tolerera omedelbar verkställighet av uppenbart olagliga beslut, eller otillräcklig rättelse av upphävda sådana beslut.

Frågan är närmast vilka krav staten egentligen ställer på legaliteten i den kommunala förvaltningen, och vilka eftergifter man är beredd att göra vad avser principen om en kommunal självstyrelse. Jag tror nämligen inte – vilket Lokaldemokratikommittén däremot utgick från – att en *mer meningsfull* statlig kontroll kan åstadkommas utan att den lokala demokratin begränsas och den kommunala självstyrelsen i olika avseenden inskränks. En mer realistisk – och sannolikt även fruktbar – attityd vore att vidgå dessa komplikationer, varefter man kan avgöra *hur långt* man vill hålla fast vid dessa centrala värden. Vad som måste åstadkommas är, enkelt uttryckt, en avvägning mellan de intressen som uppbär legalitetsprincipen (RF 1:1) och de intressen som uppbär principen om en kommunal självstyrelse (RF 1:7). Att i realiteten åstadkomma denna avvägning är dock en mycket grannlaga uppgift.

De hittillsvarande försöken att lösa den kommunala trotsproblematiken torde kunna beskrivas som två ytterligheter: Kommunalansvarsutredningens (SOU 1989:64) förslag om kommunalbot var *alltför långtgående* i olika avseenden och uppfattades allmänt sett som ett oacceptabelt intrång i den kommunala själv-

styrelsen. Lokaldemokratikommitténs (SOU 1993:109) huvudförslag om utökad laglighetsgranskning genom de kommunala revisorernas försorg var förvisso ingen utmaning mot den kommunala självstyrelsen, men kunde kritiseras bl a för att vara *alltför verkningslöst*. I en *ny utredning* borde måhända övervägas om det finns möjligheter att utveckla förslaget om en kommunalbot, vilket i hög grad mer framstår som en "idéskiss" än som ett färdigt lagförslag; dock med reservation för att jag ställer mig skeptisk till möjligheten att åstadkomma väl fungerande generella sanktionsregler. Inom ramen för en sådan undersökning borde även Lokaldemokratikommitténs förslag om vite för kommunen i samband med förvaltningsbesvär utredas närmare. En sådan åtgärd skulle företas utifrån målsättningen att förslaget *verkligen* skall genomföras, vilket knappast var Lokaldemokratikommiténs avsikt.

Under alla omständigheter synes det vara angeläget, att varje reformförslag relateras till det "helhetsperspektiv" som ovan beskrivits. Om det är möjligt att åstadkomma en rimlig uppgiftsfördelning mellan stat och kommun – och med tillbörlig hänsyn tagen till finansieringsfrågorna – vore det knappast orimligt att beträffande de kvarvarande kommunala förpliktelserna inta en tämligen sträng attityd: Olika former av vitesregler skulle enligt vad ovan skisserats kunna införas och ett utökat nyttjande av t ex straffsanktioner skulle också kunna övervägas. Juridiskt sett är det måhända inte så komplicerat att åstadkomma lösningar på merparten av de problem som redovisats, men politiskt sett är situationen väsentligt mer komplicerad.

Litteraturförteckning

1 Litteratur

Agge, Ivar: *Några synpunkter på ämbetsbrotten*, Festskrift för A. Tulenheimo, utg. av Kriminalistföreningen i Finland, Helsingfors 1939, s 14-30 (cit Några synpunkter).

– *Straffrättens allmänna del I-II*, Norstedts, Sthlm 1970 (cit Agge I resp II).

Algotsson, Karl-Göran: *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Sthlm 1993.

Andersson, Anderz, Bejstam, Lars, Edström, Örjan & Zandrin, Lars: *Kommunal arbetsrätt*, Lund 1994 (cit Andersson m fl.).

Arvidsson, Håkan, Berntson, Lennart & Dencik, Lars: *Modernisering och välfärd – om stat, individ och civilt samhälle i Sverige*, Göteborg 1994 (cit Arvidsson m fl).

Aubert, Vilhelm: *Om relationerna mellan juridiska och sociologiska begrepp*, Rationalitet i rättssystemet, (Bondeson, U, red) Uddevalla 1979, s 58-83 (cit Aubert).

– *Straff, belønning og rettssikkerhet*, Lov og frihet, Festskrift till Johs. Andenaes på 70-årsdagen, 7 sep. 1982, Universitetsforlaget, Oslo 1982, s 35-46 (cit Straff).

Beckman, Björn: *Forskning rörande statskontroll av kommunerna och landstingskommunerna*, DsKn 1977:9.

Beckman, Nils, Holmberg, Carl, Hult, Bengt & Strahl, Ivar: *Kommentar till Brottsbalken I. Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.*, 5:e uppl, Sthlm 1982 (cit BrB I 1982).

– *Kommentar till Brottsbalken II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, 5:e uppl, Sthlm 1982 (cit BrB II 1982).

Beckman, Nils, Holmberg, Carl, Löfmarck, Madeleine, Strahl, Ivar & Wennberg, Suzanne: *Kommentar till Brottsbalken II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, 6:e uppl, Göteborg 1994 (cit BrB II 1994).

Bengtsson, Bengt: *Skadestånd vid myndighetsutövning I*, Norstedts, Lund 1976 (cit Bengtsson I).

– *Skadestånd vid myndighetsutövning II*, Norstedts, Lund 1978 (cit Bengtsson II).

– *Skärpt ansvar för oriktiga myndighetsåtgärder?*, SvJT 1988 s 610-621

- *Svensk rättspraxis. Skadestånd utom kontraktsförhållanden 1985-1988,* SvJT 1990 s 54-72.
- *Högsta domstolens dispensprövning och den materiella rättvisan,* SvJT 1989 s 206-225.
- *Om lagprövning från domstolssynpunkt,* SvJT 1989 s 671-682.
- *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen,* Lund 1990 (cit Bengtsson).
- *Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper,* Sthlm 1991 (cit Erättning).

Berg, Ulf, Berggren, Nils-Olof, Munck, Johan, Werner, Anita, Victor, Dag & Örn, Claes: *Kommentar till Brottsbalken III (25-38 kap) Påföljder m.m. Följdförfattningar,* 4:e uppl, Göteborg 1994 (cit BrB III 1994).

Bergström, Sture & Landerdahl, Göran: *Tolkning av en ramlag. En undersökning av regeringsrättens tillämpning av reglerna om socialhjälp och bistånd,* FT 1985 s 176-215.

Bernitz, Ulf: *Bättre rättskällor. Reflektioner över lagboken, rättsfallssamlingarna, betänkandena och departementspromemoriorna,* SvJT 1976 s 81-109.

- *Småföretagarskydd mot oskäliga avtalsvillkor, särskilt 36§ avtalslagen,* Festskrift till Sveriges Advokatsamfund 1887-1987, Falköping 1987 s 107-143 (cit Småföretagarskydd).
- *Svensk marknadsrätt,* 3:e uppl, Sthlm 1991 (cit Bernitz).
- *Standardavtalsrätt,* 6:e uppl, Sthlm 1993.
- *Europarättens grunder,* Sthlm 1994.
- *Europakonventionens införlivande med svensk rätt – en halvmesyr,* JT 1994-95 s 259-269.

Bexelius, Alfred: *JO-ämbetet 150 år,* SvJT 1960 s 81-111.

Bexelius, Alfred, Nordenstam, Allan, Körlof, Voldmar: *Byggnadslagstiftningen,* 5:e uppl, Norstedts gula bibliotek, Sthlm 1970 (cit Bexelius m fl.).

Bexhed, Jan-Mikael: *Retroaktiv skattelagstiftning – kan regeringsformens förbud kringgås?* SN 1993 s 153-180.

Bladh, Agneta: *Decentraliserad förvaltning – tre ämbetsverk i nya roller,* Lund 1987.

Bohlin, Alf: *Kommunala avgifter,* Lund 1984.

- *Några frågor rörande kommunala avgiftsnormer,* FT 1984 s 221-231.
- *NO och kommunerna. En kollision mellan kommunalrätt och näringsrätt,* FT 1986 s 81-88.
- *Kommunalrättens grunder,* Sthlm 1994 (cit Bohlin).

Bohlin, Alf & Vogel, Hans-Heinrich*: Några synpunkter på förslaget till ny kommunalag (SOU 1990:24),* FT 1990 s 133-148.

- *Medlemskap i kommun och likställighetsprincipen. Lokaldemokratikommitténs betänkande SOU 1992:72,* FT 1992 s 441-449.

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka: *Vetenskaplig standard II,* FT 1995 s 57-64.

Bramstång, Gunnar: *Kommunerna och turistväsendet, I. Rättsläget före 1968 års lagstiftning,* FT 1971 s 215-243 och *II. 1968 års lagstiftning och dess bakgrund,* FT 1971 s 294-311.

- *Kommunerna och turistväsendet, I. Tillämpningen av 1968 års lag,* FT 1978 s 82-104 och *II* (forts) FT 1978 s 140-158.
- *Socialrätten vid en skiljeväg. Juridik eller tungomålstalande,* Lund 1981 (cit Socialrätten vid en skiljeväg).
- *Vilja, valfrihet, samråd och resurser. Några nyckelord för socialtjänsten och dess missbrukarvård,* Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, Sthlm 1984, s 11-27 (cit Vilja, valfrihet...).
- *Sociallagstiftningen. En kommentar,* Lund 1985 (cit Sociallagstiftningen).
- *Legalitet och objektivitet inom förvaltningsrätten i belysning av tio utlåtanden,* Lund 1987 (cit Legalitet).
- *Kommuns överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskild organisation,* utlåtande i SOU 1987:35 s 105-137.
- *Överlåtelse av uppgifter inom socialtjänsten till privaträttsliga organ. Några synpunkter,* FT 1988 s 214-229.
- *Sociala rättigheters utkrävbarhet och frågan om sanktionsmöjligheter,* Om våra rättigheter IV, Antologi utg. av Rättsfonden, Sthlm 1990, s 43-57 (cit Sociala rättigheters utkrävbarhet).
- *Socialtjänst och prejudikat. Några reflektioner med utgångspunkt från den frivilliga missbrukarvården,* (Bohlin, A & Vogel, H-H, red) Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, FT 1992 s 29-66.
- *Vård i överensstämmelse med den enskildes önskemål eller "likvärdig" sådan enligt socialnämndens "ramavtal" med annan rådgivare? Några principiella spörsmål vid tillämpningar av 6 § socialtjänstlagar,* FT 1994 s 255-262.

Brottsförebyggande rådet: *Nytt straffsystem. Idéer och förslag,* Rapport 1977:7, Brottsförebyggande rådet, Kristianstad 1977 (cit BRÅ 1977:7).

Cars, Torsten: *Den nya lagstiftningen om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet,* FT 1976 s 155-172.

Christensen, Bent: *Förvaltningsret domstolsprövelse af forvaltningsakter,* Jurist- og økonomforbundets forlag, Köpenhamn 1988.

Christensen, Peter: *Den kommunale revision i de nordiske lande og forholdet til den statslige revision,* NAT 1980 nr 1 s 80-94.

Cramér, Per: *Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten*, SvJT 1993 s 533-547.

Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter*, 5:e uppl, Sthlm 1993.
- *Europakonventionens artikel 6 och dess betydelse för det svenska rättegångsförfarandet*, (Agell, A, Dufwa, B, Håstad, T, Höglund, O & Knutsson, A, red) Festskrift till Bertil Bengtsson, Göteborg 1993 s 89-100 (cit Europakonventionen artikel 6).
- *Svenskt konventionsbrott?* SvJT 1995 s 63-66.

Dufwa, Bill: *Skadeståndsrättens komplexitet*, JT 1992-93 s 247-255.

Didón, Lars-Uno, Magnusson, Lars, Millgård, Olle & Molander, Stefan: *Plan- och bygglagen. En kommentar*, Sthlm 1987 (cit Didón m fl).

Edelstam, Gunilla: *Förvaltningsmyndigheternas utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie*, Sthlm 1995.

Ekelöf, Per-Olof: *Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de straffrättsliga sanktionernas verkningssätt*, Lundequistska Bokhandeln, Uppsala 1942.

Eklund, Lars F: *Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd*, i SOU 1994:12, Bil. s 9-34.

Ekroth, Jesper: *Författningsdomstol, normprövning och frihet*, Examensarbete i statsrätt, Sthlms Universitet ht 1994.

Ericsson, Erik: *Överprövning och skadestånd vid offentlig upphandling – svenska regler och europeisk utblick*, JT 1994-95 s 415-429.

Eriksson, Inger: *Ambitioner och flaskhalsar*, BRÅ 1990:10, Sthlm 1991.

Esping, Hans: *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS Förlag, Finland 1994.

Ewerlöf, Pontus: *Överlämnande av förvaltningsuppgift till privata rättssubjekt. Rättsliga förutsättningar och konsekvenser.* Examensarbete i fövaltningsrätt, Sthlms Universitet vt 1995.

Freeman, Richard B, Swedenborg, Birgitta & Toped, Birgitta: *Välfärdsstat i omvandling. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen.* NBER Rapporten, Kristianstad 1995 (cit Freeman m fl.).

Fridolf, Marie & Rydberg, Gunnel: *Decentralisering i kommunen – möjligheter och konsekvenser*, Göteborg 1995 (cit Fridolf-Rydberg).

Friedman, Milton: *Välfärdsstatens myter* (Föredrag av Prof. Friedman, Företagsekonomiska och nationalekonomiska Föreningen i Skåne den 20 maj 1977), Förlags AB Timbro, 1978.

Frändberg, Åke: *Rättsstatens organisation*, Philosopical studies nr 38, Philosophical society and the Department of philosophy, University of

Uppsala. Changing positions, Essays dedicated to Lars Lindahl on the Occation of his Fiftieth Birthday, (ed by Paul Needham and Jan Odel stam), Uppsala 1986.

Garde, Jens & Mathiassen, Jørgen: *Kommunalret*, Jurist-og økonom forbundets forlag, Köpenhamn 1991.

Gregow, Torkel: *Förvaltningsdomstols domar och utsökningsbalken – ett genmäle*, FT 1988 s 144-148.

– *Utsökningsrätt*, 2:a uppl, Lund 1990.

Grönfors, Kurt: *Avtalslagen*, 2:a uppl, Lund 1989.

Gustafsson, Agne: *Kommunal självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet,* Lund 1992.

Gustafsson, Annika & Riberdahl Curt: *Vad händer om kommuns skadeståndsansvar skärps?* SvJT 1989 s 336-343.

Hallström, Pär: *Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten,* SvJT 1992 s 177-187.

Hesse, Joachim Jens, (red) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialiserd Countries.* Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3. Nomos-Verlagsgesell-Schaft, Baden-Baden, 1991.

Hellner, Jan*: Skadeståndsrätt*, 4:e uppl, Sthlm 1985. (cit Hellner).

– *Kommersiell avtalsrätt*, 4:e uppl, Sthlm 1993.

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo: *Nya förvaltningslagen med kommentarer,* 3:e uppl, Sthlm 1991.

Herlitz, Nils: *Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningsorganisationen*, P.A. Norstedt & Söner, 2:a uppl, Sthlm 1948.

Heuman, Lars: *Högsta domstolens prejudikatnedbrytande verksamhet,* (Heuman, L, red) Festskrift till Per Olof Bolding, Sthlm 1992, s 201-233 (cit HD:s prejudikatnedbrytande verksamhet).

Hjelmqvist, Ingvar: *Relationer mellan stat och kommun*, Sthlm 1994.

Hoflund, Olle: *Straff och andra reaktioner på brott*, 2:a uppl, Sthlm 1992.

Hofverberg, Stig: *Bevisbördan i kommunalbesvärsmål. Några anteckningar,* FT 1992 s 571-581.

Hollander, Anna: *Civil socialrätt och social civilrätt,* (Sandgren, C, red) Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, Angered 1993 s 73-88 (cit Civil socialrätt).

– *Rättighetslag i teori & praxis,* Göteborg 1995 (cit Rättighetslag).

Holmberg, Carl, Hult, Bengt, Leijonhufvud, Madeleine & Wennberg, Suzanne: *Kommentar till Brottsbalken Del I (1-12 kap). Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.* 6:e uppl (omarb), Sthlm 1995 (cit BrB I 1995).

Holmberg, Sten: *Den enskildes biståndsrätt enligt socialtjänstlagen*, Sthlm 1988 (cit Holmberg).

– *Sociala rättigheter. Mål och medel*, FT 1990 s 190-203.

– *Myndighetsutövning i sociala ärenden. Handläggning av frågor om rätten till socialt bistånd och särskilda omsorger*, Lund 1991 (cit Myndighetsutövning i sociala ärenden).

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils: *Grundlagarna med tillhörande författningar,* Sthlm 1980.

Hultqvist, Anders: *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen,* Sthlm 1995.

Hydén, Håkan: *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation,* i DsC 1984:12.

Håkansson, Roland: *Lagen om stöd och service (LSS) – En rättighetslag, pluslag eller särlag – en hybrid? En granskning av lagen och dess förarbeten*, Examensarbete i förvaltningsrätt, Sthlms universitet, ht 1993.

Isaksson, Anders: *Alltid MER Aldrig NOG*, WSOY, Finland 1994.

Jerneck, Magnus: *Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen* i SOU 1994:2, Bil 3, s 123-172.

Johansson, Ulla: *Fattiga och tiggare i Stockholms stad och län under 1700-talet*, Sthlm 1984.

Kaijser, Fritz & Riberdahl Curt: *Förtroendevalda under arbetskonflikt,* FT 1981 s 1-30 och *II* FT 1981 s 57-90.

– *Kommunallagarna II*, 6:e uppl, Kristianstad 1983 (cit Kaijser-Riberdahl).

Kaijser, Fritz: *PM om återgång av beslutsverkställighet i kommunalbesvärsmål*, i JO 1966 s 646-670.

– *1862 års kommunallagsförordningar,* Hundra år under kommunalförfattningarna, Svenska Landskommunernas Förbund m fl., Stockholm 1962, s 11-66 (cit 1862 års kommunallagsförordningar).

– *Kommunallagarna II*, 5:e uppl, Kommunförbundets förlag, Sthlm 1975.

– *Utvecklingstendenser inom svensk kommunalrätt*, Svensk rätt i omvandling, Studier tillägnade Eek m.fl., Norstedts, Sthlm 1976, s 201- 228 (cit Utvecklingstendenser).

Kapteyn, P.J.G & Verloren van Themaat, P: *Introduction to the law of the European communities. After the coming into force of the single European act*, 2. ed, Kluwer, Deventer 1990, s 387-394.

Karlgren, Hjalmar: *Obehörig vinst och värdesättning,* Lund 1982 (av Fritjof Lejman översedd utgåva).

Kleineman, Jan: *De offentliga rättssubjektens skadeståndsansvar – offentligrättslig reglering med privaträttslig metod,* JT 1991-92 s 63-97.

– *Rec. av Utvecklingslinjer inom avtalsrätten,* Claes Sandgren (red), Sthlm, JT 1993-94 s 621-630.

– *Vad en domare bör veta – ett rättsfall om statens ansvar vid felaktig rättstillämpning,* JT 1994-95 s 141-149.

– *De offentliga rättssubjektens avtalskompetens – offentligrättslig reglering med privaträttslig metod,* JT 1994-95 s 936-971.

Kommunförbundet, Svenska: *Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG,* Sthlm 1992 (cit Svenska Kommunförbundet, EG).

– *Kommunal revision – vägledande principer,* KomRev AB, Sthlm 1992.

– *Kommunal självstyrelse. Domstolarnas kontroll av kommunerna – delrapport,* 1994 (Programberedningen för kommunal självstyrelse) (cit Domstolarnas kontroll av kommunerna).

– *Kommunal självstyrelse. Statlig tillsyn av kommunerna – delrapport,* 1994 (Programberedningen för kommunal självstyrelse) (cit Statlig tillsyn av kommunerna).

Krantz, Gunnar: *Om enskilds – och särskilt underårigs – rätt och rättigheter i dagens socialvård och morgondagens socialtjänst – en jämförelse,* FT 1978 s 215-259.

Langby, Elisabeth: *Vinter i välfärdslandet,* Södertälje 1993.

Lavin, Rune: *Domstol och administrativ myndighet,* Norstedts, Sthlm 1972.

– *Offentligrättsligt vite I,* Juridiska föreningen i Lund, Teckomatorp 1978 (cit Vite I).

– *Offentligrättsligt vite II,* Lund 1980 (cit Vite II).

– *Kompetensfördelningsproblemet i nyare rättspraxis,* Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, Sthlm 1984, s 61-80 (cit Kompetensfördelningsproblemet).

– *Återbetalning av social ersättning,* Göteborg 1986.

– *Ett fatalt misstag eller en överlagd förvaltningsrättsreform,* FT 1988 s 42-53.

– *Viteslagstiftningen. En kommentar,* Sthlm 1989 (cit Lavin).

– *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse,* JT 1989-90 s 70-88.

– *Gäst hos försäkringsöverdomstolen – En professor möter verkligheten,* Sthlm 1990.

– *Kompetensfördelningen i mål om elavgifter,* JT 1990-91 s 485-489.

– *Återbetalningsdomars verkställbarhet,* FT 1991 s 298-307.

- *Inhibition i förvaltningsprocessen*, FT 1993 s 1-42.
- *Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138)*, FT 1993 s 173-177.
- *Socialförsäkringsmål 1992. En rättsfallsöversikt*, FT 1993 s 181-224.
- *Förvaltningsdomars verkställbarhet*, JT 1993-94 s 563-566.
- *Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen*, JT 1994-95 s 731-737.
- *Nytt fall om elavgifter*, JT 1994-95 s 1034-1037.
- *Prövningstillstånd i kammarrätt*, FT 1995 s 31-41.

Lidström, Anders & Johansson, Christin: *Kommunsystem i Europa*, i SOU 1994:2, Bil 2, s 7-121.

Lindberg, Carl-Otto: *Om besvärsprövningen av planbeslut*, FT 1992 s 465- 493.

Lindell, Bengt: *Deklaratoriska och demonstrativa prejudikat*, (Agell, A, Dufwa, B, Håstad, T, Höglund, O & Knutsson, A red) Festskrift till Bertil Bengtsson s 289-307.

Lindencrona, Gustaf: *Beskattningsmakten och äganderätten*, SST 1987 s 163-169.

Lindquist, Ulf: *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt rättspraxis*, 4:e uppl, Sthlm 1993.

Lindquist, Ulf & Losman, Sten: *Kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer*, 3:e uppl, Göteborg 1994.

Lodin, Sven-Olof: *Skatter i kris*, Lund 1982.

Lodin, Sven-Olof, Lindencrona, Gustaf, Melz, Peter & Silfverberg, Christer: *Beskattning av inkomst och förmögenhet*, 5:e uppl, Lund 1995 (cit Lodin m fl.).

Lysén, Göran: *EG och dess instutitioner. Ett statsrättsligt perspektiv*, 3:e uppl, Göteborg 1993.

Löfmarck, Madeleine: *Lagtolkning och avkriminalisering*, Svensk rätt i omvandling, Studier tillägnade Eek m.fl., Norstedts, Sthlm 1976, s 327- 340.

- *Svensk rättspraxis; straffrätt*, SvJT 1991 s 185-220.

Marcusson, Lena: *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Uppsala 1989 (cit Off. förvaltning).

- *Mot en ny kommunalrätt. Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, Uppsala 1992 (cit Marcusson).
- *Självsanering och myndighetsutövning. Ett exempel på utformning av egenåtgärder inom näringslivet*, FT 1992 s 391-401.
- *Avtal mellan det allmänna och enskilda*, (Sandgren, C red), Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, Angered 1993, s 51-64.

– *EG:s rättsordning och den Svenska kommunala självstyrelsen,* i SOU 1992, Bil 4, s 173-217, (med biträde av Olle Lundin) (cit EG:s rättsord- ning).

Maré de, Erik: *Parkeringsövervakarnas behörighet,* FT 1989 s 192-196.

Mattson, Nils: *Skatter och konfiskation. Några synpunkter på skattelagars grundlagsenlighet, i Äganderätt och egendomsskydd – Centrala frågor i alla samhällssystem,* Svenska arbetsgivareföreningen, Sthlm 1985 s 53-92.

Mattsson, Lars: *Rättslig kontroll av kommunala beslut.* Examensarbete i offentlig rätt, Sthlms universitet vt 1993.

Melin, Mats & Schäder Göran: *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna,* Göteborg 1994.

Modeen, Tore: *Finlands och Sveriges rätt,* Åbo Akademis förlag, Åbo 1989.

– *Om socialt bistånd av kommunen,* Juristförbundets förlag, Helsingfors 1990.

– *Sveriges nya kommunallag sedd med finländska ögon mot bakgrund av två böcker,* FT 1992 s 413-420.

Nerep, Erik: *Något om den så kallade transformationsteorin,* (Nerep, E & Warnling-Nerep, W, red) Festskrift till Jacob W.F Sundberg, Sthlm 1993, s 211-227 (cit Transformationsteorin).

Niklasson, Lars: *Bör man lyda lagen? En undersökning av den offentliga maktens legitimitet,* Uppsala 1992.

Nordlund, Stig: *Ytterligare om regeringsrätten och kommunalbesvärsinstitutet,* FT 1978 s 267-276.

Nordström, Clas: *Politiskt ansvar, vad är det?* FT 1980 s 1-11.

Norström, Carl & Thunved, Anders: *Nya Sociallagarna med kommentarer,* 9:e uppl, Göteborg 1995.

Norton, Alan*: International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies,* Edward Elgar, Insitute of Local Government Studies, Univerity of Birmingham 1994.

Olsen, Lena: *Ersättningsklausuler. Vite och andra avtalade ersättningar vid kontraktsbrott,* Helsingborg 1986.

Palme, Claes J: *Oil Pollution – The Tsesis Case,* (Nerep, E & Warnling-Nerep, W, red) Festskrift till Jacob W.F Sundberg, Sthlm 1993 s 229- 239.

Paulsson, Ingvar & Riberdahl, Curt: *Den kommunala självstyrelsen och lagen,* Kristianstad 1992 (cit Paulsson-Riberdahl).

Paulsson, Ingvar, Riberdahl, Curt & Westerling, Per: *Den nya kommunallagen, Kommentarer och praxis,* Kristianstad 1993 (cit Paulsson m fl).

Petersén, Leif: *Biståndsrätten i rättspraxis – analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv,* Svenska Kommunförbundet 1990.

Petrén, Gustaf: *Justitieombudsmannens uppsikt över förvaltningen*, FT 1953 s 79-95.
- *Den offentliga tjänsten i omvandling,* Svensk rätt i omvandling, Studier tillägnade Eek m.fl., Norstedts, Sthlm 1976, s 377-387.
- *Normgivningen på skatteområdet,* SvSkT 1985 s 135-142.
- *Kommunalbesvärens samhälleliga betydelse,* Kommunalrätt i utveckling (Bramstång, G utg.), Lund 1988, s 75-80 (cit Petrén).
- *Regeringsrätten och resningsinstitutet,* FT 1990 s 5-13.

Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e uppl av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar, Uddevalla 1980.

Påhlsson, Robert: *Riksskatteverkets rekommendationer. Allänna råd och andra uttalanden på skatteområdet,* Göteborg 1995.

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, Norstedts, Lund 1970.
- *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen,* Norstedts, Sthlm 1973 (cit Extraordinära rättsmedel).
- *Administrativ rättspraxis. Förfarandet efter förvaltningsrättsreformen (1972-1974)*, FT 1975 s 155-189 och 215-241.
- *Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt*, FT 1976 s 105- 145.
- *En diskret grundlagsändring*, FT 1976 s 294-299.
- *Allmän plats, Om samspelet mellan politirätt, privaträtt och socialrätt,* Juridiska Föreningen i Lund, Teckomatorp 1978 (cit Allmän plats).
- *Förvaltningsprocessrättens grunder,* 7:e uppl, Sthlm 1992 (cit Ragnemalm).
- *Justitieombudsmannen och regeringsrätten,* FT 1994 s 297-307.

Ramberg, Jan: *Allmän avtalsrätt*, 3:e uppl, Sthlm 1991.

Riberdahl, Curt: *Det kommunala revisionsansvaret efter ansvarsreformen för funktionärer i offentlig verksamhet*, FT 1976 s 232-247.
- *Den svenska och den finska kommunallagen. Några jämförelsepunkter*, NAT 1978 s 167-172.
- *De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar,* FT 1979 s 119-142.
- *Några rättsliga aspekter på kommunal revision,* FT 1981 s 207-226.
- *Privatisering, entreprenad eller kommunal drift – Juridiska aspekter,* FT 1985 s 137-175.
- *Något om kommunalt "domstolstrots"*, FT 1986 s 103-121.
- *Tradition och förnyelse i kommunallagstiftningen*, (Bohlin, A & Vogel, H-H, red) Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, Sthlm 1992, s 185-206 (cit Tradition).
- *Kommunernas kreditvärdighet från rättsliga aspekter,* SvJT 1992 s 209- 222.

– *Något om domstolskontrollen över kommunalförvaltningen*, SvJT 1993 s 662-676.
– *Statens styrning och kommunernas självstyrelse,* Kommunerna på 90-talet (Sterzel, F, red), Rättsfondens skriftserie nr 28, Göteborg 1993, s 97- 113 (cit Statens styrning).
– *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse,* FT 1993 s 153-172.
– *Kommunernas kompetens i fråga om näringslivet,* FT 1994 s 153-169.
Rudholm, Sten: *Justitiekanslerämbetet 250 år*, SvJT 1964 s 1-16.

Sandgren, Claes: *Utvecklingstendenser inom avtalsrätten,* (Sandgren, C red).
– *Utvecklingslinjer inom avtalsrätten,* Angered 1993, s 89-121.
Sandström, Lena: *Kommunal-eller förvaltningsbesvär*, Examensarbete i förvaltningsrätt, Sthlms universitet vt 1992.
Sandström, Thomas: *Om miljöbrottslighet och straffansvar i företag*, JT 1990-91 s 566-576.
Scheinin, Martin: *Sociala rättigheter som mänskliga rättigheter*, NAT 1994 s 181-200.
Sjöberg, Sven: *Det kommunala besvärsinstitutet*, Stockholms Nordiska bokhandel, Sthlm 1948.
Socialstyrelsen: *Trots mot omsorgslagen*, 1993:4, Sthlm 1993
– *LSS,* Allmänna Råd 1994:1, Sthlm 1994
– *Handikappreformen, Årsrapport 1994*, 1994:11, Sthlm 1994
– *Uppföljning av domar enligt LSS – 2,* Meddelandeblad 4/95
Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan: *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna* Ds 1988:36.
Sterzel, Fredrik: *Studier rörande den kommunala besvärsprocessen,* Norstedts, Sthlm 1963 (cit Sterzel).
– *Privatisering av offentlig verksamhet,* NAT 1988 s 433-449.
– *Dubbla besvärsvägar för överklagande av kommunala beslut,* (Bohlin, A & Vogel, H-H, red) Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, Sthlm 1992, s 207-232 (cit Dubbla besvärsvägar).
– *Kommunernas skyldigheter,* Kommunerna på 90-talet, (Sterzel, F, red), Rättsfondens skriftserie nr 28, Göteborg 1993, s 153-172 (cit Kommunernas skyldigheter).
– *Ramlagarna – nytt och gammalt,* (Nerep, E & Warnling-Nerep, W, red) Festskrift till Jacob W.F Sundberg, Sthlm 1993, s 333-352 (cit Ramlagarna).
Stridbeck, Ulf: *Från kontrakt till social rättighet. En analys av förhållandet mellan eldistributör och abonnent*, Lund 1992

Strömberg, Håkan: *Till frågan om vitets rättsliga natur,* Stvt 1954 s 247-255.
- *Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet?,* FT 1955 s 112-125.
- *Laglighetsprövning och lämplighetsprövning,* Festskrift tillägnad Halvar Sundberg 1959, Lundequistska bokhandeln, Uppsala 1959, s 369- 393.
- *Måltänkandet – en troslära i tiden,* Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, Sthlm 1984, s 183-190 (cit Måltänkande).
- *Synpunkter på det kommunala underställningsinstitutets avveckling,* Kommunalrätt i utveckling (Bramstång, G red), Lund 1988, s 107-112 (cit Underställning).
- *Normprövning i nyare rättspraxis,* FT 1988 s 121-143.
- *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform,* 2:a uppl, Lund 1989 (cit Normgivningsmakten).
- *Lagförslaget om tillfälliga bilförbud i ny version,* FT 1990 s 56-58.
- *Normgivningsfrågor i rättsprövningspraxis,* FT 1991 s 291-297.
- *Försäkringsrätts dom i besvärsmål som exekutionstitel,* JT 1991-92 s 290-295.
- *Allmän förvaltningsrätt,* Lund 1992 (cit Allm FörvR).
- *Kommunalrätt,* Kristianstad 1992 (cit Strömberg).
- *Europakonventionen och lex posterior-principen,* FT 1993 s 225-226.
- *Speciell förvaltningsrätt,* Malmö 1994 (cit Spec FörvR).
- *Sveriges författning,* 14:e uppl, Lund 1995 (cit Sv Förf).
- *Några kommentarer till ordningslagen,* FT 1994 s 1-19.
- *Länsrätt som första domstolsinstans,* FT 1995 s 25-29.

Strömholm, Stig: *Domstolsprövning av administrativa beslut,* SvJT 1962, s 529-559.
- *En svensk prejudikatlära,* SvJT 1984 s 934-945.
- *Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En Lärobok i allmän rättslära,* 4:e uppl, Sthlm 1992 (cit Strömholm).

Sundberg, Halvar: *Kommunalrätt,* P.A. Norstedts & Söners förlag, Sthlm 1964 (cit H Sundberg).
- *Lag och rätt i kommunalstyrelsen,* FT 1966 s 1-43.

Sundberg, Jacob: *Repetitorium om Rättskällor i norden, fr. Eddan t. Ekelöf,* Malmö 1978 (cit Sundberg).
- *Högskattesamhället – en förnyad betraktelse. Institutet för offentlig och internationell rätt nr 49,* Sthlm 1982.
- *Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område,* FT 1982 s 50-67.
- *157 000 pensionssparare v. Sverige. Europakommissionens avgörande den 14 dec. 1988 och den 6 maj 1989 i engångsskattemålet,* Institutet för offentlig och internationell rätt nr 82, Sthlm 1989.

Sundberg, Jacob & Sundberg, Fredrik: *Lagen och Europakonventionen*, Sthlm 1992.

Sundberg-Weitman, Brita: *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*, Lund 1981.

Sundbom, Per-Arne, Schöner, Mattias & Svensson, Claes: *Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens. Vad krävs för ökad konkurrensneutralitet?* Rapport, Konkurrensverket, 1995 (cit Sundbom m fl.).

Sundell, Jan-Olof: *Legalitetsprincipen inom svensk straffrättshistoria,* JT 1994-95 s 95-112.

Thornstedt, Hans: *Om företagaransvar. Studier i specialstraffrätt,* Lindbergs Tryckeriaktiebolag, Sthlm 1948 (cit Thornstedt).

– *Straffrättsligt ansvar inom näringslivet i Sverige*, Lov og Frihet, Festskrift till Johs. Andenaes på 70-årsdagen, 7 sep 1982, Universitetsforlaget, Oslo 1982, s 357-370 (cit Straffrättsligt ansvar).

Vogel, Hans-Heinrich: *Om den kommunala beskattningsrätten,* FT 1993 s 59-110.

Wahlgren, Göran: *Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen m.m. (1976-1986)*, FT 1987 s 201-246.

Walin, Gösta, Gregow, Torkel & Löfmarck, Peter: *Utsökningsbalken och promulgationslagen m.m. En kommentar*, Lund 1987 (cit Walin m fl.).

Warnling-Nerep Wiweka: *Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande,* Sthlm 1987 (cit Warnling-Nerep).

– *Rättsprövning av förvaltningsbeslut*, FT 1991 s 129-166.

– *Har det kommunalrättsliga pantsättningsförbudet något berättigande i 1991 års kommunallag?* (Bohlin, A & Vogel, H-H, red) Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, FT 1992 s 279-298 (cit Pantsättningsförbudet).

– *Är tilläggsavgiften vid olovligt byggande en "vinsteliminerade" sanktionsavgift? Några reflektioner över problemet att fördela obefintlig vinst och behovet av jämkning som en "säkerhetsventil"*, JT 1992-93 s 957- 969.

– *Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg*, FT 1993 s 227-269.

– *Rättsprövningslagen – utgör den ett lyckat försök att anpassa svensk rätt till Europakonventionen art 6 (1)?*, (Nerep, E & Warnling-Nerep, W, red) Festskrift till Jacob W.F. Sundberg, Sthlm 1993, s 437-468 (cit Rättsprövningslagen).

– *Anm. av Mot en ny kommunalrätt, L Marcusson*, JT 1993-94 s 242-245.

– *Grundlagen och "extra fiskeavgift". Några reflektioner i anledning av ett JO-beslut,* FT 1994 s 83-101.

– *Behövs sanktionsavgifter under 1990 – talet? Tillika en kritisk granskning av Åklagarutredningens betänkande (SOU 1992:61)*, JT 1993-94 s 945-962.
Wennergren, Bertil: *Kommunalbesvärsreglernas tillämpning inom specialreglerad förvaltning*, FT 1963 s 266-285.
– *Offentlig tjänstemans ekonomiska ansvar gentemot huvudmannen.* (Symposium 17.6.1965 Nordiska Administrativa Förbundet), NAT 1965 s 249-271.
– *I statens tjänst*, 5:e uppl, Göteborg 1990.
– *Verkställighet av förvaltningsdomstols dom i omsorgsmål.* i SOU 1993:109 Bil. 2 s 175-194 (cit Wennergren).
– *Retroaktiv förvaltningsrättslig normgivning,* FT 1993 s 275-291.
– *Offentlig förvaltning. Norm – beslut– delegation – tillsyn,* FT 1994 s 123-151.
– *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift,* SvJT 1995 s 66-97.
Westerhult, Bo: *Straff- och disciplinansvaret vid fel och försummelser i offentlig verksamhet,* FT 1980 s 177-217.
Westerhäll, Lotta: *SoL 6 § – ett verk med eller utan ram?* Socialrättsliga uppsatser, Juridiska Föreningens i Lunds skrifter nr 85, Lund 1986.
– *Rättigheter, förpliktelser och sanktioner inom socialrätten,* TfR 1986 s 627-654.
Westerståhl, Jörgen: *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor,* Falköping 1987
Westman, Erik Gustav: *Kommunal förvaltning genom avtal*, Norstedts, Sthlm 1971.
Westring, Gösta: *Lagom lag om offentlig upphandling? – några frågor kring den nya, EG-anpassade, lagen om offentlig upphandling,* JT 1994-95 s 113-129.
Wieslander, Bengt: *Tolkningen av regler om administrativa frihetsberövanden,* FT 1977 s 233-239.

Zila, Josef*: Istället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet*, Sthlm 1992.

Tidningsartiklar

Alfredsson, Hans O, *Tvångsförvaltning hot mot svaga kommuner,* SvD, 95-04-06 s 8.
– *Barnomsorgslagen blir kvar,* SvD, 95-05-09 s 14.
– *Politiker böjer sig för lagråd,* SvD, 95-05-15 s 15.
– *Lagrådet säger nej,* SvD, 95-05-16 s 2.

– *Skatteutjämning strider mot lagen,* SvD, 95-05-16 s 14.
– *"Lagrådets bedömning för snäv",* SvD, 95-05-17 s 11.
– *Politikerna behöver inte lyda lagrådet,* SvD, 95-05-17 s 11.
– *C får nykelroll i skatteutjämningsfråga,* SvD, 95-05-18 s 19.
– *Persson tvingas göra om förslag,* SvD, 95-05-20 s 13.
– *Omtvistad avgift på väg tillbaka,* SvD, 95-05-23 s 9.
– *Utredare synar skatteutjämning,* SvD 95-08-18 s 14.
Almgren, Jan, *Skatteutjämning upprör,* SvD, 95-05-18 s 22.
Anderberg, Staffan, *Självstyret – snart ett minne blott,* SvD, 95-02-07 s 2.
Andersson, Widar, *Vendettor mellan partier hör inte hemma i KU,* SvD, 95-05-20 s 4.
Andersson, Dan & Edin, P O, *Regeringen inte tvingad lägga om socialsystemet,* SvD, 95-05-04 s 4.

Beckman, Petter, *Stockholmarna kan pusta ut,* SvD, 95-04-11 s 12.
Bergsten, Magnus & Gatemark, Magnus, *Lomma får sänka socialbidragen,* Sydsvenska Dagbladet, 94-07-12 s C4.
Björkqvist, Kent, *Åtal hotar förbränningen av sjukhusavfall,* SvD, 94-06-08 s 7.
Brink, Bosse, *Domstolen kan få ökad makt,* SvD, 95-05-21 s 8.

Carlberg, Sigrid, *Marginaliseringen gör sig påmind,* DN, 95-05-10 s A2.
– *Socialministerns omöjliga ekvation,* DN 95-07-25 s A 2.
Carle, Jan, *Kommuner måste följa lagarna,* SvD, 95-04-02 s 6.
Carlén, Stefan & Greider, Göran, *Samarbete med centern undergräver demokratin,* SvD, 95-04-22 s 4.
Carlsson, Bo E, *Förslag om skatteutjämning ger fel signaler,* SvD, 95-04-06 s 2.

Ekström, Allan, Robin Hood-skatten har prövats juridiskt, SvD, 95-05-22 s 4.
Eriksson, Göran, *Oense om lagrådet,* DN, 95-05-18 s A8.

Falk, Jan, *Allt fler sjuka av dricksvattnet,* DN, 95-05-27 s A5.

Gauthier, Kristina, *115 kommuner kommer att bryta mot lagen,* DN, 95-02-06 s A5.
Gustafsson, Agne, *Negativa följder för kommunalt självstyre i EG,* SvD, 93-11-05 s 3.

Hadnagy, Judit, *Politiker åtalas,* DN, 94-09-05 s A8.
Hagwall, Håkan, *Lagråd? Det hade jag ingen aning om,* SvD, 95-05-17 s 2.
– *Och nu skall grundlagen kringgås,* SvD, 95-06-02 s 2.

Hamilton, Björn, *Orimliga effekter av förslag till inkomstutjämning,* SvD, 95-03-27 s 22 .
Hellman, Jonas, *Thailands-Olles resetips,* SvD, 94-04-13 s 2 .
– *System som inbjuder till missbruk,* SvD, 94-04-22 s 2.
– *Bomullssverige byter löständer,* SvD, 94-12-14 s 2.
– *Skall stora starka karln ha socialbidrag?,* SvD, 94-12-17 s 2.
– *Fria skolor blir som kommunala,* SvD, 95-02-23 s 2.
– *Behöver godtycket byggas ut?,* SvD, 95-04-03 s 2.
– *När taket och golvet slår ihop,* SvD, 95-04-07 s 2.
– *Skolan i fokus när kommunerna sparar,* SvD, 95-04-18 s 2.
– *Förfallet inom skolan fortsätter 1996,* SvD, 95-06-08 s 2.
Hennel, Lena, *S oenigt om socialbidragen,* SvD, 95-04-11 s 11.
– *Kostnader vältras över,* SvD, 95-04-06 s 8.
Hofsten, Claes von, *Överkört lagråd kan bli fall för Europadomstolen,* SvD, 95-05-18 s 19.
– *Förslag avskaffa socialbidrag,* SvD, 95-06-02 s 11.
Höglund, Lasse, *Lidingö dyrast för barnfamilj,* DN, 95-05-29 s C18.

Immo, Anna-Lena, *Dyrbart slarv med arbetsmiljön,* SvD, 94-05-30 s 12.

Jerkert, Björn, *Politiker ska kunna straffas,* 93-11-07 s A8.
– *24 000 kommunala jobb i fara, DN,* 95-04-06 s A8.
– *Sänkning väntar socialbidragen,* DN, 95-04-07 s A8.
– *Småkommuner mot kollaps,* DN, 95-04-07 s A8.
– *Riksnorm blir orättvis,* DN, 95-04-28 s A9.
– *Kommuner tänker höja skatten,* DN, 95-05-03 s A8.
– *Dragkamp i regeringen blottlagd,* DN, 95-05-09 s A11.
– *Utjämningsförslag mot grundlagen,* DN, 95-05-16 s A7.
– *Göran Persson,* DN, 95-05-17 s A2.
– *Persson står fast vid förslag,* DN, 95-05-17 s A7.
– *Fortsatt förvirring om socialbidrag,* DN, 95-05-20 s A15.
– *Robin Hood – avgift på väg tillbaka,* DN 95-01-06 s A13.
– *"Lagrådet är mot bra reformer",* DN, 95-06-14 s A13.
Jällhage, Lenita, *Socialbidrag till utlandet,* DN, 95-06-10 s A2.

Knutsson, Mats, *S vill begränsa handikappsreformen,* SvD, 95-03-31 s 12.
Kjellander, CG, *Lagrådets beslut måste respekteras,* DN, 95-05-16 s A2.
Kratz, Anita, *Oklart hur mycket som sparas,* SvD, 95-04-06 s 8.
Kristersson, Ulf & Nordin, Sten, *Ny socialtjänstlag ger löften som inte kan infrias,* SvD, 95-01-21 s 4.

Leijonhufvud, Sigfrid, *Handikappsreformen spränger ramar,* SvD, 94-12-19 s 13.
– *Kommuner får vänta på skattebeslut,* SvD, 95-05-24 s 22.
Leissner, Maria, *Högerpolitik från s oroar,* DN, 95-05-04 s A4.
Ljungberg, Dick, *En skön maj för v,* DN, 95-05-19 s A12.
Lyttkens, Lorentz, *När argumenten tryter höjer de rösten,* SvD, 95-02-26 s 5.

Mårtensson, Jan, *Socialbidragen kan sänkas igen,* Sydsvenska Dagbladet, 94-07-13 s C6.

Nilsson, Eva, *Politiker kan åtalas för tjänstefel,* SvD, 93-04-06 s 9.

Olsson, Lova, *Motkrav ställs för socialbidrag,* SvD, 95-04-28 s 19.
– *S-nej till riksnorm för socilabidrag,* SvD, 95-05-22 s 2.
– *Allt svårare att leva på socialbidrg,* SvD, 95-06-04 s 13.

Sander, *Här går ingen säker,* DN, 95-04-09 s A2.
Sandgren, Claes, *Trots mot lagrådet skapar kris,* DN, 95-05-18 s A4.
Schullerqvist, Lotta, *Politiker får dagsböter,* DN, 95-05-19 s A7.
Schyman, Gudrun, *V bjuder till nyval,* SvD, 95-05-19 s 4.
Selander, Johan, *Kommuner trotsar rättighetslagar,* SvD, 94-12-16 s 13.
– *"Jag gillar inte rättighetslagstiftningen",* SvD, 95-01-24 s 5.
Sjökvist, Elisabeth, *Kommuner brister i kontroll över skolor,* DN, 95-06-13 s A6.
Skoglund, Helena, *Kommuner bryter mot lagen,* DN, 94-12-14 s A5.
Sundblad, Rolf & TT, *45 miljarder till kommuner,* SvD, 95-04-26 s 9.
Svegfors, Mats, *Det nya lidbommeriet,* SvD, 94-04-23 s 2.
Södersten, Bo, *Politisk korruption förstör landet,* DN, 95-01-28 s A4.
Sörensson, Per, *Trängsel i vården kan ge vite,* SvD, 95-04-24 s 22.

Tjernberg, Urban, *2000 magsjuka i Mark,* SvD, 95-05-31 s 9.

Vinterhed, Kerstin, *Nedrustad välfärd inte lösningen,* DN, 95-05-17 s A16.
Wallenberg, Jan, *Det kommunala självstyret på väg att urholkas,* SvD, 95-03-25 s 4.
– *Ofrånkommliga motsättningar,* SvD, 95-05-06 s 4.
Westman, Henrik, *Början till slutet för kommunalt självstyre,* SvD, 95-04-03 s 15.

Ånnerud, Annika, *Socialnämnd hotas av åtal,* DN, 94-11-24 s A 18.

2 Offentligt tryck

2.1 Offentliga utredningar (SOU)

SOU	1936:35	Promemoria angående ändring av bestämmelsena rörande kommunernas underställningsfria lånerätt.
	1944:10	Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya Rättegångsbalken, m.m. II.
	1947:53	Kommunallagarnas bestämmelser om borglig primär – kommuns kompetens och om kvalicerad majoritet.
	1951:26	Vatten- och avloppsfrågan.
	1952:14	Förslag till kommunallag m.m.
	1955:19	Administrativt rättsskydd.
	1956:1	Kommunalförbund och indelningsändringar.
	1957:2	JO och kommunerna.
	1961:9	Principer för en ny kommunindelning.
	1962:21	Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna.
	1964:19	Kommunal skatteutjämning
	1964:27	Lag om förvaltningsförfarandet.
	1965:6	Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring.
	1965:40	Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet.
	1965:54	Författningsfrågan och det kommunala sambandet.
	1965:64	Riksdagens justitieombudsmän.
	1967:50	Kommunala befogenheter inom turistväsendet.
	1967:65	Vatten och avlopp.
	1969:20	Ämbetsansvaret.
	1970:6,7	Ny livsmedelsstadga m m.
	1971:84	Kommunal kompetens.
	1972:1	Ämbetsansvaret II.
	1974:39	Socialvården. Mål och medel.
	1974:84	Stat och kommun i samverkan.
	1974:86	Kommunal biståndsverksamhet.
	1974:99	Enhetlig kommunallag.
	1975:23	JO-ämbetet. Uppgifter och organisation.
	1975:41	Kommunal demokrati.
	1976:45	Kommunernas ekonomi 1960-1972.
	1975:75	Medborgerliga fri- och rättigheter.
	1977:65	Kommunernas gatuhållning.
	1978:24	Ny renhållningslagstiftning.

1978:32	Ny indelningslag för kommuner. Landstingskommuner och församlingar.
1978:44	Kommunalt hälsoskydd.
1978:52	Lägg besluten närmare människorna.
1978:59	JK-ämbetet. Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning.
1978:84	Instansordningen i kommunalbesvärsmål.
1980:10	Ökad kommunal självstyrelse.
1982:5	Förtroendevalda i kommuner och landsting.
1982:13	Kommunalföretaget.
1982:20	Kommunerna och näringslivet.
1982:21	Ett effektivare vite.
1982:41	Överklagande av kommunala beslut.
1982:56	Kommunal förvaltning och medstämmanderätt.
1983:32	Företags hälsovård för alla.
1983:77	Effektiv räddningstjänst.
1984:15	Ekonomisk brottslighet i Sverige.
1984:83	Folkstyret i kommunerna. Medverkan – Delaktighet – Ansvar.
1985:24	Ordningslag.
1985:26	JO-ämbetet. En Översyn.
1985:28	Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.
1985:29	Principer för ny kommunallag.
1986:1	Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen.
1986:19	Aktuella socialtjänstfrågor.
1986:25	Kontroll av livsmedel.
1987:25	Ökat kommunalt väghållningsansvar och nya finanseringsmöjligheter.
1987:35	Ju mer vi är tillsammans. Del 3 Underlag för reformer samt förslag.
1988:26	Frikommunförsöket.
1989:64	Kommunalbot.
1989:108	Förtroendevald på 90-talet.
1990:2	Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten.
1990:24	Ny Kommunallag.
1990:44	Demokrati och makt i Sverige.
1990:107	Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.
1991:26	Kommunala entreprenader – Vad är möjligt?

1991:46	Handikapp, välfärd, rättvisa.
1991:59	Konkurrens för ökad välfärd.
1991:68-69	Frikommunförsöket.
1991:81	Fastighetsleasing. Sale and lease back.
1991:98	Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.
1991:104	Konkurrensen inom den kommunala sektorn.
1991:110	Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering.
1991:111	Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden.
1992:38	Bidrag och elevavgifter.
1992:52	Ett samhälle för alla.
1992:61	Ett reformerat åklagarväsende. Del A.
1992:72	Det kommunala medlemskapet.
1992:128	Kommunal uppdragsverksamhet.
1992:138	Några frågor angående Regeringsrätten.
1993:14	Grundlagen och EG
1993:21	Ökat personval.
1993:27	Miljöbalk. Del 1.
1993:27	Miljöbalk. Del 2.
1993:30	Rätten till bistånd inom socialtjänsten.
1993:37	Justitiekanslern.
1993:40	Fri- och rättighetsfrågor. Del A.
1993:40	Fri- och rättighetsfrågor. Del B.
1993:48	Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag.
1993:53	Kostnadsutjämning mellan kommunerna.
1993:55	Det allmännas skadeståndsansvar.
1993:59	Ny marknadsföringslag.
1993:77	Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.
1993:80	Statsförvaltningen och EG.
1993:81	Översyn av arbetsmiljölagen.
1993:90	Lokal demokrati i utveckling.
1993:94	Anpassad kontroll av byggandet.
1993:95	Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom det civila försvaret.
1993:109	Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.
1994:2	Kommunerna, Landstingen och Europa.
1994:12	Suveränitet och demokrati.

1994:24 Svensk alkoholpolitik.
1994:27 Vård av alkoholmissbrukare.
1994:36 Miljö och fysisk planering.
1994:46 Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag.
1994:68 Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor.
1994:70 Inomkommunal utjämning.
1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden.
1994:134 Överprövning av beslut i plan- och byggärenden.
1994:136 Statliga myndigheters avtal.
1994:139 Ny socialtjänstlag.
1994:144 Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.
1995:27 Regional framtid.

2.2 Departementsserien

Ds 1988:32 Myndighetsmissbruk
1988:36 Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.
1988:52 Ny lag om kommuner och landsting.
1989:12 Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.
1990:62 Remissyttranden över betänkandet (SOU 1989:64) Kommunalbot.
1991:17 Remissyttranden över betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag.
1992:10 EG och den kommunala självstyrelsen.
1993:16 Avgifter inom kommunal verksamhet – förslag till modifierad självkostnadsprincip.
1993:68 Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller.
1993:90 Sammanställning av remissyttranden över fri- och rättighetskommitténs deltänkande fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40).
1994:39 Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling.
1994:40 Statens roll inom vård och omsorg.
1994:103 Remissammanställning – Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.
1995:12 Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år.
1995:13 Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning.

	1995:27	Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning.
Ds C	1970:2	Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut.
	1984:1	Försök med ökad kommunal självstyrelse.
	1984:2	Statlig reglering av kommunal verksamhet (Bil till DsC 1984:1).
	1984:6	Avgifter inom kommunal verksamhet.
	1985:6	Statens tillsyn av kommunerna. En studie av riksrevisionsverket.
	1985:13	Kommunala Företag.
	1986:16	Kommunal näringslivspolitik.
	1987:5	Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Förslag till ändringar i 4 kap. Kommunallagen (1977:179).
Ds In	1970:4	PM om befogenhet för kommun att driva affärsverksamhet för att bereda sysselsättning åt handikappade.
Ds Ju	1978:5	Företagsböter. En kartläggande undersökning av korporativt ansvar.
	1979:10	Företagsböter. Förslag till lagtexter.
	1981:3	Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.
	1983:7	Tjänsteansvar i offentlig verksamhet.
	1984:5	Företagsbot.
Ds K	1984:1	Boendeparkering på gatumark.
Ds Kn	1977:8	Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna. Underställning av brandordning.
	1977:9	Forskning rörande statskontroll av kommunerna och landstingskommunerna. (Rapport utarbetad av FD Björn Beckman).
	1978:3	Ökat kommunalt ansvar för barnomsorgen.
	1979:3	Ökat kommunalt väghållningsansvar.
	1979:9	Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner.

2.3 Propositioner

Prop	1953:210	Förslag till kommunallag.
	1955:121	Förslag till lag om allmäna vatten- och avloppsanläggningar m.m.
	1955:177	Förslag till lag om socialhjälp.
	1956:143	Förslag till allmän ordningsstadga m.m.
	1956:161	Förslag till ändrad lydelse av 96 och 99-101 §§ regeringsformen.
	1957:127	Förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän.
	1962:191	Förslag till lag om rätt för kommun att bistå utländsk studerande.
	1964:100	Angående organisation av polis- åklagar- och exekutionsväsendet m.m.
	1965:43	Angående kommunal skatteutjämning m.m.
	1968:44	Om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet.
	1970:24	Förslag till ändring i regeringsformen.
	1970:118	Förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar m.m.
	1970:153	Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter ifråga om sysselsättning för handikappade.
	1971:10	Med förslag till skattebrottslag m.m.
	1971:30	Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
	1971:61	Med förslag till livsmedelslag m.m.
	1972:5	Förslag till skadeståndslag m.m.
	1973:90	Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
	1975:8	Följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.
	1975:78	Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.
	1975:101	Om nytt valsystem vid landstingsval.
	1975/76:52	Med förslag till justitiekanslerns tillsyn m.m.
	1975/76:187	Om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
	1976/77:149	Om arbetsmiljölag m.m.
	1977/78:40	Om åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling.
	1978/79:53	Om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna.

1978/79:195	Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
1978/79:205	Förslag till renhållningslag, m.m.
1979/80:1	Om socialtjänsten. Del A.
1979/80:2	Med förslag till sekretesslagen. Del B.
1979/80:105	Om ny instansordning i kommunalbesvärsmål.
1979/80:151	Om ändring i förordningen (1923:116) angående skatt för hundar.
1980/81:80	Om ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati.
1980/81:97	Om skolforskning och personalutveckling.
1980/81:107	Om den statliga skoladministrationen m.m.
1981/82:97	Om hälso- och sjukvårdslag m.m.
1981/82:142	Ändring i brottsbalken.
1981/82:219	Med förslag till hälsoskyddslag m.m.
1982/83:19	Församlingar och kyrkliga samfälligheter m.m.
1983/84:136	Med förslag till ändringar i arrendelagstiftningen.
1983/84:152	Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse.
1983/84:174	Om vissa socialtjänstfrågor.
1984/85:32	Riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.
1984/85:49	Om ändring i civilförsvarslagen (1960:74) m.m.
1984/85:89	Om företagshälsovård och arbetsanpassning.
1984/85:117	Tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.
1984/85:141	Om litteratur och folkbibliotek.
1985/86:1	Förslag till ny plan och bygglag.
1985/86:23	Om ändring i brottsbalk m.m. Företagsbot.
1985/86:41	Om tulltillägg.
1985/86:170	Om räddningstjänstlag m.m.
1986/87:51	Kommunal parkeringsövervakning.
1986/87:61	Om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, m.m
1987/88:69	Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.
1987/88:82	Om en ny kontrollordning för elektriskt material m.m.
1987/88:85	Om miljöpolitiken inför 1990-talet.
1988/89:1	Förlängning och utvidgning av frikommunförsöket.
1988/89:68	Om livsmedelskontroll.
1988/89:101	Den kommunala parkeringsövervakningen.
1988/89:113	Ändring i brottsbalken (tjänstefel).

1988/89:119 Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.
1988/89:154 Om en ny regional statlig förvaltning.
1989/90:23 Om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer.
1989/90:42 Om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.
1989/90:113 Om instansordningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker.
1989/90:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudget för budgetåret 1990/91 m.m. Bil. 4 Finansdepartementet.
1990/91:18 Om ansvaret för skolan.
1990/91:87 Om näringspolitik för tillväxt.
1990/91:90 En god livsmiljö.
1990/91:117 Om en ny kommunallag.
1990/91:176 Om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.
1991/92:13 Frikommunförsöket.
1991/92:17 Följdlagstiftning till den nya kommunallagen.
1991/92:24 Om ändring i utsökningsbalken m.m.
1991/92:66 Kommunalt partistöd.
1991/92:100 Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93. Bil 14 Civildepartementet.
1991/92:150 Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m. Del II Kommunal ekonomi.
1991/92:170 Om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) Bil 1.
1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet.
1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning.
1992/93:61 Ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård.
1992/93:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94. Bil. 13 Näringsdepartementet
1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.
1992/93:180 Riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.
1992/93:210 Om ny ordningslag m.m.
1992/93:230 Valfrihet i skolan.
1992/93:242 Om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.
1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.

1993/94:35 Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.
1993/94:47 Avskaffandet av ekonomiska sanktioner mot Sydafrika.
1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.
1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
1993/94:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94
Bil. 3 Justitiedepartementet.
Bil. 14 Civildepartementet.
1993/94:116 Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet m.m.
1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
1993/94:133 Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
1993/94:140 Bygder och regioner i utveckling.
1993/94:150 Med förslag till statlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)
Bil. 1 Reviderad finansplan.
Bil. 7 Finansdepartementet.
Bil. 13 Civildepartementet.
1993/94:162 Handel med el i konkurrens.
1993/94:173 Bostadstillägg till pensionärer.
1993/94:178 Ändring i plan- och bygglagen m.m.
1993/94:186 Ändringar i arbetsmiljölagen.
1993/94:188 Lokal demokrati.
1993/94:189 Kommunal biståndsverksamhet.
1993/94:218 Psykiskt störda villkor.
1994/95:7 Lag om civilt försvar.
1994/95:10 Miljöbalk.
1994/95:23 Ett effektivare brottsmålsförfarande.
1994/95:25 Vissa ekonomiska-politiska åtgärder, m.m.
1994/95:26 Förlängning av tiden för stimulansbidrag till kommuner som ökar sitt flyktingmottagande.
1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltnings domstolarna.
1994/95:49 Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten.
1994/95:61 Vårdnadsbidraget. Garantidagarna. Enskild barnomsorg.

1994/95:77 Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
1994/95:89 Förslag till alkohollag.
1994/95:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.
Bil. 11 Arbetsmarknadsdepartementet.
Bil. 14 Civildepartementet.
1994/95:106 Ändrat ikraftträdande av ändringar i plan- och bygglagen, m.m.
1994/95:123 Ny marknadsföringslag.
1994/95:129 Kommunallagsanpassning av kyrkolagen m.m.
1994/95:136 Överklagande av beslut enligt arbetsmiljölagen.
1995/95:140 Aktiv konsumentpolitik.
1994/95:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringspropositionen).
Bil. 1 Reviderad finansplan m.m.
Bil. 1.1 Reviderad nationalbudget
Bil. 1.3 Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden m.m.
Bil. 5 Socialdepartementet.
Bil. 7 Finansdepartementet.
Bil. 10 Arbetamarknadsdepartementet.
1994/95:153 Frågor om offentlig upphandling.
1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.
1994/95:161 Regionalpolitik.
1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.

2.4 Övrigt riksdagstryck

Utskottsbetänkanden

EU 1992/93:1 EES-avtalets förenlighet med grundlagen.

FiU 1989/90:29 Den kommunala ekonomin.
1991/92:29 Den kommunala ekonomin.
1993/94:2 Vissa ekonomiska regleringar år 1994 mellan staten och kommunsektorn (prop. 1993/94:29).
1993/94:19 Den kommunala ekonomin.

JuU	1979/80:5	Med anledning av motioner om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.
	1985/86:34	Om tjänsteansvaret m.m. (prop. 1984/85:117 delvis jämte motionen).
	1988/89:24	Tjänstefel.
	1993/94:1	Ordningslag m.m.
	1994/95:2	Ett effektivare brottmålsförfarande.
KU	1973:26	Med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.
	1980/81:22	Grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak.
	1986/87:2	Om JO-ämbetet.
	1986/87:9y	Tillfällig förmögenhetsskatt för försäkringsbolag.
	1989/90:9y	Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.
	1990/91:38	Ny kommunallag.
	1992/93:5	Författningsfrågor.
	1993/94:36	Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet, m.m.
	1994/95:6y	Den kommunala ekonomin.
LU	1994/95:16	Ny marknadsföringslag.
NU	1977/78:34	Angående främjandet av de mindre och medelstora företagen.
SoU	1979/80:44	Med anledning av dels prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, utom såvitt avser vissa följdförfattningar, jämte motioner, dels budgetprop. 1979/80:100 i viss del, dels och prop. 1979/80:172 om ändrat huvudmannaskap för ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter m.m. jämte motioner.
	1984/85:13	Om företagshälsovård och arbetsanpassning (prop 1984/85:89).
UbU	1991/92:22	Fristående skolor.

Motioner

Mot	1976/77:647	

1976/77:1043
1977/78:494
85/86:K 211
87/88:K 31
1989/90 So 216
1990/91 K 49
1990/91 K 51
1990/91 K 216
1990/91 K 205

Direktiv

Dir 1991:50 Översyn av socialtjänstlagen.
1992:12 Åtgärder för att stärka den lokala demokratin.
1994:87 Översyn av den rättsliga regleringen av den kommunala självstyrelsen.
1994:134 Tilläggsdirektiv om nytt förslag till miljöbalk.
1995:16 Utredning om fristående skolor på grundskolenivå.
1995:95 Företagsbot.
1995:111 Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

Rättsfall m m

1. Rättsfall, publicerade

1.1 Förvaltningsdomstolar

1.1.1 Regeringsrättens årsbok (RÅ)

1910	ref. 103	s 209
	ref. 160	s 203, 208
1926	ref. 25	s 189
1928	ref. 65	s 206
1929	ref. 74	s 189
1939	ref. 66	s 194
1941	S 474	s 214
1942	S 460	s 194
1943	ref. 34	s 337
1948	I 324	s 190
1950	ref. 22	s 214
	ref. 26	s 155
1952	ref. 36	s 212
	I 271	s 219
1953	I 107	s 213
	I 214	s 222
1954	I 89	s 222
	I 152	s 190
	I 237	s 190
1955	I 46	s 198
	I 177	s 190
	I 180	s 190
1956	I 115	s 195
	K 200	s 319
1957	I 157	s 221
1958	ref. 7	s 203, 208
	ref. 30	s 190
	E 76	s 200
	I 236	s 190

1959 ref. 38 s 46
I 129 s 189
1960 ref. 38 s 274, 404
I 3 s 190
I 137 s 194
1961 ref. 46 s 58, 211
I 44 s 404
I 45 s 404
I 46 s 404
I 49 s 222
I 186 s 222
1962 I 219 s 189
1963 I 129 s 58, 211, 403, 404, 408
1964 I 22 s 392, 404
I 30 s 221
I 48 s 74
I 180 s 190
1965 ref. 2 s 74, 402
ref. 17 s 186, 213
ref. 43 s 189, 212
I 11 s 374
I 90 s 104
1966 ref. 7 s 216
ref. 9 s 191
ref. 27 s 191
ref. 43 s 209
ref. 49 s 190, 200
I 15 s 219
I 138 s 318
K 947 s 329
1967 ref. 15 s 201
ref. 25 s 164, 205
I 29 s 188
K 821 s 195
K 1469 s 190
1968 ref. 18 s 221
ref. 69 s 47
ref. 78 s 286
K 55 s 198
K 283 s 220

	K 497	s 222, 225
	K 659	s 193, 199
	K 662	s 193
	K 728	s 192
	K 1770	s 212, 213
1969	ref. 26	s 190
	ref. 52	s 338
	C 75	s 195, 222
	C 84	s 200
	C 113	s 217
	K 836	s 216
1970	ref. 11	s 168
	ref. 13	s 207
	C 85	s 189, 197, 209
	C 108	s 219
	C 240	s 222
	C 260	s 220
	C 545	s 195
1971	ref. 12	s 336
	C 242	s 200
	C 284	s 207, 216
	C 381	s 216
1972	ref. 2	s 286
	ref. 30	s 200
	ref. 47	s 286
	C 157	s 224
	C 158	s 217
	C 255	s 217
1973	ref. 25	s 207
	ref. 41	s 329
	ref. 72	s 205, 209, 224
	ref. 83	s 206
	A 127	s 217
	A 134	s 186
	A 306	s 219
	A 327	s 197, 209
	A 258	s 190
	B 405	s 319
1974	ref. 17	s 200
	ref. 31 III	s 201, 202

	ref. 33	s 217
	ref. 43	s 332
	ref. 47	s 398
	ref. 74	s 396
	ref. 75	s 222
	ref. 123	s 328
	A 877	s 224
	A 1635	s 206
	A 1905	s 158
1975	ref. 12	s 436
	ref. 19	s 212
	ref. 23	s 219 ref. 24s 331
	ref. 45	s 179
	ref. 51	s 157
	ref. 65	s 337
	ref. 70	s 191
	ref. 73	s 157
	ref. 102	s 194, 337
	ref. 109	s 203
	ref. 119	s 198
	Ab 153	s 205
	Ab 167	s 86
	Ab 258	s 189
	Ab 327	s 188
	Ab 484	s 194
1976	ref. 5	s 330
	ref. 49	s 206
	ref. 51	s 167
	ref. 112	s 343
	ref. 143	s 480
	Ab 154	s 217, 219
	Ab 212	s 301, 308
	Ab 236	s 189
	Ab 444	s 203
	Ab 538	s 158
	Bb 341	s 330
1977	ref. 22	s 223
	ref. 38	s 167
	ref. 77	s 189, 192, 195
	ref. 92	s 397

	ref. 112	s 332
	Ab 57	s 202
	Ab 257	s 191
	Ab 328	s 191
	Ab 369	s 203
	Ab 538	s 190
1978	2:1	s 398
	2:6	s 397
	2:20	s 193
	2:32	s 338
	2:43	s 61
	Ab 135	s 200
	Ab 255	s 220
	Ab 486	s 217
	Bb 93	s 399
1979	2:32	s 167
	2:42	s 202
	2:53	s 343
	Ab 12	s 91
	Ab 14	s 220
	Ab 54	s 212
	Ab 258	s 191
	Bb 261	s 338
1980	2:1	s 162
	2:6	s 189
	2:12	s 100, 168, 170, 233
	2:16	s 191
	2:33	s 191
	2:37	s 191
	2:48	s 121
	2:54	s 71, 211, 340, 401
	2:55	s 374
	2:56	s 397
	2:62	s 350
	Ab 17	s 206
	Ab 24	s 91
	Ab 53	s 215, 222
	Ab 56	s 192
	Ab 84	s 165, 359
	Ab 109	s 191

	Ab 114	s 327
	Ab 142	s 331
	Ab 249	s 201
	Ab 308	s 189
	Ab 388	s 331
	Ab 395	s 180
	Ab 437	s 207
	Ab 452	s 156
	Ab 468	s 191
	Ab 482	s 217, 221
	Ab 483	s 407, 408
	Ab 485	s 222
	Ab 493	s 332
	Ab 497	s 214
	Bb 49	s 401
	Bb 73	s 436
	Bb 87	s 395
	Bb 181	s 71
	Bb 204	s 331
	Bb 236	s 329, 396
	Bb 292	s 319
1981	1:52	s 122
	2:1	s 93
	2:10	s 91
	2:13	s 397
	2:14	s 92
	2:15	s 93
	2:19	s 331
	2:25	s 40, 200, 222
	2:26	s 201
	2:33	s 398, 400
	2:46	s 196, 197, 209
	2:50	s 195
	2:52	s 189, 209
	2:53	s 38, 195
	2:55	s 46
	2:60	s 410
	2:61	s 410
	2:73	s 189
	2:79	s 179, 182

	2:80	s 222
	2:81	s 193
	Ab 3	s 166
	Ab 23	s 222
	Ab 55	s 186
	Ab 63	s 183
	Ab 73	s 105
	Ab 86	s 189, 209
	Ab 93	s 327
	Ab 96	s 162
	Ab 112	s 222
	Ab 142	s 191
	Ab 149	s 203
	Ab 157	s 201
	Ab 172	s 178
	Ab 193	s 62, 69, 489, 544
	Ab 216	s 191
	Ab 217	s 72, 211, 219, 400
	Ab 226	s 222
	Ab 268	s 189
	Ab 290	s 198
	Ab 299	s 191
	Ab 316	s 189
	Ab 323	s 221, 222
	Ab 381	s 154
	Bb 77	s 397
	Bb 181	s 399
1982	2:2	s 67, 168, 170, 233
	2:8	s 104, 194
	2:15	s 399, 400
	2:30	s 410
	2:43	s 162
	2:60	s 41, 220
	2:62	s 304, 339
	2:63	s 158
	2:77	s 156
	2:78	s 432
	2:82	s 161
	2:86	s 67, 189, 200, 408
	Ab 4	s 202

	Ab 39	s 200
	Ab 41	s 339
	Ab 50	s 410
	Ab 64	s 339
	Ab 76	s 191
	Ab 86	s 104, 194
	Ab 93	s 200
	Ab 106	s 369, 373
	Ab 111	s 217
	Ab 114	s 201
	Ab 161	s 202
	Ab 164	s 222
	Ab 207	s 189
	Ab 210	s 180, 197, 209
	Ab 225	s 189
	Ab 251	s 189, 209
	Ab 265	s 191
	Ab 295	s 93, 200
	Ab 312	s 191
	Ab 313	s 166
	Ab 323	s 189
	Ab 370	s 67, 203, 408
	Bb 48	s 399
1983	2:3	s 394
	2:15	s 168, 190, 222, 223, 408
	2:32	s 93
	2:43	s 400
	2:45	s 532
	2:50	s 221, 222
	2:56	s 168, 174, 186, 218
	2:59	s 131
	2:67	s 330
	2:69	s 70, 189, 544
	2:70	s 115, 397
	2:71	s 104, 194
	2:77	s 442
	2:80	s 247
	2:82	s 327, 330
	2:95	s 433
	2:98	s 394

	2:103	s 166
	Ab 1	s 410
	Ab 82	s 408
	Ab 118	s 327
	Ab 312	s 191, 406
1984	2:6	s 131
	2:8	s 319
	2:13	s 115, 117, 118, 121
	2:25	s 174, 217
	2:29	s 327, 330, 339
	2:45 I	s 191
	2:45 II	s 191
	2:48	s 316
	2:49	s 174
	2:52	s 92
	2:53	s 116
	2:55	s 423
	2:58	s 433
	2:59	s 90
	2:60	s 330
	2:61	s 36
	2:63	s 138
	2:68	s 436
	2:76	s 118
	2:82	s 532
	2:86	s 115
	2:92	s 115
	2:95	s 115
	Ab 27	s 327
	Ab 34	s 157, 442
	Ab 60	s 189
	Ab 95	s 192, 220
1985	2:5	s 115
	2:9	s 47
	2:19	s 206
	2:22	s 330
	2:24	s 198, 200
	2:32	s 173, 189
	2:34	s 138
	2:35	s 166

	2:39	s 46, 66, 203
	2:43	s 301, 308
	2:45	s 174, 219
	2:49	s 201
	2:50	s 201
	2:56	s 410
	2:60	s 437
	2:66	s 202
	2:67	s 117, 121
	2:76	s 196
	2:79	s 39, 61, 198
	Bb 21	s 182
1986	ref. 6	s 115
	ref. 7	s 397, 400, 401
	ref. 9	s 115
	ref. 17	s 330, 335
	ref. 19	s 115
	ref. 65	s 179
	ref. 67	s 396
	ref. 76	s 60
	ref. 79	s 397
	ref. 90	s 38
	ref. 108	s 375
	ref. 140	s 330
	ref. 145	s 525
	ref. 176	s 165, 179, 201, 536
	not 83	s 195
	not 139	s 397
	not 186	s 117
	not 318	s 91
	not 865	s 216
1987	ref. 15	s 98, 339
	ref. 17	s 200
	ref. 21	s 122
	ref. 22	s 131
	ref. 26	s 156, 165, 359
	ref. 37	s 116
	ref. 41	s 408
	ref. 42	s 206
	ref. 52	s 175, 189, 197, 209

ref. 66 s 200
ref. 80 s 292
ref. 86 s 476
ref. 88 s 115
ref. 103 s 116, 123
ref. 109 s 131
ref. 139 s 318
ref. 167 s 115, 198
ref. 174 s 131
not. 581 s 117, 138, 196
not. 740 s 179, 201

1988 ref. 3 s 138
ref. 7 s 532
ref. 23 s 125
ref. 24 s 135
ref. 32 s 166, 179, 182
ref. 40 s 96, 133
ref. 41 s 200
ref. 124 s 133, 135, 136
ref. 131 s 436
ref. 133 s 189, 200
ref. 151 s 122
ref. 160 s 115
not. 134 s 133
not. 452 s 397
not. 581 s 192, 216
Ab 581 s 207

1989 ref. 14 s 192
ref. 16 s 321
ref. 24 I s 90, 129
ref. 38 s 203
ref. 50 s 133
ref. 58 s 156, 336
ref. 73 s 38
ref. 79 s 196
ref. 88 s 163
ref. 89 s 156, 178
ref. 90 I s 121
ref. 90 II s 121
ref. 93 s 532

ref. 95 s 321
ref. 104 s 343
ref. 117 s 174, 219, 265
ref. 122 s 115
ref. 123 s 139
not. 78 s 62, 223, 265
not. 114 s 364
not. 274 s 315
not. 293 s 409
not. 357 s 315
not. 402 s 321
not. 432 s 317
1990 ref. 9 s 95, 194
ref. 12 s 94
ref. 18 s 336
ref. 39 s 432
ref. 42 s 321
ref. 44 s 116
ref. 45 s 117, 138
ref. 60 s 38
ref. 82 s 398
ref. 96 s 180, 220
ref. 106 s 321
ref. 109 s 315, 319
ref. 111 s 38
ref. 116 s 138
ref. 117 s 133
ref. 119 s 95, 118
not. 129 s 115
not. 179 s 317
not. 298 s 431
not. 377 s 198
not. 401 s 433
not. 411 s 301
not. 440 s 321
not. 493 s 336
1991 ref. 1 s 322
ref. 2 s 433
ref. 5 s 138
ref. 17 s 200

ref. 19 s 39, 198, 200
ref. 21 s 93
ref. 25 s 138, 196
ref. 30 s 139
ref. 41 s 139
ref. 52 s 156
ref. 59 s 86, 164
ref. 60 s 158
ref. 61 s 186, 198
ref. 62 s 389
ref. 64 s 186, 206, 247
ref. 65 s 138, 196
ref. 80 s 336
ref. 85 s 156, 322
ref. 92 s 138
ref. 93 s 322
ref. 97 s 117, 121
ref. 101 s 138
not. 10 s 397
not. 138 s 198
not. 150 s 432
not. 257 s 117
not. 482 s 316
not. 496 s 115, 116, 123
1992 ref. 5 s 138
ref. 10 s 247
ref. 16 s 115
ref. 25 s 524
ref. 31 s 98
ref. 40 s 201
ref. 42 s 116
ref. 46 s 133
ref. 52 s 175, 189
ref. 57 s 136
ref. 61 s 214
ref. 71 s 198
ref. 75 s 374
ref. 78 s 336
ref. 83 s 316
ref. 87 s 336

ref. 89 s 89
ref. 95 s 525
not. 13 s 319
not. 30 s 321
not. 53 s 242, 315
not. 64 s 331
not. 119 s 331
not. 126 s 320
not. 184 s 322
not. 396 s 319
not. 448 s 321
not. 585 s 331
not. 636 s 182
1993 ref. 6 s 138
ref. 10 s 425
ref. 11 s 96, 117, 118, 121, 124
ref. 12 s 214
ref. 14 s 321, 343
ref. 25 s 188, 213
ref. 32 s 104, 194
ref. 35 s 217, 218
ref. 41 s 432
ref. 46 s 46
ref. 47 s 156
ref. 64 s 387
ref. 69 s 133
ref. 77 s 95, 328, 361
ref. 82 s 167, 177
ref. 93 s 200, 218
ref. 98 s 40, 223
not 29 s 397
not 33 s 316
not 54 s 315, 399
not 133 s 138
not 164 s 138
not 185 s 331
not 189 s 310, 322
not 195 s 331, 397, 401
not 209 s 320
not 239 s 399

not 283 s 320
not 371 s 242, 320
not 376 s 315
not 404 s 399
not 554 s 138
not 555 s 138
not 720 s 321, 332
1994 ref. 12 s 247
ref. 23 s 91, 193, 194, 218
ref. 25 s 138
ref. 39 s 321, 336
ref. 42 I s 116
ref. 43 s 415, 422
ref. 50 s 115
ref. 57 s 327, 335
ref. 58 s 123, 126, 129
ref. 61 s 116
ref. 65 s 193, 266
ref. 67 s 163
ref. 72 s 47, 159, 160
ref. 76 s 111, 123
ref. 80 s 125, 126
ref. 81 s 131
ref. 83 s 123
ref. 84 s 361
ref. 96
I-II s 242, 321, 336
ref. 102 s 179
ref. 104 s 162
1995 ref. 4 s 324
ref. 7 s 200
ref. 12 s 37

1.1.2 RRK

75 2:41 s 311

1.2 Allmänna domstolar

1.2.1 Nytt Juridiskt Arkiv I (NJA)

1887	s. 214	s 311
1910	s. 84	s 311, 394
	s. 670	s 311
1915	s. 515	s 93
1924	s. 458	s 313
1930	s. 382	s 313
	s. 386	s 312
	s. 391	s 313
	s. 403	s 313, 367
	s. 615	s 313
1931	s. 345	s 312
1935	s. 113	s 93
1942	s. 251	s 313
1947	s. 555	s 291
1950	s. 333	s 301
1952	s. 47	s 308
	s. 248	s 301
1961	s. 658	s 313
1963	s. 84	s 302, 308
1967	s. 497	s 308
1971	s. 69	s 161
1973	s. 1	s 300
	s. 725	s 314, 442
1974	s. 18	s 308
1975	s. 675	s 303
1977	s. 25	s 313
	s. 247	s 308
1978	s. 176	s 310, 332
	s. 389	s 311
1979	s. 129	s 444
	s. 180	s 84, 448, 535
	s. 641	s 299
1980	s. 1	s 314
1983	s. 3	s 446
	s. 680	s 303
1984	s. 19	s 303
	s. 80	s 534
	s. 340 I-III	s 449

	s. 602	s 291
	s. 648	s 302, 304
1985	s. 3	s 424
	s. 324	s 449
	s. 360	s 446, 450
	s. 696 I	s 446
	s. 696 II	s 443, 446
1986	s. 10	s 320
1987	s. 426	s 455, 469, 470
	s. 459	s 320
	s. 535	s 446, 466
	s. 710	s 442
	s. 780 I	s 292
1988	s. 26	s 55, 75, 103, 222, 403, 450, 460, 461, 465, 466, 468, 489, 515, 544, 545, 564
	s. 396	s 444
	s. 457	s 308
1989	s. 739	s 298
	s. 792	s 311
1990	s. 533	s 311
	s. 602	s 300, 301
	s. 705	s 447
1991	s. 363	s 292
	s. 696	s 311
	s. 783	s 428, 524
1992	s. 310	s 464
	s. 375	s 96, 312, 313
	s. 555	s 464
	s. 812	s 464
	s. 838	s 464
1993	s. 99	s 55, 78, 96, 108, 112, 135, 145, 149, 293, 294, 296, 437, 438, 453, 503, 505, 542, 559, 565, 570
	s. 216	s 464
	s. 360	s 464
1994	s.10	s 203, 308
	s. 194	s 295, 445, 449
	s. 290	s 325
	s. 304	s 464
	s. 325	s 465
	s. 359	s 166, 201, 309

	s. 366	s 153, 435
	s. 442	s 203, 300
	s. 628	s 310
	s. 654	s 445
	s. 657	s 304, 305, 323, 324, 342
1995	s. 204	s 163, 469

1.2.2 Rättsfall från hovrätterna (RH)

10:83	s 449
15:84	s 304
18:84	s 93
1988:73	s 455
1992:73	s 428

1.2.3 Svensk Juristtidning (SvJT)

1973	ref 56	s 303
1977	ref 35	s 303

2. Rättsfall, opublicerade

2.1 Förvaltningsdomstolar

2.1.1 Regeringsrätten

1995	RegR 5130-1994	s 324

2.1.2 Kammarrätter

KRNS	1986 - 1982	s 402
	4317 - 1982	s 219
	9401 - 1982	s 402
	9720 - 1982	s 401
	10084 - 1982	s 401
	2702 - 1983	s 64
	9605 - 1983	s 62, 211
	9726 - 1983	s 64
	9795 - 1983	s 137, 203

	9824 - 1983	s 104
	696 - 1984	s 64
	1354 - 1984	s 64, 401
	2343 - 1984	s 64, 401
	4377 - 1985	s 213
	4856 - 1985	s 62, 211
	7511 - 1985	s 62, 211, 216
	7524 - 1985	s 62, 211
	8156 - 1985	s 222
	7957 - 1990	s 253
	9218 - 1993	s 135
	9618 - 1993	s 43, 101, 558
	4212 - 1994	s 135
	6754 - 1994	s 135
	684 - 1995	s 88
	4024 - 1995	s 88, 333
	4025 - 1995	s 88, 89, 333
KRNG	5762 - 1979	s 424
	2669 - 1980	s 81, 539
	4423 - 1982	s 220
	4533 - 1982	s 220
	6680 - 1982	s 194
	7331 - 1982	s 72
	7616 - 1982	s 72
	8977 - 1982	s 62, 221, 393, 394
	1092 - 1983	s 62, 221, 393
	2315 - 1983	s 222
	2859 - 1983	s 133
	3623 - 1983	s 68, 106, 408
	4122 - 1983	s 222, 462
	4277 - 1983	s 222
	3385 - 1984	s 75, 222, 461, 545
	4661 - 1984	s 75, 461, 545
	4929 - 1984	s 216, 393, 402
	5405 - 1984	s 216
	5475 - 1984	s 75, 461, 545
	7309 - 1984	s 75, 461, 545
	7334 - 1984	s 219
	7390 - 1984	s 545
	8537 - 1984	s 216

	8686 - 1984	s 75, 76, 461, 545
	4239 - 1985	s 216
	4856 - 1985	s 402
	5610 - 1985	s 225
	6608 - 1985	s 198
	7811 - 1985	s 104
	1652 - 1986	s 193
	2261 - 1986	s 198
	3112 - 1986	s 198
	8345 - 1992	s 130
	8435 - 1992	s 133
	2859 - 1993	s 133
	3228 - 1994	s 135
	4423 - 1994	s 135
	5495 - 1994	s 135
	6002 - 1994	s 135
	7119 - 1994	s 130
KRNJ	5222 - 1982	s 442
	44 - 1983	s 219
	2722 - 1983	s 191
	3377 - 1983	s 196
	4496 - 1983	s 166
	4497 - 1983	s 166
	179 - 1984	s 190
	594 - 1985	s 217
	2453 - 1985	s 215
	2986 - 1985	s 220
	4752 - 1985	s 104
	4904 - 1985	s 104
	1885 - 1986	s 198
KRSU	284 - 1981	s 220
	3508 - 1981	s 105
	3620 - 1981	s 105
	4188 - 1981	s 220
	1209 - 1982	s 205, 222
	1549 - 1982	s 47
	1864 - 1982	s 225
	3186 - 1982	s 115
	897 - 1983	s 62, 69, 106
	1664 - 1983	s 194

1884 - 1983 s 222
2157 - 1983 s 222
3160 - 1983 s 424
3519 - 1983 s 76, 219, 222
5016 - 1983 s 191
5089 - 1983 s 77, 401
1752 - 1984 s 222
2467 - 1984 s 402
3824 - 1984 s 104
306 - 1985 s 104
1005 - 1985 s 402
1830 - 1985 s 77, 408
2651 - 1985 s 104
3047 - 1985 s 62, 222, 225, 388, 393, 402
3965 - 1985 s 104
4315 - 1985 s 104
4853 - 1985 s 96, 211
5238 - 1985 s 62, 222
5518 - 1985 s 104
900 - 1986 s 197
1893 - 1986 s 222
2974 - 1986 s 215
5541 - 1986 s 77, 408
705 - 1987 s 195
4030 - 1993 s 135

2.1.3 Länsrätter

Länsrätten i Stockholm nr Ö 4864-94 s 137
Länsrätten i Kalmar nr Ö 474-91-4 s 78
Länsrätten i Uppsala nr Ö 300-95 s 88, 362, 559

2.2 Allmänna domstolar

2.2.1 Hovrätter

Svea HovR:s dom 1980-09-26, DB 2589 s 425
Svea HovR:s beslut 1985-06-28, 4:SÖ 71 s 182
HovR Västra Sverige dom 1985-01-17, DB 4 s 424

HovR:s över Skåne och Blekinge dom 1995-05-18, DB 2096 s 79, 90, 104, 294, 467, 492, 542, 558, 569

2.2.2 Tingsrätter

Gävles TR:s dom 1980-10-14, DB 515 s 424
Stockholms TR:s dom 1979-05-03, DB 2805 s 424
Härnösands TR:s dom 1981-04-23, DB 128 s 424
Hässleholms TR:s dom 1991-04-03, DB 108 s 143, 149, 429, 453, 538, 569
Göteborgs TR:s dom 1994-06-21, DB 438 s 429

3. JO-Beslut m m

3.1 Publicerade

3.1.1 JO-beslut

1960 s. 393 s 184
1961 s. 431 s 274, 390, 404
1964 s. 302 s 478
1966 s. 307 s 390, 404, 405, 437
s. 309 s 405
s. 336 s 404
1968 s. 330 s 390, 404
s. 379 s 161
1973 s. 408 s 161
1974 s. 239 s 478
s. 317 s 157
1975/76 s. 378 s 379
s. 475 s 458
1979/80 s. 459 s 92, 105
1980/81 s. 308 s 98
1984/85 s. 385 s 455
1985/86 s. 402 s 93
1986/87 s. 297 s 64, 67, 68, 69, 72, 77, 102, 103, 106, 107, 388, 393, 401, 406, 408, 438, 489, 518, 544, 560
1987/88 s. 151 s 120

1988/89	s. 378	s 63, 65, 83, 87, 103, 148, 165, 380, 436, 460, 472, 493, 519, 522, 524, 525, 527, 531, 552, 565, 568
	s. 382	s 360
	s. 400	s 70, 189, 401, 544
1989/90	s. 297	s 36, 145, 354, 358, 380
	s. 392	s 47
1990/91	s. 283	s 83, 103, 148, 163, 449, 531, 532, 535, 565
	s. 313	s 37
	s. 329	s 84, 423
	s. 337	s 84, 423
	s. 347	s 93, 379
1991/92	s. 324	s 432
	s. 393	s 84, 423
	s. 400	s 464
	s. 404	s 105
1992/93	s. 163	s 428
	s. 234	s 535
	s. 284	s 98
	s. 286	s 304
	s. 293	s 168
	s. 310	s 117, 120, 138
	s. 420	s 79, 294
	s. 424	s 79, 294
	s. 429	s 79, 294
	s. 432	s 46
	s. 474	s 93
	s. 481	s 93, 104, 447
	s. 537	s 268
	s. 539	s 93, 184, 535
1993/94	s. 227	s 294, 295
	s. 314	s 133
	s. 425	s 47
	s. 429	s 101, 107, 180, 409, 411, 514, 517
	s. 477	s 464
	s. 487	s 464
1994/95	s. 442	s 84, 423, 424, 535
	s. 447	s 85
	s. 466	s 183
	s. 468	s 207

3.1.2 Remissyttranden, framställningar m m

1966	s. 498	s 112, 438, 474, 546
	s. 646	s 424, 437, 439, 512
	s. 661	s 472
	s. 647	s 404, 406
	s. 652	s 404
1968	s. 379	s 161
1975/76	s. 283	s 379
1976/77	s. 205	s 379, 472
1989/90	s. 403	s 460
	s. 435	s 379

3.2 Opublicerade JO-beslut

JO	dnr 2151-1990	s 364
	dnr 3442-1990	s 85
	dnr 3454-1990	s 85
	dnr 1397-1993	s 85

4. JK-beslut

1983	s. 157	s 81, 87, 108, 387, 440, 451, 534, 539, 541, 565
	s. 299	s 446
	s. 332	s 446
	s. 353	s 446
1984	s. 103	s 76, 107, 401, 544
1985	s. 171	s 75, 381, 402, 461, 545
1986	s. 278	s 447
1988	s. 222	s 443
1989	s. 93	s 101, 407

5. Utländskt material

5.1 Europadomstolen

Sporrong-Lönnroth vs Sverige; 5 EHRR 35,
23.9.1982 s 321

Özturk vs BRD; 6 EHRR 409, 21.2.1984 s 418

Tre Traktörer Aktiebolag vs Sverige;
13 EHRR 309, 7.2.1989 s 288
Salesi vs Italien; RUDH 329, 26.2.1993 s 342
Schuler-Zgraggen vs Schweiz; 16 EHRR 405,
24.6.1993 s 342

Fredin II vs Sverige; 23.2.1994, ser A,
No 280 A s 323

von Sydow vs Sverige (Appl 11 464/85) s 418

Wasa Liv Ömsesidigt m fl (Appl 13013/87) s 246

Livförsäkringsbolaget Skandia (Appl 13046/87) s 246

Trygg Ömsesidig Livförsäkring
(Appl 13042/87) s 246

Mauritz Holmberg m fl (Appl 13041/87) s 246

Sakregister

affischeringsförbud 93
affärsverksamhet, kommunal 173, 197, 208 ff, 212, 416
allmänna råd, Socialstyrelsens 114, 121 ff, 345, 350 f
allmänt intresse 186, 188-192, 199, 209, 222
analogitolkning, förbud mot 119
annan tillkommande angelägenhet 194 ff
anställda i kommunen 163
ansvar,
  kommunens 414 f, 485 f
  (valet mellan straff och vite) 82, 163 f, 513, 530, 567 ff
ansvarsfrihet, fullmäktiges 70, 73, 77, 144 ff, 148, 275, 294, 361, 379, 402 f, 471 ff, 486, 527, 563
arbetslöshet (se sysselsättning)
arbetsmiljö 143, 149, 351, 422, 435, 453, 538, 569
arrende 311, 407
Arvidsjaurs-fallet 58
avgifter,
  allmänt 46 ff, 158, 201, 260, 308 f, 330, 524
  differentiering av 201 f
  delegation 158 ff
avgiftsbefrielse, evig 309 f
avkommunalisering 171
avkriminalisering 102, 418 ff, 457, 476
avreglering 25 f, 35, 256, 357
avsiktsförklaring (obehörigt organ) 312
avskedande (BrB) 454

bageriverksamhet 76, 214
barnomsorg,
  allmänt 28, 97, 339, 362 f
  avstängning 303 f, 327, 339
  förtur 89, 200, 559
  lottning 327
  skol- 37, 43, 98, 167, 362
  understöd åt privat 234 f, 363

barnomsorgsgarantin (1995 års) 30, 87 ff, 100, 345, 362 f, 559
begravningsentreprenör 188, 213
begränsningsprinciper inom kompetensen 199 ff
bensinförsäljning 41, 220
beredning av ärenden 155
beskattning, kommunal 45 f, 158, 201
beskattningsrätten 153, 241, 243 ff, 250
besvärsgrunder (KomL) 336
besvärsprövning,
  allmänt 286, 326 ff
  illusorisk 107, 390, 520, 544, 547, 561
  (se även kommunalbesvär)
besvärstyp, valet av 327-333, 335, 566
besvärsrätt 106, 316, 338 ff, 343
biblioteksverksamhet 166
bidragsnormer,
  Socialstyrelsens 27, 80, 121-126, 127
  kommunala 122, 123 f, 125 f
bilfria lördagar 105
bistånd enligt SoL 6 §,
  allmänt 27, 96, 98 f, 114-132, 329 f, 467, 558 f
  barn o ungdomar 38, 116, 125
  betydelsen av bankmedel mm 115, 117
  betydelsen av enskilda önskemål 117, 121
  handläggningsregel 114, 333
  individuell behovsprövning 111, 123 f
  kostnadsutvecklingen 98 f, 127, 558
  kritiken mot 119 f, 121, 126 ff
  lokala bedömningar 81, 127 f
  motprestation 115
  möbler 123, 125
  rehabiliteringssynpunkter 115, 116 f
  resning 320
  skatteskuld 115
  skuldsanering 115
  "skälig levnadsnivå" 27, 60, 90, 96, 101, 111, 114 ff, 121, 127, 559
  tandvård/läkarvård 90, 124, 129, 320
  umgängesrätt 131
  utlandsresor 130 f, 135
  villafastighet 115

zigenska kläder 60
överklagande 114, 329 f
bojkottåtgärder 104 f, 194, 222 f
borgen, kommunal 62, 72, 74, 193, 220, 223, 227, 266, 274 f, 312
bostadsbidrag 302, 319
bostadsförsörjning 32, 170 f, 189, 193, 200, 207
brandväsende (se räddningstjänst)
budget,
allmänt 145, 262
krav på balanserad 33, 262 f
statliga åtligganden (3/4 av budget) 29, 104, 232, 557
bussomstigningsplats 81, 539
bygglov 42, 84, 181, 314, 321, 355 f, 397, 423, 449
byggnadsavgift 84, 317, 423

centralisering 27, 140
"civila rättigheter och skyldigheter" (se Europakonventionen)
civilrättslig bundenhet av kommunala beslut 69, 101, 394, 406
civilt försvar 99, 178, 371, 434

Dala-Djupgasprojektet 96, 211
datalagen, brott mot 455, 469
datorer (i skolverksamhet) 213
decentralisering 25 ff, 41 f, 353, 383, 557
deklarationsbyrå 212
delegation,
av beslutanderätt 157 ff
av normgivningsmakt 105, 122, 375
demokrati, lokal 25 ff, 101, 108, 141 ff, 345, 494
demonstration, tvång att deltaga 92
detaljstyrande regler 25 ff, 33, 43, 556, 557
disciplinansvar 145, 454, 474 ff, 493, 529
domstolskontroll av kommunala beslut 286 ff
(kritik av styrning) 27, 80, 103, 113, 127, 295, 326 f, 341 f
domstols- och lagtrots,
definition av 56 ff, 551 f
gränsdragning mellan 66, 68, 82, 87, 90
företeelsen 27 f, 50 ff, 63 ff, 551 f
orsakerna till 94-108

domstolstrots 57 f, 64 ff, 401 f, 498 ff
(kommunalbesvär) 67-78, 500 f
(förvaltningsbesvär) 78-83, 501 ff
Drevdagen-fallet 36, 358 ff
dröjsmålstalan 535, 541, 570
dualism mellan fullmäktige och nämnder 154

effektivisering av kommunal verksamhet 25, 30, 35, 172, 210
effektivitetskontroll 282, 345
EG-representation 91, 193, 218
EG-rättsligt perspektiv 225, 228, 243, 245, 291, 370
egentliga näringslivet 197, 208 ff, 212, 221, 416
ekonomisk förvaltning 261 ff, 466
ekonomiska skyddsåtgärder 73 f, 221, 224 f
elförsörjning 29, 188 f, 204, 209
eltaxa 47, 67 f, 159, 203, 300
engångsskatten på pensionssparande 246
enskild vatten- och avloppsanläggning 83 f, 166, 532 f
entledigande av förtroendevald 273, 454, 479 ff
entreprenadbrandkår 183
entreprenad 173, 177 f, 195, 409 f
Europakonventionen 241, 246, 287, 304 f, 320 f, 342 f, 418
Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse 49, 127, 228, 237-243, 503
exekutionstitel 291 ff
expansion av kommunal verksamhet 29 ff, 99 f
exploateringsavtal 314

fattigvård 28, 57
felparkeringsavgift 182, 423
finansieringsinstrument, nya 264 ff
finansieringsprincipen 38, 45, 47 ff, 228, 234, 238 f, 556
fiskeavgift 47
flerbarnstillägg 126
flouranvändning (i skoltandvård) 352
flyktingmottagande 138, 365
folksuveränitetsprincipen 139, 231, 280
fredsmanifestation 104
frikommunförsök 25
fristående skolor 37, 100, 183, 201, 357

"fritidspolitiker" 26, 161, 163, 564
frivillig verksamhet (fri sektor) 36, 44, 97, 169 ff, 229 f, 231
Frövi-målet 442
fullmäktigeberedning 268
funktionshindrade (LSS) 79, 110, 133 ff, 144, 351, 454, 542 f, 559
färdtjänst 181, 327
föreningsfrihet 93 f
företagsbot 143, 149, 173, 419 ff, 427 ff, 452 f
  som förebild 143, 488, 490
företagshälsovård 218
författningsdomstol, ett "främmande" inslag 258
förfångsrekvisitet (BrB) 464
förköp 310 f, 322, 331 f
förordningsmakt, kommunal 164
förskola, privat 167, 363
förskoleverksamhet, obligatorisk 46, 167
försvarsmakt 38, 194
förtroendevalda 26 f, 161 ff, 454
förturseffekt 89, 120, 559 f
förvaltningsbesvär,
  allmänt 112, 170, 185, 286 f, 326, 328, 341 ff
  (resning) 319
förvaltningschefer m fl 163, 273, 468 ff, 478
förvaltningsrevision 269 ff
förverkande (BrB 36 kap) 420, 425 ff

glesbygd, service i 41, 102, 121, 220, 221
"god ekonomisk hushållning", krav på 33, 262 f
"god tro" (hos kommuns avtalskontrahent) 313, 367
"grundlagstrots" 91 ff
gruppbostad 46, 78 f, 96, 133, 135, 145, 293, 437, 542, 559
Gullspångs-fallet 55, 75 f
gymverksamhet 189

hamn 93, 216, 223
hamnordning 372
Hantverkshuset i Sigtuna 64 f
helhetssyn, nödvändigheten av en 28, 55, 103, 383, 434, 454, 456, 466, 530, 550, 555 f, 573
hemspråksundervisning 67, 168, 170, 233

hemundervisning 38
hotellrörelse 205, 207, 209, 211, 216, 220, 224, 274 f, 387
hundskatt 247
husvagnsboende 95
hälsoskydd 82 f, 103, 166, 170, 352, 375, 524 ff
högskoleutbildning 38, 195

idrottsverksamhet 29, 189, 197
illojal maktutövning 200, 314, 393, 407, 449, 533
immunitet (se ansvarsfrihet)
industribevis 222, 265
industriverksamhet 67, 71 f, 222, 224, 340, 390 f
inhibition 58 f, 64 f, 67 f, 71 f, 75 f, 107, 329, 393, 395-403, 500, 513 ff, 520
inkomstskatt, statlig 248
inre organisatorisk frihet 28, 140
inspektion 350, 353
instansordning 288 f, 321, 326, 333, 336, 342
intern kontroll 54 f, 266 f, 287, 350, 458, 491
internationellt bistånd 194, 208
intressekollision,
  (kommun - kommunmedlemmar) 27, 38, 44
  (stat - kommun) 39 f, 71, 194, 223 f, 326, 499 f
invandrarbyrå 166

JO,
  talan om kommunalbot 51, 377, 489
  tillsyn av 27, 64, 70, 77, 107, 144, 174, 279, 361, 376-382, 472, 534, 537, 563
  begränsning med hänsyn till självstyrelsen 51, 378 f, 503, 563
JK, tillsyn av (se även JO) 27, 279, 376
julgåva e d 198
juridiskt ansvar 454
justering av protokoll 337, 386

kioskhandel, vinstgivande 186, 200, 213
kollektivtrafik (se kommunikationer)
kollektivtrafiktaxa 159
kommunala angelägenheter 35 ff, 173, 185 ff, 188 ff, 211
  överlåtande av 172 ff
kommunala bolag 143, 153, 172 ff, 208, 212 ff, 416, 424, 428 f

Kommunalansvarsutredningen 50 f, 56 f, 486 ff, 518, 572
kommunalbesvär,
allmänt 170, 185 f, 326 ff, 333-341
brister i ordningen 67 f, 105 f, 312, 338 ff, 392 ff, 404 f, 545 f, 560
resning 318
(kassation) 326, 328, 337
kommunalbot 51, 61, 149, 377, 487-490, 518, 529, 572
kommunalråd 26 f, 161 f
kommunalskatt (se beskattning)
kommunbegreppet 152 f
kommunfullmäktige 144 f, 154 ff
ärende av "principiell natur" eller "större vikt" 156 f, 163
vägrad verkställighet 507 ff
kommunikationer 29, 170, 189, 197, 209
kommunindelning 34, 152, 227
kommunmedlem 153, 338 f
kommunstyrelsen 154
kompetens,
allmän 60 f, 185 ff, 276
"naturlig" 36 f, 39, 171
speciell 164 f, 185, 207, 276
kompetensbegränsande principer 192 ff, 199 ff
kompetensfördelning,
allmän domstol - förvaltningsdomstol 289, 297, 299-311
fullmäktige - nämnder 144 ff, 154 ff, 160, 276, 312, 359 f, 381, 406, 491, 543, 562
kompetentskonflikt, negativ 304, 323
kompetensutvidgande lagar 207 f, 276
konditoriverksamhet 214
konkurrens (KonkL) 172, 189, 204 f, 210, 225
konkurrensskadeavgift 210, 422
konkurrerande författningar 138 f, 196
konsultverksamhet 214
konsumentskydd 166 f
konvalescensprincipen 58, 106, 311 ff, 341, 394
korporativt ansvar 415-430, 452, 568
korttidshem 133
kreditförsörjning 218 f
kriminalisering, frågan om utökad 51, 61, 82, 468, 482, 486, 491 f, 566 f
kronofogdemyndigheten 79, 291 ff, 504, 507, 568, 570

"krympande kakan" 97, 233
kulturverksamhet 29, 70, 89, 215
kvalificerat samband (näringsverksamhet) 214
kvasibemyndigande 122
kärnkraft 104, 194, 395
kärnvapenfri zon 95, 194

laga kraft (för verkställighet) 387 ff, 502
lagkrav (kommunala åligganden) 32 f, 114, 168 f, 232
laglighetsgranskning, revisorernas 269 ff, 495, 500
laglighetsprövning (se kommunalbesvär)
lagrådsgranskning 259 ff
lagstiftningstyp, valet av 33 f, 346, 556
lagtolkning,
  extensiv 119
  restriktiv 119, 324
lagtrots,
  allmänt 58 ff, 65 f, 83-94, 185, 191, 215, 551
  dolt 54, 83, 523, 566
  öppet 31
landsting 152
ledsagarservice 87, 134, 196
legalitetsprincipen 53 f, 77, 84, 104, 119, 139, 150, 237, 280, 286, 449, 483, 532 f, 549
likställighetsprincipen 43, 47, 70, 199 ff, 308, 316, 399, 450
livsmedelshandel 220
livsmedelskontroll 63, 65 f, 87, 103, 144, 148, 493, 524 ff
lokal ordningsstadga 345, 369, 372 ff
lokala förutsättningar, anpassning till 26 ff, 35, 42, 53, 127 f, 233, 239
Lokaldemokratikommittén 51 f, 59, 141, 490 ff, 518, 573
lokaler för småindustri e d 62, 216 f
lokaliseringsprincipen 91, 186, 192 f, 255
lydnadsförhållande (fullmäktige - nämnder) 491
lågkonjunktur 95 f, 98 f, 221
länsstyrelsen,
  tillståndsgivning 26
  tillsyn 33 f, 103, 352 f
  underställning e d 356, 367, 373 f
  vitesföreläggande 53, 353, 431, 437 ff, 501 ff, 517

marknadsnämnd 93, 184, 535 f
marknadsstörningsavgift 422
medborgarvittne 186
medborgerliga fri- och rättigheter, skyddet för 232, 377
medelsförvaltning, kommunal 262 ff
miljökatalog 93, 105, 447
miljöskydd 28, 83, 347, 426, 533
miljöskyddsavgift 423, 426, 452
minimistandard 87, 165, 527, 552
minnes- och hedersgåvor 198
missbrukarvård 38 f, 121, 136 f, 365
motorbana 190, 329, 396
musikskola 189
mutbrott 458
myndighetsutövning,
  allmänt 181, 303 f, 380
  enligt BrB 65, 76 f, 184, 403, 457 f, 461 f, 463 ff, 466 ff, 483, 528, 541, 566 f
  enligt SkL 443 ff, 483, 566 f
  förvaltningsuppgift innefattande 181 ff, 276
  begränsning vid kommunal revision 272, 495
målstyrning 29, 33, 101 f, 113, 168, 358, 362, 556
mässor 217
mötesfrihet 375

NO, tillsyn av 416, 535
normgivning som statlig kontroll 285
normprövning 92, 105, 242, 254, 288, 316, 508, 537
nullitet 157, 182, 311
nämnder,
  organisationen av 25, 154, 176 f
  uppgiftsfördelning 154 ff
näringsfrämjande åtgärder,
  allmänt 39 f, 71 f, 102, 208 f, 402
  generella 209, 216 ff
  individuella 62, 72, 75 f, 208 f, 219-225, 403, 461
näringsverksamhet 173, 416, 425

objektivitetsprincipen (RF 1:9) 93, 105, 200, 377, 380, 507, 533
obligatorisk (specialreglerad) verksamhet 29, 36 ff, 39, 165, 169 ff, 346 f

offentlighetsprincipen 175
Olofströms-fallet 79 f
olovligt byggande 42, 84 f, 423
ombudsmannasystem 351
ond tro (hos kommuns avtalskontrahent) 313
oppositionsråd 162
ordförande i fullmäktige 270, 471 f

pantsättning, förbud mot 263 f, 367
parkeringsanmärkning, utfärdande av 182
parkeringsplats 190
partistöd 162, 191, 207
parlamentarismen 258
partsbesked 292, 301, 308
partsärenden 170, 327 f, 339
passivitetsverkan 313 f
patientsäkerhet 347
permanentboende 201
  förhindrande av 399, 533
personalvårdande verksamhet 193, 199
personlig assistent 79, 110, 133 f
personregister 455
planläggning och byggande 86, 164, 170, 207, 321, 327, 355 ff, 370
planföreläggande 165, 356
pluslag 112
politisk korruption 30
politisk sekreterare 162
politisk viljeyttring 103 f, 458
politiska aktiviteter, understöd av 199
politiskt ansvar 102, 162, 276, 454, 479-481, 482 f, 550, 561 f
"Pomperipossa effekt" 255, 260
prejudikatvärde 295 f
principalansvar 417, 444
privatisering 167, 172 ff, 209
producentansvar (RenhL) 180
professionella politiker (förvaltning) 26, 162, 486, 564
propositionsvägran 270
prövningstillstånd 289, 254

ramlag 32, 103, 113, 119, 168
rasförtryck, manifestation mot 104
redovisningsrevision 269 ff
reell förpliktelse, behov av kontroll 346
registerat partnerskap 87
regionalpolitik 41
rekryteringen till förtroendeuppdrag, farhågor för 26, 161, 374 f, 479, 486, 491, 564, 566
renhållning 28, 46, 165 f, 179 f, 374 f, 536 ff
renhållningsordning 156, 165 f, 179, 319, 375, 536 f
resebyråverksamhet 220
resning 286, 310, 315, 316-320, 335
  kommuns begäran 242, 315, 320
restaurangverksamhet 76, 209, 215
restkompetens 123, 323
resultatenhet 172
resursbrist 46 f, 59, 78, 89, 95-101, 117 f, 127, 131, 133 ff, 142, 236, 294, 368, 440, 449, 493, 499, 522 f, 532, 540, 550
retroaktivitetsförbud 186, 206, 408
retroaktiv lagstiftning 119, 246
revision,
  kommunal 52, 266-275, 350, 486, 491, 495 ff, 531
  statlig 349 f, 382
  vägrad ansvarsfrihet 274
revisionsanmärkning 272 ff, 386, 498
revisionsansvar, individuellt 272
revisorer, kompetensen hos 270 f, 496 f
riksdagsuttalande, kommunens bundenhet av 100, 114, 168 ff
"riksnorm" (SoL 6 §) 81, 128, 559
Riksrevisionsverket 347
ringa-rekvisitet (BrB) 464
rivningsföreläggande 291
rivningslov, 449, 535
"Robin Hood" 253 f, 261, 571
Riksskatteverket 122
rådgivande verksamhet (näringslivet) 217
räddningstjänst 28, 99, 178, 182, 214, 345, 369 f
räntebytesaffär 264, 276

rättelse (KomL 10:15) 58 f, 67 ff, 77 ff, 100 f, 107f, 403 ff, 509 f, 512, 516 ff
besvär över 408
innebörden av 68, 406 ff
otillräcklig eller nytt beslut? 68
upphävda fullmäktigebeslut 509 ff
rättighetslagar,
allmänt 27, 30, 44, 59, 79 ff, 81, 90, 95, 97, 103, 111 ff, 440
definition 111 f
"vidlyftiga" 96
rättsprövning 242, 286, 288, 305 f, 310, 315 f, 320-325, 335
kommuns begäran om 242, 315
rättsstat (rättsstatliga principer) 59, 94, 119, 511
rörelsefrihet 92
röstplikt 414, 467

sale – and – lease-back-affär 62, 264 f
samlad skoldag 92, 200
samlingslokal 186 f, 190
sanitär olägenhet 81, 181, 329, 387, 447 f, 531 ff, 539 ff
sanktioner 51 f, 66, 181, 282 ff, 351, 413 ff, 486 f, 490 f, 564 ff
sanktionsavgift 47, 57, 143, 261, 283, 415, 417 ff, 422 ff, 452
schablontaxor 202
serveringstillstånd (AlkhL) 26, 99, 164
service, likvärdig 27 f, 32, 44, 128, 141, 347, 366
servicebolag 156, 265
serviceskyldighet (FL) 86, 446 f, 464
Sigtuna-fallet (se Hantverkshuset)
sjukvård 28, 32, 117, 136, 558
självkostnadsprincipen 47, 67, 172, 175, 186, 197, 202 ff, 208, 300, 308
självrättelse av kommunala beslut 286 f, 380, 563
självstyrelse, kommunal 35 ff, 42 ff, 79 f, 118, 134, 226-261, 280, 364, 388 f, 570 f
hänsynen till 52 f, 141 f, 143, 149, 327, 335, 339, 354, 383, 491, 494, 518
oacceptabla intrång 51, 146, 368, 377 f, 490, 547
orimliga föreställningar 79 ff, 103 ff, 230, 247 f
utökat grundlagsskydd 232
självständighetsprincipen (RF 11:7) 81, 145, 154, 303, 350, 356, 540
skadeståndsansvar,
allmänt om 430, 492, 528, 566

anställdas 476-479
för rådgivning 446 f
förtroendevaldas 477
i samband med revision 273
kommunens 152, 198, 441-450
skattefinansiering 30, 45 f, 203, 210
skattekraft, utjämning av 45 f, 364
skattesats 206, 244, 247
skattetak, kommunalt 32, 95, 98, 241, 248-252
skatteutjämningsbidrag 34, 45, 253 f, 364, 366
skatteväxling 45
skolenhet,
inrättande av 354, 360
nedläggning av 37, 156, 165, 358 ff
Skolverket 351, 358, 360
skolverksamhet,
allmänt 36 ff, 43, 87, 144, 195 f, 357 ff, 451
hälsovård 179, 357
kravet på kostnadsfrihet 36, 46, 357
kravet på lika tillgång 43, 101
lärartäthet 43 f
måltid 178, 379
oprioriterad verksamhet 97, 558
skjuts 37, 87, 95, 178, 200, 328, 361, 399
tillsyn 347, 355, 357 ff
skyldighetslag 112
smålagar 185, 207 f
snöröjning 77, 206, 408
socialbidrag (se bistånd enligt SoL 6 §)
socialförsäkringar 30, 99
(risk för övervältring) 99
Socialstyrelsen 121 ff, 345, 350, 354
solidaritetsaktioner 104, 194
sotning 46, 156, 182, 202
specialreglerad verksamhet (se obligatorisk verksamhet)
spekulativ verksamhet, förbud mot 197, 210 f, 213
sponsring av golftävling 217
Statens Institutionsstyrelse 39
statlig kontroll, behovet av 25, 33 f, 101 ff, 256, 279 ff, 283, 383 f, 555 f

statsbidrag,
allmänt 26, 29, 45, 252, 363-366
innehållande av 283, 258, 363 ff
specialdestinerade 34, 137, 364 f
"pengarna i en påse" 256, 364
straffansvar,
allmänt, 82, 132, 163 f, 454 f, 566 f
anställdas 163, 454-473
fullmäktigeledamöters 162, 471 ff
fördelning av 468-471
nämndledamöters 79 f, 89, 93, 130, 144, 162 f, 454-473, 528, 534, 538, 566
reduceringen av 58, 102, 392, 462
strikt ansvar 417
studiemedel 130
"stödfunktioner" till obligatorisk verksamhet 178
subsidiaritetsprincipen 26, 36, 228, 281
sysselsättning, främjande av 39 f, 72, 78, 102, 211, 221 f, 561
"systemfel" 494 f, 546, 557

taxebeslut 47, 67, 201 f, 206, 316, 330
taxirörelse 220, 423
"Thailands-Olle" 137
tillsyn,
allmänt om 33, 101 ff, 279 ff, 346-363, 486, 492 f, 524 f, 550, 562 f
central 350 ff, 383
"diffus" 346, 354 ff
efterhandskontroll 348, 352
regional 240, 349, 352 ff, 383, 502 f
utvecklingsinriktad 348, 352 f, 550
tilläggsavgift (olovlig byggande) 85, 317, 423
tjänsteexport 208
tjänstefel (se straffansvar)
toleransfullmakt 313
tomtkö 67, 207, 408
torghandel 183 f
trafikskola 189, 212
trafikövervakning 182
travbana 190
tredjemansskada 444

Trollhätte-fallet 72 f
Trosa-fallet 449
Tsesis-fallet 446
tulltillägg 422
turistväsende 207 f, 216
tvångsutförande 450 ff
tvätteriverksamhet 214

underställning av kommunala beslut 25, 101, 344, 356, 366-375, 562
understöd åt,
  enskilda 39, 61, 186, 198 f
  enskilt företag 62, 76 f, 219-225, 461, 544 f
  organisationer 69, 189 f
Unga Örnar 189
ungdomsarbetslöshet, motverkande av 41
uppgiftsfördelning,
  landsting - kommun 138, 196
  stat - kommun 28 f, 31 f, 34, 35-45, 56, 82, 134, 144, 150, 195, 228 f, 494, 550, 556 f
upphandling 79, 331, 338, 409 f
upplåning, kommunal 263, 367
Uppsala-modellen 198
utbildnings- och studieorganisationer 189 f
utjämning av kommunala kostnader och intäkter 34, 44, 244, 252-261, 364
utförande på kommunens bekostnad 450 ff
utmätning av kommunal egendom 297, 505 f
utrikespolitik 38, 95, 194

valkretsindelning, beslut om 337, 371
valnämnd 154, 455
varselavgift 423
varvsverksamhet 62, 72, 190, 223 f
vatten- och avlopp 28, 34, 166, 309
vattentäkt (olaga uttag) 455
verkställighet,
  allmänt om 107 f, 291 ff, 385-412
  avseende ekonomiskt bistånd 291 f, 505 ff
  "brådstörtad" 96, 385, 392 f, 402
  fördröjd (eller underlåten) 52, 59, 79, 96, 108, 130, 135 f, 236, 385, 538 ff
  omedelbar 73, 107, 387 ff, 561

verkställighetsförbud (se inhibition)
verkställighetsvägran (olagliga beslut) 52, 108, 386, 507 ff
veto, kommunalt 288
vite,
  allmänt 430-441, 567 ff
  adressat för 143, 432 ff, 498
  enligt special författning 433, 529 f, 566
  i samband med verkställighet 78, 108, 353, 500 f, 511-518
  mot kommunen 78, 107 f, 143, 433 ff, 437 f
  personligt 108, 500, 513 f, 520
  utökad användning av 438 ff, 498 ff
vårdhem, ansvar för 38
vårdnadsersättning åt småbarnsföräldrar 39, 198
väghållning 47, 195
välfärdsstaten 29 f, 95, 147, 257, 483
väljarundersökning 399
vänort 193

yttrandefrihet,
  negativ 92
  positiv 93

åliggande – skyldighet eller önskemål 87, 101 f, 167
återgång av verkställighet (se rättelse)
återkallande av uppdrag (KomL) 454, 480

äldreomsorg 28, 178
ämbetsansvar 456 ff

Öresundsbron 104, 194
överklagbarhet 316, 337 ff, 343
överlastavgift 423

STOCKHOLMS
UNIVERSITET
1996 -03- 28
BIBLIOTEKET

Kommuners lag- och domstolstrots

Vilken betydelse skall tillmätas den grundlagsfästa principen om en kommunal självstyrelse (RF 1:7) i jämförelse med den likaledes grundlagsfästa legalitetsprincipen (RF 1:1)? Ekonomiskt tyngda kommunpolitiker, som under åberopande av den förra principen vägrat att verkställa domar om socialt bistånd, har ställts till ansvar för tjänstefel (BrB 20:1). För andra kommunpolitiker, som medvetet överträtt den kommunala kompetensen, åsidosatt verkställighetsförbud och som slutligen vägrat rätta de sedermera upphävda besluten, aktualiseras i princip ingenannat än ett politiskt ansvar. Termerna lagtrots och domstolstrots har lanserats.

Frågorna om statens möjligheter att kontrollera kommuner och att utkräva ansvar har aktualiserats i olika sammanhang under senare år. De traditionella kontrollmetoderna har under en lång tid - systematiskt och med hänsyn till den kommunala självstyrelsen - brutits ned och ersatts av mer diffusa metoder för kontroll. Genom införlivandet av gemenskapsrätten och rättighetslagar ställer emellertid staten krav på kommunerna och de traditionella kontrollmedlen framstår i vissa avseende som otillfälliga. Att åstadkomma lösningar på problemen har dock visat sig vara en mycket grannlaga uppgift. Framförallt synes det nödvändigt att anlägga ett s k helhetsperspektiv på frågan om vilka åtgärder som skall vidtas som "trotsiga" kommuner.

Wiweka Warnling-Nerep är docent i förvaltningsrätt och verksam som forskare och lärare vid Stockholms universitet.

ISBN 91-7598-117-7

Juristförlaget, Kundtjänst 08-24 02 03, Telefax 08-24 02 04