

STUDIER RÖRANDE  
DEN KOMMUNALA  
BESVÄRSPROCESSEN

AV

FREDRIK STERZEL

INSTITUTET FÖR  
OFFENTLIG OCH INTERNATIONELL RÄTT  
STOCKHOLM 1963



# Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från [juridikbok.se](http://juridikbok.se).

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

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

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

Villkoren för tillståndet är:

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

Se även information på

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





FREDRIK STERZEL

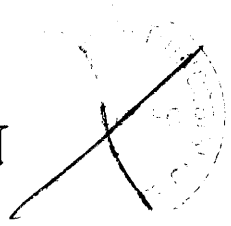
STUDIER RÖRANDE DEN  
KOMMUNALA  
BESVÄRSPROCESSEN



~~Stadsbibliotek  
Göteborg~~  
04 21 Göteborg

FREDRIK STERZEL

STUDIER RÖRANDE DEN  
KOMMUNALA  
BESVÄRSPROCESSEN



STOCKHOLM 1963

**STOKHOLM 1963**

**KUNGL. BOKTRYCKERIET P. A. NORSTEDT & SÖNER**

# Förord

De undersökningar, som framläggas i denna bok, grunda sig till väsentligaste del på studier av praxis i kommunala besvärsmål. För dessas genomförande har jag varit beroende av välvilja och intresse från social- och inrikesdepartementens regeringsrättsbyrå, som jag besvärat med genomgång av halvtannat hundratal akter i besvärsmål. Jag har även haft förmånen att ingående diskutera behandlade spørsmål med kanslirådet J. O. Widman och därmed draga fördel av hans erfarenhet och sakkunskap. Uppslaget att studera kommunalbesvärsexpraxis gavs mig ursprungligen av professorn emeritus i förvaltningsrätt och statsrätt med folk rätt vid Uppsala universitet Halvar G. F. Sundberg, vars välkända kommunalrättsliga arbeten hört till mina främsta källor. För arbetets publicering har bidrag utfästs av Statens råd för samhällsforskning.

För det bistånd jag sålunda erhållit, betygar jag min tacksamhet.

Undersökningarna ha kunnat beakta Regeringsrättens utslag intill utgången av innevarande år 1962. Ännu opublicerade rättsfall ha i texten angivits endast med dagen för Regeringsrättens utslag. Närmare uppgifter för identifieringen återfinnas i rättsfallsregistret. Kort innan arbetet skolat gå i tryck, erhöll jag förmånen att få taga del av korrektur till första häftet av Regeringsrättens Årsbok 1962, vilket kommer att utgivas något senare än denna bok. Till de eventuella läsarnas hjälp har jag i rättsfallsregistret infört hänvisningar även till detta häfte i förhoppningen, att nummerbeteckningarna icke skola ändras i förhållande till korrekturet.

Stockholm i december 1962

FREDRIK STERZEL





# Inledning

De fyra specialundersökningar rörande den kommunala besvärprocessen, vilka sammanförts i detta arbete, äga ett inbördes sammanhang genom den gemensamma anknytningen till *de kommunala besvärgrunderna*.

Gällande kommunallagar medgiva som bekant, att besvär må anföras på fem olika grunder, nämligen att det klandrade beslutet »icke tillkommit i laga ordning», att det »står i strid mot allmän lag eller författning» eller »annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet», att det »kränker klagandens enskilda rätt» eller »eljest vilar på orättvis grund». Dessa fem besvärsgrunder komma i denna framställning att förkortat benämnas resp. »fel i förfarandet», »strid med lag», »befogenhet överskriden», »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund».

Om dessa besvärsgrunderns samband och rättsliga betydelse må inledningsvis följande antecknas.

Inom litteraturen har det ofta framhållits, att besvärsgrunderna åtminstone delvis flyta in i varandra, varför några hållfasta gränslinjer icke kunna uppdragas dem emellan. Särskilt har man pekat på orden »eller annorledes» överskrider befogenheten samt »eller eljest» vilar på orättvis grund. Detta har emellertid icke hindrat, att försök ha gjorts att med ledning av praxis bestämma de tillämpningsområden, som ansetts böra tillkomma varje besvärgrund.

Riktigheten i påståendet om besvärsgrundernas inre sammanhang kan naturligen icke bestridas. Det vill dock synas, som om detsamma väl kraftigt understrukits. Något som icke tillvunnit sig uppmärksamhet är, att 1862 års lagstiftare torde ha inlagt en särskild betydelse i varje besvärgrund och sålunda tänkt sig en *principiell* skiljelinje dem emellan. Särskilt har detta kommit till uttryck i de stadganden, som numera motsvaras av *KomL* § 77. Verkställighetsförbud enligt stadgandets *första stycke* kunde sålunda ursprungligen meddelas allenast där grunden för besvärstalan var endera »fel i förfarandet», »strid med lag» eller

## Inledning

»befogenhet överskriden», däremot icke då »enskild rätt kränkt» eller »orättvis grund» befanns vara tillämplig besvärgrund. Någon sådan skillnad mellan olika besvärsgrunder föreligger icke efter de nu gällande kommunallagarnas tillkomst. Enligt ifrågasvarande stadgandes *andra stycke* — som oförändrat övertagits från de ursprungliga FKL och FKS — skall vid bifall till besvärstalan på grund av »enskild rätt kränkt» det klandrade beslutet upphävas allenast till klagandens fördel, dock att det må undanröjas<sup>1</sup> i dess helhet, därest jämväl »strid med lag» eller »orättvis grund» — däremot icke »fel i förfarandet» eller »befogenhet överskriden» — kan tillämpas. Stadgandets förarbeten ådagalägga, att de däri gjorda skillnaderna mellan besvärsgrunderna icke kunna antagas tillkomna allenast genom förbiseenden av 1862 års lagstiftare.<sup>2</sup> Ytterligare må det nämnas, att den laglighetskontroll över stadskommunala beslut, som enligt LKS ålägg magistraterna och enligt LKSthm överståthållarämbetet, endast omfattade felaktigheter, som voro hänförliga till »fel i förfarandet», »strid med lag» eller »befogenhet överskriden».<sup>3</sup> Tillkomsten av sistnämnda regler 1930 resp. 1935, vilka saknade motsvarigheter i FKS och FKSthm, visar, liksom bibehållandet av den nyssnämnda rättsföljdsregeln i KomL § 77 st. 2, att senare lagstiftare kvarhållit tanken på en principiell skillnad mellan besvärsgrunderna.

Men det är alltså icke blott så, att man *avsett* en viss skillnad mellan de fem besvärsgrunderna. Skilda *rättsliga konsekvenser* ha kunnat, och kunna alltjämt, följa av valet dememellan. Praxis

<sup>1</sup> En språklig anmärkning må inledningsvis göras. I framställningen komma orden »upphäva» och »undanröja» att begagnas som synonymer. En viss principiell skillnad anses emellertid föreligga dem emellan, i det »undanröja» i allmänhet begagnas i utslag, varigenom ett ärende återförvisas till det beslutsfattande organet. Full konsekvens iakttages likväl icke härutinnan. Se ock FKSthm § 49 st. 4 in fine. Jfr SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 259, och SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 320.

<sup>2</sup> Då framställningen oavslutligen återkommer till de ursprungliga kommunalförordningarna, bör det anmärkas, *dels* att i citaten genomgående användes modern stavning, *dels* att den kommitté, som utarbetade 1859 års förslag till kommunalförordningar, kort benämnes »kommunallagskommittén», vilket strängt formellt är en ej alldeles korrekt beteckning (jfr lag resp. förordning, ävensom 1946 års kommunallagskommitté).

<sup>3</sup> Denna särskilda laglighetskontroll kommer ej att närmare behandlas i undersökningarna, då dessas föremål är den i kommunalbesvärsväg utövade legalitetsprövningen.

visar också vid närmare betraktande en synnerligen god konsekvens vid tillämpningen av de olika besvärgrunderna.

Av det sagda har framgått, att »enskild rätt kränkt» avsetts kunna klart avgränsas från övriga besvärgrunder. En undersökning därom utföres i kap. I.

Lika tydligt är det, att »orättvis grund» avsetts kunna särhållas. Detta framgår av de äldre reglerna om verkställighetsförbud och om magistraternas och ÖÄ:s särskilda laglighetskontroll. En utredning rörande denna besvärgrund framlägges i kap. II.

I kap. III upptages därefter det nämnda stadgandet i nuvarande KomL § 77 andra stycket till närmare granskning jämte därtill anknyttande spörsmål rörande besvärprövningen. De undersökningar, som i de första kapitlen utförts, tjäna därvid såsom underlag. Framställningen har ock, som antytts, vidgats till att avse vissa principiella spörsmål, vilka aktualiserats redan i det föregående, och som synts vara av vikt för behandlingen av ifrågavarande stadgandet.

Då ej heller det nämnda stadgandet om verkställighetsförbud i nuvarande KomL § 77 första stycket rönt någon närmare uppmärksamhet i litteraturen, göres detsamma till föremål för en undersökning i kap. IV. En särskild uppgift för framställningen blir där att utreda innebörden i det samband, som enligt vad nyss sagts förelegat mellan förbudsregeln och de spörsmål, vilka i föregående kapitel behandlats.

Framställningen bygger till väsentlig del på studium av besvärmyndigheternas praxis. Sedan jämnt ett sekel förflutit efter tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar, finnes ett rikt rättsfallsmaterial att tillgå för varje specialundersökning. Åtskilliga av de avgöranden, vilka ägt betydelse för de här framlagda studierna, ha ock tidigare i olika sammanhang uppmärksammats i litteraturen.<sup>4</sup> Det bör därför redan inledningsvis understrykas, att här endast anläggas processuella synpunkter, varemot de ma-

<sup>4</sup> Rika rättsfallshänvisningar finnas främst hos C. G. HAMMARSKJÖLD och HAGMAN för äldsta praxis och hos KAIJSER, Kommunallagarna II, och SJÖBERG, FT 1941 och Kommunalbesvär, för senare år. Då de processuella frågor, som här skola behandlas, av naturliga skäl endast mera flyktigt berörts i dessa framställningar, ha desamma endast haft begränsat värde för genomförandet av undersökningarna. Dessa ha utöver självständig genomgång av det tryckta rättsfallsmaterialet även fordrat studium i väsentlig omfattning av RegR:s akter i besvärsmål, i åtskilliga fall även av KB:s.

## *Inledning*

teriella spörsmålen i de behandlade rättsfallen närmast helt kunnat lämnas åsido. Redan materialets omfattning har för övrigt gjort en sådan begränsning ofrånkomligen påkallad. Vidare bör det ock framhållas, att, ehuru det visserligen följt av de upptagna spörsmålens art att även äldre rättsfall ägt intresse, huvudvikten likväl kunnat i samtliga kapitel läggas vid nyare avgöranden. Detta har varit möjligt, enär de här relevanta frågorna aktualiserats i ett stort antal principiellt betydelsefulla rättsfall under det senaste decenniet. RegR:s praxis har följts intill utgången av år 1962.



## KAPITEL I

# Den kommunala besvärsgunden »enskild rätt kränkt»

### 1. Besvärsgundens konstruktion

Redan i kommunallagskommitténs betänkande 1859 föreslogs »enskild rätt kränkt» upptagen bland de grunder, på vilka besvär skulle kunna anföras mot kommunala beslut. Några särskilda motivuttalanden finnas emellertid icke, som äro ägnade att giva klarhet över vad därmed åsyftades.<sup>1</sup> Grunden i fråga intogs i enlighet med kommitténs förslag i 1862 års FKL, FKS, FKyrk och FLt och infördes sedermera även i FKSthm och FKyrkSthm, utan att några kommentarer lämnades därtill. Ej heller står mycket att utvinna ur den kritik, som framfördes mot betänkandets förslag till besvärregler, då denna endast riktades mot besvärsrättens begränsning över huvud till vissa angivna grunder.<sup>2</sup> Ur magistratens i Norrköping remissyttrande — författat av justitieborgmästaren STOLPE, vilken såsom reservant i kommunallagskommittén fogat egna författningsförslag till 1859 års betänkande<sup>3</sup> — kan dock antecknas, att det sades vara självklart, att kommunalbeslut, som kränkte enskild rätt eller eljest voro olagliga på någon av de i betänkandet upptagna grunderna, aldrig skulle kunna »vinna absolut rättsgiltighet». »Prövningen av ett kommunalbesluts olaglighet i något av de uppräknade hänseendena» borde över huvud icke rätteligen tillkomma »den ad-

<sup>1</sup> Se 1859 års bet., sid. XXIX ff (motiven till FKL, vartill vid övriga förordningar hänvisades).

<sup>2</sup> Denna kritik får framställningen däremot anledning att något närmare uppmärksamma i kap. II, enär densamma föranledde en utvidgning av besvärsrätten genom införande av »orättvis grund» såsom en femte besvärsgrund, se nedan, sid. 83 f.

<sup>3</sup> Ehuru utlåtandet naturligtvis uppsatts av STOLPE, bör det noteras, att denne i slutorden till detsamma antecknade, att han på flera detaljpunkter frångått sin reservation till betänkandet.

»Enskild rätt kränkt»

ministrativa myndigheten, vilken därigenom skulle komma att ingripa i domaremakts funktioner, varifrån dock Sveriges lag varit angelägen att hålla administrationen avlägsnad». <sup>4</sup> Denna synpunkt om den kommunala besvärspövnings förhållande till pövnings vid allmän domstol äger sin största betydelse med avseende å »enskild rätt kränkt» och kommer därför nedan att särskilt beaktas.

»Enskild rätt kränkt» har sedermera utan undantag medtagits bland besvärgrunderna i nytilkomna kommunallagar. De hänvisningar till besvärmyndigheternas praxis, som i vissa förarbeten intagits, <sup>5</sup> komma att uppmärksammas i den efterföljande framställningen av praxis och kunna därför förbigås i detta inledande sammanhang.

Ehuru sålunda direkta motivuttalanden saknas, lämnar dock själva den konstruktion, som i 1862 års kommunalförordningar gavs åt »enskild rätt kränkt», ävensom det allmänna sammanhang, vari besvärsgunden inställdes, åtskilliga anvisningar om vad kommittén avsett med densamma. Till förekommande av onödig vidlyftighet vid granskningen av praxis böra de relevanta stadgandena underkastas en granskning i och för sig.

Till en början bör själva avfattningen av ifrågavarande besvärsgunden uppmärksammas. I samtliga stadganden har, i anslutning till 1859 års betänkande, angivits, att det klandrade beslutet kränker »*klagandens* enskilda rätt» resp. »*hans* enskilda rätt». Av detta uttryckssätt framgår omedelbart, att annan än den »kränkte» själv icke kan föra talan på denna besvärsgunden. Det bör antecknas, att detta utgör det enda undantaget från den 1862 införda huvudregeln om den subjektiva besvärsträtts utsträckning till att omfatta samtliga kommunmedlemmar, oavsett huru dessa personligen berörts av det klandrade beslutet. Detta måste tydligen, för att »enskild rätt kränkt» skall bli tillämplig, påverka en enskild kommunmedlems *personliga* rättsställning på sådant sätt som kan sägas ej angå annan. <sup>6</sup>

<sup>4</sup> Citaten äro hämtade från utlåtandets sid. 8.

<sup>5</sup> Några korta uttalanden återfinnas i SOU 1952: 14, sid. 335 f, ävensom hos SUNDBERG, Besvärsnämnd, sid. 49 f. Den senare utgör förarbete till LKSthm.

<sup>6</sup> Den närmare innebörden och betydelsen härav kommer att uppmärksammas i kap. III: 4 nedan.

Vidare uppmärksammas de i inledningen nämnda stadgandena i nuvarande KomL § 77 st. 2 och dess motsvarigheter i gällande och äldre kommunallagar, vilka härutinnan återgå på 1859 års betänkande. Vid tillämpning av »enskild rätt kränkt» gäller rättelsen *till förmån för klaganden*. Att en vidsträcktare rättsföljd är möjlig, där den befunna felaktigheten går utöver sagda besvärgrund, är för dennas innehåll irrelevant.<sup>7</sup> Annan slutsats synes icke möjlig än att det klandrade beslutets olaglighet *saknar betydelse för andra kommunmedlemmar*, vilket tydligen helt överensstämmer med vad nyss sagts.

Att 1862 års förordningar angåvo ännu ett särdrag för denna besvärgrund har i inledningen nämnts. I de stadganden, som motsvarade den nuvarande regeln om *verkställighetsförbud*, hade »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund» uteslutits. Då den sistnämnda icke var upptagen i 1859 års betänkande, kan den särställning, som i detta hänseende tillkom »enskild rätt kränkt», synas ytterligare markerad. Vilken slutsats, som må kunna dragas härav, är emellertid vanskligt att säga, då avsikterna med införandet av ifrågavarande förbudsregel i betänkandet och i de ursprungliga förordningarna är en ytterst tveksam fråga, vilken kommer att närmare beröras i kap. IV nedan. Utgår man emellertid i detta sammanhang allenast från stadgandenas ordalag och den därtill anslutande tolkning av desamma, som i allt fall sedermera slagit igenom — nämligen att fråga var om en regel om verkställighetsförbud i egentlig mening<sup>8</sup> — lär uteslutandet av »enskild rätt kränkt» i första hand antyda detsamma, som här

<sup>7</sup> Till frågan om tolkningen av rättsföljdsregeln i KomL § 77 st. 2 och motsvarande lagrum, se kap. III: 3 nedan.

<sup>8</sup> Såsom i kap. IV utvecklas synes det sannolikt, att kommunallagskommittén ej avsett detta utan i stället blott velat giva utryck för regeln att positiv ändring av klandrat beslut icke finge ske. Med »förbjuda beslutets verkställighet» skulle man m. a. o. ha avsett detsamma som »upphäva beslutet». Är denna tolkning riktig, måste ifrågavarande regel sakna betydelse, då det gäller att undersöka avsikterna med »enskild rätt kränkt»: stadgandet avsåg i dess helhet rättsföljden vid bifall till besvär, *st. 2* på grund av »enskild rätt kränkt», *st. 1* på någon av övriga tre i betänkandet föreslagna grunder. Då tolkningsfrågan är vansklig, särskilt vad gäller själva förordningarna efter de av Kungl. Maj:t beslutna ändringarna i förhållande till betänkandet, synes det riktigt att utreda, om de slutsatser rörande »enskild rätt kränkt», som den vedertagna, från ordalagen utgående tolkningen föranleder, avvika från vad här i övrigt anföres. Så synes icke vara fallet.

förut sagts. Saknade felaktigheten betydelse för andra kommunmedlemmar, kan det synas naturligt, att icke verkställigheten skulle kunna stoppas. Emellertid ligger den reflexionen nära till hands, att en regel, liknande den om rättsföljden vid bifall till besvärerna, kunde ha införts: inhibition kunde ha medgivits i förhållande till klaganden, där så var möjligt. Men även vid beslut, som *uteslutande* riktade sig mot en enskild kommunmedlem, blev nu möjligheten att erhålla verkställighetsförbud ovillkorligt stängd, därest ej annan besvärgrund än »enskild rätt kränkt» kunde tillämpas.<sup>9</sup> Detta förhållande synes antyda, att man, även fränsett den särskilda konstruktion, som givits sistnämnda besvärgrund, betraktat denna såsom i rättsligt hänseende något mera tvivelaktig än de övriga.

Det anförda föranleder, att särskild betydelse måste tilläggas ordet »enskild» rätt. Övriga fyra besvärgrunder avsågo att värna »allmän» rätt, kunde åberopas av varje kommunmedlem oavsett det egna intresset och skulle i princip alltid föranleda helt undanröjande av det klandrade beslutet. Vad inneligger i denna motättning mellan allmän och enskild rätt? I sistnämnda uttryck kunde inläggas två betydelser: klagandens *på medlemskapet i kommunen grundade* rätt eller hans enskilda rätt *som privatperson*. Vad hittills sagts har otvivelaktigt närmast pekat på den senare betydelsen. Även den förra bör dock närmare betraktas.

Som kommunmedlem kan den enskilde ha rättigheter av olika slag: som skattebetalare, som motionär eller röstande, som innehavare av kommunala uppdrag etc. Gemensamt för alla dessa skiftande förhållanden är, att desamma *reglerats av kommunalagarna*. En kränkning av någons rätt såsom kommunmedlem torde därför städse innefatta ett åsidosättande av kommunallag, vilket betyder, att besvärgrundens »befogenhet överskriden» blir tillämplig, möjligen även »strid med lag» eller »fel i förfarandet». Något sakligt skäl för införandet av »enskild rätt kränkt» såsom en särskild, speciellt konstruerad besvärgrund, lär icke kunna påvisas i nu berörda förhållanden. Det kan även med

<sup>9</sup> Jfr de särregler för besvär över kyrko- och skolråds beslut, som 1908 infördes i FKyrk och FKyrkSthm, ävensom de för besvär över kommunalnämnds beslut, som 1930 intogs i LKL, se kap. IV: 2 vid not. 44 ff resp. 56. Jfr även 1843 års förordningar, kap. IV: 1, not. 2 och 6.

fog frågas, varför ordet »enskild» över huvud taget införts, om blott de allmänna, av kommunalförordningarna framgående rättigheterna avsetts. Av betydelse synes ock vara, att »enskild rätt kränkt» placerades *främst* bland besvärgrunderna i förordningarna för primärkommunerna.<sup>10</sup> Det vill synas berättigat att uppfatta detta såsom ett uttryck för kommunallagskommitténs farhågor för kollisioner mellan de med vidgad kompetens rustade kommunerna och medlemmarnas *privata* rättssäkerhet. Deras »allmänna» rättigheter behövde icke på detta sätt särskilt garaderas, och omtanke därom lärer därför knappast ha motiverat »enskild rätt kränkt».

I stället synes det vara befogat att ställa »enskild rätt» i motsats till »*gemensamma* ordnings- och hushållningsangelägenheter» enligt 1 §§ FKL och FKS resp. »för länet *gemensamma* angelägenheter» enligt 1 § FLt. Här kan icke bliva fråga om att närmare ingå på den viktiga och intressanta utvecklingslinjen inom den kommunala självstyrelsen från menigheter med rätt att allenast handlägga bestämda uppgifter och handla på enhällighetens grund och till kommuner med egenskap av juridiska personer, befogenhet att fatta bindande majoritetsbeslut och besörja sina gemensamma angelägenheter, vilken utveckling, över 1817 års förordning om socknestämmor och kyrkoråd och 1843 års förordning om socknestämmor i riket, fullbordades med 1862 års kommunalförordningar.<sup>11</sup> Att emellertid enumerationsprincipens övergivande och ersättande med de nämnda generalklausulerna innebar ett viktigt led i reformen är otvivelaktigt.

Den anförda tolkningen av motiven till införandet av »enskild rätt kränkt» synes vinna ett särskilt stöd av FLt. Då närmast samtliga landstingsbeslut skulle bliva underställningsfordrande, föreslogs i 1859 års betänkande besvärsrätten inskränkt till *allenast* denna besvärgrund. Kommittén<sup>12</sup> anförde härom:

<sup>10</sup> Ordningsföljden mellan besvärgrunderna ändrades vid 1930 års kommunallagsreform. Den gamla ordningsföljden infördes i 1924 års LtL och kvarstod till 1954 års LtL. Numera nämnas alltså »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund» genomgående sist i stället för först.

<sup>11</sup> Se härom KAIJSER, Kommunallagarna I, sid. 23 ff, SWENSSON, Den parlamentariska diskussionen etc., HERLITZ, FT 1962, sid. 80 ff, m. fl. Ordet »gemensamma» utgick ur LKL och LKS vid 1948 års kompetensreform, se SOU 1947: 53, särskilt sid. 64 ff och 95, KProp 1948: 140, sid. 76 f.

<sup>12</sup> Se 1859 års bet., sid. LX.



»Vad åter särskilt angår den omständigheten, att, utom de Kungl. Maj:ts omedelbara prövning förbehållna frågor, även de flesta andra av landstingets beslut skulle, för sin giltighet, erfordra Kon. Befallningshavandes fastställelse, har den sin grund däruti, att ju mera omfattande och mångsidig landstingets verksamhet, i följd av sin egen natur, måste bliva, och ju lättare dess beslut alltså kunde komma i beröring och kollision med den gällande, allmänna ekonomiska lagstiftningen, desto angelägnare är det, att en till avböjande av en sådan kollision erforderlig prövning måtte i tid varda anställd; och detta särskilt även därför, att, då gränserna för landstingets verksamhet icke torde lämpligen kunna uti bestämda ordalag uttryckas, eller genom uppräknig av ärendena punktvis uppdragas, den tänkbara våda för den allmänna förvaltningens obehindrade gång, som härav möjligen vore att befara, genom den föreslagna ordningen på ett enkelt sätt avlägsnas. — Vid ett sådant förhållande måste ock den enskildes rättighet, att mot landstingets beslut anföra besvär, inskränkas till endast de fall, där han anser sin egen rätt vara genom beslutet kränkt.»

Motsättningen mellan »enskild rätt» och »gemensamma angelägenheter» resp. prövning av »allmän» och »enskild» rätt synes här ha kommit till ett klart uttryck.

Torde sålunda den slutsatsen vara berättigad, att den ifrågasvarande besvärsgunden avsett att värna kommunmedlemmarnas privata rättssäkerhet, kan dock en viss motsägelse tyckas föreligga mellan å *ena sidan* uteslutandet av möjlighet att erhålla verkställighetsförbud, vilket, såsom nyss sagts, kan antyda, att denna grund betraktats såsom något dubiös, och å *andra sidan* framskjutandet av densamma såsom den första av de grunder, varpå besvär skulle kunna anföras, något som otvivelaktigt visar, att en ej obetydlig vikt lagts vid densamma. Denna motsättning torde likväl vara skenbar.<sup>12a</sup> Den ovan i anslutning till STOLPE påpekade möjligheten av prövning vid allmän domstol måste beaktas. Till skillnad mot de felaktigheter i kommunala beslut, som kunna angripas på övriga besvärsgrunder, och som endast i undantagsfall torde kunna påtalas domstolsvägen, utgöra kränkningar av enskild rätt uppenbarligen sakligt sett frågor, som hemmahöra under de allmänna domstolarna. Det kommunala besvärsförfarandet har sålunda här öppnat möjlighet för en *dubbel*

<sup>12a</sup> Märk till frågan om betydelsen av verkställighetsförbudsregeln i förevarande sammanhang vad ovan i och vid not 8 anförts.

prövning. Vid detta förhållande synes förbudet mot inhibition föga anmärkningsvärt. Ytterligare må det ock uppmärksammas, att klaganden i vissa fall, nämligen där han i sista hand *förlorade* besvärsmålet,<sup>13</sup> kunde ha erhållit en särskild förmån, som icke kommit andra kommunmedlemmar tillgodo, vilka även berördes av samma beslut.

Det bör i detta sammanhang antecknas, att genom den subjektiva besvärsrättens begränsning till den beslutsfattande kommunens egna medlemmar det utökade rättsskyddet på grund av »enskild rätt kränkt» icke kom *utomstående* tillgodo, oaktat det naturligtvis ligger i en kommuns makt att göra ingrepp även i andras rätt än medlemmarnas.<sup>14</sup> Därav synes följa, att besvärsmyndigheterna borde iakttaga viss restriktivitet i rättstillämpningen för att ej åvägbringa alltför markanta skillnader mellan det rättsskydd, som tillkom kommunmedlemmarna, och det som stod andra enskilda till buds.<sup>15</sup>

Det har sålunda velat synas, som om ett närmare studium av 1862 års kommunalförordningar och deras förarbeten giver en tämligen klar bild av avsikterna med införandet av »enskild rätt kränkt», oaktat direkta uttalanden därom saknas. Sammanfattningsvis kan det sägas, att man ansåg det viktigt att giva kommunmedlemmarna ett förstärkt rättsskydd gentemot ingrepp i deras privata rättssfär genom missbruk av den väsentligt stabiliserade och förstärkta kommunalmakten.

I den kommunalrättsliga *litteraturen* har innebörden och tillämpningen av »enskild rätt kränkt» berörts av ett flertal författare. Främst ha uttalanden därom gjorts i lagkommentarer eller

<sup>13</sup> Märk not 8. I detta sammanhang är det väsentligt, att klaganden i allt fall, därest han valde att utföra talan vid allmän domstol, icke lærer ha kunnat vinna något verkställighetsförbud.

<sup>14</sup> Huruvida man 1862 verkligen avsåg att åvägbringa icke blott en *utsträckning* av den subjektiva besvärsrätten genom att giva sådan åt alla kommunmedlemmar, utan även att genomföra en *inskränkning* av densamma genom att utesluta icke-kommunmedlemmar, som berördes av ett beslut, kan icke hållas för visst. I praxis har dock som bekant den nämnda inskränkningen genomförts och vidhållits. Jfr SUNDBERG, Kommunalrätt, 1. uppl., sid. 302, och 4. uppl., sid. 308 med not 3.

<sup>15</sup> Jfr SjöBERG, FT 1941, sid. 277, som dock synes ha dragit alltför vida och generella slutsatser av det anmärkta förhållandet.

eljest i större sammanhang.<sup>16</sup> Därutöver har besvärsgunden i fråga mera utförligt behandlats av C. G. HAMMARSKJÖLD,<sup>17</sup> som lämnat en översikt över rättstillämpningen under det första kvartseket efter 1862, samt av SJÖBERG.<sup>18</sup> Den förres framställning äger numera endast ett begränsat intresse, då »enskild rätt kränkt» fått sitt ojämförligt viktigaste tillämpningsområde i de besvärs-mål rörande kommunernas rättsförhållande till sina tjänstemän, som i stor talrikhet följt av den kommunala förvaltningsorganisationens väsentliga utökning under senare år. Större intresse tillkommer SJÖBERGS framställningar. Denne har uttalat,<sup>19</sup> att »huvudsyftet med införande av ifrågavarande besvärsgund» torde ha varit, »att enskild skulle ha möjlighet att freda sig mot kränkning av hans på själva medlemskapet grundade rätt». Denna mening grundas särskilt på det förhållandet, att besvärsrätten anknutits till medlemskapet i kommunen. En kränkning av enskild rätt skulle förutsätta, »att bestämmelser i kommunallag, som berör förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar, åsidosatts», något vartill äldre lagstiftning gav större utrymme än den dåmera gällande.

Av det förut anförda har framgått, att sistnämnda uppfattning icke kunnat delas. Det må ock antecknas, att de fall, som åberopas till stöd därför, med blot ett par undantag, vilka skola nedan närmare beröras, icke prövats med hänsyn till »enskild rätt kränkt».

Oavsett vad nu sagts har en undersökning av »enskild rätt kränkt» synts motiverad av tillkomsten under senaste år av ett flertal viktiga avgöranden, däri denna besvärsgund aktualiserats och som tillika antyda ett i viss mån ändrat betraktelsesätt i praxis. Uppgiften för framställningen är icke blott att söka fastställa besvärsgundens tillämpningsområde utan särskilt att utreda principerna för besvärspövningen med hänsyn därtill, att

<sup>16</sup> Se HAGMAN, sid. 196 f (inga egna uttalanden, blott vissa äldre rättsfall); JÄGERSKIÖLD, Svensk tjänstemannarätt II: 1, sid. 417 ff (disciplinmål), samt II: 2, sid. 505 ff; KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 258; STRÖMBERG, Kompendium, sid. 64 f; och SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 315 ff (jfr not 4 ovan).

<sup>17</sup> C. G. HAMMARSKJÖLD. Bidrag, sid. 223 ff. Framställningen där ligger till grund för motsv. i dens., Kommunallagarna.

<sup>18</sup> SJÖBERG, FT 1941, sid. 275 ff, och Kommunalbesvär, sid. 247 ff.

<sup>19</sup> SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 250.

samma rättsförhållande, varpå besvärstalan grundas, kan bliva föremål för prövning även av allmän domstol. Det kan redan från början antecknas, att mål, däri »enskild rätt kränkt» *prövats*, överflöda i praxis. Ej heller äro avgöranden, varigenom grunden i fråga *tillämpats*, sällsynta.

Redan ett flyktigt studium av praxis giver vid handen, att, såsom redan antytts, en viktig skiljelinje går mellan besvärsmål, däri klaganden är en kommunens *befattningshavare*, och sådana, där klaganden är en *vanlig kommunmedlem*. De förra granskas i avsnitten 2—4, de senare i avsnitt 5, varefter en sammanställning av resultaten samt en undersökning av två ur principiell synpunkt särskilt viktiga avgöranden från senaste år framlägges i avsnitt 6.

## 2. Praxis: Disciplin- och uppsägningsmål

Mellan disciplin- och uppsägningsmål föreligger ett nära sakligt samband, som gör det naturligt att här upptaga desamma till gemensam behandling. Gällande tjänstereglementen innehålla städse bestämmelser om entledigande såsom kraftigaste reaktion vid inträffande tjänsteförsummelse.<sup>20</sup> Och i de fall åter, där uppsägning sker med begagnande av ömsesidig uppsägningsrätt, ligger det ofta nära till hands för befattningshavaren att göra gällande, att kommunen i realiteten kringgått reglementets disciplinärbestämmelser. Att »enskild rätt kränkt» nästan alltid åberopas såsom grund för besvärstalan är naturligt. Ett studium av besvärmyndigheternas praxis visar ock, att besvärsgunden i fråga har ett viktigt tillämpningsområde i hithörande mål.

### a) Tillämpning av disciplinärregler

Betraktas till en början besvärsmålen rörande *disciplinära åtgärder*, därunder inbegripet entledigande i kraft av disciplinärregler, kan det omedelbart fastställas, att dessa regelmässigt prövas med hänsyn till »enskild rätt kränkt». Talrika exempel finnas därpå. Någon närmare redogörelse för dessa synes icke påkallad, särskilt

<sup>20</sup> Se normaltjänstereglementena för kommuner, anslutna till Svenska Stadsförbundet, kap. 2 § 8, resp. Svenska Landskommunernas Förbund, kap. 2 § 8.

som flera av desamma tidigare uppmärksammats i litteraturen.<sup>21</sup> Däremot böra några ord sägas om själva besvärsprovningens karaktär, med anknytning främst till avgöranden från senare år.

Besvärmyndigheterna ingå i nu avsedda mål på en materiell prövning, omfattande alla förebragta omständigheter av vikt för belysningen av det klandrade beslutets bakgrund och motiv. Prövningen avser att fastställa, i vad mån det kommunala organet kan anses ha ägt sakligt fog för den vidtagna åtgärden. Ett icke oväsentligt beviskrav riktas mot detta för gendrivande av klagandens påståenden. Det måste visa sådana skäl, som äro tillfyllest för att motivera beslutet och mot klagandens bestridande styrka de omständigheter, som läggas denne till last. Leder prövningen till att beslutet finnes icke vara sakligt motiverat, upphäves detsamma såsom kränkande klagandens enskilda rätt. Några exempel på positiv rättelse genom bestämmande av en lindrigare disciplinåtgärd ha ej kunnat framtagas efter det av SUNDBERG<sup>22</sup> påvisade i *RA 1930 not S 84*, där RegR fastställde ÖÄ:s utslag, varigenom avstängning ändrats till varning. Över huvud synas besvärmyndigheterna obenägna att genom närmare utveckling av sina motiv giva anvisningar för kommunens (eventuellt) förnyade handläggning av ärendet. Endast konklusionen plägar angivas utan ytterligare värdeomdömen eller särskilda uttalanden om bedömningen av de olika i målet andragna omständigheterna. De sedvanliga lokutionerna i utslag, varigenom beslut om en allvarligare disciplinåtgärd upphävas, äro, att vad genom utredningen i målet framkommit »icke kan anses utgöra tillräcklig anledning» för beslutet, eller att kommunen »icke kan anses hava haft fog» för detsamma. Det förra uttryckssättet beagnades bl. a. i rättsfallen *RA 1934 ref 17 II* (entledigande av översköterska vid sinnessjukhus), *1943 not S 174* (entledigande av hamnuppsyningsman), *1960 not S 224* (entledigande av föreståndarinna för ålderdomshem) och *1961 not S 59* (d:o), det senare bl. a. i rättsfallet *RA 1959 not S 60* (d:o). I andra fall har det i stället utsagts, att det kommunala organet icke visat de

<sup>21</sup> Utöver de i not 16 angivna framställningarna bör nämnas THULIN i NAT 1935, sid. 142 ff.

<sup>22</sup> SUNDBERG, Besvärsnämnd, sid. 55 med not 2. — Det må ock antecknas, att återförvisning icke sker, där disciplinär åtgärd i och för sig varit befogad men ej av besluten stränghetsgrad.



i tjänstereglementet angivna förutsättningarna för den beslutna åtgärden ha varit för handen. Så skedde t. ex. i rättsfallen *RA 1945 not S 394* (entledigande av chefstandläkare) och *1961 not S 58* (avstängning av föreståndarinna för ålderdomshem). Särskilt belysande för obenägenheten att giva indirekta rekommendationer för sakens vidare behandling hos det kommunala organet synes det nyssnämnda målet *RA 1945 not S 394*, där RegR fastställde KB:s slut på den av magistraten anförda motiveringen och därmed uteslöt KB:s uttalande, att »starka skäl» förelågo för klagandens skiljande från tjänsten »men ej utan vederbörlig uppsägningstid».<sup>23</sup>

Samma knapphet visa utslagsmotiven i mål, där besvärstalan ogillats.<sup>24</sup> Vanligen har det då endast uttalats, att klaganden »icke anført någon omständighet av beskaffenhet att kunna föranleda upphävande» av det klandrade beslutet såsom kränkande hans enskilda rätt, eller liknande. Exempel härpå lämna bl. a. rättsfallen *RA 1943 not S 539* (suspension; följdsmål till 174), *1957 not E 54* (kantor tilldelad erinran)<sup>25</sup> och *1960 not S 120* (varning). Stundom kan det i stället, såsom i rättsfallet *RA 1959 not S 197* (varning), uttalas, att det kommunala organet »får anses

<sup>23</sup> I någon mån avvikande är dock RegR:s utslag i det nyssnämnda rättsfallet *RA 1960 not S 224*, där det uttalades, att klaganden väl »måste anses hava gjort sig skyldig till försummelse», men att denna ej utgjorde tillräcklig anledning för beslutet. Såsom bakgrund härtill kan det antecknas, att RegR nyligen hade avgjort icke mindre än tre besvärsmål rörande åtgärder mot samma befattningshavare, nämligen *RA 1958 ref 10* samt *1960 not S 120* och *223*.

<sup>24</sup> En annan bild visar praxis i lönemålen, se nedan under 3 b).

<sup>25</sup> Ett visst intresse tillkommer detta besvärsmål även utöver denna framställning. SUNDBERG har upplyst, att i några fall beslut om klandrande uttalanden ansetts — på enligt S tvivelaktiga grunder — ej innefatta disciplinär åtgärd, och att till följd därav i *RA 1926 ref 35* (»allvarlig erinran») besvärstalan förklarats icke kunna föras enligt grunderna för folkskolestadgan § 32, se Uppsägning eller avsättning, sid. 24. JÄGERSKIÖLD har ytterligare upplyst, att samma ståndpunkt intogs i *RA 1942 not E 51* (erinran om lärares skyldigheter), se a. a. II: 1, sid. 419. I det här anförda målet 1957, avseende »allvarlig föreställning», förklarade Domkap, att besvär icke finge föras, varemot RegR fastställde Domkap:s slut, »enär klagn icke visat fog för sitt påstående, att folkskolestyr:s beslut tillkommit i olaga ordning och kränkte hans enskilda rätt». En liberalare inställning än i de äldre fallen har sålunda, som det vill synas på goda grunder, kommit till uttryck. — Jfr *RA 1944 not S 142* (besvär ogillade över beslut om klandrande uttalanden om fastighetsdirektör, enär fråga icke vore om disciplinär åtgärd).

hava haft fog» för den beslutna åtgärden, vilket torde antyda, att saken bedömts såsom mera tveksam.<sup>26</sup>

Vid upphävande av ett beslut om lindrigaste disciplinåtgärd, varning, kan en större utförlighet i motiveringen synas påkallad, därest beslutet icke såsom grundat på obestyrkta påståenden eller eljest finnes helt obefogat. Ärendet blir genom utslaget slutligen avgjort. Exempel på en mera ingående utveckling av skälen visar ock rättsfallet *RA 1960 not S 139*. I KB:s av RegR:s majoritet fastställda utslag förklarades det i en utförlig motivering, att klaganden väl hade förfarit felaktigt genom att avflytta från sin tjänstebostad, men att, när hon icke därigenom eftersatt sin tjänst och ej heller mot sitt nekande kunde anses övertygad om vad i övrigt lagts henne till last, varningsbeslutet kränkte hennes enskilda rätt. En reservant i RegR ogillade besvärerna.<sup>27</sup>

I samtliga de besvärsmål, till vilka här hänvisats, har det i utslagen uttryckligen angivits, att prövningen avsett »enskild rätt kränkt». Ytterligare rättsfall kunna framtagas, där så skett. De här anförda torde emellertid vara tillfyllest såsom belysning av praxis. Innan framställningen lämnar disciplinmålen, böra däremot exempel lämnas därpå, att även andra besvärsgrunder vunnit tillämpning. I speciella fall har detta förekommit. En sådan situation har förelegat, där det kommunala organet befunnits över huvud icke ha ägt att besluta om disciplinär åtgärd mot klaganden. Att »befogenhet överskriden» då bör tillämpas torde vara tydligt. Så skedde ock t. ex. i rättsfallet *RA 1958 not I 183*, där drätselkammare befanns ha saknat befogenhet att besluta om viss åtgärd mot exekutionsbiträden. En avvikelse från den eljest tillämpade praxis om prövning efter »enskild rätt kränkt» kan däremot rättsfallet *RA 1948 not I 31* synas antyda.

En byggnadschef, B, entledigades, då han befanns ha mottagit större penningbelopp av en byggnadsföretagare i staden såsom lån eller ersättning för utförda uppdrag. — KB uttalade efter en längre

<sup>26</sup> Jfr KB i RA 1959 not S 60 ävensom RA 1944 not S 534 (vad som förekommit »måste anses ha berättigat» till varning).

<sup>27</sup> Res. fann klgdms enskilda rätt icke ha kränkts »i vad beslutet grundats på» avflyttningen. Jfr RA 1934 ref 17 I (diss: icke mot sitt nekande övertygad etc., kränkt) och 1956 not S 212 (KB: väl skäl till anmärkning men ej tillräckligt för varning, kränkt; RegR: när ndn icke kunde anses ha haft fog etc. samma slut som KB).

motivering, att B »gjort sig förfallen till disciplinär åtgärd», men att, då B tidigare icke varit föremål för någon disciplinåtgärd och vad som kommit honom till last icke kunde »anses vara av sådan beskaffenhet, att det ensamt för sig» borde föranleda entledigande, beslutet kränkte hans enskilda rätt. — *RegR* upphävde detta utslag, »enär drätselkammaren med hänsyn till vad mot B i angivna avseenden förekommit måste anses hava ägt att enligt best:nna i (regl:et) skilja honom från ifrågav. befattning», och beslutet sålunda icke överskred kammarens befogenhet och ej heller eljest var olagligt enligt LKS § 76.

I detta rättsfall synas de omständigheterna förtjäna beaktande, att vad som låg klaganden till last i och för sig var ostridigt, och att denne särskilt åberopat »befogenhet överskriden» under hänvisning till att han icke tidigare bestraffats. Att en med förut anförda mål helt ensartad bedömning av hans förseelser företogs är dock klart, varför KB:s åberopande av »enskild rätt kränkt» bäst överensstämmer med praxis.<sup>28</sup> Rent allmänt lär det kunna anmärkas, att »befogenhet överskriden» endast i rena undantagsfall bör kunna anses tillämplig i disciplinmål. Att anse en felbedömning eller felvärdering av inträffade händelser innefatta ett kompetensöverskridande torde icke vara naturligt.

Av visst intresse för framställningen i senare avsnitt är rättsfallet *RÅ 1952 not I 294*, ett av de få exempel som kunnat framtagas på direkt konkurrens mellan »enskild rätt kränkt» och »fel i förfarandet».<sup>29</sup>

En byggnadskontrollant, B, kunde, där han ådagalagt uppenbar olämplighet för sin tjänst, entledigas av kom:fullm. genom beslut, biträtt av 2/3 av »hela antalet ledamöter». Dylikt beslut fattades på anförda skäl med 2/3 maj. bland de röstande, däremot ej av totala antalet fullm:ledamöter. — *KB* upphävde beslutet på grund av »fel i förfarandet», enär erforderlig maj. ej uppnåts. — *RegR:s maj. (4 led)* ändrade KB:s slut till en förklaring, att fullm. icke bifallit förslaget om B:s entledigande. — *RegR:t Quensel* fastställde KB:s slut,

<sup>28</sup> Däremot avveko tydligen KB:s utförliga motiv från gängse praxis.

<sup>29</sup> Jfr *RÅ 1959 not S 60*: *KB* fann varken »fel i förfarandet» eller »enskild rätt kränkt» visade. *RegR* däremot fann, att av de två anmärkingar mot klgdn, som åberopats, den ena men icke den andra delgivits henne före beslutet på sätt regl:t föreskrev. Beslutet, i vilket särskild motivering ej angivits, finge därför anses grundat allenast på de skäl, som i förväg bragts till klgdms kännedom. Då dessa icke medförde fog för entledigande, kränkte beslutet klgdms enskilda rätt.

enär beslutet »icke tillkommit i den ordning, som för fall av förev. beskaffenhet bestämts i det avtal, varigenom B anställts, samt vid sådant förhållande beslutet måste anses kränka B:s rätt».

Till RegR:s utslag må det antecknas, att den däri avgivna förklaringen av beslutets innebörd överensstämde med praxis i mål, där fråga uppkommit, huruvida enkel eller kvalificerad majoritet erfordrats för beslut. Förfarandet kan icke sägas gå utöver besvärmyndigheternas befogenheter, då det i sak innebär, att ordförandens felaktiga konklusion undanröjes och kommunens i sig riktiga beslut fastställles.<sup>30</sup> Att upphäva det sistnämnda, där det ej är felaktigt som sådant, torde icke vara riktigt. I det här anförda målet är det av särskilt intresse att iakttaga konsekvenserna av de olika utslagen. Såväl RegR:s majoritet som reservanten och KB undanröjde uppsägningen. Men genom de senares utslag kom det tydligen att stå fullmäktige öppet att ånyo upptaga ärendet för fattande av nytt beslut. RegR:s utslag däremot torde ha slutligt avgjort frågan: huruvida entledigande borde ske på grund av vad mot B förekommit, hade behandlats i enlighet med reglementet och resulterat i ett nekande svar. Endast en mindre allvarlig åtgärd synes ha varit möjlig att vidtaga mot B, därest icke nya skäl tillkommo. Rättsfallet giver sålunda ett egenartat exempel på att tillämpning av »enskild rätt kränkt» medfört en för klaganden personligen ofördelaktigare utgång än tillämpning av annan besvärgrund.<sup>31</sup> Vid en närmare jämförelse av de motiveringar, som för samma slut anfördes av KB och av reservanten i RegR, iakttages det, att den senare anknöt till klagandens personliga anställningsförhållande, KB däremot endast till tjänsterelementet. Det betraktelsesätt, som sålunda synes ha

<sup>30</sup> Se SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 257 f. Förklaringen, att beslut, som fattats med enkel i stället för med kvalificerad majoritet, ej upphävas därför att något positivt beslut att upphäva icke föreligger, synes ej alldeles lyckad och i allt fall icke tillfyllest. Riktigare lär vara att säga, att upphävande icke bör ske, därför att detta realiter kommer att avse det ej olagliga *negativa* beslut, som fattats. Såsom strax nedan visas kan en viktig skillnad föreligga mellan undanröjande och fastställande av det fattade avslagsbeslutet.

<sup>31</sup> Vad som är anmärkningsvärt är, att ändringen i KB:s utslag skedde, utan att B fört talan mot detta. Att en dylik (realiter) *reformatio in pejus* var möjlig, torde bestyrka riktigheten i vad vid not 30 anförts: KB kan sägas ha överskridit sin befogenhet genom att upphäva ett i laga ordning tillkommet och även i övrigt lagligt avslagsbeslut.

legat bakom dissidentens åberopande av »enskild rätt kränkt», överensstämmer därmed med vad här utvecklats rörande denna besvärsgrund.

*b) Tillämpning av allmänna uppsägningsregler*

Övergår man härfter till att betrakta praxis i mål, däri besvär anförts mot beslut om uppsägning med *begagnande av allmän uppsägningsrätt*, erhålles en väsentligt annorlunda bild än den ovan skisserade. I vilken utsträckning kommunerna böra tillerkännas rätt att taga allmänna uppsägningsregler i bruk, har varit föremål för delade meningar inom litteraturen. Full enighet föreligger naturligtvis därom, att uppsägning icke får ske på grund av helt ovidkommande intressen av politisk eller personlig art.<sup>32</sup> Därutöver har SCHMIDT hävdad, att inom kommunalförvaltningen, som härutinnan skulle förete en skillnad mot den privata arbetsmarknaden, det städse skulle krävas, att objektiva normer iakttagas vid begagnande av en formellt fri uppsägningsrätt. Särskilt skulle fel och försummelse endast få beivras enligt disciplinärreglerna men icke genom i anspråkstagande av en allmän uppsägningsrätt.<sup>33</sup> JÄGERSKIÖLD har däremot, under åberopande av RegR:s praxis, framhållit, att kommunernas ifrågavarande befogenheter inskränkas allenast av särskilda författningsbestämmelser eller kommunala beslut samt den nämnda regeln om *détournement de pouvoir*, däremot ej av disciplinärreglerna.<sup>34</sup> SUNDBERG, som starkt understrukit kommunernas likställdhet med privata arbetsgivare men även betonat vikten av att kommunalbeslut städse motiveras av skäl, som ur kommunens egna behöriga synpunkter äro objektiva och allmängiltiga, har för egen del förklarat sig anse, att även ett kringgående av disciplinärreglerna genom vanlig uppsägning kan utgöra *détournement de pouvoir*, men upplyser samtidigt, att RegR i praxis intagit en annan ståndpunkt,<sup>35</sup> något som f. ö. även antydes av SCHMIDT.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Se t. ex. JÄGERSKIÖLD, *Svensk tjänstemannarätt I*, sid. 437, och SUNDBERG, *Uppsägning eller avsättning*, sid. 24 f.

<sup>33</sup> SCHMIDT, *Tjänsteavtalet*, sid. 76 f.

<sup>34</sup> JÄGERSKIÖLD, a.a., sid. 431 ff.

<sup>35</sup> SUNDBERG, *Kommunalrätt*, sid. 89, 103, 255, 315 m. fl., och *Uppsägning eller avsättning*, sid. 23 ff.

<sup>36</sup> *Ibid.*, not 63 (RÅ 1956 not I 42 anföres såsom ex. på annan rättstillämpning).

Antages en allmän objektivitetsprincip gälla för kommunernas handlande i berörda fall, måste, mot bakgrunden av vad nyss utvecklat om disciplinmål, den slutsatsen bli ofrånkomlig, att den i dessa mål gällande praxis äger tillämpning även i de nu avsedda. »Enskild rätt kränkt» skulle därmed äga ett viktigt tillämpningsområde även här. Nu framgår det emellertid omedelbart av praxis, att en viktig skillnad föreligger. Huvudregeln<sup>37</sup> är otvivelaktigt, att de motiv, som ligga bakom en kommuns beslut att begagna en allmän uppsägningsrätt, icke prövas. Att besvärstalan ogillas är det normala i dessa mål. Över huvud angives det icke, att prövningen avsett viss besvärgrund.<sup>38</sup> Ofta uttalas det blott, att det klandrade beslutet icke visats vara olagligt enligt det relevanta besvärstadiet, eller att klaganden ej anfört någon omständighet av beskaffenhet att föranleda bifall. Bland mängden av besvärsmål må såsom exempel härpå anföras *RA 1935 not S 53, 1937 not S 295, 1949 not I 35, 1960 not I 73 och 1961 not I 126*.<sup>39</sup> I åtskilliga fall ha besvärmyndigheterna även gått ett steg längre och direkt uttalat, att det kommunala organet ägt att uppsäga klaganden utan angivande av särskilda skäl, något som tydligen innebär ett ställningstagande till en i princip civilrättslig fråga. Ifrågavarande rättsuppfattning fastslogs av RegR i en rad besvärsmål i äldre praxis.<sup>40</sup> Att den omfattas alltjämt framgår av bl. a. rättsfallen *RA 1953 not I 182, 1956 not I 42* samt *1959 not I 145 och 186*, i vilka samtliga intogs förklaringar av nyssnämnt innehåll.<sup>41</sup>

De enda fall, där kommunens motiv för en uppsägning prövas — utan att detta föranledes av särskilda moment i anställningsförhållandet, varom närmare nedan — utgöras av dem, där détournement de pouvoir kan antagas föreligga. Exempel därpå

<sup>37</sup> Enda undantaget härifrån är fall av détournement de pouvoir, se strax nedan.

<sup>38</sup> Se t. ex. *RA 1930 not E 210*, där Domkap:s uttalande, att kompetensöverskridande icke förelåg, av RegR ändrades till att beslutet icke var olagligt enligt FKyrk § 42. I *RA 1953 ref. 9* förelägo däremot särskilda skäl: uppsägning av e.o. lärare med anställning t. v. utgjorde icke »befogenhet överskriden» (Domkap motsatt mening).

<sup>39</sup> Ytterligare ex. ur äldre praxis återfinnas i JÄGERSKIÖLDS och SUNDBERGS ovan angivna arbeten.

<sup>40</sup> Se t. ex. *RA 1935 ref 7* och not *S 172, 1938 not S 175* och *1940 not S 58*.

<sup>41</sup> I 1953 års fall fastställdes KB:s slut med nya, utförligare motiv, i övriga: ej ändring.

äro naturligen sällsynta. Ett fall, som dock åtminstone ligger den angivna situationen nära,<sup>42</sup> är det, där uppsägning strider mot lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Otvivelaktigt lär anläggande av synpunkter, som stå i strid med denna lag innebära en form av illojal maktanvändning. Två rättsfall från senaste år må anföras såsom exempel på besvärspövningen i dylika fall, nämligen *RA 1957 ref 12 och not E 30*.

*RA 1957 ref 12*. Klgdn hade med kort varsel nedlagt sitt arbete, sedan av vederb. organisation förda löneförhandlingar strandat. Då han vägrade att fullgöra sin tjänst efter formell anmaning, uppsades han. — *Domkap.* upphävde beslutet, enär detta »stred mot gällande best:er om förenings- och förhandlingsrätt». — *RegR* däremot fann det icke kunna »enligt vedertagna arbets- och föreningsrättsliga grundsatser anses som lovlig stridsåtgärd i fackligt syfte» att nedlägga arbete utan iakttagande av föreskriven uppsägningstid. Till följd därav kunde beslutet »ej anses som kränkning av föreningsrätten».

*RA 1957 not E 30*. Den mot uppsägningssmålet förda besvärstalan ogillades av *Domkap.* — *RegR* däremot upphävde beslutet, »enär den av klgdn i målet förebragta utredningen och i övrigt i målet förekomna omständigheter måste anses giva vid handen, att beslutet» fattats, enär klgdn inträtt i viss organisation, och sålunda stred mot 3 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt.

I båda dessa mål åberopades bl. a. »enskild rätt kränkt». Rättsfallen antyda två slutsatser av betydelse för denna undersökning. Till en början vill det synas, som om bevisskyldigheten lagts på klaganden i högre grad än i disciplinmålen, något som med hänsyn till huvudregeln, att kommunens motiv icke skola prövas, lär vara naturligt.<sup>43</sup> Vidare uppmärksammas det, att i intetdera målet någon hänvisning gjordes till »enskild rätt kränkt». Det må här förutskickas, vad närmare skall påvisas i kap. II,<sup>44</sup> att anläggande av sådana kommunalstyrelsen främmande synpunkter, som innefatta *détournement de pouvoir*, anses såsom

<sup>42</sup> Jfr *EK*, FT 1944, sid. 74, där det framhålles, att *détournement de pouvoir* enligt sitt begrepp förutsätter, att någon formell motsättning till lag icke påvisas hos den avsedda förvaltningsakten.

<sup>43</sup> Till frågan om bevisskyldighetens fördelning i allmänhet i mål rörande ifrågasatta kränkningar av förenings- och förhandlingsrätten, se *SCHMIDT*, a.a., s. 131 ff.

<sup>44</sup> Enligt *SJÖBERG* skulle nämligen »orättvis grund» närmast ha avseende å illojal maktanvändning, se nedan, sid. 86.

kompetensöverskridande. »Enskild rätt kränkt» saknar därför relevans.

Har det sålunda av det sagda framgått, att motiven för uppsägning icke prövas annat än i vissa undantagsfall och då utan hänsyn till »enskild rätt kränkt», kan det synas, som om denna besvärgrund har ett mycket begränsat utrymme i nu avsedda mål. Så är visserligen fallet. Dock måste det fasthållas, att prövningen även här avser klagandens enskilda anställningsförhållande, varför den förut angivna förutsättningen för tillämpning av »enskild rätt kränkt» är för handen.<sup>45</sup> Prövningen avser att fastställa, *om* uppsägningsrätt alls föreligger, *om* beslutet tillkommit i föreskriven ordning och med iakttagande av stadgad uppsägningstid, samt *om* det enskilda anställningsförhållandet bör anses innefatta någon inskränkning i den formellt föreliggande uppsägningsrätten. Kommunens beslut kan bli upphävt på i princip två olika grunder. *Dels* kan detsamma strida mot klagandens avtal med kommunen. *Dels* kan anställningsförhållandet innefatta sådana offentlighetsrättsliga moment, som begränsa kommunens handlingsfrihet. Av vad här tidigare utvecklats borde det följa, att »enskild rätt kränkt» skall tillämpas i de förra fallen, »befogenhet överskriden» eller »strid med lag i de senare. Ehuru praxis är sparsam, synes den giva belägg för riktigheten i dessa slutsatser.

Ett klart och enkelt exempel på tillämpning av »befogenhet överskriden» utgör rättsfallet *RÅ 1956 not I 169*, avseende drätselkammarens beslut att uppsäga ett av KB förordnat exekutionsbiträde. »Med hänsyn till befattningens art och den ordning, i vilken den tillsättes», kunde det ej anses ankomma på drätselkammaren att entlediga klaganden.<sup>46</sup> Ett annat exempel lämnar rättsfallet *RÅ 1959 ref 17*.

Enligt 1944 års brandstadga, avd. I, § 18 st. 2, kunde godkännande av skorstensfejare återkallas, om vederb. befanns icke vidare vara lämplig. Avd. I gällde för stad. Avd. II, som innehöll best:er för landsbygden, upptog icke något motsv. stadgande. Klgdn, som var godkänd skorstensfejare i två landsk:ner, uppsades i den ena, enär

<sup>45</sup> Ofta framgår detta tydligt av utslagsmotiven, se t. ex. *RÅ 1938 not S 175*, *1946 not S 112* och *1953 not I 182*.

<sup>46</sup> Jfr *RÅ 1958 ref. 32*, sid. 42 nedan. Se även *JÄGERSKIÖLD*, a.a. I, sid. 428.



denna hade sysselsättning för en egen skorstensfejare. Fråga uppkom, huruvida 18 § vore tillämplig och därigenom uppsägning endast kunnat ske vid olämplighet. Denna uppfattning biträdades av riks- och länsbrandinspektörerna. — *KB* ogillade besvären. — *RegR* undanröjde beslutet, »enär det av brandstyrelsen angivna förhållandet, att k:nen har sysselsättning för en egen skorstensfejare, icke utgjorde giltig anledning till uppsägning av klagn samt brandstyrelsen förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet».

Att uppfatta detta avgörande såsom en avvikelse från den praxis, för vilken ovan redogjorts, är icke möjligt. Prövningen av kommunens motiv för beslutet var otvivelaktigt en konsekvens av anknytningen till brandstadgan. Utslaget innebar, att den ur stadgan härledda regeln överträtts, till följd varav »befogenhet överskriden» borde tillämpas. Målet må sammanställas med det likartade i *RA 1940 not S 181*, där besvär mot beslut om uppsägning av en 75-årig skorstensfejare lämnades utan bifall, enär denne »med hänsyn till sin höga levnadsålder icke vidare kunde anses lämplig». <sup>47</sup>

Exempel på att en uppsägning klandrats såsom på sådant sätt stridande mot särskilda regler i det *enskilda* anställningsavtalet mellan kommunen och klaganden, att »enskild rätt kränkt» bort bli relevant enligt vad nyss ovan sagts, äro sällsynta. I ett nyligen meddelat avgörande, *RA 1958 ref 10*, befanns emellertid en tolkning av gällande tjänstereglemente giva vid handen, att den i och för sig ostridiga uppsägningsrätten icke kunde göras gällande under befattningshavares sjukdom av sådan mera allvarlig art, som kunde medföra rätt till sjukpension. Uppsägningsbeslutet undanröjdes såsom kränkande klagandens enskilda rätt. Sätillvida bekräftar avgörandet sålunda vad här anförts. Då det i andra hänseenden föranleder vanskligheter vid tolkningen, skall

<sup>47</sup> 1923 års brandstadga innehöll motsv. bestämmelse, § 18 st. 2. 1944 års stadga nämnde såsom alternativ till godkännande även *anställning*. Enligt den 1962 antagna nya brandstadgan skola skorstensfejare, oaktat deras ställning i viss mån måste äga offentligrättslig karaktär, knytas till kommunerna endast i privaträttsliga former. Enligt *KProp 1962: 12*, sid. 87 f, skola hädanefter »kommunalanställda skorstensfejare ej intaga särställning i vad gäller kommunens möjligheter till uppsägning av anställningsavtalet utan jämföras med exempelvis brandchefer och andra tjänstemän».

detsamma närmare granskas i samband med sammanfattningen av praxis i avsnitt 6.<sup>48</sup>

Även lönereglerna kunna få betydelse, nämligen vid uppsägning från bisyssla e. d., som medtagits vid beräkningen av befattningshavarens förmåner. Såsom exempel på tillämpning av »enskild rätt kränkt» i dylika fall skulle kunna anföras rättsfallet *RA 1943 not E 52*, avseende uppsägning av organist och kantor från en sysslomannabefattning med iakttagande av de för denna bestämda särskilda uppsägningsreglerna. Dylika fall böra emellertid ses i samband med de egentliga lönenålen, vilka behandlas i avsnitt 3.<sup>49</sup>

De moment i de enskilda anställningsavtalen, vilka kunna tolkas såsom medförande inskränkningar i kommuns uppsägningsrätt, synas närmast vara de ekonomiska.<sup>50</sup> Att däremot disciplinärreglerna ej anses medföra någon liknande begränsning av kommunens handlingsfrihet synes klart. Exempel på att besvär ogillats, vilka anförts mot uppsägningsbeslut, som uttryckligen motiverats med missförhållanden i tjänsten, lämna bl. a. rättsfallen *RA 1937 not S 282 och 295, 1938 not S 175 och E 15* samt *1949 not I 35*. Ett uppenbart samband med begångna förseelser hade de klandrade besluten t. ex. i rättsfallen *RA 1935 ref 7* och de förutnämnda *1959 not I 145 och 186*.<sup>51</sup>

### c) Besvärspövning och domstolspövning

Med föregående översikt torde praxis i hithörande mål ha givits en för denna framställning tillräcklig belysning. Det återstår endast att av det anförda draga de möjliga konklusionerna med avseende å innebörden i »enskild rätt kränkt» med anknytning till vad i avsnitt 1 utvecklats. Det står därvid omedelbart klart, att pövningen, på sätt där angivits, avser klagandens personliga rättsförhållanden. I sådana fall, där besvärshaktum har en annan karaktär, genom att beslutet icke blott angriper klaganden per-

<sup>48</sup> Rättsfallet synes böra så tolkas, att uppsägningsrätt förelåg civilrättsligt, men att dess ianspråktagande under föreliggande omständigheter befanns otillbörligt. Se närmare nedan, sid. 76 ff.

<sup>49</sup> Se ock avsnitt 4, sid. 60 nedan.

<sup>50</sup> Jfr ock det i *RA 1935 ref 7* återgivna besvärsmålet hos KM:t i statsrådet. Se härtill JÄGERSKIÖLD, a.a. I, sid. 432.

<sup>51</sup> *RA 1935 ref 7* var följdmål till de ovann. *1934 ref 17 I—II*. Jfr även t. ex. *RA 1961 not I 126*.

sonligen utan ock överskrider allmänna kompetensregler e. d., tillämpas annan besvärgrund. Att disciplin- och uppsägningsmål erbjuda goda exempel på lägen, där ett särskilt rättsskydd mot möjliga övergrepp kan vara motiverat, på sätt avsikten varit vid införandet av »enskild rätt kränkt», lärer vara uppenbart.

Vad som återstår att belysa äro de möjligheter till rättelse, som stå till buds, där ett kommunalbeslut av här avsett slag ej undanröjes på grund av »enskild rätt kränkt». Klargörande härvidlag äro det viktiga prejudikatet *NJA 1960 sid. 63* samt rättsfallet *NJA 1956 not A 40*, till vilket det förra var ett följdsmål.

*NJA 1956 not A 40.* — R anställdes 1928 som föreståndarinna för Sala stads tvättinrättning, 1933 även som baderska vid stadens varmbadhus. Sedan redovisningsbrist konstaterats i tvättinr:en, entledigades R 1951 från båda tjänsterna. R anförde icke besvär häröver. Enligt tjänsteregler kunde med hänsyn till tjänstetiden entledigande ske allenast vid svår tjänsteförsummelse. Sedan förskingningsåtal ogillats 1952, stämde R staden med yrkande om skadestånd för förlusten av de båda tjänsterna. — *HD* förklarade staden ha varit berättigad att entlediga R från förest:tjänsten men icke från badersketjänsten med hänsyn till de därmed förenade arbetsuppgifternas art och dess oavhängighet av förstn. tjänst samt förpliktade staden att utgiva skadestånd för mistad baderskelön med avdrag för vad R bort kunna tjäna genom annat arbete.

*NJA 1960 sid. 63.* — För att åvägabringa »ett fullständigt återställande av rättsförhållandet mellan parterna» stämde R härefter staden med yrkande om återinsättande i badersketjänsten och om ideellt skadestånd för »det personliga lidande, som avskedsbeslutet och dess vidhållande orsakat».

Båda yrkandena ogillades av samtliga instanser, det senare när skadan icke vore ersättningsgill. Med avs. å det förra anförde *RådH* bl. a., att bifall till R:s talan skulle »innebära ett upphävande av ett lagakraftvunnet k:nalt beslut». *RådH* fann »uppenbart, att den ej (ägde) pröva styrelsens beslut enligt de grunder, som endast kunna bliva föremål för pövning i adm. väg, och på grund härav upphäva eller företaga ändring i beslutet». Däremot ägde domstol pröva alla konsekvenser av avtalsbrott. Avtalet innehölle dock ingen best. om återinsättande. — *Svea HovR (2 led)* fann gällande rätt innebära, att en avtalsstridigt avskedad bef:havare endast kunde kräva ekonomisk gottgörelse men ej återfående av tjänsten. 2 *diss.* fann, med hänsyn särskilt till rättsutvecklingen på arbetsavtalets område, R:s yrkande böra bifallas. — *HD* förklarade i en lång motivering, att enighet tidigare rått om att arbetsgivare icke

ke kunde förpliktas att återtaga en avtalsstridigt uppsagd bef. havare, och ställde frågan, om detta alltjämt vore gällande rätt. Liknande yrkanden hade i flera fall bifallits av ArbD. Föruts:na voro dock andra på den kollektiva arbetsrättens område. Slutsatsen blev, att spørgsmålet borde lösas av lagstiftaren, som möjligen kunde »finna det lämpligare att välja en annan väg för att öka arbetstagares skydd mot obehörigt avskedande, t. ex. genom utvidgade ekonomiska påföljder».<sup>52</sup>

Dessa båda rättsfall synas giva svar på närmast alla spørgsmål, som äga intresse i detta sammanhang. En detaljdiskussion torde vara överflödig, utan kan följande sammanfattning göras.

Utän hinder av att laga kraft åkommit kommunens beslut, äger allmän domstol pröva dess förenlighet med det relevanta anställningsförhållandet.<sup>53</sup> Oaktat beslutet som sådant icke kan formellt upphävas, kan domstolen pröva den företagna rätts-handlingens giltighet.<sup>54</sup> Det må upplysas, att i rättsfallet *NJA 1935 sid. 624* prövades, huruvida uppsägning vore ogiltig, enär ärendet i fråga ej i enlighet med gällande allmänna anställningsbestämmelser upptagits å kallelselistan till det sammanträde, varå beslutet fattades, vilket spørgsmål med hänsyn till omständigheterna besvarades nekande. Även befogenheten av entledigande i kraft av disciplinärregler kan prövas.

Befinnes kommunens rättshandling ogiltig, äger domstolen utdöma ekonomisk gottgörelse i form av skadestånd för mistad lön m. m. Såsom ytterligare exempel härpå må nämnas, att i rättsfallet *NJA 1947 sid. 308* utdömdes lön och pension till en oriktigt entledigad befattningshavare.<sup>55</sup>

Två inskränkningar i domstols befogenheter att förordna om rättelse finnas. *Dels* kan en oriktigt uppsagd befattningshavare ej återinsättas i sin tjänst.<sup>56</sup> *Dels* kan han ej heller erhålla ideellt

<sup>52</sup> JustR:t Lind var skiljaktig betr. domskälen. På de närmare utvecklingarna av de olika meningarna synes här ej vara anledning att ingå.

<sup>53</sup> För framställningen i kap. III: 4 är det av intresse att notera, att frågan, huruvida R kunde anses ha godtagit uppsägningen genom att ej anföra besvär, över huvud icke beaktades.

<sup>54</sup> Närmast som ett kuriosum må nämnas, att KM:t i rättsfallet W 442: 1875 hänvisade klgdn att föra talan vid allmän domstol, därest hon ansåge sig genom avtal berättigad att bibehållas i sin tjänst.

<sup>55</sup> Jfr JÄGERSKIÖLD, a.a. I, sid. 437, och nedan, sid. 77. Märk, att sjukdomsfallet i brist på utredning fick antagas ha uppkommit efter uppsägningen.

<sup>56</sup> Jfr SCHMIDT, a.a., sid. 129 f, som emellertid främst avser Arbetsdomstolens område.

skadestånd för personligt lidande etc.<sup>57</sup> Dessa båda begränsningar böra iakttagas vid bedömningen av »enskild rätt kränkt». Bifalles en kommunal besvärstalan, erhåller befattningshavaren full gottgörelse, något som icke kan vinnas domstolsvägen. Undanröjes en oriktig uppsägning besvärsvägen, behåller klaganden sin tjänst; nödgas han gå till domstol, erhåller han blott ekonomisk kompensation. Ett obefogat beslut om disciplinåtgärd kan icke till sin diffamerande verkan undanröjas av domstol. Vål kan vid entledigande eller suspension en ekonomisk gottgörelse sägas upphäva det ogrundade beslutets »moraliska» kraft, men vid en ringare åtgärd utan penningmässigt innehåll, såsom varning, finnes över huvud intet annat remedium än besvärstalan på »enskild rätt kränkt», då ideellt skadestånd icke kan utdömas. Slutsatsen blir sålunda, att tillämpningen av denna besvärsgrund i här avsedda mål verkar såsom *undanröjande en eljest ofrånkomlig konkret rättsförlust*.<sup>58</sup>

Vad nu sagts om domstolsprövningen i hithörande mål torde ock giva en förklaring till den knapphet, som kännetecknar besvärsmyndigheternas utslag i mål, däri besvärstalan ogillas. Med avseende å de förutnämnda förklaringar, som ofta förekomma om kommuns principiella befogenhet att fritt begagna allmän uppsägningsrätt, må det slutligen antecknas, att enahanda rättsuppfattning kommit till uttryck i HD, såsom framgår av rättsfallet *NJA 1957 not C 578*, där HD genom att vägra prövnings-tillstånd fastställde en hovrättsdom, vari uttalats samma ståndpunkt, som den av RegR företrädde. En tidigare förd besvärstalan hade ogillats, *RA 1952 not I 155*.<sup>59</sup>

### 3. Praxis: Lönemål

Den kategori av besvärsmål, som närmast skall upptagas till granskning, utgöres av dem rörande kommunala befattningshavares och förtroendemäns ekonomiska förmåner. Ur de synpunk-

<sup>57</sup> Jfr SCHMIDT, a.a., sid. 296 ff.

<sup>58</sup> I förarbetena till KomL diskuterades en sådan utvidgning av besvärsrätten, att denna i fråga om disciplinärbeslut icke skulle anknyta till medlemskapet i kommunen, se SOU 1952: 14, sid. 335 f.

<sup>59</sup> Se härom JÄGERSKIÖLD, a.a. I, sid. 435. HovR:s dom 1953 undanröjdes av HD, då huvudförhandling felaktigt underlätits, *NJA 1955 not C 915*.

ter, som för denna undersökning äro relevanta, är det av vikt att för sig särhålla sådana mål, där besvärsmyndigheterna äga en vidsträcktare prövningsrätt än den av kommunallagarna allena medgivna. Dylika mål behandlas i korthet under a), varefter övriga lönemål upptagas under b).

a) *Samtidig kommunal besvärspövning och vidsträcktare administrativ prövning*

Twister rörande »löningsrättigheter» åt vissa befattningshavare ha av ålder avgjorts i särskild ordning genom administrativ rättsskipning. Sålunda skall KB enligt 1958 års länsstyrelseinstruktion, § 6: 8, »pröva och avgöra tvister om huru och till vilket belopp *prästerskapets* och *kyrkobetjänningens* löningsrättigheter skola utgöras». Talan må fullföljas till kammarkollegium enligt dess instruktion 1957, § 3: 5,<sup>60</sup> och slutligen till RegR. Tidigare gällde motsvarande regler även för tvister om *folkskollärares* och *barnmorskors* löningsrättigheter, dock att kammarkollegium i samband med RegR:s inrättande upphörde att vara andra instans i dylika mål.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Denna bestämmelse talar, till skillnad mot LStInstr, även om kyrkomusiker. Denna skillnad mellan de båda instr:na torde vara att tillskriva förbi-seende.

<sup>61</sup> Om de regler, som äga betydelse för anförda rättsfall, må antecknas följande. I *LHövdInstr 1855* (SFS 90), § 27: 5, nämndes blott *prästerskapet* och *kyrkobetjännte*. Därutöver upptogs i *Instr 1918* (SFS 198) § 23: 3, *folkskollärare*. Motsv. stadganden intogos i *Instr. 1937* (SFS 902), § 6 mom. 1: 5, och 1953 (SFS 541), § 6: 8. Folkskollärarna uteslötos 1958. — I *KamKInstr 1838* (SFS 6), § 7, nämndes endast *prästerskapet* och *kyrkobetjännte*. I *Instr 1879* (SFS 59), § 3: 2 a), tillades *folkskollärare* och *barnmorskor*, vilka uteslötos i *Instr 1909* (SFS 40), § 2: 3 c, vars bestämmelse oförändrad intogs i *Instr 1929* (SFS 221), § 2: 3 b). *Kyrkomusiker* tillades i *Instr 1957* (SFS 651), § 3: 5. — Även innan folkskollärarna blevo nämnda i *LHövdInstr 1918*, upptogs dessa mål av KB såsom historiskt och rättsligt likställda med de kyrkliga. Att *KamK* borttogs som andra instans 1909, ändrade icke praxis. Motsv. gällde barnmorskorna, vilka aldrig nämnts i någon KBInstr. I *RA 1931 ref 41* (jfr *RA 1934 not S 331*) fastställde RegR, att mål om barnmorskors löningsrättigheter skulle handläggas såsom de om folkskollärarnas. Hur barnmorskemålen sedermera bort betraktas är ovisst i saknad av stadganden. Frågan har ej uppmärksamats. Någon principiell förändring av barnmorskeförmånernas konstruktion synes icke ha företagits mellan 1931 och 1962 (jfr SFS 1919: 138, 1937: 298, 1943: 570 och 1955: 350). Efter den nya sjukvårdslagens (SFS 1962: 242) ikraftträdande 1/7 1963 lära dock barnmorskemålen icke böra anses såsom löningsmål. Genom denna lag, som omfattar även barnmorskeväsendet och

I praxis har tvekan ofta förelegat om vad som bort anses såsom löningsrättighet i författningarnas mening. Med avseende å de forumfrågor, som sålunda uppkommit, kan hänvisning ske främst till WEJLES framställning.<sup>62</sup> Här må endast nämnas, att *pension* ansetts ej utgöra löningsrättighet. Tvister därom ha sålunda kunnat bindande avgöras allenast av allmän domstol, var- emot besvärmyndigheterna blott kunnat företaga sedvanlig kommunal besvärprövning. Exempel på prövning av »enskild rätt kränkt» i dylika mål komma att anföras under b). Där åter besvär anförts mot ett kommunalt beslut rörande vad besvärsmyndigheterna befunnit utgöra löningsrättighet, har prövningen tydligen kommit att omfatta två i princip skilda saker: *dels* klagandens anspråk som sådant, vilket skolat upptagas jämlikt instruktionen, *dels* det klandrade beslutets laglighet i sig, vilket varit att bedöma enligt de kommunala besvärgrunderna. Vid bifall till besvären har denna dubbla prövning kommit till uttryck däri, att *dels* klagandens anspråk fastställts, *dels* beslutet undanröjts. För det senare ledet har regelmässigt åberopats särskild kommunal besvärgrund.<sup>63</sup> Med hänsyn till att den befunna felaktigheten varit avhängig av klagandens personliga rättsförhållande, borde tydligen »enskild rätt kränkt» tillämpas. Det kan ock konstateras, att så synes ha skett närmast genomgående.<sup>64</sup>

avser att giva landstingen full frihet att organisera detta (KProp 1962: 122, sid. 41 f), upphäves 1955 års KF om distriktsbarnmorskor. Lagen innehåller i § 34 mom 1 st 2 en allmän hänvisning till de kommunala besvärreglerna. — Om de äldre reglerna, se ERNBERG, Betänkande 1915, sid. 29 ff.  
<sup>62</sup> WEJLE, FT 1941, sid. 149 ff.

<sup>63</sup> SJÖBERG, FT 1941, sid. 280, har uppgivit, att »som regel någon kommunal besvärgrund ej åberopats för beslutets upphävande», ett påstående som icke syntts verifieras av praxis. Över huvud är ifrågav. framställning något oklar. Även då besluts upphävande är »en följd av KB:s funktion som domstol», kan det formellt icke ske »på annan än kommunal grund», vilket ock senare antydes. Att åberopandet av besvärgrund skulle antyda, »att prövningen skett uteslutande på kommunal grund», synes klart vederläggas av praxis. Att »RegR ej har anledning att ändra av KB använd lokution, även om denna är formellt antastbar», är väl i och för sig riktigt, men som under b) visas har detta likväl i stor utsträckning skett just i lönemålen.

<sup>64</sup> Bland mängden av rättsfall, se t. ex. RÅ 1925 not E 42, 1926 not E 76, 1927 not E 216 och 228, 1929 not E 67, 129, 173 och 253, 1930 not E 204 och 228, 1934 not E 18 och 1935 not E 285. Märk RÅ 1929 not E 200, där KB:s åberopande av »befogenhet överskriden» ändrades till »enskild rätt kränkt».

Ehuru den berörda kategorien besvärsmål visar ett både stort och betydelsefullt tillämpningsområde för »enskild rätt kränkt», saknar densamma likväl mera påtaglig betydelse för denna framställning. Själva den kommunala besvärspövning, som här intresserar, är rent formell. En felaktighet, som konstaterats vid annan och vidsträcktare prövning än den enligt kommunallagarna medgivna, subsumeras under »enskild rätt kränkt» för att motivera, att talan bifalles även på det sättet, att det klandrade beslutet upphäves. Det sistnämnda momentet saknar ock uppenbarligen saklig betydelse, då ett besluts lagakraftvinnande ej inverkar på befattningshavarens rätt att få sina löneanspråk prövade i den därför bestämda ordningen.<sup>65</sup> Det är därför här tillfyllest att anteckna, att tillämpningen av »enskild rätt kränkt» i och för sig överensstämmer med vad i avsnitt 1 utvecklats om innebörden av denna besvärgrund. Det må även förtjäna nämnas, att lönemålen i stor utsträckning avsett, i vad mån klaganden »tillförsäkrats» viss förmån på sådant sätt, att densamma icke kunnat utan hans samtycke indragas eller nedsättas, och att vid prövningen härav uppmärksamhet särskilt fästs vid innehållet i de kungörelser, varigenom den ifrågavarande tjänsten ledigförklarats. Såsom typexempel kan hänvisas till rättsfallet *RA 1928 ref 8*.

En särskild administrativ prövning har ock sedan länge kunnat ske av beslut rörande *polismäns förmåner*. 1899 års lag om fjärdingsmansbestyrets utgörande föreskrev i § 3, att fjärdingsmännen skulle »föreses med skälig avlöning». Motsvarande bestämmelse inflöt i 1925 års polislagen, § 8, varjämte i § 14 stadgades, att alla lönebeslut skulle underställas KB (mom 1), som även ålades att, där avlöningsförmån »bestämts till belopp, som uppenbarligen icke (var) skäligt», göra framställning om rättelse och i sista hand själv förordna därom (mom 2). Dessa bestämmelser gåvo tydligen icke besvärsmyndigheterna befogenhet att avgöra rättsfrågan i tvistiga lönemål, något som vore allmän domstol förbehållet. Belysande är härvidlag rättsfallet *RA 1938 not S 309*, däri RegR fastställde KB:s utslag, i vad detsamma avsåg upphävande av stadsfullmäktiges beslut att vägra klaganden pension, men undanröjde KB:s uttalande om pensionsbeloppets stor-

<sup>65</sup> Se t. ex. RA 1930 not E 160 och 1938 not E 8.



lek.<sup>66</sup> Däremot kunde sålunda en »oskälighetsprövning» av klandrat beslut ske. Förhållandet mellan denna och den kommunala besvärprövningen kommer att uppmärksammas under b). Efter tillkomsten av 1954 års polisreglemente, i samband varmed de nämnda stadgandena i polislagen utgingo, föreligger en allmän administrativ besvärsmålsrätt gentemot lönebeslut för polispersonal utan bundenhet av de kommunala besvärreglerna (§ 25).<sup>67</sup>

*b) Endast kommunal besvärprövning*

Stor betydelse för denna framställning äger den huvudpart av lönemål, där besvärmyndigheternas befogenheter inskränkt sig till den sedvanliga laglighetsprövningen på de kommunala besvärsgrunderna. I den mån det klandrade beslutet tillkommit i laga ordning och ej heller i och för sig överskrider gränserna för den kommunala kompetensen, utan prövningen i stället avser dess förenlighet med klagandens anställningsvillkor, bör tydligen »enskild rätt kränkt» bli tillämplig besvärgrund. Mål, däri den samma prövats, överflöda ock i praxis, liksom utslag, varigenom beslut blivit upphävida, ej äro sällsynta.

Jämföras dessa lönemål med de i avsnitt 2 granskade disciplin- och uppsägningsmålen, kan såtillvida en överensstämmelse konstateras, som rättskränkningen även i de nu upptagna fallen är av *konkret* natur: kommunens beslut medför, vare sig klaganden berövats en åtnjuten eller vägrats en begärd förmån, att denne får uppbära allenast mindre förmåner än dem han varit berättigad till. En viktig skillnad mot de förut behandlade målen ligger emellertid däri, att möjlighet att erhålla full gottgörelse genom utförande av talan vid allmän domstol alltid är för handen. Fördelen ur befattningshavarens synpunkt med bifall till en kommunal besvärstalan är endast, att han slipper en mera långva-

<sup>66</sup> Hänvisningar att utföra talan vid allmän domstol om tvistiga anspråk ha ofta förekommit, t. ex. i RA 1932 not S 94, 1933 not S 183, 1950 not I 71, 1953 not I 241 och 1954 not I 22.

<sup>67</sup> Se KProp 75: 1954, sid. 84. — Övriga befattningshavare, vilkas löneförmåner äro föremål för särskild offentligrättslig reglering, behöva icke här närmare beröras. Rörande magistraten, varom åtskilliga rättsfall under b) handla, hänvisas främst till HERLITZ, Svensk stadsförvaltning under 1830-talet, sid. 296 ff (särskilt sid. 301 f), och JÄGERSKIÖLD, FT 1951, sid. 160 ff med rättsfallet RA 1927 ref 23.

rig process med åtföljande större personliga obehag.<sup>67a</sup> Häremot bör det ställas, att besvärsmyndigheterna realiter sätta sig i allmän domstols ställe genom att upphäva ett lönebeslut på grund av »enskild rätt kränkt». Kommunen betages reella möjligheter att erhålla domstols prövning av rättsfrågan, då anhängiggörandet av en negativ fastställesetalan mot befattningshavaren i fråga torde vara praktiskt uteslutet.<sup>68</sup>

Betraktas de angivna förhållandena mot bakgrunden av vad förut utvecklats om avsikten att med införande av »enskild rätt kränkt» såsom en särskild besvärgrund tillskapa ett förstärkt rättsskydd för kommunmedlemmarna mot ett oriktigt begagnande av kommunalmakten, läser det kunna fastställas, att densamma bör äga ett naturligt men strikt begränsat tillämpningsområde i lönemålen. Principen borde vara, att ett klandrat beslut underkastas en preliminär prövning med avsikt att fastställa, i vad mån detsamma såsom sakligt ogrundat kan anses innebära ett maktmissbruk eller eljest ett oskäligt ställningstagande från kommunens sida, varvid prövningens omfattning göres beroende av den eventuella rättskränkningens allvar. Det vill sålunda synas tydligt, att ett starkare rättsskyddsbehov i allmänhet gör sig gällande vid beslut om nedsättning av utgående förmåner än vid beslut om avböjande av anspråk på förmåner, som icke tidigare tillgodonjutits. Ett naturligt antagande kunde därför vara, att i de förra fallen besvären föranleda en mera ingående prövning än i de senare.<sup>69</sup>

Nu giver emellertid praxis en väsentligt mera komplicerad bild än vad här angivits. Vål kunna de fall, där »enskild rätt kränkt» tillämpats, i huvudsak anses överensstämma därmed. Dessa kunna dock icke ses utan sammanhang med praxis över huvud. Be-

<sup>67a</sup> Märk även verkställighetsfrågan (verkställighetsförbud resp. ansvar för verkställighet utan laga kraft före och efter KomL 1953). Jfr ovan vid och i not 8 samt nedan i kap. IV.

<sup>68</sup> Jfr härtill SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 249, och STRÖMBERG, Kompendium, sid. 65.

<sup>69</sup> Jfr SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 316: »Sålunda upptagas besvär, som avse kommunala beslut, varigenom en i kommunens tjänst anställd förtroendeman eller tjänsteman nekats sådana honom tillkommande förmåner av ekonomiskt värde, till vilka hans rätt utan större svårighet kan fastställas — har han däremot allenast förvägrats förmåner, på vilka han gjort anspråk men vilka han icke åtnjutit, får han göra sin rätt gällande domstolsvägen.»

traktas denna, kan det onekligen sägas, att härledandet ur mångfalden av olikartade lönemål, skiftande utslagsmotiveringar och lokutioner av de principer, varpå besvärspövningen grundats, är en tämligen vanskligen uppgift. Över huvud visa lönemålen en helt annan och mera växlingsrik bild än disciplin- och uppsägningsmålen. Ett närmare studium av praxis i lönemålen ådagalägger ock vissa intressanta nyheter under senaste år.

Uppgiften för denna framställning blir att genom redovisande av relevanta rättsfall söka klarlägga principerna för besvärspövningen i här avsedda mål.<sup>70</sup> Härvid synes naturligt att för sig betrakta besvärsmål rörande likartade rättsfrågor, oavsett utgången i målen. Därmed kan det belysas, i vad mån den ifrågasatta rättskränkningens *art* påverkar prövningen. Att någon fullständighet i rättsfallsredovisningen ej åsyftas är självfallet, liksom det bör särskilt framhållas, att befattningshavarnas lönerättigheter *i och för sig* icke betraktas utan blott prövningen därav i kommunalbesvärväg.<sup>71</sup>

Först böra upptagas besvärsmål rörande beslut om *nedsättning av tjänstemäns utgående grundlöneförmåner* såsom innefattande de djupaste ingreppen i klagandenas rättsställning.<sup>72</sup> Tre klara exempel kunna givas på att dylika beslut upphävts såsom kränkande enskild rätt. Nedsättning av pension, som klaganden genom särskilt beslut beviljats och under flera år uppburit, undanröjdes i rättsfallet *RA 1926 not S 179*. I KB:s ej ändrade utslag förklarades, att det första beslutet måste anses innebära, att klaganden under sin livstid skulle åtnjuta det anvisade beloppet. I rättsfallet *RA 1929 ref 57* prövades ett beslut att i en ny lönestat nedsätta ett arvode under det belopp, vilket, sedan innehavaren tillträtt befattningen, oförändrat upptagits i upprättade stater. Båda instanserna tillämpade »enskild rätt kränkt» med något olika nyanserade motiv, RegR enär klaganden »måste anses berättigad att under sin tjänstetid åtnjuta de avlöningsförmåner

<sup>70</sup> Ett stort antal lönemål ha angivits av SJÖBERG, FT 1941, sid. 282 ff, dock utan närmare analys av praxis, något som här är nödvändigt med hänsyn till de nyssnämnda nyheter i praxis, vilka nedan beröras.

<sup>71</sup> Härvidlag hänvisas till andra framställningar, främst JÄGERSKIÖLD, Svensk tjänstemannarätt II: 1, sid. 448 ff.

<sup>72</sup> Jfr SUNDBERG i Sveriges Landstings Tidskrift 1932, sid. 321 ff.

för poliskommissarietjänsten, som den av stadsfullmäktige år 1920 fastställda löne- och avlöningsstaten upptog». <sup>73</sup> Rättsfallet *RA 1941 not S 236* avsåg stadsläkares besvär över beslutna bestämmelser om löneavdrag för stadens befattningshavare under beredskapstjänstgöring. KB fann desamma stridande mot gällande allmänna anställningsbestämmelser, varför beslutet innefattade ett kompetensöverskridande. RegR ansåg däremot fullmäktige icke ha i och för sig överskridit sin befogenhet, men fann, enär det vid bestämmandet av klagandens lön förutsatts, att han utövade enskild läkarpraktik, »skyldigheten att under i beslutet angiven förutsättning avstå del av lönen tydligen kunna medföra obillighet och därigenom kränka hans enskilda rätt». <sup>74</sup>

Mot dessa avgöranden stå emellertid en mängd, varigenom besvärstalan ogillats under likartade förhållanden. Över huvud synes icke praxis stödja ett antagande, att nu berörda fall av ifrågasatta rättskränkningar skulle särskilt uppmärksammas av besvärmyndigheterna. Belysande är rättsfallet *RA 1931 not E 130*, avseende beslut att indraga pension som under flera år utgått till en folkskollärlarinna. Med samma motivering som i 1926 års nyssnämnda rättsfall upphävde KB beslutet såsom kränkande enskild rätt. Utslaget undanröjdes emellertid av RegR med uttalande endast, att det klandrade beslutet »icke invercade på den rätt till pension», som på grund av det äldre beslutet kunde tillkomma klaganden och som icke kunde avgöras. Kontrasten både mot det nyssberörda rättsfallet 1926 och mot målen om folkskollärares »löningsrättigheter» synes här slående.

<sup>73</sup> KB fann 1920 års stat med hänsyn till anknytande allmänna bestämmelser innefatta en med klaganden träffad överenskommelse, som icke kunde ryggas.

<sup>74</sup> Hänvisningen till beslutets obilliga följder är något för detta avgörande unikt. Med hänsyn till vad i avsnitt 6 b) utvecklas bör det understrykas, att klaganden otvivelaktigt kunnat föra talan vid domstol om sina anspråk, och att RegR:s utslag torde få så tolkas, att de iögonenfallande ekonomiska konsekvenserna av beslutet ansågos giva tillräckligt starkt stöd för klagandens talan för att motivera tillämpning av »enskild rätt kränkt». Om någon allmän skälighets- eller tillbörlighetsprövning var det icke fråga. Jfr *RA 1948 not I 339*. KB fann k:nen ha »saknat tillräcklig anledning att vägra» klagdms kompensationssemester efter sjukdom, vartill möjlighet förelåg enligt regl:t, och hävde beslutet, enär det »såsom obilligt» kränkte klagdms enskilda rätt. RegR undanröjde detta utslag och ogillade besvären, enär beslutet icke kunde anses kränka klagdms rätt.

Ett exempel på förklaring i rättsfrågan vid besvärstalans ogillande lämnar rättsfallet *RA 1931 not S 311*, avseende beslut att nedsätta en sedan lång tid sjukledig stadsfiskals lön enligt gällande lönestat till det belopp, som skolat utgå enligt äldre stat. KB fann klaganden berättigad att, så länge han kvarstode i tjänst, åtnjuta de förmåner, »som vore honom tillförsäkrade» enligt den gällande staten. Hans enskilda rätt hade sålunda kränkts. RegR däremot fann det förhållandet, att han enligt den gällande staten vore skyldig att avgå med sjukpension, medföra befogenhet för fullmäktige att förordna om den äldre statens tillämpning, samt hänvisade honom »att i laga ordning göra gällande det anspråk på ytterligare avlöningsförmåner, vartill fog kunde finnas». Härtill är att anteckna, att klagandens löneförmåner enligt den äldre staten fastställts av Kungl. Maj:t, vilket icke skett med avseende å den sedermera upprättade. Att utslaget anknutit härtill genom konstaterande, att klagandens lön icke nedsatts under vad Kungl. Maj:t fastställt, kunde ha varit naturligt.<sup>75</sup> Med den erhållna avfattningen kom utslaget däremot tydligen att innefatta ett uttalande i rättsfrågan samtidigt med att denna hänvisades till allmän domstol.<sup>76</sup>

Ur äldre praxis må såsom ytterligare belysande exempel på prövning av lönereduktionsbeslut anföras allenast<sup>77</sup> rättsfallet *RA 1934 not S 393*.

Mun:fullm. beslöto 18/2 1934 att retroaktivt från 16/2 sänka tj:männens löner samt vidtagna därav betingade ändringar i gällande instruktioner. 4 tj:män anförde besvär. Enligt den instr., som gällde för 3 av dem, skulle de åtnjuta grundlön med de förut utgående beloppen samt ålderstillägg och voro anställda med viss ömsesidig uppsägningstid. De voro skyldiga att underkasta sig ändringar i instr:en.

<sup>75</sup> Jfr t. ex. RegR:t Jarnerups uttalande som diss. i RA 1958 ref 32 (SACOMålet, behandlas strax nedan), att indragning av lönetillägg för magistratspersonal vore tillätlig, om icke lönen därigenom nedbragtes under belopp, som utgått enligt bestämmelserna vid den tidpunkt, då beslutet om det indragna tillägget fattades.

<sup>76</sup> Ett annat exempel på uttalande i rättsfrågan vid ogillande av besvären lämnar RA 1943 not S 258 (lönegradsnedflyttning). Rättsläget synes där ha varit alldeles klart.

<sup>77</sup> Jfr i övrigt t. ex. RA 1936 not S 37 (RegR »lämnade utan bifall»), 1939 not S 414 (klgdn hade »ej ådagalagt något förhållande» etc), 1941 not S 34 (»kan ej anses kränka klgdns enskilda rätt») och 1943 not S 522 (»kan icke anses visat» att enskild rätt kränkts).

— *KB*: Enär beslutet »icke inverkade på den rätt till avlöning, som på grund av anställningsvillkor eller eljest kunde tillkomma klgdna, samt frågan om nämnda rätt icke kunde prövas», lämnades besvären »utan avseende». I förklaring till *RegR* anförde *KB*, att den svårbedömda frågan om klgdnas anst:villkor borde i dess helhet prövas av domstol. — *RegR*: Enär beslutet »icke kunde betaga klgdna den rätt till avlöningsförmåner, som på grund av anst:villkor eller eljest lagligen kunde tillkomma dem, samt klgdna följaktligen voro oförhindrade att oberoende av nämnda beslut föra den talan i nämnda hänseende, vartill fog kunde finnas», fastställdes »*KB*:s utslag, i vad därigenom . . . besvären lämnats utan avseende».

*RegR*:s omformulering av *KB*:s motiv antyder, att man velat något tydligare angiva, att frågan tagits under betraktande men funnits alltför komplicerad för att kunna föranleda närmare prövning. Det uppmärksammas dock, att fullmäktige ändrade lönevillkoren utan att uppsäga anställningsavtalen, vartill instruktionen gav rätt vid iakttagande av viss uppsägningstid, och att beslutet gavs en retroaktiv verkan, så att de lägre lönerna kommo att utgå från tidigare dag än den, då instruktionen blev vederbörligen ändrad.

Från senaste år kan rättsfallet *RA 1954 not I 174* anföras.

A utsågs 1951 av hälsovårdsnndn till en deltidstjänst som tillsyningsman. I kungörelsen vid tjänstens ledigförklarande hade årslönen angivits till 3 800 kr. *Kom*:fullm. beslöto sedermera, att under 1954 skulle utgå endast 1 700 kr. — *KB*: Då det »måste antagas, att avsikten med kung. vid tj:s ledigförklarande och beslutet vid dess tillsättande varit att tillförsäkra innehavaren av tjänsten viss inkomst samt något beslut om omreglering av tjänsten icke fattats», kränkte beslutet A:s enskilda rätt. — *RegR*: Enär beslutet »icke inverkar på den rätt till avlöning, som må tillkomma A enligt anställningsavtalet med k:nen och beslutet förty ej kränker A:s enskilda rätt», undanröjdes *KB*:s utslag.

*KB*:s utslag i detta mål erinrar nära om de i »löningsmålen» sedvanliga. *RegR* däremot gav icke någon antydning om att rättsfrågan blivit föremål för prövning. Den lokution, som begagnades, har mött i förut anförda mål och kommer att återfinnas även i senare upptagna. Iögonenfallande är att densamma är i sak oriktig: ty om enskild rätt icke kan anses kränkt allenast därför att det klandrade beslutet ej i och för sig inverkar på klagandens rätt, utan det är denne obetaget att vända sig till allmän dom-

stol, måste ifrågavarande besvärgrund sakna tillämpningsområde i lönemålen, något som dock visats icke vara fallet. Domstolsvägen står alltid öppen. Lokutionen i fråga synes ock under de senaste åren ha kommit ur bruk och ersatts med andra uttrycksätt, såsom nedan skall visas.

Näralligande de nu berörda målen äro de rörande *indragning eller nedsättning av tilläggsförmåner*, vilka förekommit i stor talrikhet. Med hänsyn till att den civilrättsliga grunden för dylika förmåner regelmässigt torde vara av mera tvistig natur än i fråga om själva grundlönen och motsvarande, är det ej överraskande, att praxis icke synes giva exempel på tillämpning av »enskild rätt kränkt». <sup>78</sup> I några fall har emellertid tvekan förekommit.

Rättsfallet *RA 1928 not S 267* äger intresse genom de uttalanden i rättsfrågan, som däri gjordes. Vid upprättande av lönestat 1922 hade beslutits, att befattningshavarna skulle erhålla dyrtidstillägg efter vissa grunder. Då ny stat antogs 1925 bestämdes, att tillägg icke finge utbetalas, innan fullmäktige beslutit om övergångsbestämmelser till nytt lönereglemente. RegR fann, att klagandena icke, som de förmenat, därigenom »frånhänts rätten till» dyrtidstillägg. Två dissidenter fastställde KB:s utslag, enligt vilket fullmäktige icke genom 1922 års beslut iklätt staden någon för framtiden gällande förpliktelse. En ledamot slutligen upphävde det klandrade beslutet, enär fullmäktige ej ägt, innan dyrtid upphört, helt indraga tilläggen. <sup>79</sup> Ytterligare må nämnas rättsfallet *RA 1935 not S 416*, avseende sänkning av dyrtidstillägg till polispersonal, däri KB uttalade med utförlig motivering, att klagandena finge anses tillförsäkrade högre belopp, varför deras enskilda rätt kränkts. RegR fann däremot, att det »av utredningen i målet icke kunde anses framgå», att dylik kränkning skett.

Från senaste år kan det uppmärksammade s. k. SACO-målet, *RA 1958 ref 32*, anföras, vilket äger betydelse även för efterföljande kapitel, <sup>80</sup> varför det här återgives något utförligare, utslags-

<sup>78</sup> Jfr RA 1942 not S 235 och Reg:s utslag 17/5 1962, båda anförda nedan: vägran att utgiva (tidigare ej uppburna) förmåner upphävdes under särskilda omständigheter.

<sup>79</sup> Det må upplysas, att av akten framgick, att de facto lönetillägg ej utbetalats fr. o. m. 1926. — Jfr ock RA 1941 not S 537 (hänvisning till allmän domstol).

<sup>80</sup> Se kap. II, sid. 126 ff, kap. III, sid. 147 och 170, samt kap. IV: 3b (verkställighetsförbud meddelat i RA 1957 not I 43).

motiven dock allenast i vad de äga betydelse för »enskild rätt kränkt».

Över lönends beslut att vid inträdd lönekonflikt mellan staden och SACO för de t:män, som voro medl:ar av SACO, indraga de lönetillägg, som utgingo utöver grundlön, anfördes besvär *dels* av RådH:R:s led:er, här gemensamt = R, *dels* av vissa stadens egna t:män, här gemensamt = S. För R gällde en av KM:t fastställd lönestat, enligt vilken rörligt tillägg skulle utgå över grundlönen enligt SAAR. Antaget tjänsteregl. hade ej med avs. å R fastställts av KM:t. I enl. med en löneuppgörelse 1955 hade SACO-anslutna t:män, däribland R och S, nödgats godkänna ett stadens beslut, enligt vilket bl. a. lönenden ägde vid konflikt med personalorg. pröva, om lönetillägg skulle utgå. — *KB*, som ej gjorde rättslig skillnad mellan R och S, förklarade dem tillförsäkrade lönetillägg. Godkännandet av stadens beslut 1955 kunde, med hänsyn till de omst:er, varunder det tillkommit, ej anses innebära ett avstående från någon dem tillkommande rätt. På ytterl. skäl, som här sakna intresse, hävdades beslutet såsom kränkande enskild rätt och vilande på orättvis grund. — *RegR (3 led)* upphävde beslutet, i vad det avsåg R, på grund av »befogenhet överskriden». Enär R icke kunde av staden entledigas och vore berättigade att under tjt:iden bibehållas vid sina löneförmåner, ägde staden icke indraga lönetilläggen. Att R förklarat sig godkänna stadens beslut 1955 saknade rättslig betydelse. S ägde icke samma ställning. De hade ej ådagalagt, att beslutet stred mot regl:t eller tjänsteavtalen. Deras enskilda rätt hade därför icke visats kränkt, utan finge därom tvistas vid allmän domstol. Ytterl. utvecklades, att beslutet med avs. å S varken innebar »befogenhet överskriden» eller »orättvis grund». De båda *diss:*s meningar kunna här förbigås.

I detta sammanhang förtjäna två omständigheter beaktande. Till en början uppmärksammas det, att *RegR* tillämpade »befogenhet överskriden» men icke »enskild rätt kränkt». Denna rätts-tillämpning överensstämmer med vad i avsnitt 2 visats. Med hänsyn till att ifrågavarande befattningar reglerats i icke-kommunal ordning, innebar beslutet icke blott ett ingrepp i klagandenas rätt utan jämväl ett överskridande av stadens kompetens.<sup>81</sup> Vidare noteras det, att *RegR* förklarade »enskild rätt kränkt» icke va-

<sup>81</sup> Till rättsfrågan i detta mål, se GRÄSLUND, SST 1958, sid. 293 ff (särskilt sid. 301 f), JÄGERSKIÖLD, a.a., II: 2, sid. 469 ff, KAIJSER, SST 1955, sid. 535 ff, samt replik till sistn. av WESTERBERG, FT 1956, sid. 70 f.



ra tillämplig utan att alls närmare uttala sig om de därför relevanta rättsfrågorna.<sup>82</sup>

Om övriga besvärsmål rörande befattningshavares särskilda förmåner må här endast antecknas, att de antyda en obenägenhet hos RegR att göra uttalanden i själva tvistefrågan, där talan funnits icke kunna bifallas. Belysande äro rättsfallen *RA 1922 ref 14* (höjd hyra, sänkt telefonbidrag), *1932 not S 307* (rådmans ersättning för vissa avskrifter indragen), *1943 not S 100* (värmekostnader för tjänstebostäder), *1944 not S 257* (resekostnadsbidrag sänkt, indextillägg efter nya grunder) och *1951 not I 17* (beklädnadsersättning indragen vid förflyttning till annan tjänst). I samtliga fastställdes KB:s slut med mera »neutral» motivering. I någon mån avvikande är måhända *RA 1948 not I 59* (disposition av trädgård till tjänstebostad), däri RegR uttryckligen fastställde, vilket reglemente som var tillämpligt. I övrigt må hänvisas till rättsfallen *RA 1928 not S 269* (stadskassörs felräkningspengar indragna vid förflyttning till annan tjänst), *1934 not S 349* (borgmästares arvode som kronokassör indraget) samt *1946 not S 69 och 70* (exekutionsbiträdens indrivningsprovisioner indragna). I förstnämnda båda fall utbyttes KB:s »neutrala» utslagslokutioner mot andra med fastställande av slutet.<sup>83</sup>

Nära de hittills behandlade målen komma de rörande *nedsättning av arvoden för kommunala uppdrag*. Här synes emellertid ofta »befogenhet överskriden» kunna ligga nära till hands. Som exempel på prövning av dylika beslut må nämnas rättsfallet *RA 1937 not S 176*, avseende nedsättning under löpande år av beslutet månadsarvode till ordföranden i kommunens arbetslöshetskommitté. KB fann klaganden icke ha anfört omständighet, som kunde föranleda upphävande. Utslaget fastställdes av RegR med erinran om att beslutet bleve gällande först efter KB:s godkännande vid underställning. I liknande fall kan det naturligtvis ofta hävdas, att kommunen minskat de med uppdraget förenade arbetsuppgifterna, vartill befogenhet måste föreligga.<sup>84</sup> I rättsfal-

<sup>82</sup> Däremot prövades alltså ingående »befogenhet överskriden» och »orättvis grund».

<sup>83</sup> Jfr RegR:s utslag i RA 1934 not S 348 och 349 (samme klgde, olika extraförmåner, olika nyanserade utslagsmotiv).

<sup>84</sup> Jfr t. ex. RA 1941 not S 176 (sänkt arvode vid minskade arbetsuppgifter ej olagligt enligt LKL).

let *RA* 1952 not I 65 var däremot frågan, om fullmäktige, genom att godtaga familjebidragsnämndens förklaring över dess beslut att bevilja ordföranden arvode för det gångna året med visst belopp, hade på sådant sätt bundit sig, att lägre arvode icke kunde senare beslutas. Olika meningar yppades härom. KB ogillade besvären utan särskild motivering. Till samma slut kommo två reservanter i RegR, när fullmäktiges första beslut icke kunde »anses innebära, att fullmäktige därigenom iklätt sig någon förbindelse». Övriga tre ledamöter biföllo emellertid besvären, en ledamot med uttryckligt åberopande av »enskild rätt kränkt».<sup>84a</sup> Denna besvärsggrund tillämpades ock i det äldre rättsfallet *RA* 1919 ref 72, avseende beslut om fördelning av ett förut beslutet arvode mellan flera personer, som under året innehaft visst uppdrag, efter annan grund än den tid, varunder de varit verksamma. Så skedde även i ett nyligen avgjort besvärsmål rörande ett kommunalfullmäktigebeslut att under löpande år, med retroaktiv verkan från årets början, nedsätta de i den gällande utgiftsstaten upptagna arvodena till ordförandena i barnavårds-, social- och familjebidragsnämnderna. Genom *RegR:s utslag A den 8 februari 1962* fastställdes KB:s utslag, varigenom beslutet upphävdes såsom kränkande enskild rätt.

En mellanställning mellan de nu berörda kategorierna synas rättsfallen *RA* 1922 ref 64 och *1924 not S 89* intaga, båda avseende nedsättning av arvode åt fjärdingsman för nytt år under löpande treårsperiod. I båda förklarades kommunerna icke ha ägt besluta på sätt skett, vartill lades en hänvisning till den förutberörda 3 § lagen om fjärdingsmansbestyrets utgörande, enligt vilken skäligen lön skulle utgå.<sup>85</sup>

Hittills behandlade rättsfall ha samtliga avsett anspråk på bi-behållande av utgående förmåner, vilka genom de klandrade be-

<sup>84a</sup>Ndn hade till sin förklaring fogat begäran om fastställelse av arvodet, varom fullm. icke direkt uttalade sig. I RegR:s utslag förklaras, att fullm. måste anses ha fastställt arvodet, och att något förhållande icke visats, »på grund varav fullm. ägt att senare nedsätta det sålunda bestämda och av klgdn uppburna arvodet». Diss. uttalade mera kortfattat, att, när fullm:s beslut måste anses innefatta ett tillerkännande av arvodet åt klgdn, beslutet kränkte dennes rätt. Även diss. noterade särskilt, att klgdn *uppburit* arvodet.

<sup>85</sup>Att »enskild rätt kränkt» ej uttryckligen åberopades, synes med hänsyn till nämnda lag och sambandet med de nyssn. arvodesmålen ej anmärkningsvärt.

sluten helt eller delvis berövats klagandena. Framställningen övergår nu till att betrakta besvärsmål rörande *anspråk på ej uppburna förmåner*, vilka genom de klandrade besluten förvägrats klagandena. Det är inom denna kategori av rättsfall, som de nyheter i praxis kommit till synes, varom tidigare talats.

Såsom sakligt utgörande något av gränssfall mellan de båda huvudkategorierna av besvärsmål upptagas först tvister rörande kommuns *vägran att utgiva pension*. Härvid bör först omnämnas rättsfallet *RA 1958 not I 117*, däri »enskild rätt kränkt» vann tillämpning.

S var under lång tid e. fjärdingsman i A k:n, beviljades tjänstledighet 1948 och avsked 1953. B k:n, i vilken dåmera A inkorporerats, beslöt 1952, att dess e. fj:män i stället för pension skulle erhålla viss gratifikation. Sådan vägrades klgdn under motivering, att han ej varit anställd i k:nen. — *KB* fann, att beslutet 1952 »måste anses ha innefattat ett tillerkännande av gratifikation jämväl åt S», varför dennes enskilda rätt kränkts. — *RegR*: ej ändring.

I anslutning till detta avgörande må betraktas det äldre i *RA 1940 not E 43*, avseende kommunal tilläggspension till folkskollärare. Även detta mål gällde tolkningen av ett tidigare beslut, vilket ostridigt så tillämpats, att alla ansökningar före klagandenas bifallits genom särskilda beslut. *KB* fann en generell tillförsäkran föreligga, varför enskild rätt kränkts. *RegR* däremot förklarade pensionsrätten icke kunna avgöras, varför beslutet, som icke visats vara i sig olagligt, blev stående. Skillnaden mot »löningsmålen» framträder även här markant.<sup>86</sup>

Ett särskilt intresse tillkommer rättsfallet *RA 1948 not I 136* genom de olika utslagsmotiv, som där förekommo.

M, som gjort sig skyldig till förbrytelser i tjänsten, vägrades pension. — *KB*: »Då stadsfullm. på grund av innehållet i gällande pensionsstadga icke ägt» vägra M pension, bedömdes beslutet såsom kompetensöverskridande och kränkande M:s enskilda rätt. — *RegR (2 led)*: Då beslutet finge anses grundat på att M förverkat sin pensionsrätt, och M var oförhindrad att tala vid domstol, kunde komp:överskridande eller kränkning av M:s rätt ej anses föreligga. — *2 diss*: ej ändring. — *RegR:t Quensel*: Enär det med hänsyn till M:s förbrytelser »icke kan antagas för visst, att hon på åberopade grunder äger att av staden utfå någon del av ifrågav.

<sup>86</sup> Jfr i övrigt t. ex. *RA 1935 not S 263*, *1937 not S 80* (hänvisning till allmän domstol), *1945 not S 236* och *1951 not I 124*.

pensionsbelopp samt följaktl. ej heller», att hennes enskilda rätt kränkts, ogillades M:s talan.

KB och de två dissidenterna i RegR funno tydligen reglementet över huvud icke giva utrymme för prövning av pensionsrätten i det enskilda fallet på sätt som skett. Deras utslag antyda, att sålunda i vissa fall gränsen mellan »befogenhet överskriden» och »enskild rätt kränkt» är oskarp, vad ock framgått av vad här förut anförts.<sup>87</sup> Det största intresset tillkommer emellertid de båda utslag, som gåvos av RegR:s övriga ledamöter. Vilken skillnad i ståndpunkt till den materiella tvistefrågan, som förelegat, synes undandraga sig bedömande. Sannolikt har RegR:t Quensel ansett densamma mera tveksam. Med avseende å »enskild rätt kränkt» föreligger emellertid en klar skillnad mellan de båda utslagen. Majoriteten har begagnat den lokution, som nyss ovan kritiserats såsom felaktigt angivande, att ifrågavarande besvärgrund över huvud icke kan tillämpas i lönemål. RegR:t Quensels utslag var däremot ur denna synpunkt invändningsfritt: var rättsfrågan klar, kunde »enskild rätt kränkt» tillämpas, i annat fall var vidare prövning utesluten.

I anslutning till 1948 års just granskade mål bör ses det för denna framställning viktiga rättsfallet *RA 1953 ref 15*. Tvistefrågan kan sägas ha varit materiellt likartad såsom avseende *vägran att utgiva pensionsavgifter vid avgång ur tjänst*. Ur den synpunkt, som här är relevant, måste det likvisst antecknas, att den ifrågasatta rättskränkningen alldeles uppenbart var ringare än i förut betraktade fall.

Enl. äldre pensionsregl. ålåg bef:havare att erlægga p:avgifter. Vid förtida avgång från tjänsten skulle dessa användas för att bereda vederb. framtida pension på visst sätt. 1947 beslöts, att netto-löneprincipen »skulle gälla på sådant sätt», att p:avgifter ej skulle erläggas. H var anställd hos staden 1948—49. H begärde vid avgången att utfå ett belopp, motsv. åtminstone de tidigare p:avgifterna. Till stöd härför anfördes, att staden i sitt beslut 1947 förklarar, att detsamma ej innebure någon ändring i p:förmånerna,

<sup>87</sup> Jfr ock t. ex. *RA 1950 not I 71*: KB förklarade beslut om avlöningsförmåner åt polispersonalen innefatta komp:överskridande såsom stridande mot pensionsregl:t, varemot RegR förklarade detta icke ha utgjort hinder för beslutet. Här liksom i *RA 1941 not S 236* ovan var sålunda fråga om generella bestämmelsers förenlighet med tidigare regl., varemot prövning av enskilda anställningsförhållanden icke primärt behövde ske. Även i 1948 års fall kunde måhända frågan sägas vara i första hand om regl:tolkning.

vilket så tolkades, att staden därefter själv besörjde pensioneringen och att den tidigare rätten till vederlag för erlagda avgifter skulle bestå. — *Mag.* förklarade H icke kunna anses äga sådan rätt, som hon påstått, då best. ännu saknades om rätt för icke p:berättigad bef:havare, som ej erlagt p:avgifter, att vid avgången tillgodonjuta visst belopp. — *KB:* ej ändring. — *RegR:* »Enär frågan, huruvida klgdn äger den rätt mot staden, hon i målet gjort gällande, måste anses vara av så tvistig natur, att (staden) inte saknat fog för sitt klandrade beslut, samt H är oförhindrad att vid allmän domstol mot staden föra den talan i förev. hänseende, vartill hon må finna fog, alltså och då vid angivna förhållanden (stadens) beslut icke kan hävas på den återopade grunden, att beslutet skulle kränka H:s enskilda rätt», fastställdes KB:s slut.

Den lokution, som *RegR* i detta mål första gången begagnat, återfinnes i flera utslag i lönemål från senaste år. Framställningen skall återkomma till densamma, sedan samtliga rättsfall betraktats. Följande omständigheter kunna emellertid redan nu fastställas. *För det första* undanröjdes underinstansernas uttalanden om rättsfrågan, medan slutet fastställdes, innefattande ogillande av besvärstalan. *För det andra* angavs det uttryckligen, att likväl en prövning skett av rättsfrågan. Härvidlag föreligger en iögonenfallande skillnad gentemot flera av de förut anförda rättsfallen. Den tankegång, som kan skönjas bakom *RegR:s* uttrycksätt, synes nära överensstämma med den som i 1948 års pensionsmål framkommit i *RegR:t* Quensels dissens. *Å ena sidan* borde rättsfrågan, såsom i sista hand tillhörande allmän domstols kompetensområde, icke bliva föremål för ingående skärskådande och icke heller för ståndpunktstagande vid ogillande av talan. *Å andra sidan* medgav och förutsatte besvärsgunden »enskild rätt kränkt» en viss prövning av tvistefrågan ur synpunkten, om kommunen kunde anses ha missbrukat sin maktställning gentemot klaganden. Härutinnan överensstämmer betraktelsesättet med vad ovan inledningsvis angivits såsom det naturliga för den kommunala besvärspövningen i lönemål. Emellertid måste det även beaktas, att den rättskränkning, som var ifrågasatt, onekligen var föga ingripande. Anlægges alltjämt synpunkten, i vad mån klaganden haft behov av *förstärkt* rättsskydd utöver det av den normala domstolsvägen erbjudna, kunde det synas naturligt att finna den i målet föreliggande tvistefrågan vara av sådan be-

skaffenhet, att »enskild rätt kränkt» knappast kunnat tillämpas. Särskilt bör uppmärksammas, att klaganden såsom avgången ur tjänst över huvud icke längre stod i någon beroendeställning till staden.

Bland sakligt likartade pensionsmål från senaste år må nämnas rättsfallet *RA 1953 not I 97*. I KB:s av RegR ej ändrade utslag förklarades, att tid, varunder klaganden varit tjänstledig för statligt utredningsuppdrag, bort medräknas vid bestämmande av tjänstelivränta vid klagandens avgång ur tjänst. Då så icke skett, hade enskild rätt kränkts.<sup>88</sup> Samma tankegång, som påvisats i *RA 1953 ref 15*, framkommer även i rättsfallet *RA 1957 not I 83*. KB förklarade vad klaganden anfört icke föranleda därtill, att beslutet vore att anse såsom olagligt, vilket av RegR ändrades till ett uttalande, att klaganden icke »förebragt sådana skäl för sitt påstående om pension, att frågan därom kunde prövas i förevarande ordning».<sup>89</sup>

Ett stort antal besvärsmål ha gällt *pensionsförmåners storlek*. Åtskilliga exempel givas där på tillämpning av »enskild rätt kränkt». Några belysande fall må här anföras. Rättsfallen *RA 1929 not S 188* och *1951 not I 86* äro helt ensartade. Klagandenas påståenden om pensionsunderlagets beräkning förklarades icke kunna prövas, men då i allt fall enligt reglementena vissa angivna högre belopp skolat utgå än de beslutna, upphävdes besluten såsom kränkande enskild rätt. Felaktig beräkning av pensionsunderlaget medförde däremot tillämpning av denna besvärsgrund, utöver i det förutnämnda rättsfallet *RA 1953 not I 97*, även i *RA 1932 not S 72*. Klaganden befanns berättigad att tillgodoräknas även den tid, varunder han efter uppnåendet av pensionsåldern kvarstätt i tjänst med vederbörligt tillstånd, lämnat i enlighet med gällande pensionsreglemente. Ett exempel på annan utgång visar rättsfallet *RA 1934 not S 391*, avseende stadsfogdes anspråk på tillgodoräkning av tjänstetid efter uppnådd pensionsålder. KB fann väl beslutet kränka hans enskilda rätt, »enär varken pensionsreglementet eller något annat i målet visat förhål-

<sup>88</sup> Jfr i övrigt t. ex. *RA 1949 not I 46* (liknande fråga; ej olagligt enligt LKS; Mag:s uttalande i rättsfrågan undanröjt).

<sup>89</sup> Ur nyare praxis, se ock *RA 1955 ref 28* (KB: ej skäl biålla; RegR: icke visat, att beslutet kränker enskild rätt).

lande gäve anledning till annat» än att sagda tid bort beaktas. Utslaget undanröjdes emellertid av RegR med förklaring, att klaganden var oförhindrad att utföra talan vid domstol, varför hans rätt icke kunde anses kränkt. Stor tvekan förelåg i målet *RÅ 1937 not S 374*, huruvida beklädnadsersättning bort inräknas i pensionsunderlaget för polisman. KB och två reservanter i RegR ansåg beslutet kränka enskild rätt, vilket emellertid av RegR:s majoritet ej ansågs framgå av utredningen.

Övriga pensionsmål erbjuda föga av intresse. Besvärerna synas genomgående ha ogillats utan närmare utveckling av motiv. Även här kan, redan i äldre praxis, skönjas stor försiktighet med uttalanden i rättsfrågorna.<sup>90</sup> Undantag utgöra vissa mål om polis-mäns pensionsförmåner: överensstämmelse med de grunder, som fastställts i underställningsväg, har någon gång konstaterats, såsom i rättsfallen *RÅ 1932 not S 109* och *1952 not I 86*.<sup>91</sup>

Den icke ringa grupp av besvärsmål, som gällt avslag på begäran om *ålderstillägg eller lönegradsuppflyttning* kommer i sak nära tvisterna om pensionsförmånens storlek: samma frågor om tillgodoräknannde av tjänstetid etc uppkomma. Betraktas de båda kategorierna ur de synpunkter, som här förut anlagts, lär det dock kunna fastslås, att den ifrågasatta rättskränkningen ägt en allvarligare natur i pensionsmålen, där frågan varit, hur kraftig *inkomstminskning* klaganden bort vidkännas vid avgång ur tjänst, medan de nu upptagna målen avsett anspråk på *löneökning*. Med hänsyn härtill är det ej överraskande, att några exempel icke givas på att »enskild rätt kränkt» tillämpats i fall av sistnämnda typ, utan att besvärerna synas genomgående ha ogil-

<sup>90</sup> Jfr t. ex. *RÅ 1932 not S 183*, *1933 not S 183*, *1935 not S 427* (»av handlingarna framgår ej» etc), *1936 not S 273*, *1937 not S 113*, *1942 not S 433*, *1947 not S 212* (»ej anfört skäl» etc), *1948 not I 37* (RegR »neutralare» utslagsmotiv), *1950 not I 100*, *1950 not I 149* (jfr Mag:s utslag och RegR:t Quensel i *1948 not I 136* ovan), *1956 not I 96* och *1957 not I 183*.

<sup>91</sup> Exempel på den under a) nämnda »oskälighetsprövningen» av polislönebeslut lämnar bl. a. *RÅ 1934 not S 355*. KB lämnade utan bifall; RegR: ej ändring men åter enligt PolisL § 14: 2. Onekligen kan det synas, som om beslutet bort upphävas, därest det stred mot PolisL:s stadganden om skäligen lön. Jfr åberopadet av 1899 års lag i *RÅ 1922 ref 64* och *1924 not S 89*, ovan vid not 85, och även *RÅ 1930 not S 240* (ogillat av KB, upphävt såsom oskäligt av RegR). I och för sig var det dock naturligen utan betydelse i sak, om beslutet hävdes, då det likväl blev prövat enligt PolisL.

lats med »neutrala» avfattningar av utslagen.<sup>92</sup> Även här bilda dock några äldre mål angående polismäns anspråk undantag, i det att besvärsmyndigheterna där uttalat sig om tolkningen av de tillämpliga, av statlig myndighet fastställda lönebestämmelserna. Exempel därpå lämna rättsfallen *RA 1930 not S 242*, *1933 not S 182*, *1934 not S 155* m. fl.<sup>93</sup> Från senaste år äro emellertid två avgöranden att uppmärksamma. I båda har den nya lokution begagnats, vilken nyss ovan påvisats ha första gången förekommit i *RA 1953 ref 15*.

I rättsfallet *RA 1953 not I 241* prövades, i vad mån gällande avlöningsreglemente medförde rätt för klaganden att få tillgodoräkna sig viss tjänstgöring för lönegradsuppflyttning. ÖÄ:s uttalande, att tjänstenämnden »rätteligen förfarit», enär reglementet icke tillförsäkrade klaganden den påstådda förmånen, undanröjdes av RegR med förklaring, att frågan »vore av så tvistig natur, att tjänstenämnden icke saknat fog för sitt klandrade beslut», och att, då tillika domstolsvägen stod öppen, »enskild rätt kränkt» icke kunde tillämpas. Motsvarande frågeställning förelåg sedermera även i besvärsmålet *RA 1959 not I 70*. Rättsfallet visar, att RegR:s principuttalanden i de förutnämnda målen uppmärksammats av KB, som efter en längre utveckling av innebörd huvudsakligen, att stadens tolkning vore förenlig med ifrågakommande reglemente och lönestat m. m., ogillade besvären med enahanda uttryckssätt, som av RegR begagnats. KB:s utförliga motivering ströks emellertid av RegR, varemot uttalandet, att frågan var av tvistig natur etc, bibehölls.

Bland övriga mål rörande anspråk på ej uppburna förmåner må först i korthet nämnas vissa angående *vägrad eller otillräcklig dyrtidskompensation*. Sätillvida torde de där påstådda rättskränkningarna få anses mera ingripande än i de just behandlade målen, som anspråken realiter ej avsett egentlig löneökning utan *undgående av faktisk inkomstminskning*. Ett exempel på att besvärstalan bifallits lämnar rättsfallet *RA 1942 not S 235*, avseende avslag på stadsläkares begäran om dyrtidstillägg, enär denne icke, på sätt därför förutsattes, vore heltidsanställd. Med

<sup>92</sup> Se t. ex. *RA 1934 not S 395*, *1935 not S 87*, *1937 not S 271* (hänvisning till allmän domstol) m. fl.

<sup>93</sup> Jfr häremot *RA 1932 not S 94*.



hänsyn till innehållet i den för klaganden gällande instruktionen fann KB, vars utslag ej ändrades av RegR, att han vore att anse såsom heltidsanställd, varför beslutet upphävdes.<sup>94</sup> Onekligen voro omständigheterna här något speciella. I än högre grad gäller detta det besvärsmål, som avgjordes genom *RegR:s utslag den 17 maj 1962*. I den av Kungl. Maj:t fastställda instruktionen för en kommunalborgmästare angavs, att denne skulle uppbära lönetillägg efter samma grunder som stadens övriga befattningshavare. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt upplysts i målet fann KB, vars utslag ej ändrades, att ett beslut att, av vissa här ovidkommande skäl, vägra honom lönetillägg, som fastställts för övriga tjänstemän, kränkte hans enskilda rätt.<sup>95</sup> Då i båda dessa fall klagandena genom de klandrade besluten försatts i en särställning i förhållande till övriga befattningshavare, komma målen uppenbarligen ur den här anlagda rättsskyddssynpunkten dem om berövande av förmåner nära. I övrigt giva hithörande mål, såsom *RA 1943 not S 51*<sup>96</sup> och *154, 1946 not S 158, 1950 not I 192—194 m. fl.*, ej exempel på någon mera ingående prövning.

I ett flertal av övriga hithörande besvärsmål kan tvistefrågan sägas ha gällt, i vad mån klaganden *tillförsäkrats* viss förmån eller löneökning, som genom det klandrade beslutet förvägrats honom.<sup>97</sup> Talan har i dessa fall alltid ogillats. Samma obenägenhet för uttalanden i själva rättsfrågan, som förut påvisats hos RegR redan i äldre praxis, kommer även här till synes, såsom visas t. ex. av rättsfallen *RA 1927 not S 66* (högre beklädnadsersättning?) och *1940 not S 134* (högre lönegrad utfäst?). Avvikelser ha emellertid i flera fall förekommit, synbarligen enär talan syntts klart ogrundad. Exempel härpå giva bl. a. rättsfallen *RA 1938 not S 340* (högre lönegrad utfäst?), *1944 not S 344*

<sup>94</sup> Ingen besvärgrund åberopades uttryckligen i utslaget, vari uttalas, att klaganden »måste anses vara» heltidsanställd och sålunda »äger rätt att er-hålla» tillägg.

<sup>95</sup> Utslaget avviker såtillvida från den här redovisade praxis i övrigt, som icke »befogenhet överskriden» åberopades, då av KM:t fastställda regler åsidosatts.

<sup>96</sup> RegR ändrade ej KB:s utslag, då det av handlingarna framgick, att KB upptagit skälighetsfrågan till prövning enligt PolisL. Jfr not 91.

<sup>97</sup> Denna synpunkt har naturligtvis kunnat anläggas i flera förut anförda mål. Här är endast fråga om fall, som icke kunnat sorteras in i tidigare granskade kategorier, och i vilka »tillförsäkrans-synpunkten» syntts viktig.

(resekostnadsersättning) och 1951 not I 75 (d:o). Ett särskilt intresse tillkommer, mot bakgrunden av vad förut visats rörande nyare praxis, besvärsmålen *RA* 1953 not I 151 och 152.

Innebar hänvisning i lönestat till statliga lönegrader, att magistratens bef:havare ägde rätt till samma löneförbättring, som kommo statens tj:män i motsv. lönegrader tillgodo? Lönestaten fastställd av KM:t. — *ÖÅ* förklarade i båda målen med utförlig motivering så icke vara fallet. — *RegR* (3 led): ej ändring i 151; nya motiv i 152: *enär klgdna icke »kunna anses hava tillförsäkrats rätt»* etc och sålunda beslutet *»icke kan anses kränka klgdnas enskilda rätt»*, utan bifall. — 2 led: samma motiv i båda målen, lika med maj:s i 152 utom ingressen: *»enär det icke kan anses uppenbart att»* etc, samt med tillägg av att klgdna voro oförhindrade att föra talan vid allmän domstol.

Att se dissenserna *allenast* såsom uttryck för delade meningar om den grad av fog, som visats för besvärstalan, synes icke möjligt.<sup>98</sup> Det kan antecknas, att båda reservanterna i *RegR* liksom en ledamot, tillhörande majoriteten, deltagit i det kort tid förut meddelade avgörande *RA* 1953 ref 15. En förklaring till majoritetens mot detta rättsfall stridande uttalande i rättsfrågan torde vara att söka i det förhållandet, att fråga var om magistratens av Kungl. Maj:t fastställda löneförmåner. Denna omständighet uteslöt emellertid självfallet icke, på sätt reservanterna framhöllo, att saken kunde hänskjutas till prövning av allmän domstol, som därvid kunde komma till annat resultat än det av *RegR* funna. Det må ock nämnas, att *RegR* i de förutnämnda rättsfallen *RA* 1950 not I 192—194, avseende borgmästares anspråk på högre indextillägg, *»skrev bort»* KB:s utförliga motiveringar för ogillande av besvären.<sup>99</sup>

Återstående mål rörande avböjda löneanspråk visa samma bild som de närmast förut behandlade kategorierna. Tvisteföre-

<sup>98</sup> I och för sig bör det naturligen antagas, att olika uppfattningar förelegat härom.

<sup>99</sup> KB uttalade i huvudsak, att klgdn vore berättigad att uppbära förmåner enligt stat, som KM:t fastställt, att fullm. ålåg att anslå vad däri ev. felades, att klgdn icke var skyldig underkasta sig ändringar utan KM:ts fastställelse, *men att* tvistefrågan gällde lönebeloppets beräkning och därför icke kunde avgöras. *RegR* synes ha *»skrivit bort»* dessa motiv, vilka onekligen kunna synas för besvärsmålets avgörande obehövlige. — Jfr ock *RA* 1949 not I 48, avseende samma tvistefråga men personal, för vilken KM:t icke fastställt avlöningsgrunder. KB:s motiv i rättsfrågan *»skrevs bort»* av *RegR*.

målen ha varit högst olika, men det gemensamma draget har förelegat, att de påstådda ingreppen i klagandenas rättsställning knappast motiverat ett förstärkt räddsskydd. Besvärerna ha ock genomgående ogillats, vanligen med »neutral» avfattning av utslagen men stundom, i fall där talan syntes obefogad, med uttalanden därom.<sup>100</sup> Från senaste år är emellertid att anteckna rättsfallet *RA 1959 not I 164*, där den förutnämnda nya utslagslokutionen ånyo kommit till användning med en lätt justering. Tvisten gällde, i vad mån en pensionerad överkonstapel bort vidkännas avdrag för pension från arvode såsom delgivningsman. Det bör härtill måhända anmärkas, att den ifrågasatta rättskränkningen såtillvida kunde anses mera kvalificerad, som fråga alltså var om ersättning med väsentligt ringare belopp än som eljest ostridigt skolat utgå för det utförda arbetet. ÖÅ ogillade besvärerna utan särskild motivering. Utslaget fastställdes av en ledamot i RegR, varemot majoriteten uttalade, att staden icke kunde anses ha saknat fog för beslutet. Att rättsfrågan bedömts såsom mera tvivelaktig än i förut berörda mål, där en liknande lokution begagnats, lär framgå av att den icke särskilt förklarades äga »tvistig natur».

I anslutning till sistnämnda rättsfall böra ock i korthet beröras besvärsmål angående återkrav för oriktigt utbetald lön. Allenast framställandet av ett krav innefattar icke »enskild rätt kränkt», då detsamma ej är bindande för klaganden och sålunda icke förändrar hans rättsställning, såsom framhölls i ett *RegR:s utslag den 12 april 1962*.<sup>101</sup> Men då en stad beslöt verkställa löneavdrag för övertidsersättning, som förmenades oriktigt ha utbetalts till en polisman, upphävdes beslutet såsom kränkande hans enskilda rätt i besvärsmålet *RA 1961 ref 23*. Den enda bestämmelse i polislönereglementet, som gav rätt till löneavdrag, förklarades icke vara tillämplig. Ej heller i övrigt hade staden visat sig

<sup>100</sup> Se t. ex. *RA 1924 not S 160* (ogrundad talan, uttalanden i rättsfrågan, obs. dock de två diss. i RegR), *1931 not S 141* (delvis ogrundad talan, uttalande i rättsfrågan), *1945 not S 17*, *1946 S 247* (KB: »enskild rätt kränkt», RegR: ej olagligt enligt LKS), *1957 not I 209* (obs. motiven; KB: »enär icke otvetydigt framgår», RegR: vad som förekommit »grundar antagande» etc, besvärerna ogillade).

<sup>101</sup> Jfr ock t. ex. *RA 1936 not S 61* och *1944 not S 173*; motsv. uttalanden i andra än lönemål i bl. a. *RA 1955 not I 14* och *1957 not I 214*.

äga rätt att verkställa avdrag. Huruvida klaganden varit berättigad till ifrågavarande övertidsersättning prövades däremot icke.

Sedan i det föregående redovisats de rättsfall, vilka syntes relevanta för den åsyftade belysningen av besvärspövningen i lönemål, kan följande korta sammanfattning göras av de ernådda slutsatserna.

Det klandrade lönebeslutet underkastas av besvärmyndigheterna en schematisk granskning för uppdagande av sådana felaktigheter, vilka framstå såsom otvivelaktiga. Befinnes någon sådan oriktighet föreligga, upphäves beslutet såsom kränkande klagandens enskilda rätt; om icke, ogillas besvären utan närmare prövning av tvistefrågan. Har den företagna ytliga granskningen av denna givit vid handen, att klagandens anspråk syntes äga en viss högre grad av berättigande, antydes detta genom att kommunen förklaras icke ha saknat fog för sitt beslut, eventuellt med tillägg att frågan är av tvistig natur, varjämte anvisning gives om att saken kan hänskjutas till allmän domstol. Att den prövning, som nu sagts, ej påverkas av den ifrågasatta rättskränkningens mer eller mindre djupt ingripande beskaffenhet, torde ha framgått av de från skilda kategorier av besvärsmål anförda rättsfallen. Icke heller underlåtes prövning endast därför att tvistefrågan som sådan är tydligt komplicerad: en felräkning kan t. ex. föranleda upphävande. Äro däremot särskilda av Kungl. Maj:t fastställda regler relevanta, företages en vidare prövning, huruvida möjligen ett kompetensöverskridande föreligger.

De klara principer, som sålunda gälla, ha visats konsekvent genomförda först under senaste år med RegR:s utslag i två besvärsmål 1953 såsom prejudikat, vilka därefter vidhållits.<sup>102</sup> Äldre praxis visade däremot en betydande oklarhet icke blott ge-

<sup>102</sup> Ur de senaste årens praxis, se även RA 1958 not I 192 (rätt till pension enligt äldre reglemente? KB: enär oförhindrad föra talan, ej kränkt; RegR lämnade besvären utan bifall), 1959 not I 79 (kompensation för förlorad förmån av fri sjukvård? KB = föreg.; RegR = föreg.), 1960 not I 151 (inneburo nya bestämmelser sänkning av pension? KB: icke förmått visa kränkt, obetaget tala vid domstol; RegR: ej ändring) och 1961 not I 23 (uppskov med löneklassuppflyttning; ÖÅ: icke förebragt omständighet som föranledde upphävande; RegR: ej ändring). Det uppmärksammas, att RegR i de första två fallen »skrev bort» den oriktiga lokution, som här förut kritiserats, och att i de senare begagnats annat uttryckssätt. Om än fallen i och för sig icke föranleda någon slutsats, överensstämna de dock med vad i texten anförts.

nom mångfalden av lokutioner utan ock därigenom, att stundom uttalanden i rättsfrågan angåvo en mera ingående prövning än som numera sker, medan de i andra fall, där rättsläget varit mera tveksamt, närmast antydde, att någon egentlig sakprövning över huvud icke företagits. En anvisning om möjligheten att föra talan vid allmän domstol kunde ingalunda alltid uppfattas såsom en antydan om att en sådan talan bedömts ha utsikter till framgång.<sup>103</sup> Emellertid bör det ock anmärkas, att, såsom torde ha framgått av framställningen ovan, icke heller äldre praxis *stod främmande* för det betraktelsesätt, som numera synes genomgående bliva anlagt. Ötvivelaktigt har sålunda som regel iakttagits stor försiktighet med ståndpunktstagande i rättsfrågan, där besvären icke bifallits. I *huvudsak* synas undantagen ha kunnat motiveras därmed, att *endera* talan varit klart obefogad, *eller* sådana särskilda offentlighetsrättsliga moment anknutit till klagandenas anställningsförhållanden, som synts böra uppmärksammas av besvärmyndigheterna, *eller* eljest fråga synts vara ej endast om ett ingrepp i klagandens enskilda rätt utan även om en allmän kompetensfråga. Det kan därför ifrågasättas, om RegR:s nya praxis bör uppfattas som *allenast* ett fastläggande av klara och rediga principer för besvärsprouningen i lönemål, eller om den *därutöver* innebär en *utsträckning* av denna prövning. Särskilt synes det vara skäl att fästa sig vid *dels* själva avfattningen av den nya lokutionen, vilken kan antyda, att ganska stora krav ställas på kommunerna, *dels* den klart markerade likställigheten mellan olika slags lönebeslut oavsett den påstådda kränkningen mer eller mindre ingripande art.<sup>103a</sup>

#### 4. Praxis: Övriga tjänstemannamål

I föregående avsnitt ha de viktigaste kategorierna av besvärs mål mellan kommuner och deras befattningshavare behandlats. För fullständighets skull skola här några ytterligare situationer be-

<sup>103</sup> Jfr C. G. HAMMARSKJÖLD, Bidrag, sid. 226, som rentav tolkat hänvisning till allmän domstol såsom en anvisning om att talan befunnits sakna grund men detta ej ansetts böra bindande uttalas i besvärs målet. Denna uppfattning, som synes tvivelaktig redan för äldsta praxis, torde i allt fall icke ha varit befogad under senare år.

<sup>103a</sup> Den nya praxis i lönemål betraktas i avsnitt 6 b) i sammanhang med andra nyheter i praxis.

röras, där besvär anförts mot beslut, som ingripa i ett enskilt anställningsförhållande. Närmast avses beslut om *ändring av de med en tjänst förenade arbetsuppgifterna* och om *flyttning av en befattningshavare till annan tjänst*. Mot bakgrunden av det förut utvecklade läret det vara naturligt att antaga, att »enskild rätt kränkt» äger ett tillämpningsområde även i dessa besvärsmål ehuru starkt begränsat. De kommunala befogenheter, varom här är fråga, grundas på allmänna regler i tjänsterelementen, instruktioner etc.<sup>104</sup> Saknas dylika bestämmelser, bör det ligga närmast till hands att anse ett beslut av här ifrågakommande innebörd utgöra ett kompetensöverskridande. Finnas åter regler, som utgöra en rättsgrund för beslutet, och fattas detta av rätt myndighet och i laga ordning, torde uppenbarligen en besvärstalan normalt vara utsiktslös. De enda bärkraftiga invändningar, som synas möjliga, äro desamma som anförts ovan i fråga om uppsägning, sålunda *endera* att befattningen reglerats i icke-kommunal ordning på sätt som medför en begränsning av kommunens eljest föreliggande befogenhet, *eller* att det enskilda tjänsteavtalet innefattar motsvarande inskränkningar. I sistnämnda fall borde »enskild rätt kränkt» i princip vara tillämplig besvärsgrund. Möjligen kan det även göras gällande, att en besluten förändring i tjänsteåliggandena är alltför ingripande för att inrymmas under reglementets allmänna befogenhetsregel. I dylikt fall läret likväl kompetensöverskridande ligga närmast till hands att hävda.

Praxis rörande besvärspörvning av sådana beslut, som här avses, är sparsam. Några fall kunna dock anföras från de senaste åren. Rättsfallen *RÅ 1958 not E 93* och *I 302* avsågo omreglering av en för de kyrkliga och borgerliga kommunerna gemensam stadsträdgårdsmästarebefattning av innebörd, att densamma skulle överföras helt till stadens tjänst och placeras i viss lönegrad med personligt tillägg för dåvarande innehavaren. Besvärerna över stadsfullmäktiges beslut ogillades, enär klaganden enligt instruktionen vore skyldig att underkasta sig jämkning i sina åligganden samt beslutet ej innebar någon ändring i lönevillkoren. Särskild besvärsgrund angavs icke.<sup>105</sup> Kyrkofullmäktiges senare

<sup>104</sup> Se normaltjänsterelementena för kommuner, anslutna till Svenska Stadsförbundet, kap. 3 § 10, resp. till Svenska Landskommunernas Förbund, kap. 3 § 10.

<sup>105</sup> KB:s utslag ej ändrat.

fattade uppsägningsbeslut kunde »med hänsyn till i målet upplysta förhållanden» ej anses kränka klagandens enskilda rätt. Den citerade särskilda motiveringen får ses mot bakgrunden av att klaganden på grund av tjänstetidens längd i princip icke kunde uppsägas.<sup>106</sup> Av rättsfallet *RA 1960 ref 13* framgår det vidare, att RegR, till skillnad mot KB, ansett beslut om förflyttning från en tjänst till en annan icke kräva föregående underrättelse jämlikt 7 § lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, enär detsamma »icke inneburit fastställande av nya eller ändrade villkor för någondera tjänsten». Ytterligare må här nämnas rättsfallet *RA 1960 not S 223*, avseende socialnämnds beslut att förflytta föreståndarinnan för kommunens ålderdomshem till en befattning som hemvårdarinna, vilken av fullmäktige placerats i lägre lönegrad. Nämndens beslut, som sedermera härutinnan godkändes av fullmäktige, tillförsäkrade henne emellertid oförändrade ekonomiska förmåner. Vederbörande var enligt reglementet skyldig att underkasta sig beslut om förflyttning till annan tjänst. Besvären ogillades utan närmare utveckling av motiven.<sup>107</sup>

Det största intresset i förevarande sammanhang tilldrager sig emellertid rättsfallet *RA 1959 ref 5*, avseende beslut av landstings förvaltningsutskott att ålägga föreståndaren för länets centraltandpoliklinik att efter dennas upphörande fullgöra sin tjänst hos landstinget som tandvårdsinspektör för distriktstandvården inom landstingsområdet, vilken syssla tidigare varit förenad med klagandens befattning men från vilken denne av utskottet beviljats entledigande.

Vid utfärdandet av KM:ts fullmakt för klgdn (N) gällande regl. föreskrev skyld. att underkasta sig ändr. i detsamma. Enl. senare regl. förelåg skyld. att underkasta sig ändrad tjt:skyld., flyttning till annan tjänst mm. Uppdraget som insp. var enl. viss KK förenat med förest:tjänsten, men med:styr. kunde medgiva annans förordn. därtill. 2/2 1957 beviljades N entled. som insp. Detta beslut upphävde FörvU 8/11 1958 och ålade N att helt fullgöra sin tjänst som insp. Vidlyftig argumentering fördes bl. a. om FörvU:s befogenhet att fatta beslutet 1957. — *RegR (3 led)*: »Oavsett huruvida FörvU

<sup>106</sup> Jfr ovan, sid. 26 ff. KB:s utslag ej ändrat.

<sup>107</sup> KB upphävde beslutet, enär ndn bestämt högre lön för klgdn än fullm. beslutit. RegR förklarade anmärkningen därom icke ha bort beaktas såsom för sent framställd och förklarade i övrigt skäl för upphävande saknas.

ägt att — på sätt som skett genom beslutet 2/2 1957 — i samförstånd med N entlediga honom (som insp.), finner RegR med hänsyn till omst:na FörvU hava saknat laga rätt att upphäva sagda beslut.» Insp:uppdraget hade varit förenat med N:s bef. vid utn:en men »utgjorde endast en mindre del av N:s arbetsuppgifter. Då vid tiden för tjänstetillträdet gäll. regl. icke (kunde) anses medgiva FörvU att vidtaga en så genomgripande ändr. av N:s arbetsuppgifter», som avsetts, »samt FörvU ej heller i övr. visat sig äga laga fog för ett dyl. åläggande», hävdades beslutet på grund av »befogenhet överskriden». — *RegR:t Quensel* instämde i maj:s slut, »enär FörvU icke ägt befogenhet att . . . ensidigt rygga sin överenskommelse med N» om dennes entl. som insp. »eller anfört annan giltig grund för sin i beslutet avgivna förklaring att N, oaktat berörda överensk., hade att utöva på dyl. insp. ankommande göromål».

RegR:s utslag föranleder åtskilliga svårigheter vid tolkningen. Med avseende å första punkten däri antecknas det, att RegR icke tagit ställning till utskottets befogenhet att entlediga N. Det i och för sig anmärkningsvärda uttalandet, att utskottet endast med hänsyn till omständigheterna saknat rätt att upphäva beslutet, torde få ses mot denna bakgrund. Ty om utskottet ägt entlediga N, lär det vara uppenbart, att det icke kunnat ensidigt rygga detta beslut. Vilka omständigheter, som beaktats, är ovisst. En har sannolikt varit, att någon centraltandpoliklinik, till vars föreståndartjänst inspektörsuppdraget enligt ifrågavarande KK varit anknutet, icke längre existerade.<sup>108</sup> Möjligen har ock den långa tid, som förflutit, beaktats.<sup>109</sup>

I allt fall kan det fastställas, att RegR förklarat N ha blivit rättsligen *skild från uppdraget*. Detta hade »skett genom beslutet 2/2 1957», vilket utskottet »saknat laga rätt att upphäva». Med hänsyn härtill kan onekligen fortsättningen synas anmärkningsvärd. Ehuru utskottet icke kunde rygga entledigandebeslutet, hade det tydligen varit befogat att *likafullt* genom begagnande av reglementets generalklausul ålägga N samma uppdrag, därest

<sup>108</sup> Härtill kommer, att den KK 1938 (SFS nr 358), varå uppdragets för-  
ening med föreståndartjänsten grundats, 1950 ersatts av en ny, alltjämt gäl-  
lande (SFS nr 605), enligt vilken huvudregeln är (§ 4: 1 st. 1), att särskild  
inspektör skall vara förordnad, vartill lagts (st. 2), att befattningen i fråga  
»må vara förenad med annan tandläkarbefattning inom folktandvården».

<sup>109</sup> Det må nämnas, att i beslutet 1957 uppdrogs åt ordf. att med N söka  
överenskomma, att denna skulle t. v. tjänstgöra som inspektor, dock längst  
till 1/7 1957. Även därefter fullgjorde N utan särskilda formaliteter ifrågav.  
uppgifter.



icke särskilda förhållanden hade förelegat, som medfört hinder därför. Det särskilda skäl, som förelåg, utgjordes tydligen därav, att det senare reglementets vidsträcktare ändringsbestämmelse icke blivit tillämpligt på N.<sup>110</sup> Detta har, sedan det fastställts, att beslutet stred mot det äldre reglementet, uttryckts så, att utskottet »ej heller i övrigt visat sig äga laga fog» för sitt åläggande. Härav framgår, att, såsom ock synes ha varit ofrånkomligt, den omständigheten, att N utnämnts med kunglig fullmakt, tillmätts avgörande betydelse. Samma uttryckssätt hade icke varit naturligt för ett fastslående, att en vanlig kommunaltjänsteman, som enligt det vid hans tjänstetillträde gällande reglementet varit skyldig att underkasta sig förändringar i detsamma, icke blivit bunden av det senare reglementets ändringsklausul.

Dissidentens utslag synes väsentligt mera lättillgängligt än majoritetens: entledigandebeslutet innebar en överenskommelse med N, som utskottet icke kunde rygga, och det saknade även i övrigt fog för sitt beslut. Denna otvivelaktigt klara, och som det kan synas naturliga, uppfattning av rättsläget avvisades emellertid. Därest RegR:s utslag skall anses prejudicerande, är det med hänsyn därtill uppenbart, att utsikterna att besvärsvägen ernå undanröjande av sådana beslut, som här avses, äro utomordentligt små. I detta sammanhang bör det särskilt noteras, att entledigandebeslutet i och för sig utgjorde ett sådant särskilt moment, som enligt vad ovan sagts bort kunna åberopas för tillämpning av »enskild rätt kränkt» i hithörande mål: klaganden kunde göra gällande, att detta uttryckliga beslut, fattat på hans egen framställning, i förhållande just till honom personligen medförde en sådan begränsning av utskottets eljest föreliggande handlingsfrihet, att det klandrade beslutet kränkte hans rätt enligt det enskilda anställningsförhållandet. Då entledigandet ej innebar något skydd, torde »enskild rätt kränkt» sakna egentligt tillämpningsområde i hithörande mål.<sup>111</sup> Att denna besvärgrund ej omnämndes i det här anförda målet överensstämmer

<sup>110</sup> Reglementet hade beslutits före utnämningen men trätt i kraft därefter.

<sup>111</sup> I och för sig är det möjligt att argumentera, *dels* att ett entledigande från viss syssla icke behöver uppfattas som en för kommunen bindande »tillförsäkrans» (jfr lönemålen), att tjänstemannen för all framtid skall vara befriad från samma syssla, *dels* att ett formellt hinder alltid kan sägas föreligga för kommunen att rygga själva entledigandebeslutet.

emellertid med vad här sagts: då klaganden utnämnts av Kungl. Maj:t, innebar beslutet icke blott en kränkning av hans enskilda rätt utan även ett kompetensöverskridande.<sup>112</sup>

I detta sammanhang må ock nämnas, att i åtskilliga fall uppkommit fråga, huruvida tjänsteman kunnat *uppsägas från särskild syssla*, som han erhållit i förening med sin befattning.<sup>113</sup> Flera »löningsmål» ha t. ex. rört befogenheten att uppsäga folkskollärare som slöjdlärare. Dessa ha naturligt nog prövats såsom vanliga »löningsmål». Här må blott anmärkas, att RegR stundom särskilt uttalat, att vederbörande församling »måste anses äga att, i den mån ej gällande anställningsvillkor därför lade hinder i vägen», uppsäga klagandena såsom slöjdlärare, varför det högre arvodet utdömts »allenast för tiden intill dess berörda anställning efter i vederbörlig ordning skedd uppsägning upphörde». Exempel härpå visa t. ex. rättsfallen *RA 1929 not E 253* och *1934 not E 18*.<sup>114</sup>

Slutligen må ock nämnas, att besvärsmål rörande vägran att bevilja *entledigande från kommunala förtroendeuppdrag* synas genomgående prövas med hänsyn till besvärsgunden »befogenhet överskriden», såsom ock naturligt är, då förutsättningarna därför angivits i kommunallagarna.<sup>115</sup> Andra mål mellan kommuner och deras befattningshavare av intresse för denna framställning ha icke kunnat framtagas.

<sup>112</sup> Jfr särskilt *RA 1958 ref 32* och *1959 ref 17* ovan. — Det kan förtjäna nämnas, att i *RA 1944 not S 135* ogillades påstående, att kompetensöverskridande genom détournement de pouvoir skett genom ett beslut att till andra tjänster förflytta personer, som voro anslutna till diktaturpartier.

<sup>113</sup> Se ovan, sid. 28.

<sup>114</sup> Jfr i övrigt t. ex. *RA 1927 not E 219*, *1931 not E 9* och *1935 not E 341*. Det torde icke föreligga skäl att uppehålla framställningen med andra äldre mål av liknande beskaffenhet. Här må blott nämnas *RA 1951 not E 63*, avseende beslut att efter sammanslagning av två fortsättningsskolor tilldela den ene läraren ifrågav. undervisning under de första två åren. Domkap fann den andre läraren ha erhållit sådan anställning som utöver folkskollärare tillika forts:lärare, att han icke kunde, på sätt ansågs ha skett, skiljas därifrån utan skälig uppsägningstid, varför hans enskilda rätt hade kränkts. RegR (3 led) fann sådan anställning icke ha förelegat. 2 diss: ej ändring.

<sup>115</sup> Jfr C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 228, som dock upplyser, att »enskild rätt kränkt» ej »uttryckligen» åberopas, samt SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 251 med not 87, vartill bör antecknas, att »enskild rätt kränkt» över huvud ej omnämns i utslagen i de där angivna målen.

## 5. Praxis: Besvär av andra än kommunens befattningshavare

Härefter återstår att utreda tillämpningen av »enskild rätt kränkt» i besvärsmål, anhängiggjorda av andra kommunmedlemmar än befattningshavare och förtroendemän. De fall, där denna besvärgrund åberopats, äro lika olikartade som talrika. Att den emellertid endast undantagsvis vinner tillämpning påvisades redan av C. G. HAMMARSKJÖLD med avseende å äldsta praxis<sup>116</sup> och har under senare år visats särskilt av SJÖBERG.<sup>117</sup> Endast några enstaka exempel därpå ha framtagits ur äldsta praxis, vilka såsom numera saknande större intresse må här förbigås med endast ett kort omnämmande. I rättsfallet *W 457: 1875* upphävdes ett beslut att uttaxera viss kostnad med hänsyn till fastighetstaxeringsvärdena vid den tidigare tidpunkt, då beslutet om sagda kostnad fattats. Klagandens fastighet hade sedermera åsatts lägre taxeringsvärde. Rättsfallet *W 512: 1876* avsåg särskild utdebiteringsgrund för ordförandearvode. Båda dessa mål skola något närmare betraktas i kap. II med hänsyn till »orättvis grund». Ett beslut att förbjuda tyngre trafik på en gata ansågs vidare i rättsfallet *W 1186: 1893* kränka en fastighetsägares enskilda rätt, då han därmed berövades infartsmöjlighet. Utdelning ur allmäningskassa efter felaktig grund upphävdes i rättsfallet *W 1215: 1894*. Beslut att vägra befordran av vissa namngivna tidningar med socknens postväska undanröjdes i rättsfallet *W 1306: 1896*. Samtliga dessa fem avgöranden strida med avseende å tillämpningen av »enskild rätt kränkt» mot nyare praxis därutinnan, att prövningen av likartade fall numera sker med hänsyn till *andra besvärgrunder*.<sup>118</sup> De kunna därför här lämnas åsido.

<sup>116</sup> C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 223 ff.

<sup>117</sup> SJÖBERG, FT 1941, sid. 278 f och 287 f. Den där tillämpade dispositionen ger emellertid intryck av att praxis uppfattats annorlunda än här skett. Dispositionen synes icke taga fasta på något väsentligt.

<sup>118</sup> Till målet 1894 må antecknas, att numera liknade fall vanligen prövas efter synpunkten av kommunens befogethet att disponera ifrågav. tillgångar. Kan klgdn icke styrka komp:överskridande, ogillas besvären med hänvisning till allmän domstol. Jfr särskilt *RA 1954 not I 203*. KB: socknemännen, ej stämman, komp:överskridande. RegR: ej visat att stämman saknade befogethet, allmän domstol. 1 diss: stämman hade ägt befogethet. 1 diss: då saken var tvistig, saknade stämman befogethet. — Till 1896 års mål må antecknas, att även »befogethet överskriden» åberopades i utslagen.

En genomgång av de besvärsmål, i vilka RegR i utslagen angivit, att »enskild rätt kränkt» varit relevant, visar, att tvisterna genomgående varit av *privaträttslig* natur. Utgången i målen har blivit, att besvären ogillats — endast ett enda exempel har ur senare praxis kunnat framtagas därpå, att RegR verkligen upphävt ett beslut såsom kränkande enskild rätt. Över huvud angiva utslagen endast sällan, att en verklig sakprövning skett. Gångse lokutioner äro, att det klandrade beslutet ej inverkat på klagandens rätt, eller att det är denne obetaget att föra talan vid allmän domstol, varför hans enskilda rätt icke kan ses kränkt.

Att ifrågavarande besvärgrund ej innebär någon särskild möjlighet till skydd för de på medlemskapet i kommunen grundade rättigheterna synes sålunda klart.<sup>119</sup> Vilka principer, som i övrigt ligga bakom praxis, bör dock något närmare betraktas. Att sedvanliga tvister mellan kommuner och enskilda skola slitas av allmän domstol och ej av besvärmyndigheterna är i och för sig självklart. Detta är emellertid icke tillfyllest att konstatera. Såsom inledningsvis framhållits har avsikten med införandet av »enskild rätt kränkt» just varit att giva kommunmedlemmarna ett *förstärkt* rättsskydd utöver det av domstolsförfarandet erbjudna. Särskilt må i detta sammanhang beaktas vad tidigare utvecklats om lönemålen, där »enskild rätt kränkt» vunnit tillämpning, *oaktat* domstolsprövning alltid är möjlig. Det kunde synas naturligt, att samma *principer*, som i dessa mål visats gälla, iakttagits även i de nu ifrågakommande. Visserligen kan det rent allmänt sägas, att tjänstemännen på grund av sin ställning äro i högre grad än andra kommunmedlemmar i behov av ett ökat rättsskydd. Men även om denna synpunkt sannolikt varit av betydelse för praxis, kan det likafullt förefalla anmärkningsvärt, att över huvud någon sakprövning icke företages i andra mål. Med anknytning till framställningen i avsnitt 3 om lönemål och med särskilt beaktande av några rättsfall från senare år, i vilka KB — och i det enda undantagsfall, varpå nyss ovan hänsyftats,

<sup>119</sup> Några rättsfall utöver de här ovan angivna har SJÖBERG icke framtagit till stöd för motsatt ståndpunkt. Att fråga icke lär vara om avvikelse från lagstiftarens intentioner har visats i avsnitt 1. — Som ett kuriosum må nämnas RÅ 1956 not E 8. Domkap: klgn »icke visat att överklagade beslutet kränker hans enskilda rätt *som skattebetalare*» eller eljest är olagligt. RegR: ej ändring.

även RegR — tillämpat »enskild rätt kränkt», skall här göras ett försök att utreda de överväganden, som ligga bakom praxis.

Av vad om lönemålen utvecklats har det framgått, att tillämpningen av »enskild rätt kränkt» förutsatt, att klagandens rättsanspråk varit åtminstone till någon del så klart, att en hänvisning till allmän domstol framstått såsom oskäligen. Därutöver har ock i samtliga föregående avsnitt framhållits såsom ett gemensamt drag för de fall, där ifrågavarande besvärsggrund tillämpats, att det klandrade beslutet som sådant inneburit ett *konkret* ingrepp i klagandens rättssfär. *Båda* dessa förhållanden för tjäna beaktande vid granskningen av praxis i nu avsedda mål.

I många fall, där »enskild rätt kränkt» flitigt återopas, föreligger över huvud icke något godkännbart rättsanspråk. Exempel på en dylik situation erbjuda de otaliga besvärsmål, där beslut om *tjänstetillsättning* överklagats. Kommunerna anses i dessa ärenden äga samma handlingsfrihet som vanliga privatpersoner. De kunna utse den person, som de själva finna lämpligast, utan att besvärmyndigheterna äga ingripa utifrån allmänt objektiva synpunkter.<sup>120</sup> Ofta drages denna rättsuppfattning i tvivelsmål, men den har dock konsekvent fasthållits av RegR. Belysande är rättsfallet *RA 1961 not I 50*, avseende tillsättning av en tjänst som brandmästare med en sökande, som ej uppfyllde de i annonsen om tjänstens ledigförklarande uppställda kompetenskraven. KB upphävde beslutet, men detta utslag undanröjdes av RegR, »enär brandstyrelsen ägt att — oavsett avfattningen av den annons, vari ifrågavarande befattning kungjorts till ansökan ledig — till befattningen utse den som styrelsen funnit därtill lämpligast».<sup>121</sup> Belysande är ock rättsfallet *RA 1953 ref 28*, där bestämmelse om viss ansökningstid förklarades endast innefatta hinder mot tillsättningsbeslut före densammas utgång men icke mot utseende av den som därefter anmält sig såsom sökande.

<sup>120</sup> Se Härom SUNDBERG, Besvärnsnämnd, sid. 81 ff, och Kommunalrätt, sid. 89, JÄGERSKIÖLD, a.a. I, sid. 599 f, KAIJSER, SST 1955, sid. 538 f.

<sup>121</sup> Jfr däremot t. ex. *RA 1961 not I 101* (godkännande av skorstensfejare), där lagstadgade kompetensvillkor måste fyllas, varför ock vid besvärens ogillande konstaterades, att den utsedde måste anses ha erforderlig kompetens och även i övrigt vara lämplig.

Ett annat typexempel på besvär, som anförs i stor omfattning under återopande av »enskild rätt kränkt» men utan att grundas på ett erkännbart rättsanspråk, utgöres av sådana, som föras mot beslut om *antagande av anbud*. Kommunerna ha här samma handlingsfrihet som i tillsättningsärendena och äro sålunda icke bundna att antaga det lägsta anbudet.<sup>122</sup> Rättsfallet *RA 1930 not S 241* visar exempel på att besvärstalan även ogillats mot beslut att frångå ett tidigare fattat om antagande av klagandens anbud: huruvida avtal uppkommit, vore domstols sak att avgöra.

Sistnämnda mål leder över till dem, där ett i och för sig godtagbart rättsanspråk hävdas. För att prövning därav skall ske erfordras främst, att detsamma är klart befogat. Men även där så är fallet, avböjes prövning närmast genomgående. Åtskilliga rättsfall föreligga, där det vill synas, att klaganden klart och otvetydigt styrkt sitt påstående, men ändock icke någon antydning givits om att saken blivit föremål för prövning. Att ingå på en närmare redogörelse för praxis är uteslutet, då hithörande rättsfall överflöda.<sup>123</sup> Emellertid synes nämnda förhållande ej i och för sig anmärkningsvärt. I den mån det klandrade beslutet som sådant ej är av beskaffenhet att medföra någon ändring i klagandens rättsställning — en sådan *konkret* rättskränkning som kan följa av de beslut i tjänstemannemål, vilka förut behandlats — lärer klagandens anspråk på ett förstärkt rättsskydd icke vara befogat. Oavsett om beslutet är rätt eller fel, bör han då, likaväl

<sup>122</sup> Se RA 1946 not S 539, 1947 not S 228, 1949 not I 81, 1952 not I 64, 1955 not I 195, 1956 not I 91, 1958 not I 25 m. fl.

<sup>123</sup> Endast några exempel må anföras. *RA 1934 not E 377*: Enligt skriftligt arrendekontrakt skulle arrendatorn bl. a. erhålla viss mängd ved. Denna indrogs utan påstående om avtalsbrott e. d. KB fann enskild rätt kränkt, enär kontraktet tillförsäkrade klgdn ifrågav. ved. RegR: enär klgdn vore oförhindrad föra talan vid domstol, var hans rätt icke kränkt. — *RA 1949 not E 87*: Medan skriftligt arrendekontrakt ostridigt löpte, beslöts upplåta viss del av ifrågav. mark till annan. KB upphävde beslutet på grund av »enskild rätt kränkt». RegR: beslutet medförde ej hinder för klgdn att göra gällande sin rätt enligt kontraktet, KB:s utslag undanröjt. — *RA 1954 not I 251*: Enligt donationsbrev 1941 finge den don. marken ej bebyggas. Klgdn ålades 1953 att bortföra en stuga, som han uppfört där 1933. KB: inverkar ej på rätten att ha stugan kvar. RegR: ej ändring. — Det må ock nämnas, att i enstaka fall, där klgdns rättsanspråk varit uppenbart obefogat, uttalanden därom gjorts, se t. ex. RA 1959 not I 46 (pactum de contrahendo).

som den icke-kommunmedlem som på liknande sätt »kränkes» men som icke kan anföra besvär, nöja sig med det rättsskydd, som domstolsprövningen giver.

Frånskiljas alla de besvärsmål, där *endera* redan klagandenas rättsanspråk icke varit av beskaffenhet att kunna godkännas, *eller* ock de klandrade besluten som sådana ej åvägabragt någon ändring i klagandenas faktiska positioner, återstår i själva verket blott en ringa del av ifrågavarande mål. Och om det fasthålles, att »enskild rätt kränkt» allenast avser »civila» rättigheter men icke sådana som grunda sig på medlemskapet i kommunen, torde detta också vara fullt naturligt. Ty i vilka fall *kunna* kommunerna omedelbart kränka enskild persons rätt?

Naturligtvis kan en kommun genom *avtalsbrott* åsamka en avtalspart skada. Men måhända föredrager kommunen att erlægga skadestånd framför att uppfylla ett avtal. Och huruvida något avtalsbrott föreligger, är en fråga, som det tillkommer allmän domstol att avgöra. Något bärkraftigt anspråk på ett ytterligare rättsskydd utöver det i avtalstvister sedvanliga lärer kommunens motpart icke kunna resa, särskilt som kommunens solvens redan i sig innebär en fördel. Endast i rena undantagsfall synes en med tjänstemannamålen jämförbar situation vara tänkbar, i vilken det kan vara motiverat, att redan besvärmyndigheterna ingripa med tillämpning av »enskild rätt kränkt». Praxis uppvisar icke något exempel på att så skett.

Föreligger å andra sidan *icke något avtalsförhållande*, synas kommunernas möjligheter att faktiskt, konkret kränka privat rätt egentligen inskränkta till fall av rent maktmissbruk i form av egenmäktigt förfarande e. d.<sup>124</sup> Just en sådan situation förelåg också i det rättsfall, som synes utgöra det enda exemplet på att »enskild rätt kränkt» tillämpats i mål av hithörande typ, nämligen *RA 1951 not I 248*.

Sedan B hos munic:ndn protesterat mot att arbeten börjats för byggande av ett strandskydd på hans fastighet, beslöt ndn, att arbetena skulle fortsättas. — *KB*: »Enär mun:ndn icke ägt att utan B:s medgivande utföra arbeten å hans mark», upphävdes beslutet som kränkande B:s enskilda rätt. — *RegR*: ej ändring.

<sup>124</sup> Märk att kränkningen måste vara *uppenbar*, såsom ovan sagts.

I detta mål var det alltså ostridigt, att den berörda fastigheten ägdes av klaganden, att denne icke givit sitt medgivande till ifrågavarande arbeten, men att arbetena likafullt både påbörjats och avslågos fullföljda av kommunen. Att »enskild rätt kränkt» tillämpades, synes därmed överensstämma med rättstillämpningen i tjänstemannamålen.

I flera besvärsmål har det gjorts gällande, att, ehuru kommunen icke genom det klandrade beslutet *direkt* angripit klagandens rätt, den dock därmed *lagt hinder* för klagandena att komma i åtnjutande av deras rätt. Såsom exempel på denna frågeställning må anföras två nyare rättsfall. *RA 1946 not S 351* betraktas här främst ur denna synpunkt, ehuru det även i övrigt belyser vad ovan utvecklats.

A beviljades 1891 infäste<sup>125</sup> på viss fastighet under villkor bl. a., att, i den händelse staden önskade begagna sin rätt att inlösa fast:en, köpeskillingen icke finge överstiga 1 000 kr. Samma villkor intogs i nya infästelsebrev för B 1918 och för C 1930. A och B erhöilo lagfart, vilket dock på grund av sagda villkor vägrades C. Stadsfullm. avslogo C:s begäran om ändring av villkoret. — *KB*: Med hänsyn till formen för upplåtelsen måste staden 1891 ha avsett att lämna vanlig rätt såsom till ofri tomt i stad. Den hade därför icke varit berättigad att bestämma villkor, som medförde inskränkning däri. C:s godkännande av villkoret vid infästebrevets undertecknande 1930 saknade betydelse. — *RegR*: Huruvida staden vore skyldig att företaga den begärda ändringen i infästebrevet kunde icke prövas.

Det står klart, att det omtvistade villkoret hindrade klaganden att erhålla lagfart på fastigheten i likhet med föregående besittare, men att klaganden otvivelaktigt hade ett rimligt intresse av att erhålla lagfart. Huruvida staden var berättigad att uppställa och vidhålla ifrågavarande villkor synes emellertid, såsom *RegR* fastställde, ganska tydligt utgöra en fråga av beskaffenhet att böra prövas av domstol, ej av besvärmyndigheterna. *KB* hade dock härvidlag annan mening. I rättsfallet *RA 1951 ref 43*, vilket äger betydelse även för följande kapitel, förelåg däremot icke något avtalsförhållande mellan staden och klaganden. De båda instansernas olika motiveringar äro av intresse, då bådadera in-

<sup>125</sup> Infäste var en för Visby stad säregen form för upplåtelse av ofri tomt med villkor, att ägaren finge återtaga fastigheten, då han oundgängligen behövde den.



nefattade principuttalanden om den situation, där det var klart, att klaganden ägde ett giltigt rättsanspråk, och att kommunen konstaterats ha faktiskt hindrat honom från att komma till sin rätt.

En f. d. estnisk medborgare, L, som sedan 1945 varit bosatt och mantalsskriven i Sthlm och sedan 1946 varit medlem i HSB, blev 1950 erbjuden bostadsrättslägenhet av HSB. Enligt avtal 1947 mellan bostadsförmedlingen och HSB, skulle HSB överlämna sina förslag till fördelning av lägenheter till för:en, som därefter meddelade sitt beslut. L vägrades tillstånd att förvärva ifrågav. bostadsrätt under motivering, att han icke vore svensk medborgare. — ÖÅ fann beslutet vila på orättvis grund. Vid denna prövning fann sig ÖÅ ej böra stanna. Otivelaktigt vore, att en k:n i och för sig ägde med en förening träffa sådant avtal, som ingåtts med HSB. Härutinnan vore dock att beakta, »att, såvitt angår föreningsmedlems rätt gentemot för:en, å k:nen icke må överlätas en beslutanderätt av vidare omfattning än den, varöver för:en äger förfoga. Sker annorledes och överlåter för:en å k:nen en beslutanderätt, med tillämpning varav för:emedlems rätt gentemot för:en åsidosättes, kan väl under vissa omst:er sägas, att medl:ens rätt ej därav beröres och att denne äger vid allmän domstol i rättegång med för:en få sin rätt fastställd. I andra fall åter kan ett beslut, varom här är fråga, ha den verkan att medl:en faktiskt hindras i utövningen av en honom tillkommande rätt». I dyl. fall borde k:nens beslut kunna i adm. ordning undanröjas. Med hänsyn till omst:na befanns L:s enskilda rätt kränkt. — *RegR:* »Även om L enligt överenskommelse med (HSB) ägt att av denna fordra upplåtelse av (bostadsrätt) samt bostadsför:ens beslut, medfört hinder eller svårighet för L att göra samma fordran gällande, så har dock icke förebragts omst., på grund varav bostadsför:en skulle i sitt handlande vara bunden av vad L och för:en sålunda avtalat, eller visats att klandrade beslutet annorledes kränker L:s rätt.» Däremot upphävdes beslut såsom vilande på orättvis grund.

Till prövningen av »orättvis grund» återkommer framställningen i kap. II.<sup>126</sup> Med avseende å »enskild rätt kränkt» är *RegR:s* principuttalande otivelaktigt av betydande intresse i detta sammanhang: även om det varit styrkt, att L ägt sin påstådda rätt gentemot föreningen, och att bostadsförmedlingens beslut »medfört hinder» för L att hävda denna rätt — två om-

<sup>126</sup> Se nedan, sid. 125 f.

ständigheter, om vilkas förhandenvaro i målet RegR ej uttalade sig — kunde likafullt hans enskilda rätt ej anses kränkt. Ytterligare må det beaktas, att det klandrade beslutet befanns vara olagligt på annan grund, och att L tidigare än förmedlingen slutit avtal med föreningen. Då förmedlingen icke var bunden av L:s avtal, stod det den sålunda fritt att *realiter* kränka L:s enskilda rätt. Att det klandrade beslutet, därest det icke varit olagligt i annat hänseende, hade medfört en verklig rättsförlust för L, torde med hänsyn till omständigheterna i målet vara uppenbart. L hade varit hänvisad att föra talan mot föreningen. Den anvisade lägenheten lär han i allt fall icke ha fått, och sannolikt hade domstolsförfarandet tagit längre tid i anspråk än L behövt vänta för att erhålla svenskt medborgarskap. Att RegR:s utslag bygger på en strikt privaträttslig uppfattning utan beaktande av särskilda skälighetssynpunkter synes otvetydigt.<sup>127</sup>

Med det betraktelsesätt, som RegR sålunda anlagt i detta mål, kan onekligen praxis i hithörande mål synas naturlig. Kunna privatpersoner fatta ståndpunkter, som för en utomstående framstå såsom juridiskt ohållbara, och inleda processer, som synas utsiktslösa, kan detsamma sägas böra gälla även kommunerna, då besvärprövningen, såsom uttryckligen framhölls redan i 1859 års betänkande, icke skall innebära något statligt »förmynderskap» över dessa. Medför ett kommunalbeslut däremot redan i sig en konkret skada, som den berörde medlemmen ej är skyldig att tåla, kan detsamma, därest det kan anses innefatta ett uppenbart maktmissbruk, upphävas på grund av »enskild rätt kränkt».<sup>128</sup> Mot en sådan inställning föreligger knappast anledning att rikta någon anmärkning utifrån den uppfattning, varpå denna framställning bygger. Det må även beaktas, att praxis otvivelaktigt utformats mot bakgrunden av otaliga besvärsmål, däri talan grundats på omständigheter, som höra allmän domstol till att bedöma. Dock må det kunna framhållas, att

<sup>127</sup> Jfr avsnitt 6 b) nedan.

<sup>128</sup> Särskilt belysande för den här anförda tankegången är RegR:s uttalande i RA 1955 not E 82 (avböjt begäran om upplåtelse av gravrätt på evärdelig tid enl. best. i gravbrev), att beslutet »icke i och för sig *medför ingrepp* i klgdms enskilda rätt», ett uttryckssätt varpå även andra exempel kunna anföras.

kommunerna äga större möjligheter än enskilda att genom verkställighet av fattade beslut åstadkomma skada, som icke kan rättas. Den ytterst restriktiva hållning, som i praxis intagits i fråga om prövning av tvistefrågan i mål av hithörande typ,<sup>129</sup> torde därför kunna leda till resultat, som kunna synas otillfredsställande med hänsyn till syftet med besvärsgunden »enskild rätt kränkt», att bereda ett särskilt skydd mot oriktigt begagnande av kommunalmakten.<sup>130</sup>

Med den tolkning av praxis, som här utvecklats, föreligger sålunda icke någon *principiell* skillnad mellan betraktelsesättet i lönemålen och det i de nu behandlade. Samma grundsyn torde föreligga, ehuru i de senare målen tillämpad med väsentligt starkare restriktivitet.<sup>131</sup> Utan omnämnande bör emellertid icke förbigås, att ett par enstaka rättsfall föreligga, vilka innefatta avvikelser från vad här anförts. I *RA 1925 not E 33* upphävdes ett beslut att vägra vissa församlingsmedlemmar gravplatser på församlingens nya kyrkogård. Utöver »orättvis grund» åberopades härvid även »enskild rätt kränkt». I rättsfallet *RA 1943 not S 436* tillämpades vidare »enskild rätt kränkt» vid upphävande av ett beslut att vägra klaganden anslutning till kommunens vattenledning, därest han ej erlade viss avgift, som kommunen icke hade rätt att utkräva. Båda dessa avgöranden komma att närmare betraktas i kap. II ur synpunkten »orättvis grund».<sup>132</sup>

I intetdera av dessa båda fall borde »enskild rätt kränkt» ha vunnit tillämpning enligt de principer, som ovan angivits. Att två enstaka notisfall avvika från huvudlinjen i praxis synes dock föga anmärkningsvärt. Det bör ock uppmärksammas, att i båda

<sup>129</sup> Såsom exempel på fall, där verkställighet av det klandrade beslutet rubbat klgdms rättsläge, må nämnas de ofta förekomna om omläggning av kyrkogård, innebärande flyttning eller ändring av gravplatser, se bl. a. *RA 1953 not I 92* och *1958 not E 88* (båda: oförhindrade föra talan, sålunda ej »enskild rätt kränkt»).

<sup>130</sup> Att vissa tecken peka på en mera liberal praxis visas i avsnitt 6 b).

<sup>131</sup> Vid en jämförelse med lönemålen observeras det, att det där föreliggande anställningsavtalet, vanligen anknyttande till någon form av kommunal normgivning, giver en väsentlig fördel i bevishänseende (jfr begäran om ålders-tillägg eller pension resp. om skadestånd), och att, som ovan framhållits, rättsskyddsbehovet är större i lönemålen. Märk härtill det i not 123 anförda rättsfallet *RA 1934 not E 377*.

<sup>132</sup> Se nedan, sid. 113 och 128.

fallen fråga är om KB-utslag, som ej ändrats av RegR.<sup>133</sup> De synas sålunda icke föranleda någon reservation till de anförda slutsatserna.<sup>134</sup>

## 6. Principer i rättstillämpningen

### a) *Sammanfattning av avsnitten 2—5*

Av den redovisning av praxis, som ovan utförts, ha två slutsatser synts kunna dragas. För det första förutsätter »enskild rätt kränkt» en sådan prövning av en enskild kommunmedlems privata rättsförhållanden till kommunen, som annan medlem icke kan åvägabranga trots kommunalbesvärens karaktär av en form för utlösning av en allmän statlig legalitetskontroll av fattade kommunalbeslut. Den närmare praktiska och teoretiska innebörden härav kommer att bli föremål för närmare utredning i kap. III i anslutning till KomL § 77 st. 2 och motsvarande stadganden.<sup>135</sup> En uppenbar konsekvens därav är emellertid, att

<sup>133</sup> Det bör måhända anmärkas, att nämnvärd vikt icke synts böra läggas vid sådana enstaka fall, som självfallet kunna framtagas ur den ymniga praxis, där ifrågav. grund angivits såsom icke styrkt i utslag, varigenom besvärstalan ogillats, utan att densamma enligt vad här utvecklats bort anses relevant, och ej heller vid andra avvikelser i underinstansernas utslag, jfr t. ex. RÅ 1956 not E 8 i not 119. Här må endast i korthet nämnas tre fall. RÅ 1936 not S 123: Ledningsarbete beslöts igångsatt under föruts., att fastighetsägarnas bidrag beräknades efter vissa grunder. Besvär anfördes mot sistn. del såsom kränkande enskild rätt. KB: kunde ej anses kränka enskild rätt. RegR: icke bindande, sålunda ej »enskild rätt kränkt», KB:s slut fastställt. Här torde det sätt, varpå talan utformats, förtjäna beaktande. — RÅ 1945 not S 484: Bidrag till viss person för planerat barnrikehus. KB: enär avvikelse från viss KK ej kommunal angelägenhet, tillika kränkt kldns rätt. RegR lämnade besvären utan bifall, dvs synes ha »skrivit bort» KB:s motiv. — RÅ 1947 not S 22: Olaga avgift. KB: »enskild rätt kränkt». RegR: »befogenhet överskriden», KB:s slut fastställt.

<sup>134</sup> I och för sig kunna de båda fallen sägas peka på att »enskild rätt kränkt» kan skydda även en på medlemskapet i kommunen grundad rätt. Häremot må dock erinras om att RegR i det nyssberörda målet RÅ 1951 ref 43 särskilt uttalade, att ett olagligt och därför upphävt beslut icke kränkte kldns enskilda rätt.

<sup>135</sup> Det bör understrykas, att här angivet karaktäristikum för »enskild rätt kränkt» synts framgå redan av *lagtexterna*. Praxis har sålunda enligt denna mening ej avvikit från utan följt lagstiftarens tanke. Märk särskilt det i kap. III: 4 behandlade rättsfallet RÅ 1953 ref 25. Över huvud giver en granskning av de fall, där fråga om avvisning av talan om *annans* enskilda rätt varit aktuell, en god *negativ* avgränsning av den ifrågavarande besvärsgrundens tillämpningsområde. Sammanhanget med andra i denna bok upptagna frågor har dock motiverat, att dylika situationer granskas för sig i ett senare kapitel.

ett slutligt avgörande av själva tvistefrågan i ett besvärsmål, där »enskild rätt kränkt» är relevant besvärgrund, normalt endast kan träffas av allmän domstol. Med avseende å förhållandet mellan kommunalbesvär- och domstolsprövning har framställningen för *det andra* syntts leda till konklusionen, att tillämpningen av ifrågavarande besvärgrund förutsatt konstaterandet av en faktisk, konkret kränkning av klagandens rättsställning. Har det klandrade beslutet som sådant icke medfört någon ändring i klagandens faktiska position, ha besvären ogillats utan avseende vid att beslutet måhända uppenbart stridit mot de rättsliga förpliktelser, vilka kommunen haft att iakttaga gentemot klaganden. Har däremot beslutet varit av beskaffenhet att kunna medföra sådan verkan, som nu sagts, har man prövat berättigandet i klagandens påstående, att hans rättsställning varit sådan, att han verkligen kunnat anses ha blivit kränkt. Härvidlag har det särskilt uppmärksamrats, *dels* att kommunerna i vidsträckt omfattning anses rättsligt jämställda med privata rättssubjekt, varför klaganden normalt icke kan göra gällande en rättsförlust, som han icke kunnat hävda gentemot enskild fysisk eller juridisk person, *dels* att prövningen av tvistig rättsfråga endast avsett att fastställa, i vad mån riktigheten i klagandens påstående kunnat hållas för viss.

Jämföras de olika kategorier av besvärsmål, som ovan granskats, kan det till en början med avseende å disciplin- och uppsägningsmålen fastställas, *att* det klandrade beslutet städse uppfyller kravet att kunna medföra en kränkning av klagandens rätt, *och att* någon tvistig rättsfråga icke föreligger.<sup>136</sup> Huruvida en kränkning verkligen skett, kan endast avgöras genom en sakprövning av de i målet förebragta faktiska omständigheterna. En sådan prövning företages ock. Vad beträffar lönemålen kan det konstateras, *att* det klandrade beslutet likaledes alltid är av beskaffenhet att kunna kränka klagandens rätt, *men att* en tvistig rättsfråga städse föreligger, nämligen i vad mån klaganden är berättigad till den omstridda förmånen. Endast där klagandens anspråk är uppenbart befogat, bifallas besvären, eljest hän-

<sup>136</sup> I annat fall tillämpas, som visats, annan besvärgrund, vanligen »befogenhet överskriden». — Måhända är uttrycket »konkret skada» ej alldeles stringent för disciplinmålen. Vad som avses torde dock stå klart.

visas tvisten till allmän domstol.<sup>137</sup> Motsvarande begränsning av prövningen är uppenbarligen icke naturlig i den förstnämnda kategorien, vartill kommer att en domstolstalan där icke kan giva full gottgörelse. Med avseende å mål rörande tvister mellan kommunen och enskilda medlemmar, som ej äro tjänstemän eller förtroendemän, kan det fastställas, att de klandrade besluten vanligen ej äro av beskaffenhet att i och för sig kunna påverka klagandens rättsställning. Men även där så är fallet, tillämpas de nämnda principerna för prövningen av »enskild rätt kränkt» ytterst restriktivt.

Betraktas det sagda med hänsyn till vad i avsnitt 1 utvecklats om lagstiftarens avsikter med införande av »enskild rätt kränkt», torde det vara uppenbart, att de anförda slutsatserna stå i god överensstämmelse därmed. Sedd ur synpunkten, att denna besvärgrund skall giva kommunmedlemmarna ett förstärkt rättskydd, kan praxis så uttolkas, att grunden i fråga i främsta rummet tillämpats till förmån för dem, som på grund av sin direkta beroendeställning i förhållande till kommunen äro i största behov av ett sådant skydd.

Med undantag för de enstaka avgöranden, de flesta ur äldsta praxis, som redovisats i avsnitt 5, synas samtliga anförda rättsfall bekräfta de här angivna slutsatserna. Det har ock visats, att »enskild rätt kränkt» aktualiserats i åtskilliga besvärsmål under senaste år, varvid i viss mån klarare och redigare principer fastlagts för besvärspövningen. Såsom förut nämnts har emellertid i nyaste praxis även framkommit en antydan om en ändrad tillämpning av »enskild rätt kränkt». Så har skett främst genom ett viktigt principuttalande om denna besvärsgrens kommunalrättsliga innebörd, vilket avgavs i rättsfallet RÅ 1957 ref 23, samt genom det i avsnitt 2 i korthet omnämnda avgörandet i RÅ 1958 ref 10. Det har syntts lämpligt att betrakta dessa båda mål för sig efter framställningen av praxis i övrigt.

#### b) Rättsfallen RÅ 1957 ref 23 och 1958 ref 10

1957 års rättsfall avsåg besvär mot en kommuns beslut om avgifter enligt 1955 års lag om allmänna vatten- och avlopps-

<sup>137</sup> Härtill bör även anmärkas »löningsmålen», där en genom vidsträcktare administrativ prövning befunnen felaktighet subsumerats under ifrågav. grund.

ledning. När dylika tvister jämlikt uttryckligt stadgande i 23 § samma lag skola slitas av allmän domstol, förklarade KB besvärerna icke föranleda åtgärd. RegR uttalade häremot, att ifrågasvarande stadgande ej utesluter kommunmedlemmarna från deras vanliga rätt att jämlikt kommunallagarnas regler påkalla prövning av fattat besluts laglighet, varför målet återförvisades till KB. Till utveckling av sin mening avgav RegR:t HEDFELDT ett längre yttrande, vari inledningsvis framhölls, att det relevanta lagstadgandet ej innebär någon avvikelse från vad eljest gäller, när ekonomiska tvister mellan kommun och enskild regelmässigt avgöras av allmän domstol, och att detta förhållande ej utesluter, att »kommunens ståndpunkt underkastas prövning administrativt, genom kommunalbesvär», vilket kan ske på initiativ av envar kommunmedlem, sålunda även motparten i tvisten, varvid tillämplig besvärgrund vanligen blir »enskild rätt kränkt». Den följande utvecklingen är här av särskilt intresse.

»Besvärprövningens uppgift i sådant fall är icke att slutligt avdöma tvisten; detta tillkommer blott allmän domstol. Uppgiften kan sägas vara att pröva, vilken ståndpunkt som det för kommunen kan vara befogat att intaga i tvisten. Att intaga en klart oriktig ståndpunkt anses vara att kränka motpartens enskilda rätt. Är tvistefrågan mera omstridd och tvivelaktig, måste kommunen däremot ha rätt att taga ståndpunkt i en för sig förmånlig riktning och i sista hand vedervåga rättegång vid domstol. (Jfr RÅ 1953 ref 15.) Vid besvärprövningen är alltså frågan, hur det är tillbörligt att en offentlig institution sådan som en kommun betar sig i en tvist med en enskild, och bedömningen är till sin natur offentligrättslig. Detta bör väl skiljas från det slutliga slitandet av tvisten. I systemet ligger alltså, att den ståndpunkt, som kommunen anses hava haft fog för att intaga och som därför stått sig i besvärsmålet, slutligen efter en mera ingående prövning vid allmän domstol kan komma att underkännas.»

Vad till en början beträffar den i målet föreliggande frågan, synes riktigheten i RegR:s utslag över huvud icke kunna ifrågasättas. Redan prövningen av »enskild rätt kränkt» i lönemålen visar detta. Även RegR:t Hedfeldts yttrande kan synas överensstämma med vad här anförts. Att kommunens ståndpunkt är klart oriktig har just visats vara en förutsättning för bifall till

besvärstalan på grund av »enskild rätt kränkt». Likafullt synes uttalandet antyda vissa avvikelser från vad här utvecklats.

Till en början uppmärksammas det, att yttrandet icke berör frågan om det »skaderekvisit» för tillämpningen av »enskild rätt kränkt», varom ovan talats. Att *generellt* förklara innebörden av att ifrågavarande besvärgrund tillämpas i mål, som även kunna komma under allmän domstols prövning, vara, att kommunens genom det klandrade beslutet intagna *ståndpunkt* varit klart oriktig, synes ej överensstämma med hittillsvarande praxis. Att det däremot icke saknas fog för en uppfattning, att denna skadesynpunkt synes ha anlagts väl rigoröst, har redan i avsnitt 5 sagts.<sup>138</sup>

Över huvud giver yttrandet vid handen, att en betydligt vidsträcktare prövning av »enskild rätt kränkt» skulle ske än här befunnits ha varit fallet i hittillsvarande praxis. Särskilt uppmärksammas det, att uttalandet anknyter till ekonomiska tvister mellan kommuner och enskilda utan närmare begränsning, ehuru något exempel på tillämpning av ifrågavarande besvärgrund i dylika mål icke kunnat framtagas vid sidan av tjänstemannamålen, om det bortses från det enda fallet av klart egenmäktigt förfarande gentemot en fastighetsägare i RÅ 1951 not I 248.

Vidare bör det noteras, att yttrandet avgivits i ett mål om avgifter. Skulle »enskild rätt kränkt», på sätt synes avsett i uttalandet, *i allmänhet* kunna anses relevant i dylika mål, innebure detta tvivelsutan en högst väsentlig vidgning av denna besvärgrundens tillämpningsområde, vilken dessutom synes svårför- enlig med besvärgrundens konstruktion. Tillämpas »enskild rätt kränkt», kan beslutet endast upphävas till förmån för den eller de klagande, något som väl blott i extrema fall borde komma i fråga vid avgiftsbeslut. Någon sådan prövning av enskild per-

<sup>138</sup> Måhända bör det betonas, att skadesynpunkten synts kunna *utläsas* ur praxis. Det kan ej utan vidare påstås, att det är *felaktigt* att uttrycka förhållandet så, att de mest otillbörliga fallen föranleda tillämpning av »enskild rätt kränkt». Gångse lokutioner samt den onekligen beaktansvärda omständigheten, att ej ett enda fall kunnat påträffas i närmare ett sekels rätts-tillämpning på att ifrågav. grund tillämpats, där skada ej omedelbart följt av det klandrade beslutet, synes emellertid giva ett starkt stöd åt den här framförda tolkningen. En allmän tillbörlighetssynpunkt synes därför icke träffa kärnpunkten.



sons rättsförhållanden, som denna besvärgrund genom sin konstruktion förutsätter, lärer endast undantagsvis bliva erforderlig i dylika mål. Är ett avgiftsbeslut felaktigt, torde det normalt vara, enär kommunen saknat rätt att alls uttaga avgifterna i fråga eller bestämt dem för höga eller ock fastställt en oriktig norm för deras uttagande. Alla dylika felaktigheter äro hänförliga till andra besvärgrunder än »enskild rätt kränkt». Flera exempel komma ock att givas i kap. II på att beslut om avgifter enligt 1955 års lag upphävts på grund av »strid med lag» eller »orättvis grund».<sup>139</sup>

Det bör även anmärkas, att utalandet om besvärprövningens innebörd, att avse tillbörligheten i kommunens ståndpunkt, givit en i viss mån annan *karaktäristik* av prövningen enligt »enskild rätt kränkt» än den här givna. *Tyngdpunkten* har här lagts vid att bedömningen även i nu avsedda fall skett med strikt hänsynstagande till kommunalbesvärens uppgift att utlösa allenast en *laglighetskontroll* av fattade beslut: endast där en tvistig rättsfråga är så klar, att allmän domstol icke kan befaras komma till annat resultat, upphävas beslut såsom kränkande enskild rätt, och en förutsättning för att besvärmyndigheterna över huvud skola befatta sig med en tvist, som tillhör allmän domstols kompetensområde, är alltid, att ett sådant faktiskt ingrepp skett i klagandens rätt, som gör ett extra rättsskydd motiverat. Om varje beslut, som vidlades av dylika felaktigheter — liksom väl f. ö. om varje olagligt beslut — kan det uppenbarligen sägas, att dess fattande inneburit ett otillbörligt handlande av kommunen, men vad som *prövas* är lagligheten, icke tillbörligheten. I den mån en offentlighetsrättslig tillbörlighetsprövning skulle *sträcka sig längre* än en laglighetsprövning — något som icke synes förordadt i det ifrågavarande uttalandet — måste en reservation göras utifrån det betraktelsesätt, som här anlagts.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Rättsfallen RÅ 1959 not I 75 samt 1961 not I 118 och 139, se sid. 107. KAIJSER har i SST 1957, sid. 628, kritiserat anknytningen till »enskild rätt kränkt» i det här diskuterade besvärsmålet.

<sup>140</sup> En sådan »fristående» tillbörlighetsprövning synes i sak innebära en utsträckning av tillämpningsområdet för *détouement de pouvoir*: även där kommunen icke direkt sökt tillgodose obehöriga intressen men dock utnyttjat föreliggande rättsliga möjligheter på ett otillbörligt sätt, skulle upphävande kunna ske. Jfr nedan om RÅ 1958 ref 10.

Då sålunda det ifrågavarande uttalandet — till vilket självfallet måste observeras, att det avgivits allenast av en enskild ledamot i RegR — giver ett väsentligt vidgat tillämpningsområde för »enskild rätt kränkt», är det av intresse att söka utrona, i vad mån praxis under senaste år givit någon antydning om att en sådan utsträckning av besvärspövningen skett. Detta spörsmål har rests redan i avsnitt 3 vid granskningen av den förändrade praxis i lönemål, som kommit till synes från 1953. RegR:t Hedfeldt har i sitt här berörda yttrande direkt hänvisat till det förut granskade rättsfallet RÅ 1953 ref 15. Hans utveckling anknyter ock till den där i begagnade nya lokutionen, att »saken är av så tvistig natur, att kommunen icke kan anses ha saknat fog för sitt beslut». Såsom i avsnitt 3 framhållits synes det emellertid icke kunna direkt påstås, att någon väsentlig vidgning av besvärspövningen i lönemål skett, även om vissa omständigheter peka därpå.

Från senaste år må ock nämnas, att det i några avgiftsmål blivit särskilt utsagt, att de klandrade besluten icke kränkt klagandenas enskilda rätt. Exempel härpå lämna rättsfallen RÅ 1953 ref 52 samt 1959 not I 173 och 187. Huruvida någon särskild slutsats kan dragas därav är naturligen högst osäkert.<sup>141</sup> Ett klart exempel på en annan prövning av »enskild rätt kränkt» än som här visats eljest förekomma synes däremot rättsfallet RÅ 1958 ref 10 giva, vilket bör ses mot bakgrunden av det här diskuterade principuttalandet.

Sedan anm:ar mot H prot:förts under hösten 1956, avstängdes hon 28/1, vilket dock återkallades. Samma 28/1 sjukskrevs H t. o. m. 17/2, därefter t. o. m. 15/3 osv, så att hon var sjukskriven ännu då RegR:s utslag gavs. 11/3 uppsades H med upps:tids enl. regl:t. — KB: ej olagligt. — RegR antecknade ur regl:t, att tj:man, som till följd av sjukdom ej kunde sköta sin tjänst, vore skyldig att avgå men ägde rätt till sjuklön till avgången och till sjukpension därefter och fortsatte: »I sjukpensionens natur ligger, att rätt därtill grundas

<sup>141</sup> Märk motiven i de sistnämnda, vilka synas ansluta till den nya löne-målslokutionen. I vissa fall kan naturligtvis »enskild rätt kränkt» bli relevant i avgiftsmål. Då i ett RegR:s utslag 15/2 1962 uttalades, att »av klgdn åberopade avtal icke (voro) av sådan beskaffenhet, att på grund därav uttagande av (den omtvistade avgiften) uppenbarligen skulle kränka enskild rätt», överensstämde detta ej med vad här anförts, dock att det noteras, att »skaderekvisitet» för denna besvärgrund ej uppehållits.

på förh. som inträffar under anst:tiden. Huruvida visst sjukdomsfall leder till så bestående arbetsoförmåga, att rätt till sjukpension inträder, kan dock ofta ej bedömas förrän efter längre tids förlopp Härav måste följa, att om ett sjukdomsfall inträffar under anst:en k:nen icke bör kunna genom upps. bringa anst:en att upphöra medan sjukdomsfallet varar . . . I den upps:rätt, som enl. (regl:t) tillkommer k:nen, måste därför även utan uttryckligt stadgande anses gälla en sådan inskränkning. — Vid tiden för (beslutet) var klgdr. tjänstledig för sjukdom, som icke kunde antagas vara snart övergående, och soc:ndn hade sål. anledning räkna med, att upps:en icke skulle kunna göras gällande vid avsedd tidpunkt. Genom att likväl fatta beslutet om upps. måste ndn anses hava kränkt klgd:ns enskilda rätt.»

Till själva rättsfrågan bör såsom bakgrund uppmärksammas de förutnämnda rättsfallen *NJA 1947 sid. 308* samt *RA 1952 not I 155* och *NJA 1957 not C 578*.<sup>142</sup> I det första tilldömde HD en uppsagd hamnkaptens sjuklön och sjukpension, varvid det särskilt observeras, att sjukdomsfallet i brist på utredning fick antagas ha inträffat mellan uppsägningen och uppsägningstidens utgång. I de andra båda målen ogillades en stadsingenjörns talan mot uppsägning, som verkställdes under hans sjukdom, av både besvärmyndigheterna och de allmänna domstolarna, varemot sjuklön och sjukpension utdömdes i enlighet med medgivande av staden, som redan i sitt beslut om uppsägningen uttalat, att den ej avsåge att undandraga sig dessa skyldigheter. HovR, vars dom till följd av vägrat prövningstillstånd stod fast, förklarade särskilt det förhållandet, att uppsägningen företagits under sjukdom, icke medföra densamma ogiltighet.

Betraktas till en början den civilrättsliga frågan om den inskränkning i den kommunala arbetsgivarens fria uppsägningsrätt, som må följa av sådana regler om sjukförmåner, varom i 1958 års rättsfall var fråga, torde följande kunna slutas.

Att en kommun icke kan genom uppsägning vinna befrielse från skyldighet att utgiva sjuklön och sjukpension ens för det fall, där sjukdomsfall inträffar efter uppsägningen men före anställningens upphörande, står klart. Det vill emellertid även synas otvivelaktigt, att en uppsägning civilrättsligt icke till sin giltighet påverkas därav, att den företagits vid en tidpunkt, då arbetsgiva-

<sup>142</sup> Se ovan, sid. 30 f.

ren på grund av befattningshavarens sjukdom icke kan frigöra sig från sina ekonomiska förpliktelser gentemot denne. Väl kan detta måhända sägas icke ha blivit auktoritativt fastslaget genom det sist anförda rättsfallet, men skäl för en motsatt ståndpunkt synas svåra att uppbåda.<sup>143</sup> Uppsägningens enda verkan är att friställa själva tjänsten. Det är svårt att inse, varför en arbetsgivare icke alltid skulle kunna, såsom i 1947 års rättsfall, utse ny ordinarie innehavare av den ifrågavarande befattningen vid uppsägningstidens utgång utan att *därmed* göra sig skyldig till avtalsbrott gentemot den sjukledige tjänstemannen.<sup>144</sup> Alldeles uppenbart är att uppsägningen icke kan anses såsom en helt ogiltig rättshandling, då konsekvensen därav skulle bli, att tjänstemannen vid ett eventuellt tillfrisknande blir berättigad att återinträda i tjänst, intill dess en ny uppsägning bringar anställningen till upphörande.

Bedömes den i 1958 års besvärsmål föreliggande tvisten utifrån den sålunda angivna utgångspunkten, synas slutsatserna bli följande. Uppsägningen läser ej i och för sig ha påverkat klagandens rätt till sjukförmåner. Även om hon avgick ur tjänst, har hon kunnat göra gällande anspråk på dylika, därest hon vid uppsägningstidens utgång visade sig ha rätt till.<sup>145</sup> Detta torde följa av HD:s avgörande 1947. Något anspråk på att få behålla sin tjänst, har klaganden icke kunnat göra gällande.<sup>146</sup> Hon har icke kunnat tvinga kommunen att under hennes sjukdomstid ha tjänsten besatt med vikarie. Än mindre har hon kunnat resa anspråk på att uppsägningstid icke skulle börja löpa, förrän hon blivit frisk, så att hon därmed skulle få återupptaga arbete hos kommunen. Slutsatsen synes, mot bakgrunden av föregående framställning av besvärsexpraxis i fråga om »enskild rätt

<sup>143</sup> Märk särskilt, att domstol icke kan ålägga en kommun att återtaga en oriktigt uppsagd tjänsteman, NJA 1960 sid. 63, ovan sid. 29 f.

<sup>144</sup> Att kommunen genom flyttningssklausuler i regl:n kan friställa befattningen är i detta sammanhang ovidkommande.

<sup>145</sup> Här och fortsättningsvis bortses helt från frågan, i vad mån möjligen kldns skiljande från tjänsten genom uppsägning kunde medföra, att hennes pensionsrätt hos *Statens Pensionsanstalt* gick förlorad — ty även om så blivit fallet, hade uppenbarligen *kommunens* förpliktelse kvarstått.

<sup>146</sup> Motsatt ståndpunkt skulle ock strida mot principen, att kommunerna äga fritt begagna sin allmänna uppsägningsrätt och därmed disponera över sina tjänster, se avsnitt 2 b) ovan.

kränkt», bliva, att det klandrade beslutet ej i och för sig kränkte klagandens rätt, utan att det var henne obetaget att göra gällande de anspråk på ytterligare förmåner, vartill hon vid uppsägningstidens utgång kunde visa sig berättigad. Hade kommunen då vägrat att utgiva sjuklön, hade besvär kunnat anföras däröver och varit att bedöma efter de i avsnitt 3 ovan visade principerna i lönemål. Hade klagandens anspråk då framstått såsom klart befogade, så att allmän domstol icke kunnat förväntas ha ogillat hennes talan, borde besvären ha bifallits på grund av »enskild rätt kränkt».

Nu blev emellertid utgången, att uppsägningsbeslutet upphävdes. Skälen härtill förtjäna uppmärksamhet. Till en början synes det kunna fastställas, att RegR utgått från en annan rättsuppfattning än den här hävdade i fråga om rätten att skilja befattningshavare från tjänsten under sjukdom. Kommunen kunde icke »bringa anställningen att upphöra». Uppsägningen skulle »icke kunna göras gällande». Att ytterligare diskutera denna civilrättsliga fråga torde här sakna intresse. Dock lärers så mycket kunna sägas, som att RegR:s uppfattning ej är odiskutabel. RegR har alltså tagit ställning i en privaträttslig fråga, som icke varit uppenbar, vilket redan i och för sig angiver en utvidgning av besvärspövnigen. Det bör ock antecknas, att RegR i det nyss ovan nämnda rättsfallet RA 1952 not I 155 under likartade förhållanden godtagit, att anställning genom uppsägning bragtes att upphöra under sjukdomstid. Att i sistnämnda fall kommunen medgivit klagandens ekonomiska anspråk saknar i detta sammanhang betydelse: fråga är, om inskränkningen i kommunens uppsägningsrätt avser *allenast* bundenhet vid ekonomiska förpliktelser *eller även* skyldighet att behålla vederbörande i tjänsten. RegR kunde i 1958 års mål ha motiverat utslaget därmed, att uppsägningsbeslutet *måste uppfattas så*, att kommunen vägrade att infria förpliktelser, vartill den var klart förbunden. Därmed hade den här berörda rättsfrågan skjutits åsido. Någon sådan tolkning av det klandrade beslutet har emellertid icke gjorts, vilket torde finna en naturlig förklaring däri, att frågan om rätt till sjukpension ostridigt icke rests förrän i besvärsmålet. Vad som skett *efter* beslutets fattande saknade uppenbarligen relevans.

Det är skäl att ytterligare dröja vid RegR:s uttalanden om innebörden av den befunna inskränkningen i kommunens uppsägningsrätt. Av utslagsmotiven framgår sålunda tydligt, att i ett viktigt hänseende samma mening företrätts, som här framförts: inskränkningen avsåg *icke* rätten att *verkställa uppsägning*. Nämnden hade avtalsenligt kunnat företaga själva rättshandlingen men hade *haft anledning antaga*, att den icke skulle kunna göras *gällande* och därmed *bringa anställningen att upphöra* med uppsägningstidens utgång.<sup>147</sup> Denna tolkning av kontraktsreglerna är ock ytterst rimlig av skäl, som ovan anförts. Men *likafullt* upphävdes beslutet att företaga uppsägningshandlingen. Det vill sålunda synas tydligt, att RegR funnit sig böra tillämpa *strängare regler än de civilrättsliga*, vilka härletts ur reglementet. Förklaringen härtill torde icke kunna vara annan än att RegR funnit, att begagnandet av den i och för sig föreliggande uppsägningsrätten i den situation, som förelåg vid beslutstillfället, innefattat ett *otillbörligt handlande*. Denna slutsats bestyrkes av den avfattning, som givits utslagets slutmotiv: »genom att *likväl fatta beslutet om uppsägning* måste nämnden anses hava kränkt klagandens enskilda rätt».

Till det sist sagda bör läggas en erinran om vad nyss sagts, att beslutet icke förklarats ha direkt manifesterat nämndens avsikt att åsidosätta klara ekonomiska förpliktelser. Frågan om dessa hade icke vid beslutstillfället väckts av klaganden. Utslaget synes innebära, att det ålegat nämnden att utan särskild framställning själmant iakttaga omsorg vid prövningen av uppsägningsfrågan. Då så icke skett, kom beslutet att innebära, att klaganden, därest detsamma vidhölls, skulle vid uppsägningstidens utgång bliva utan förmåner, vartill hon varit berättigad. Att beslutet vidhållits, framgick av utredningen i besvärsmålet — nämnden bestred över huvud rättsgrunden för klagandens anspråk på sjukförmåner. Detta lär dock sakna större betydelse för bedömningen av beslutet som sådant, vilken måste grundas på omständigheterna vid dess fattande. Onekligen kan RegR:s ståndpunkt, sådan den här uppfattats, synas vara både rimlig och billig och utvidgningen av besvärsprövningen vara av mindre vikt. Lika-

<sup>147</sup> Hade RegR blott velat säga, att verkställandet av uppsägning stred mot regl:t, hade uppenbarligen detta skrivsätt varit opåkallat.

fullt måste det ur de principiella synpunkter, som här äro relevanta, fastställas, att prövningen torde ha varit mera långtgående än och rättstillämpningen avvikande från den äldre praxis, för vilken tidigare redogjorts.

Det är ock av intresse att klargöra, till vilka förmåner klaganden verkligen ägde rätt vid tiden för uppsägningsbeslutet — vad hon *senare* visat sig berättigad till saknar uppenbarligen betydelse. Icke heller denna, otvivelaktigt privaträttsliga fråga lärer vara alldeles klar och oomtvistlig. RegR fann, att sjukdomen »icke kunde antagas vara snart övergående». Nämnden »hade således anledning räkna med» att den skulle ha ekonomiska förpliktelser mot klaganden vid den tidpunkt, vartill hon uppsades. Uttalandena erinra nära om dem i domstolsutslag i tvistemål gängse. Att RegR satt sig i allmän domstols ställe är emellertid i och för sig icke något anmärkningsvärt, då »enskild rätt kränkt» förutsätter en preliminär domstolsprövning besvärsvägen. Frågan är, om saken var uppenbar, eller om klagandens talan löpt risk att bliva helt eller delvis ogillad vid en senare domstolsprövning, då sjukdomsbilden klarnat.<sup>148</sup> Uppkom icke någon rätt till sjukpension, kan utgången knappast sägas ha varit helt otvivelaktig. Genom förutberörda domstolsavgöranden har det icke fastställts, att arbetsgivares förpliktelser omfatta att utgiva sjuklön under en period mellan uppsägningstidens utgång och ett senare återfrisknande. Närmast som ett kuriosum må ock nämnas, att klaganden sedermera återgick i arbete hos kommunen, såsom tre besvärsmål från 1960 visa. Att detta icke varit möjligt, därest strikt privaträttsliga regler tillämpats, torde vara otvivelaktigt.

Det anförda lärer ha visat, att både besvärspövingen och rättstillämpningen i 1958 års mål företett principviktiga avvikelser från praxis i övrigt. Att avgörandet måste ses i samband med

<sup>148</sup> Det bör särskilt uppmärksammas, att domstol prövar i efterhand, medan besvärmyndigheterna ha att pröva uteslutande med hänsyn till omständigheterna vid det klandrade beslutets fattande. Naturligen kan vad som hänt under mellantiden före utslaget belysa beslutets innebörd, men i *princip* är dylikt ovidkommande. I detta fall synes kärnpunkten egentligen icke vara beslutet *fattande* utan dess *vidhållande* — såsom ovan framhållits synes *fel beslut* ha blivit klandrat, varigenom ett uppsägningsmål uppkommit i stället för ett lönemål. Det vill synas, som om en härav orsakad glidning gjort RegR:s utslag svårtolkat. Måhända göra ock dessa speciella omständigheter, att utslaget prejudikatvärde icke bör överskattas.

»*Enskild rätt kränkt*»

RegR:t Hedfeldts förutberörda uttalande i 1957 års avgiftsmål framstår såsom otvivelaktigt.<sup>149</sup> Det synes klart, att RegR har gått utöver den sedvanliga, strikt begränsade laglighetsprövningen på grundval av relevanta privaträttsliga regler, och infört ett moment av offentlighetsrättslig tillbörlighetsprövning. De allmänna slutsatser, som under a) angivits med avseende å »enskild rätt kränkt» enligt praxis, få sålunda förse med en reservation för vad i detta avsnitt visats. Att både RegR:t Hedfeldts uttalande 1957 och avgörandet 1958 angiva en väsentlig vidgning av den här behandlade besvärgrundens tillämpningsområde synes klart<sup>150</sup> och framgår särskilt väl vid en jämförelse med det i avsnitt 5 behandlade rättsfallet RÅ 1951 ref 43.

<sup>149</sup> Det må nämnas, att denne ledamot deltog i avgörandet.

<sup>150</sup> Var konsekvenserna skulle komma till synes är naturligtvis svårt att säga. Två punkter torde dock vara naturliga. *Dels* borde onekligen tillbörligheten av vanlig uppsägning, 2b) ovan, prövas. Särskilt den av SCHMIDT och SUNDBERG framförda kritiken av kommunernas nuvarande möjligheter att kringgå disciplinärreglerna genom uppsägning synes icke kunna fränkännas ett avsevärt fog. Jfr dock vid not 51 ovan anförda tre rättsfall från 1959 och 1961. *Dels* borde en liberalare praxis i mål, som avsetts i avsnitt 5, kunna förväntas.



## KAPITEL II

# Den kommunala besvärsgunden »vilar på orättvis grund»

### 1. Lagstadganden, förarbeten m. m.

Kommunallagskommittén föreslog i sitt betänkande 1859, att besvär enligt FKL, FKS och FKyrk<sup>1</sup> endast skulle kunna anföras på någon av grunderna »fel i förfarandet», »strid med lag», »befogenhet överskriden» och »enskild rätt kränkt». I förslaget till FLt<sup>2</sup> upptogs, såsom i kap. I upplysts, såsom enda besvärgrund »enskild rätt kränkt» med hänsyn till den vidsträckta statsuppsikt över landstingen, som komme att följa av underställningsreglerna. Begränsningen av besvärsrätten till de angivna grunderna väckte kritik på flera håll. Inom kommittén anmälde justitieborgmästaren STOLPE en avvikande mening, enligt vilken någon dylik begränsning av besvärmöjligheterna över huvud icke borde ske.<sup>3</sup> Kritiken upprepades med skärpa i magistratens uti Norrköping remissyttrande över förslagen.<sup>4</sup> Även vid riksdagsbehandlingen framkommo enahanda synpunkter. Väl innefattade icke ständernas skrivelse<sup>5</sup> någon avvikelse från betänkandet på den berörda punkten. Ridderskapet och adeln hade emellertid för sin del beslutit föreslå, att de särskilda besvärsgunderna skulle uteslutas och besvärsrätten lämnas oinskränkt.<sup>6</sup> Motsvarande ändringsförslag hade med endast knapp majoritet avvisats av borgarståndet.<sup>7</sup>

De betänkligheter, som sålunda framförts, föranledde Kungl. Maj:t att vid förordningarnas överarbetning före utfärdandet

<sup>1</sup> Se bet., sid. XXX, XLVI, LIV, 24, 50 f och 66, och SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 87 f.

<sup>2</sup> Se bet., sid. LX och 85 f.

<sup>3</sup> Se bet., sid. 135 f och 156, samt SJÖBERG, a.a., sid. 89.

<sup>4</sup> Se magistratens skrivelse, sid. 8 ff.

<sup>5</sup> Riksans Ständers skrivelse nr 186 vid 1859—60 års riksdag.

<sup>6</sup> Ridderskapet och Adeln, prot. band 11, sid. 91 ff, 133, 150 och 233 ff.

<sup>7</sup> Borgarståndet, prot. band 6, sid. 468 ff.

»Orättvis grund»

vidga besvärsrätten. I FKL, FKS och FKyrk infördes såsom en femte besvärgrund, att det klandrade beslutet *vilat på orättvis grund*. Då departementschefens uttalande härom vid föredragningen i statsrådet av förslaget till FKL<sup>8</sup> utgör det enda motivuttalande om ifrågavarande besvärgrund, som står att finna, må detsamma här återgivas:

»Då de farhågor, som uttalat sig emot den inskränkning i besvärsrätten över kommunalstämmas eller kommunalfullmäktiges beslut, som kommitterades förslag innehåller, icke synas ogrundade, har denna rätt blivit i så måtto utvidgad, att besvär ansetts böra få fullföljas, när den klagande tilltror sig visa, att ett beslut, även om det icke i och för sig kränker hans enskilda rätt, dock vilat på orättvis grund.»

Den utsträckning av möjligheterna att anföra besvär mot landstings beslut, som på enahanda skäl ansågs motiverad, åvägbragtes icke genom införande av »orättvis grund» utan genom tillägg av »strider emot de i denna förordning stadgade grunder». Denna besvärgrund avsåg uppenbarligen att omfatta *samtliga* i de övriga kommunalförordningarna angivna materiella grunder.<sup>9</sup>

Utöver i stadgandena om grunder för besvärs anförande intogs »orättvis grund» jämväl i FKL § 76 st. 2, FKS § 77 st. 2 och FKyrk § 42 st. 2, samtliga avseende rättsföljden vid bifall till besvär på grund av »enskild rätt kränkt», ävensom i motsvarande sammanhang i de sedermera utfärdade FKSthm, § 49 st. 3, och FKyrkSthm, §§ 43 mom. 1 och 44 mom. 2. Däremot utsträcktes icke möjligheterna att meddela verkställighetsförbud till att omfatta även mål, däri besvär anförts med åberopande av »orättvis grund», utan förblev förutsättningen därför, i enlighet med betänkandet, att »fel i förfarandet», »strid med lag» eller »befogenhet överskriden» var tillämplig besvärgrund.<sup>10</sup>

Besvärsgunden i fråga har intagits i samtliga senare tillkomna kommunallagar, sålunda även i LtL sedan underställnings- och besvärreglerna där blivit i huvudsak likartade med dem i övriga

<sup>8</sup> Statsrådsprot. i civilärenden 21/3 1862. Vid föredragningen av FKS, FKyrk (eckl:dep. s.d.) och FLt hänvisades blott till vad som anförts i anslutning till FKL.

<sup>9</sup> Jfr nedan, sid. 156 ff.

<sup>10</sup> Märk härtill kap. I, vid och i not 8.

kommunala lagar genom 1924 års reform. Några uttalanden om grundens innehåll ha icke förekommit i förarbetena.<sup>11</sup>

Vad som närmare avsetts med uttrycket, att ett beslut vilar på orättvis grund, är icke lätt att sluta av de knappa förarbetena. Dock kan det i allt fall fastställas, att därmed avsetts att åvägbringa en *utvidgning* av besvärsrätten utöver vad som följt av övriga grunder. Därav borde den slutsatsen kunna dragas, att grunden i fråga avsetts bli tillämplig gentemot beslut, som i och för sig fattats *inom ramen för kommunernas formella kompetens*.

Ytterligare uppmärksammas även den nära anknytningen till »enskild rätt kränkt», vilken kom till uttryck främst i det ovan återgivna departementschefsuttalandet men ock i lagtexterna: »kränker hans enskilda rätt *eller eljest* vilar på orättvis grund», ett uttryck som alltjämt återfinnes i gällande texter. Än vidare observeras det, att dessa båda grunder voro de enda, som uteslöto möjligt att meddela verkställighetsförbud.<sup>10</sup> Med hänsyn till dessa förhållanden kan den slutsatsen ligga nära till hands, att man närmast tänkt på fall, där enskilda kommunmedlemmar bleve utsatta för godtycklig behandling i strid med den allmänna likställighetsgrundsatsen. Medan »enskild rätt kränkt» skulle avse att skydda »*privata*» rättigheter, skulle »orättvis grund» värna de *på medlemskapet i kommunen* grundade.<sup>12</sup> Denna slutsats kan likväl synas emotsagd därigenom, att, på sätt nyss antytts, beslut, som befunnos kränka enskild rätt, förklarades skola hävas endast till klagandens fördel utom i fall, där de bl. a. vilade på orättvis grund, då de kunde undanröjas i deras helhet. Denna synbarliga motsättning kan naturligtvis förklaras därmed, att det ansetts rimligt att i fall, där genom samma beslut flera kommunmedlemmar blivit i allmänna angelägenheter missgynnade på enahanda sätt, beslutet skulle kunna hävas även *utan samligas* besvär, medan detta vore uteslutet i fall, där prövning av enskildas »civila» rättigheter erfordrades.<sup>13</sup> Det vill dock synas, som om några säkra slutsatser utöver den enda nyss ovan angivna knappast kunna dragas rörande avsikterna med införandet av »orättvis grund».

<sup>11</sup> Jfr dock SUNDBERG i Besvärsnämnd (anm. i not 15 nedan), som utgör förarbete till LKSthm.

<sup>12</sup> Jfr SJÖBERG, a.a., sid. 250, och ovan, sid. 12 ff.

<sup>13</sup> Närmare härom i kap. III: 3—4.

Inom den kommunalrättsliga *litteraturen* har »orättvis grund» rönt ringa uppmärksamhet. De få och korta uttalanden, som gjorts om denna besvärsgrunderns innebörd och tillämplighet, må här återgivas. HAGMAN<sup>14</sup> förmodade, att densamma införts »måhända med hänsyn till avvikelser från den allmänna kommunala beskattningsgrunden». Detta antagande synes mot bakgrunden av det förut sagda mindre sannolikt. Genom dylika avvikelser överskrida kommunerna otvivelaktigt sin lagstadgade kompetens. Hänsyn därtill lärer därför knappast ha motiverat införandet av »orättvis grund».

Hagmans uttalande har återgivits av SUNDBERG,<sup>15</sup> som för egen del ifrågasatt ett vidsträcktare tillämpningsområde för grunden i fråga: »Den synes i allmänhet kunna tillämpas i fall, där ett beslut åsyftar att ställa en viss grupp i ogynnsammare ställning än andra». I samma riktning har även SJÖBERG uttalat sig.<sup>16</sup> Omständigheterna kring besvärsgrunderns införande tala enligt denne för att den bör »ha ett vidare syfte än vad inom litteraturen gjorts gällande». Sålunda skulle den närmast avse illojal maktanvändning genom iakttagande av obehöriga hänsyn. KAIJSER har uttalat,<sup>17</sup> att grunden i fråga »torde ha införts för att ge ökat eftertryck åt kravet på likställighet kommunmedlemmar emellan». De tre sistnämnda författarna, ävensom C. G. HAMMARSKJÖLD,<sup>18</sup> ha anfört vissa rättsfall till belysning av grunderns innebörd. Slutligen har JÄGERSKIÖLD uttalat,<sup>19</sup> att besvärsgrundern i fråga »avser att säkerställa kommunmedlemmarna mot beslut, vilka innebära olikhet i fråga om utskylder till kommunen eller i fråga om andel i kommunens tillgångar», varför KB:s utslag i de nedan behandlade s. k. SACO-målen innebure en ny utveckling.

Uppgiften för denna undersökning är att söka närmare belysa den ifrågavarande besvärsgrunderns tillämplighetsområde och innebörd enligt praxis. Ehuru densamma i och för sig förhållande-

<sup>14</sup> HAGMAN, sid. 192.

<sup>15</sup> SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 317. Motsvarande uttalande återfinnes även i Besvärsnämnd, sid. 50.

<sup>16</sup> SJÖBERG, a.a., sid. 252. Det citerade uttalandet riktar sig mot Hagman, som — ej alldeles rätt — återgivits i not 91.

<sup>17</sup> KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 258. Jfr STRÖMBERG, Kompendium, sid. 65.

<sup>18</sup> C. G. HAMMARSKJÖLD, Bidrag, sid. 229 ff.

<sup>19</sup> JÄGERSKIÖLD, Svensk tjänstemannarätt II: 2, sid. 504 f.

vis sällan lägges till grund för besvärmyndigheternas prövning, har dock den långvariga praxis lämnat ett rikt material att undersöka.

Med hänsyn till att avsikten sålunda ej är att klarlägga de materiella spörsmålen i relevanta rättsfall, komma i viss utsträckning även sådana fall att beröras, som avse numera mindre aktuella frågor, men som äro ägnade att belysa tillämpningen i praxis av »orättvis grund». Tyngdpunkten kommer dock naturligen att förläggas till nyare avgöranden.

Det största intresset i detta sammanhang tillkommer självfallet de besvärsmål, där beslut upphävs under uttryckligt åberopande av »orättvis grund», eller där eljest utslagsmotiveringen, underinstansens eller dissidenters utslag giva belysning åt grunden i fråga. Det är emellertid icke tillfyllest att stanna vid endast dylika fall. I viss utsträckning måste även avgöranden i likartade situationer beaktas, även om besvärspövningen icke företagits med hänsyn till »orättvis grund». Grundens tillämpningsområde bör bestämmas både positivt och negativt.

En överblick över praxis giver vid handen, att området för den kommunala avgiftsmakten är av central betydelse för framställningen. Detsamma kommer att ägnas uppmärksamhet i avsnitten 3 och 4. Först skall emellertid, i anslutning till HAGMAN, den kommunala beskattningsmaktens område beröras i avsnitt 2, varigenom även en för avgiftsfallen erforderlig bakgrund och avgränsning kan vinnas.<sup>20</sup> I avsnitten 5 och 6 upptagas övriga relevanta situationer, varefter i avsnitt 7 gives en sammanfattning av undersökningens resultat.

## 2. Praxis: Avvikelse från rätt beskattningsgrund

En redogörelse för den kommunala beskattningsmaktens principer är i detta sammanhang opåkallad. Den allmänna grunden återfinnes numera i KomL § 67, vartill i § 68 fogas, att annan grund må tillämpas, där så är förordnat i särskild författning. De ursprungliga reglerna voro införda i FKL §§ 57—61, FKS §§

<sup>20</sup> Obs. med avseende å gränsdragningen mellan avsnitten 2, å ena sidan, samt 3 och 4, å den andra, vad i inledningen till avsnitt 2 anföres.

57—58 samt i FKyrk § 35.<sup>21</sup> Det sistnämnda lagrummet hänvisade till FKL och FKS. Om äldre rätt förtjänar det här antecknas, att FKS § 59 innehöll ett stadgande om rätt att besluta skattedifferentiering i stad, vilket bibehölls i LKS § 63 mom. 3. Motsvarande befogenhet gällde ej å landet. Särskilt FKL § 61 hade emellertid givits en oklar lydelse, vilket föranledde åtskilliga beslut om särskild utdebiteringsgrund på landet, vilka upphävdes efter anförda besvär. Förtydliganden åvägabragtes genom lagändringar 1883.<sup>22</sup>

Ett avsteg från rätt beskattningsgrund innefattar uppenbarligen en orättvisa och har även föranlett, att den här relevanta besvärsgunden ofta åberopats i hithörande besvärsmål. Sådana avvikelser ha kunnat ske på många olika sätt. Det bör särskilt anmärkas, att den här utsatta avsnittsrubriken ej är att uppfatta i strängt juridisk-teknisk bemärkelse. Hade så varit fallet, skulle här endast ha behandlats fall av *obehörig skattedifferentiering i egentlig mening*, dvs där en kommun endera beslutit differentiering utan att alls äga befogenhet därtill eller ock bestämt grunderna för en i och för sig laglig differentiering på oriktigt sätt. Ur de synpunkter, som för denna framställning äro relevanta, har det emellertid befunnits, att gemensamt med nyssnämnda fall lämpligen böra behandlas *alla situationer, där utgifter, som bort uttaxeras såsom kommunalskatt i vanlig ordning, genom obehöriga avgiftsbeslut övervältrats på allenast vissa kommunmedlemmar*. Uttrycket »avvikelse från rätt beskattningsgrund» tages sålunda här i en *vidsträcktare* bemärkelse än den juridiskt-tekniskt riktiga.

De i detta avsnitt behandlade rättsfallen ha avsett följande situationer: obehörig skattedifferentiering i egentlig mening eller, såsom därmed ur här anlagda synpunkter sakligt likställda, uttagande av olaga avgifter (a); bestämmande av i och för sig lagliga avgifter till för höga belopp med åtföljande övervältring av allmänna utgifter på särskilda kommunmedlemmar (b); likför-

<sup>21</sup> Jfr FLt § 47, FKSthm §§ 40 och 41 samt FKyrkSthm § 37. Från dessa förordningar kan i huvudsak bortses i detta kap.

<sup>22</sup> KProp 11: 1883, sid. 34. Se härtill HAGMAN, sid. 139 f, KALJSER, a.a. I, sid. 26, och SJÖBERG, a.a., sid. 251 med not 81. Av de sistn. framgår ej alldeles tydligt, att lagändringarna 1883 endast ansågos innebära förtydliganden.

mig utdebitering för utskylder, som inneburit, att viss utgift uttaxerats under fel år (c); samt, slutligen, i och för sig behörig utskyldsdifferentiering efter felaktiga grunder (d).

a) *Obehörig skattedifferentiering och olaga avgifter*

Såsom redan nämnts återfinnas i äldsta rättspraxis ett stort antal exempel på obehörig skattedifferentiering, särskilt i landskommuner. Vid dessa besvärsmål av gammalt datum är icke skäl att länge uppehålla framställningen. Två rättsfall böra emellertid i korthet beröras, då de anförts i litteraturen<sup>23</sup> till belysning av innebörden i »orättvis grund».

I rättsfallet *W 403: 1874* upphävdes ett beslut att uttaxera viss kostnad för en järnvägsanläggning på endast i mantal satt jord. I KB:s av KM:t fastställda utslag uttalades först, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, vilket utförligt motiverades. Härefter tillades, att »därjämte den beslutade ansvarigheten för lånet, såsom drabbande endast nämnda jord, jämväl vilade på orättvis grund». Det andra rättsfallet, *W 512: 1876* gällde ett beslut att utdebitera ett ordförandearvode med 40 kr på hela kommunen och med 55 på allenast en viss del därav, vilken på så sätt skulle själv bära kostnaden för sin andel i ordförandens arbetsbelastning. I KB:s utslag, som i den här relevanta delen ej ändrades av KM:t,<sup>24</sup> förklarades detta beslut kränka enskild rätt samt vila på orättvis grund.

Dessa båda rättsfall måste ses i sitt sammanhang med övrig praxis från samma tid. En genomgång av denna visar, att i likartade mål *endera* de klandrade besluten upphävts under motivering, att de beslutna avstegen från den allmänna uttaxeringsgrunden stode i strid med kommunalförordningarnas bestämmelser, och att vederbörande kommunala myndighet därför ej ägt fatta besluten i fråga,<sup>25</sup> *eller* besvären ogillats, enär besluten ej avvikit från sagda bestämmelser, varför kompetensöverskridande icke fö-

<sup>23</sup> Se C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 230, och SjöBERG, a.a., sid. 252.

<sup>24</sup> Däremot undanröjdes KB:s *förklaring*, att arvodet skulle uttaxeras på samtliga skattskyldiga.

<sup>25</sup> Se t. ex. *W 6* och *18: 1863, 25: 1864, 80: 1865, 102: 1866, 142: 1868, 160: 1869, 195: 1870, 252: 1871, 295, 297, 303, 322 och 331: 1872, 371: 1873, 491 och 505: 1876, 601: 1878, 781: 1882, 809 och 813: 1883, 895: 1885, 950 och 964: 1886, 1017: 1888, 1124: 1891, 1299: 1896, 1333: 1897, 1361: 1898 m. fl.*

relegat.<sup>26</sup> »Befogenhet överskriden» eller »strid med lag»<sup>27</sup> har genomgående åberopats i utslagen.<sup>28</sup> Intet ytterligare exempel utöver de två nyss anförda har kunnat framtagas på att ett beslut av här ifrågavarande innehåll hävts under uttalande, att det vilat på orättvis grund.<sup>29</sup>

Vid nämnda förhållande torde större vikt icke böra här läggas vid de båda avgörandena, särskilt som de härröra från den första tiden av kommunalförordningarnas tillämpning och båda utslagen dessutom avfattats av KB,<sup>30</sup> i vardera fallet därjämte med samtidigt åberopande av ytterligare en besvärgrund.

Den nämnda praxis att i hithörande mål åberopa kompetensöverskridande överskriden» men ej »orättvis grund» har fasthållits. Nyare rättsfall gälla emellertid icke skattedifferentiering i egentlig mening<sup>31</sup> utan i första hand beslut om avgifter, vilka kommunerna icke varit berättigade att uppbära.<sup>32</sup> Även om onekligen ett dylikt beslut innebär en orättvisa gentemot de därav drabbade, lär det ligga närmast till hands att vid upphävande av sådana beslut åberopa kompetensöverskridande. Särskilt tydligt är detta med hänsyn till att »befogenhet överskriden» alltid är tillämplig besvärgrund, då en kommun beslutit åtaga sig en uppgift, som ej utgjort en för densamma gemensam angelägenhet. I nu berörda fall passeras samma gräns den motsatta vägen, i det en samfällad uppgift betecknas såsom en särskild anordning till främst vissa kommunmedlemmars gagn. Orättvisesynpunkten torde vara av underordnad betydelse vid sidan av kompetensfrågan.

<sup>26</sup> Se t. ex. W 246: 1871, 509: 1876, 582: 1877, 859: 1884 m. fl. Här och i not 25 har skillnad icke gjorts mellan olika fall av avvikelse från rätt beskattningsgrund (olaga differentiering, olaga avgifter etc).

<sup>27</sup> I senare praxis har genomgående »befogenhet överskriden» men icke »strid med lag» åberopats vid åsidosättande av kommunallagarnas kompetensregler, såsom ock naturligast är.

<sup>28</sup> Sjöberg, a.a., sid. 251 f, har uppgivit, att »enskild rätt kränkt» i allmänhet åberopats i dessa mål. Jfr härtill ovan, sid. 16 och 62.

<sup>29</sup> Jfr C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 231, om W 142: 1868: »Här säges icke uttryckligen, att beslutet ändras såsom vilande på orättvis grund, men det ligger ganska tydligt i argumenteringen».

<sup>30</sup> Jfr rättsfallet W 30: 1864, nedan sid. 129.

<sup>31</sup> Jfr strax ovan om den här tillämpade systematiken. — På grunderna för kommunernas rätt att uttaga avgifter saknas här skäl ingå. Se härom t. ex. SUNDBERG, a.a., sid. 441 ff, och WELINDER, Kommunala avgifter, sid. 297 ff.

<sup>32</sup> Märk anm. i not 26 om äldre rättsfall. Ett exempel ur nyare praxis på skattedifferentiering i egentlig mening lämnar RÅ 1950 ref 12.



Några rättsfall böra anföras såsom belägg för det sist anförda. En kommun har ansetts ej äga befogenhet att upptaga särskilda avgifter för hälsovårdsnämnds besiktning av avloppsledning.<sup>33</sup> Kloaknät har bedömts utgöra »en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn, för vilken kostnaderna skulle i vanlig ordning bestridas av samtliga skatteskyldiga» inom kommunen, varför denna ej ägt stadga särskilda avgifter till bestridande av en del av kostnaderna för nätet.<sup>34</sup> Stad har fränkänts rätt att uttaga särskild avgift av den, som meddelas tillstånd till tidningsförsäljning på allmän plats, för utrymme, som därför tages i anspråk.<sup>35</sup> Kommun har ansetts icke vara behörig att avgiftsvägen bestrida driftskostnader för anordnad vägbelysning.<sup>36</sup> Anordning för destruktion av avfall har förklarats utgöra »en kommunal angelägenhet för bl. a. förhindrande av sanitära olägenheter för alla inom staden bosatta personer», varför »kostnaderna härför icke böra åvila allenast en grupp av stadens innevånare».<sup>37</sup>

I intet av de besvärsmål, på vilka här hänsyftas, har »orättvis grund» tillmätts relevans, ehuru den åberopats av klagandena.<sup>38</sup> Besvärsprövningen har skett efter grunderna »strid med lag» eller »befogenhet överskriden». Detta står tydligen i god överensstämmelse med vad inledningsvis uttalats om avsikten med införandet av »orättvis grund». Åtskilliga liknande avgöranden stå att finna. Anledning torde emellertid icke föreligga att närmare uppehålla framställningen därmed.

<sup>33</sup> RÅ 1938 ref 32.

<sup>34</sup> RÅ 1938 ref 51 (fråga om servisledning). Jfr även t. ex. RÅ 1938 not S 308, 1940 ref 33, 1945 not S 92.

<sup>35</sup> RÅ 1949 ref 10. Fråga var här om offentlighetsavgift i strid med 2 § ordningsstadgan för rikets städer. Se närmare KAIJSER, SST 1952, sid. 193 ff. Jfr W 718: 1880, nedan sid. 129 f.

<sup>36</sup> RÅ 1953 ref 38.

<sup>37</sup> RÅ 1959 ref 38 och not I 213. Särskilt i dessa rättsfall *motiveras* utslagen på sätt som antyder »orättvis grund», ehuru besluten *upphävts* på grund av »befogenhet överskriden». Jfr not 29.

<sup>38</sup> Se även RÅ 1912 ref 66: De som inom viss tid tecknat avtal om leveranser från blivande vattenverk (»garanterna») erhöilo förmånsvillkor. Senare beslut att uttaxera uppkommet underskott på samtliga skattskyldiga innebar icke kompetensöverskridande, då fråga var om en gemensam angelägenhet. Anmärkningar mot förmånsvillkoren vunno ej avseende. Det uppmärksammas, att möjligheten att erhålla ifrågav. förmåner stod öppen för alla dåv. kommunmedlemmar( däremot ej senare tillkomna), och att beslutet därom vunnit laga kraft. Jfr under b) anförda rättsfall.

b) *Särbeskattning genom för höga avgifter*

Är en kommun berättigad att uttaga avgift för tillhandahållandet av viss nyttighet, får denna dock icke gå utöver kommunens egen kostnad. Sker så ändock, erhåller kommunen en inkomst för täckande av andra utgifter än dem som föranledas särskilt av de avgiftsskyldiga. En *olaga särbeskattning* har kommit till stånd.<sup>39</sup> Detta innebär självfallet, liksom i de förut berörda fallen, en orättvisa mot de drabbade kommunmedlemmarna. En undersökning av hithörande besvärsmål giver likväl, såsom ock naturligt är, enahanda resultat som under a). Besvärspövrningen synes även i här avsedda mål genomgående ske med hänsyn till »befogenhet överskriden», varemot »orättvis grund» icke vinner tillämpning.

Även här böra några rättsfall anföras såsom belägg för det sagda. Därvid ha tre utvalts, vilka synts äga särskilt intresse såsom bakgrund för framställningen i avsnitt 3.

Rättsfallet *RA 1910 ref 160* gällde ett stadsfullmäktigebeslut om höjning av WC-avgift från 5 till 30 kr, varav 20 kr skulle reserveras för framtida kostnader å kloaknätet. I besvären åberopades bl. a. »orättvis grund» under framhållande, att avgiften stode i oriktig proportion till övriga inom staden utgående vattenavgifter, och att dåvarande fastighetsägare icke borde betala kostnader, som uppkomme i framtiden. Beslutet upphävdes av RegR, enär avgiften »bestämts till ett belopp, som måste anses i så hög grad överstiga stadens kostnader», att den »till väsentlig del inbefattade en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning», vilken fullmäktige ej ägt besluta i den tillämpade ordningen.<sup>40</sup>

I rättsfallet *RA 1918 ref 55* prövades lagligheten av ett stadsfullmäktigebeslut att anordna servisledningar för vatten, gas och elektricitet för reglerade tomter inom stadsplanelagt område på villkor, att fastighetsägarna inbetalat de andelar av kostnaderna för anläggandet av gatan samt för dennas förseende med ledning-

<sup>39</sup> Se t. ex. SUNDBERG, a.a., sid. 446 f, WELINDER, a.a., sid. 314 ff, och KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 204 f. Jfr ock STRÖMHOLM, SvJT 1962, sid. 548 ff.

<sup>40</sup> KB: ej olagligt enligt FKS. Uttrycket »i den ordning, som sålunda tillämpats»: se ovan, sid. 88 (FKS § 59). — Även den felaktighet, som lades till grund för utslaget, hade naturligtvis täckning i besvären.

ar för vatten, avlopp och gatubelysning, som belöpte på resp. fastigheter. För annan fastighet skulle villkor fastställas av drätselkammaren. Fastigheter vid gator, som anlagts före 1917, skulle gå fria från motsvarande avgifter. I besvären anfördes, utöver att staden över huvud saknat befogenhet att uppställa nämnda villkor, att beslutet vilade på orättvis grund, *dels* enär endast fastighetsägare drabbades, *dels* med hänsyn till olikheterna mellan de tre kategorierna fastighetsägare. RegR uttalade, att staden ej ägt fordra högre avgift än som motsvarade kostnaden för ledningens anläggning och underhåll, men att så skett genom de uppställda villkoren, varför fullmäktige överskridit sin befogenhet.<sup>41</sup>

I rättsfallet *RA 1926 not S 60* upphävdes ett beslut att *dels* bestämma viss årsavgift för vattenleveranser, *dels* uttaga viss inträdesavgift för varje WC, som redan tagits i bruk eller som kunde komma att anslutas, dock med vissa undantag. De senare avgifterna skulle användas till omläggning, utvidgning och vidmakthållande av kloaknätet. I KB:s av RegR fastställda utslag förklarades beslutet »innefatta en för stadens gemensamma ändamål upptagen beskattning», enär avgifterna så avvägs, att de skulle täcka även vissa framtida kostnader, vilka icke föranletts endast av de avgiftspliktiga anordningarna.

Ett flertal andra rättsfall kunna anföras, där *endera* beslut om avgifter upphävts med förklaring, att de inneburo en särbeskattning av vissa kommunmedlemmar,<sup>42</sup> *eller* besvär ogillats under uttalande, att beslutna avgifter icke visats överstiga kommunens kostnader.<sup>43</sup> Besvärspövrningen avser att fastställa i vad mån »befogenhet överskriden» är tillämplig,<sup>43a</sup> ehuru de gängse lokutionerna vid upphävande av beslut antyda, att dessa jämväl inneburit orättvis behandling av vissa kommunmedlemmar.

<sup>41</sup> KB ogillade besvären.

<sup>42</sup> Se t. ex. RA 1914 ref 32, 1934 not S 306, 401 och 402 m. fl. Ett specialfall utgöres av ett beslut, enligt vilket avgifter skola erläggas av dem som icke begagna de avgiftsbelagda anordningarna, se t. ex. RA 1933 not S 320, jfr 1912 not C 144.

<sup>43</sup> Se t. ex. RA 1920 ref 20, 1930 not S 255, 1934 not S 134, 307 och 338, 1935 not S 71, 351 och 352, 1936 not S 176, 1941 not S 36, 1956 not I 82, 1959 not I 187 m. fl. Om beräkning av självkostnad, se RA 1958 ref 7, jfr även 1932 S 356 m. fl.

<sup>43a</sup> I RA 1910 ref 160 antyder utslagslokutionen av speciella skäl (se not 40) närmast »fel i förfarandet».

Det sistnämnda förhållandet bör ses såsom bakgrund till de två rättsfall ur nyare praxis, vilka utgöra de enda exempel, som kunnat framtagas på avvikelser från den ovan utvecklade principen,<sup>44</sup> och vilka därför torde förtjäna att här i korthet återgivas. I båda fallen avvek KB från den här anförda praxis, varemot RegR synes ha fasthållit vid denna.

Rättsfallet *RA 1955 not I 248* avsåg en i här relevanta delar tämligen likartad frågeställning som den i *RA 1910 ref 160* föreliggande.

En stad uppförde ett nytt vattenverk. Innan detta färdigställdes, beslöt stadsfullm. höja vattenavgifterna. I besvären framhölls särskilt, att det nya verket planerats för en betydligt större vattenförbrukning än den närvarande. — *KB* fann fullm. ha utgått från att de för varje år inflytande avgifterna skulle helt täcka årskostnaderna för verket. En följd därav bleve, att dåv. förbrukare finge med sina avgifter svara jämväl för den kostnad, som uppstode därigenom, att verket utbyggs med tanke även på framtida ökning av vattenförbrukningen. Sistn. merkostnad borde »icke rättvisligen täckas av de nuv. vattenförbrukarna», varför beslutet hävdades såsom vilande på orättvis grund. — *RegR* undanröjde detta utslag med förklaring blott, att beslutet icke visats vara olagligt enligt *LKS* § 76.

Även här liksom i *RA 1910 ref 160* gällde det alltså, i vad mån framtida kostnader kunde uttagas av dagens förbrukare.<sup>45</sup> *KB*:s bedömning avvek otvivelaktigt från det äldre rättsfallet. Avsaknaden av särskild motivering för *RegR*:s utslag synes angiva, att den mot beslutet förda besvärstalan befunnits svagt underbyggd. I allt fall är det värt att antecknas, att »orättvis grund» över huvud icke nämndes av *RegR* ens såsom ej tillämplig, varför avvikelse från här anförd praxis alltså icke skett.

Rättsfallet *RA 1954 not I 67* är av särskilt intresse, då det klandrade beslutet där hävdades av båda instanserna under åberopande av »orättvis grund», ehuru med olika motiveringar.

<sup>44</sup> Härvid bortses från utslag, varigenom besvärstalan ogillats utan närmare utveckling av motiven men med utsägande att »orättvis grund» icke visats. Några slutsatser kunna icke dragas av dylika avgöranden. Sålunda kunna besvärmyndigheterna ha särskilt prövat, huruvida normen för i sig lagliga avgifter varit rättvis, jfr t. ex. *RA 1959 not I 187*. Både avgiftens laglighet i och för sig och normen för dess utgående skall prövas, därest klgdn anmärkt däremot. Se närmare nedan och i avsnitt 3.

<sup>45</sup> Jfr även t. ex. *RA 1934 not S 338*: beräknat överskott å avgifter för underhålls- och förnyelsefond översteg icke det skäligen och innebar därför icke beskattning.

Enligt taxa 1946 skulle vattenavgifter utgå med dels vissa grundbelopp, beräknade efter fastigheternas taxeringsvärden, dels vissa belopp för förbrukning utöver bestämd gräns. Ny taxa med motsv. konstruktion antogs att gälla från 1/1 1952. Sedan besvär anförts, beslöt stadsfullm. 1953, att den gamla taxan skulle gälla, tills beslutet om den nya vunnit laga kraft. — *KB* upphävde både 1952 och 1953 års beslut, enär avgifterna enligt båda taxorna befunnos i hög grad överstiga vad som kunde anses skäligt med hänsyn till stadens kostnader, och besluten därför vilade på orättvis grund. *KB* ansåg tydligen, att 1946 års taxa trätt ur kraft genom beslutet 1952, varför 1953 års innebure införande av en ny taxa. — *RegR* ansåg det sistnämnda vara en feltolkning och upphävde utslaget i vad detta avsåg 1953 års beslut. Avgifterna enligt 1952 års taxa fann *RegR* icke »stå i sådant förhållande till stadens självkostnader», att de kunde »anses innefatta en för stadens allmänna ändamål upptagen beskattning, men enär taxeringsvärdena måste anses utgöra orättvis grund för bestämmande av minimiavgifter», fastställdes *KB*:s slut med avseende å 1952 års beslut.

Prövningen, huruvida de beslutna avgifterna voro av otillåten storlek, skedde sålunda i detta fall efter gängse mönster och med begagnande av sedvanliga lokutioner. En avvikelse innebar däremot *KB*:s konklusion, att beslutet vilade på orättvis grund. *RegR*:s utslag i denna del överensstämmer emellertid helt med tidigare anförda rättsfall.

Ett gemensamt drag för detta sista rättsfall och de tre först anförda, vilket här är av intresse att notera, är däremot, att i desamma frågor uppkommo, *dels* i vad mån avgifterna voro för höga, *dels* huruvida de tillika bestämts så, att en orättvis kostnadsfördelning åvägabragts mellan de därav drabbade.<sup>46</sup> I 1954 års rättsfall besvarades den första frågan nekande, den andra jakande, varefter beslutet undanröjdes såsom vilande på orättvis grund. I de tre äldre fallen besvarades den första frågan jakande, med påföljd att besluten, i överensstämmelse med gängse praxis, upphävdes såsom innefattande kompetensöverskridanden. Den andra frågan behövde sålunda icke besvaras. Det må här förutskickas, att, därest så hade måst ske, prövningen med all säkerhet hade kommit att avse »orättvis grund» på samma sätt som i 1954 års rättsfall.<sup>47</sup> Den sålunda gjorda iakttagelsen, att besvärspövning-

<sup>46</sup> Jfr även *RA* 1912 ref 66, anført i not 38 ovan.

<sup>47</sup> Helt likartade fall, se nedan sid. 107.

## »Orättvis grund»

en i första hand avsett »strid med lag» eller »befogenhet överskriden», i andra hand »orättvis grund», ligger tydligen i linje med den ovan ur förarbetena till 1862 års kommunalförordningar härledda tanken, att »orättvis grund» bör vara tillämplig i fråga om beslut, som fattats inom ramen för kommunens formella kompetens.

### c) Orättvis grund för odifferentierad uttaxering

Kommunallagarnas regler om utdebiteringsgrund ha i vissa fall kunnat överträdas även utan obehörig differentiering. Ett exempel härpå lämnar rättsfallet *RA 1921 ref 58*.

På kom:stämma i okt. 1919 beslöts utgifts- och inkomststat för 1920 samt vilka kom:utskylder, som skulle upptagas för 1919. Genom utslag av KamR i sept. 1919 hade k:nen förpliktats återbetala visst utskyldsbelopp. Då för denna återbetalning erforderligt belopp icke hann upptagas i staten, beslöts å stämma i dec. 1919 att för nämnda ändamål höja utdebiteringen för 1919. — *KB* ogillade anförda besvär, enär stämman ägt befogenhet att fatta ifrågav. beslut. — *RegR* upphävde däremot beslutet, enär stämman ej ägt att, efter upprättande av stat för 1920 och beslut om utdebitering för 1919 enligt § 63 FKL, därefter besluta om upptagande av ytterligare kom: utskylder för 1919, samt beslutet därför »stred mot allmän lag och vilade på orättvis grund».

Till detta rättsfall bör det antecknas, att kommunalförordningarnas — liksom även nuvarande KomL:s — mening otvivelaktigt var, att samtliga utskylder för kommande år skulle beslutas i samband med statens antagande. Eventuella nya utgifter borde täckas i första hand ur anslag för oförutsedda utgifter, och i den mån detta icke förslog, genom tillfällig upplåning.<sup>48</sup> Det i målet klandrade beslutet åsidosatte denna regel och stod förty i strid med allmän lag. Detsamma kom emellertid tillika att innebära, att en felaktig norm blev lagd till grund för uttaxeringen för den nytillkomna utgiften, i det 1919 och icke 1920 års skattskyldiga finge bära densamma. Detta förhållande föranledde *RegR* att även åberopa »orättvis grund».

Utän omnämmande bör emellertid här icke förbigås, att avgöranden förekommit, där extra utdebitering godtagits. Exempel

<sup>48</sup> Se C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 85 och 108 f, HERLITZ, Föreläsningar i förvaltningsrätt II, sid. 233, och SUNDBERG, a.a., sid. 417 f och 431 f (märk möjligheten av förslagsanslag).

därpå utgöra rättsfallen W 452: 1875 och 928: 1886. C. G. HAMMARSKJÖLD<sup>49</sup> har förklarar dessa fall därmed, att fråga var »om utgifter, som bort upptagas i den redan beslutade utgiftsstaten, och då kan en supplementär utdebitering för att rätta den begångna försummelsen möjligen låta försvara sig». Denna förklaring kan onekligen synas passa in även på det nyss refererade rättsfallet. HJ. L. HAMMARSKJÖLD synes ock ha ansett detsamma innebära annan rättstillämpning än i de båda äldre rättsfallen.<sup>50</sup> Dessa böra därför något närmare betraktas.

Båda målen avsågo kostnader för amortering och ränta å lån för deltagande i järnvägsföretag. I W 452: 1875 uttalade KM:t, att till de kommunens utskylder, i vilka klaganden borde taga del, enligt FKL § 62 vore att räkna vad under året förfallit av kommunens ifrågavarande skuld, och att den omständigheten, att till följd av besvär över beslutet om deltagande i berörda företag, utgiften i fråga ej blivit upptagen i staten, icke medförde befrielse för klaganden från honom åvilande bidragsskyldighet.<sup>51</sup> I W 928: 1886 uttalades,<sup>52</sup> att beslutet att deltaga i järnvägsföretaget vore för kommunen lagligen bindande och denna skyldig att fullgöra sitt åtagande, och att den därför måste anses ha ägt befogenhet att besluta särskild utdebitering, då utgiften i fråga icke, såsom rätteligen bort ske, upptagits i staten.

Utslagsmotiveringarna i båda fallen synas giva vid handen, att avgörande vikt fästs vid att utgifterna varit för kommunerna — och därmed för deras medlemmar — på förhand kända och dessa skyldiga att gälda desamma. De upprättade *staterna* kunde därmed anses ha varit *felaktiga*. Detta kunde däremot icke gärna sägas i 1921 års mål. De båda äldre fallen torde därför icke kunna anses innebära en annan rättstillämpning än i RÅ 1921 ref 58.<sup>53</sup>

Ett likartat exempel på orättvis grund för uttaxering utan obehörig skattedifferentiering lämnar rättsfallet RÅ 1922 ref 87.

<sup>49</sup> C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 109.

<sup>50</sup> HJ. L. HAMMARSKJÖLD, Kommunallagarna (10. uppl., 1931), sid. 76.

<sup>51</sup> Det bör särskilt uppmärksammas, att KM:t ändrade KB:s motivering, ehuru slutet fastställdes.

<sup>52</sup> KB:s utslag ej ändrat.

<sup>53</sup> Vad som här är av vikt är att fastställa, att avgörandet fastlade den ur FKL härflytande principen.

Vid två olika pastoratsstämmor 1920 beslötos vissa kostnader för prästgården att bestridas medelst upplåning. Vid första stämman beslötos tillika, att lånet skulle återbetalas på två år. Å stämman 1921 beslötos härefter, att ifrågav. kostnader 1920 skulle fördelas på förs:na på grundval av 1919 års bevillningskronor. Över sistn. beslut anfördes besvär, vilka ogillades av *KB*. — Beslutet upphävdes av *RegR*, enär det »måste anses innebära, att till grund för utdebitering . . . av ifrågav. kostnader skulle läggas den år 1919 verkställda bev:taxeringen, men enligt § 35 FKyrk, jfrd med § 63 FKL, medel för ifrågav. utgifter skolat vid uppgörandet av utgiftsstat för de år, under vilka medlen skolat utgå, utdebiteras å dem, som under det år, då vederb. utgiftsstat beslutats, varit till förs:en skattskyldiga, samt klandrade beslutet således stode i strid med allmän lag och vilade på orättvis grund».

I detta mål avvek det klandrade beslutet från reglerna i FKL § 63 — FKyrk § 35 hänvisade som ovan nämnts till FKL och FKS — att utgifter och inkomster för varje år skulle upptagas i stat och därvid beviljade bidrag »fördelas mellan dem som under det löpande året varit till kommunen skattskyldiga». Att »strid med lag» åberopades i *RegR*:s utslag stod sålunda i god överensstämmelse både med praxis i de under a) behandlade rättsfallen och med det nyss ovan granskade. Med hänsyn till sistnämnda avgörandet synes det ock följdriktigt, att jämväl »orättvis grund» åberopades. Ehuru fråga här icke var om extra utdebitering, var situationen uppenbarligen helt likartad.

Ett i princip likartat exempel på likformig men felaktig uttaxering lämnar det i kap. I ovan berörda rättsfallet *W 457: 1875*,<sup>54</sup> där ett beslut om viss utdebitering befanns *kränka enskild rätt*, då densamma skett på grund av fel års taxeringsvärden och klaganden därigenom ålagts för stor andel.

Ett närmare studium av de tre rättsfall, som sålunda visats förete avvikelser från den förutnämnda praxis i utdebiteringsmål genom att »orättvis grund» resp. »enskild rätt kränkt» åberopats i utslagen, ådagalägger ett gemensamt drag, nämligen att *dels* själva utdebiteringarna voro felaktiga, *dels ock* klagandena styrkt, att de personligen blivit därigenom lidande. I 1875 års mål visades det, att klagandens fastighet blivit åsatt ett *lägre taxeringsvärde*, i 1921 och 1922 års mål att klagandena på grund av *ut-*

<sup>54</sup> Se ovan, sid. 61. Om SJÖBERG, se not 28.



*flyttning ur kommunen* icke borde drabbas av taxeringen.<sup>55</sup> Dessa omständigheter framgå väl ej av utslagen men torde likafullt för-tjäna beaktande. De kompetensöverskridanden, som förelågo, vo-ro i och för sig av *ringa* beskaffenhet, jämförda med de i övriga här berörda fall konstaterade. I 1875 års fall var det rentav tänk-bart, att någon skada alls icke skett:<sup>56</sup> att någon ny fastighets-taxering icke förekommit i kommunen under det relevanta året var icke någon orimlighet. Man skulle kunna återgiva tankegång-en i de tre målen sålunda, att i och för sig en felaktighet konsta-terats, men att denna var så pass obetydlig, att genom åberopan-de av särskild besvärgrund ansetts böra betonas, att densamma verkligen lett till oriktiga resultat för kommunmedlemmarna.<sup>57</sup>

De tre fallen visa onekligen ett sådant samband mellan »orätt-vis grund» och »enskild rätt kränkt», varom inledningsvis talats. Såsom en skillnad kan dock antecknas, att i det äldsta fallet mera icke visats än att *klaganden* åsatts för hög taxering,<sup>58</sup> medan det i de båda senare kunde antagas, att felaktigheten skulle drabba *flera* än klagandena.

Innan framställningen lämnar denna kategori av besvärsmål, skall i korthet beröras ytterligare ett, *RÅ 1922 ref 42*, närmast utvisande ett (skenbart) specialfall i förhållande till de här ovan anförda, och som äger betydelse även såsom bakgrund för ett följdmål,<sup>59</sup> vilket skall senare behandlas.

<sup>55</sup> Se härom HJ. L. HAMMARSKJÖLD, *ibid.*, med där anförda rättsfall. Ur dessa och de här anförda synes det kunna utläsas, att efterdebitering endast varit möjlig, där kommunen förfarit felaktigt genom att ej upptaga viss utgift i stat under år, då klgdn var skattskyldig därstädes, varemot varken felaktig underlåtenhet att upptaga klgdn i debiteringslängden eller den omständig-heten, att utgiften hänfört sig till tid, då klgdn varit skattskyldig till kom-munen, kunnat i och för sig berättiga efterdebitering (märk särskilt W 986: 1887 och RÅ 1915 ref 45).

<sup>56</sup> I fall, liknande 1921 och 1922 års, har det däremot naturligtvis i prak-tiken kunnat förutsättas, att oriktiga konsekvenser uppkommit.

<sup>57</sup> Det bör understrykas, att endast en gemensam *tankegång* sökes. Att draga vidare slutsatser av fallen torde innebära att »pressa» desamma.

<sup>58</sup> Prövningen avsåg sålunda tolkningen av det första beslutet, däremot ej i första hand förenligheten med FKL, vilket kan ha påverkat valet av åbe-ropad besvärgrund. Likafullt hade »befogenhet överskriden» eller »orättvis grund» bäst överensstämt med senare praxis.

<sup>59</sup> RÅ 1925 not E 33, se nedan, sid. 128.

N, S och L förs:ar hade kyrka i N, medan A, K och O förs:ar hade kyrka i O. »Vaselids rote» ansågs urspr. tillhöra O socken men bildade ett kyrkodistrikt med N, S och L förs:ar. KM:t beslöt 1890, att roten skulle tillhöra O förs., dock med rätt för åborna att, om de så önskade, behålla sin kyrkorätt i N. Roten erlade även därefter utskylder endast till N. Sedan RegR genom utslag 1920 (RA not E 287) ogillat besvär över O förs:s vägran att för granskning å kyrkostämman med N, S och L förs:ar utlämna debiteringslängden<sup>60</sup> för roten, beslöt emellertid kyrkostämman med A, K och O förs:ar utdebitering å roten för 1921. — KB upphävde detta beslut på grund av »orättvis grund», enär rotens kyrkorätt i N ej upphävts genom RegR:s utslag och roten borde deltaga i utskylderna till N, varför beslutet skulle medföra dubbelbeskattning. — RegR (4 led) undanröjde KB:s utslag, enär 1890 års beslut, oaktat roten behållits vid sin kyrkorätt i N, innebure, att roten skulle erlægga utskylder allenast till O. — RegR:t *Thulin* fastställde KB:s slut under hänvisning till den tolkning av 1890 års beslut, som vunnit hävd.

Hade KB:s tolkning i detta mål varit riktig, hade tydligen en originell variant av avvikelse från rätt beskattningsgrund förelagat. Nu synes det dock, som om KB:s utslag varit klart felaktigt. Och även om så varit fallet, att roteborna genom att begagna förmånen att kunna behålla kyrkorätt i N också blivit pliktiga att där erlægga utskylder, kunde i allt fall det klandrade beslutet icke sägas ha vilat på orättvis grund. Roteborna beskattades på samma sätt som övriga medlemmar av O församling. Var beslutet därom felaktigt, berodde detta på en feltolkning av KM:ts beslut, till följd varav ett kompetensöverskridande skett genom påläggande av utskylder å dem, som icke voro skattskyldiga.

#### d) Behörig utskyldsdifferentiering efter oriktiga grunder

Den enda uttryckliga bestämmelse om skattedifferentiering i egentlig mening, som kommunallagarna innehållit, utgöres av den förut nämnda i FKS § 59 och dess senare motsvarighet.<sup>61</sup> Ej

<sup>60</sup> Jfr *W 952: 1886*, där besvär av en församling över annan förs:s vägran att utlämna sina räkenskaper biföllos av KB på grund av »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund». KM:t undanröjde KB:s utslag med förklaring att frågan icke bort prövas i administrativ ordning.

<sup>61</sup> FKSthm saknade ett motsvarande stadgande. Ett sådant infördes i LKSthm § 55 mom 2, varom i bet. uttalades, SOU 1933: 23, sid. 32 f: »Den skattedifferentieringsmöjlighet, som här beredes staden, är densamma, som nuvarande bestämmelser innehålla. Däremot har förfarandet underkastats regler, motsvarande de för övriga städer gällande.»

heller enligt dessa lagrum var emellertid differentiering tillåten utöver vissa gränser och i intet fall efter andra än objektiva grunder. Emellertid kommo ifrågavarande bestämmelser aldrig att erhålla nämnvärd betydelse i det praktiska livet. Endast vid några enstaka tillfällen under den första tiden vann FKS § 59 tillämpning.<sup>62</sup> Stadgandet föreslogs ock borttaget vid tillkomsten av LKS, men förslaget därom vann av principskäl icke riksdagens bifall.<sup>63</sup> I KomL återfinnes emellertid icke någon motsvarighet.<sup>64</sup>

Rättsfall, där ifrågavarande objektivitetskrav aktualiserats, äro av särskilt intresse för denna framställning. Att några *direkta* exempel därpå icke kunnat framtagas är dock naturligt mot bakgrunden av vad nyss sagts om skattedifferentieringsmöjlighetens ringa praktiska betydelse. *Ur samma grundläggande synpunkt* böra emellertid betraktas vissa rättsfall rörande *avveckling av skoldistriktets indelning i byggotar*.<sup>65</sup> Självva rotesystemen härrörde från tiden före 1862 års kommunalförordningar. Efter dessas tillkomst kunde de betraktas såsom erkända, kvarstående former av utskyldsdifferentiering. Att avvecklingen av sådan roteindelning borde ske med uppfyllande av samma objektivitetskrav, som gällde för genomförande av utskyldsdifferentiering enligt kommunalförordningarna, är tydligt: ty skedde avvecklingen utan iakttagande av dessa hänsyn, innebar det uppenbarligen i sak ungefär detsamma, som om en differentiering infördes efter oriktiga grunder.

Att vid rotesystems upphörande all egendom, som anskaffats av de enskilda rotarna, utan vidare blev skoldistriktets egendom, blev fastslaget genom flera avgöranden av RegR. Den egendom,

<sup>62</sup> Se närmare SUNDBERG, SST 1930, sid. 83 ff.

<sup>63</sup> Stadgandet bibehölls i bet., se SOU 1928: 2, avd. II kap 6 § 2 mom 3, sid. 98, men uteslöts av departementschefen, se KProb 99: 1930, sid. 232, varefter det återinfördes av KU, se utl. 30, sid. 45 f.

<sup>64</sup> Se SOU 1952: 14, sid. 387. Motsv. stadgande i LKSthm utgick vid tillkomsten av KomLSthm. Om ännu kvarstående möjligheter till skattedifferentiering, se SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 429 ff.

<sup>65</sup> Se 1882 och 1897 års folkskolestadgor, §§ 4 och 9, samt 1921 års stadga, § 57. Endast »byggotar», men icke »flyttrotar», inneburo en avvikelse från huvudregeln om distriktets gemensamma ansvar för kostnaderna. För de allmänna frågorna kring avveckling av rotesystem äga även rättsfall om fattigvårdsrotar intresse, jfr 1871 års fattigvårdsförordning, § 8. Här saknas skäl att närmare ingå på dessa spörsmål. Se därom t. ex. HAGMAN, sid. B 120 f, 341 och 367 ff.

som sålunda av varje rote avlämnades, hade naturligen skiftande värde, icke blott så, att större rotar representerade större värde, utan även så, att värdena varierade i förhållande till rotarnas utskyldsunderlag. Det sistnämnda innebar tydligen, att medlemmarna de facto med olika tyngd burit de med ifrågavarande angelägenheter förenade kostnaderna. Att skälig vidräkning borde ske följde sålunda av den grundläggande likställighetsregeln och fastslogs ock av RegR i ett flertal besvärsmål.<sup>66</sup>

I tvenne rättsfall upphävdes beslut om vidräkning vid avveckling av skolrotesystem, nämligen *RA 1912 ref 5* och *1931 not E 108*. I båda fallen tillämpades »orättvis grund».

I *RA 1912 ref 5* hade till grund för vidräkningen lagts medeltalet mellan hemantalet och barnantalet inom varje rote. — *KB* ogillade besvären. — *RegR* däremot fann *dels* att icke blott skolhus med tomter utan även undervisningsmateriel bort beaktas, *dels* att till grund bort läggas medeltalet 1901—10 av all beskattningsbar inkomst inom varje rote, beräknad på visst sätt.

I *RA 1931 not E 108* beslöts, att rotarna skulle överlämna sin egendom utan vederlag och amortera sina skulder under viss tid. — *KB* uttalade, att sådan vidräkning borde ske, att »varje skolrote gottgjordes eller utgåve ersättning i förhållande till fullgjord skolhusbyggnadsskyldighet», samt lämnade vissa anvisningar huru vidräkningen borde ske. — *RegR*: ej ändring.

Betraktas dessa avgöranden mot den bakgrund, som nyss ovan angivits, torde det befinnas, att de med avseende å tillämpningen av »orättvis grund» antyda samma tankegång, som under b) angivits. Fråga var *icke* om olaga differentiering; rotesystemet var förenligt med kommunalförordningarna. Men vid den slutliga *fördelning av i och för sig riktiga kostnadsbördor mellan rätta kommunmedlemmar*, som avvecklingen i sak innebar, hade likställighetsgrundsatsen satts åsido. Eller annorlunda uttryckt: *kommunerna beslöto inom ramen för sin formella kompetens en felaktig norm*. I och för sig kunde väl även detta ha betecknats som ett överskridande av deras befogenheter, men så skedde alltså icke. Det bör även särskilt uppmärksammas, att i båda målen utslagen innehöllo anvisningar om vad som vore rättvis grund.

<sup>66</sup> Till belysning av det anförda, se t. ex. rättsfallen W 1047: 1888, 1301: 1896 och 1599: 1904 samt *RA 1909 ref 83*, *1913 not E 16* och *1923 ref 60* (flera avse fattigvårdsrotar, se not 65).

### 3. Praxis: Avvikelse från rätt avgiftsgrund

Från den kommunala beskattningsmaktens område och sådana fall, som rört gränserna mellan skatter och avgifter, övergår framställningen härmed till att behandla fall inom ramen för den kommunala avgiftsmaktens område. Med hänvisning till vad i inledningen till föregående avsnitt sagts om den begagnade systematiken kan det fastställas, att gemensamt för de situationer, som här skola betraktas, är, att kommunen i och för sig *äger befogenhet* att uttaga särskild avgift för den prestation, varom fråga är.

Skall särskild avgift uttagas, måste grunden för dess utgående bestämmas. Några uttryckliga regler härvidlag kunna icke hämtas ur kommunallagarna, utan dessa få i stället sökas i den grundläggande likställighetsprincipen och dess tillämpning i besvärsmyndigheternas praxis. Att närmare ingå på kommunernas befogenheter vid fastställande av avgiftstaxor kan här icke komma i fråga och är ej heller erforderligt.<sup>67</sup> För framställningen är det tillfyllest att anteckna, att kommunerna äga rätt att vid avgifters bestämmande göra åtskillnad mellan medlemmarna på objektiva grunder. Hänsyn får tagas till dessas nytta av tillhandahållna tjänstbarheter ävensom till de kostnader de orsaka kommunen.<sup>68</sup>

En kommunal normgivning är sålunda alltid erforderlig på avgiftsmaktens område. Det säger sig självt, att konflikter lätt kunna uppstå, huruvida dessa normer äro riktiga eller mannamån blivit begången. I avsnitt 2 b) har redan, med hänvisning bl. a. till rättsfallet RÅ 1954 not I 67, givits en anvisning om att »orättvis grund» kan bliva tillämplig i dylika fall.<sup>69</sup> Detta beriktigas av ett närmare studium av praxis.

Vid granskning av de olika fall, där i praxis fråga uppkommit om avgifters förenlighet med den gällande (modifierade) likställighetsregeln, bör det först erinras om att något *tvång* för en

<sup>67</sup> Se härom t. ex. KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 204 ff, SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 445 ff, och WELINDER, a.a., sid. 349 ff.

<sup>68</sup> Gränser finnas dock för denna differentiering, som t. ex. icke torde få göras alltför vittgående med hänsyn till medlemmarnas olika bosättning i kommunen. Eljest otillåtna bestämmelser kunna dock avtalas mellan kommunen och avgiftsbärare, se t. ex. RegR:ns utslag i RÅ 1923 ref 65, nedan sid. 115. Jfr EEK, FT 1944, sid. 80.

<sup>69</sup> Se ovan, sid. 94 f.

kommun att avgiftsbelägga begagnandet av särskilda anordningar aldrig föreligger. Befogenheten att uttaga avgift innebär ej en motsvarande skyldighet, något som emellertid ofta ej uppmärksammas. Belysande är rättsfallet *RA 1938 not S 196*. En municipalstämma beslöt, att avgifter icke skulle upptagas för nyttjandet av samhällets kloakledningar. KB upphävde detta beslut, »enär ostridigt vore, att ifrågavarande kloakledningar anlagts på sådant sätt, att anslutning till dem kunde beredas allenast för en del av fastigheterna i municipalsamhället, samt municipalstämmans beslut att icke uttaga särskild avgift av vederbörande fastighetsägare för ledningarnas begagnande — i följd varav omkostnaderna för desamma skulle komma att helt täckas av skattemedel — förty måste anses vila på orättvis grund». RegR undanröjde detta utslag och förklarade beslutet icke vara olagligt enligt LKL § 81.<sup>70</sup>

Detta rättsfall avsåg sålunda underlåtenhet att *över huvud* uttaga avgift. Den anförda regeln om fritt val för kommunerna att besluta avgifter eller ej kan emellertid även leda till ett slags *differentiering*. Ett exempel därpå lämnar rättsfallet *RA 1937 not S 154*. Enligt besluten taxa för en stads vattenledningsverk skulle utlämning av vatten ske fritt till hushållsförbrukning men mot ersättning för WC. Häremot anförda besvär ogillades av KB, »enär staden måste anses oförhindrad att av förbrukare av vatten från stadens vattenledningsverk uppbära vattenavgift för . . . anslutna WC, samt klaganden icke framställt anmärkning mot storleken av avgiften i fråga» och »icke visat, att klandrade beslutet vilade på orättvis grund» eller eljest var olagligt.<sup>71</sup> Utslaget fastställdes av RegR.

Den differentiering, som i detta fall åvägbragtes genom underlåtenhet att upptaga avgift för hushållsvatten, var naturligen motiverad av att sådan förbrukning skedde hos de flesta kommunmedlemmar och därför hade en starkare karaktär av gemensam nyttighet (i strikt mening) än vattenleverans till WC.

<sup>70</sup> Detta torde betyda, att besvären befunnos svagt grundade (jfr RA 1955 not I 248 ovan).

<sup>71</sup> Av utslaget framgår icke klart, om uttalandet om »orättvis grund» anknöt till det först gjorda konstaterandet.

Av väsentlig betydelse är, att differentieringen hade *en saklig och icke personlig grund*.<sup>72</sup>

I båda de anförda fallen, vilka närmast utgöra specialfall ur den här relevanta synpunkten, synes alltså »orättvis grund» ha tillmätts betydelse vid besvärsprövningen.<sup>73</sup> Så har ock regelmässigt skett i de »egentliga» differentieringsfallen. Några exempel härfå må anföras.

Rättsfallet *RA 1925 not S 155* gällde strömleverans. Abonnenterna åsattes vissa andelstal, efter vilka de skulle deltaga i kostnaden för amortering och ränta på kommunens bidrag till distributionsföretaget. Beslut fattades om bl. a. nedsättning av vissa sådana andelstal för nytillkommande abonnenter. KB fann klaganden icke ha visat, att beslutet kränkte hans enskilda rätt eller vilade på orättvis grund. RegR upphävde däremot beslutet, när därigenom »bestämts i visst avseende olika grunder för äldre och nytillkommande abonnenter» och beslutet »följaktligen vilade å orättvis grund».

Däremot åberopades »orättvis grund» ej uttryckligen, om än i sak, i rättsfallet *RA 1936 not S 70*, avseende ett beslut att införa anslutningsavgifter till vattenverk för nybyggda fastigheter utan egna vattenanordningar. KB, vars utslag fastställdes av RegR, fann beslutet innebära, att avgifter »skulle utgå allenast för viss grupp av fastigheter inom samhället», vilket »måste anses strida mot den enligt grunderna för kommunallagarna gällande likställigheten mellan medlemmarna i samhället».<sup>74</sup>

Rättsfallet *RA 1954 not I 11* gällde stadsfullmäktigebeslut att höja den s. k. sommartaxan för vatten till Apelvikens badområde i Varberg till dubbla beloppen. I besvären anfördes bl. a., att höjningen endast drabbade restaurangägare i sagda område, vilka finge betala avgifter, vilka väsentligt överstege vad som högst påfördes övriga vattenförbrukare i staden. KB ogillade besvären, som däremot biföllos av RegR. Till stöd för beslutet hade blott

<sup>72</sup> Däremot äga kommunerna icke giva vissa medlemmar förmånligare villkor än andra genom avsteg från antagen taxa, se nedan, sid. 115 ff med rättsfallen *RA 1949 not I 211*, *1950 not I 241* och *1958 ref 30*, och sid. 123 f med rättsfallet *RA 1950 not I 76*.

<sup>73</sup> Det bör antecknas, att i båda fallen »orättvis grund» intogs i *KB:s* utslag. Märk ock not 71.

<sup>74</sup> Över huvud åberopades icke någon särskild besvärgrund.

»Orättvis grund»

åberopats en utredning, enligt vilken staden från 1951 nedlagt visst belopp på ledningar inom området. Klagandena hade emellertid obestritt uppgivit, att de erhöllo vatten genom ledningar, som voro äldre än 1951. Därför kunde det »icke antagas föreliggande giltig grund» för att av klagandena uttaga avgifter, vilka i så hög grad överstego vad som i allmänhet gällde för avnämare inom staden. Beslutet måste förty anses vila på orättvis grund.

I rättsfallet *RA 1959 not I 75* slutligen prövades ett kommunalfullmäktigebeslut, i samband med övertagande av ett privat ledningsnät och uppförande av kommunalt vattenverk, att uttaga anslutningsavgifter med vissa belopp av fastigheter, som anslutits efter 1954 eller framdeles komme att anslutas. KB ogillade besvärerna, varemot RegR fann »befrielsen för vissa fastigheter från skyldighet att betala anslutningsavgift (innehåra), att dessa fastigheter genomsnittligt gynnats i avsevärt större mån än som motsvarat ersättning, vilken bort utgå för att tidigare anordningar genom de av kommunen vidtagna åtgärderna blivit onyttiga», eller kunde »godtagas av annat giltigt skäl», varför beslutet vilade på orättvis grund.<sup>75</sup>

Exempel ha sålunda givits på att taxebeslut hävts såsom vilande på orättvis grund, enär de obehörigen gynnat eller missgynnat vissa kommunmedlemmar. Såsom belysande för besvärsprövningens innebörd må här även anföras två nyare rättsfall, i vilka besvärstalan ogillats. I *RA 1951 not I 51* äro de båda besvärinstansernas olika motiveringar av intresse.

Stadsfullm. beslöto, att avgifterna för upplåtelse av landställen å staden tillhörig mark skulle höjas med 1 öre/kvm, dock att 4 öre/kvm skulle påföras person, som dreve affärsverksamhet å dylik tomt, och att vissa områden, som innehades av bofast fiskarebefolkning, eller som upplåtits på ettårskontrakt, skulle undantagas. — KB: »Då stadsfullm. bestämt olika avgifter för skilda persongrupper, finner LSt, att beslutet vilar på orättvis grund.» — RegR: enär avgifterna »måste anses hava blivit differentierade efter ifrågav. markområdets belägenhet och användning, och icke, såsom LSt förmenat, med hänsyn till huruvida innehavaren vore att hänföra till den ena eller den andra persongruppen, och beslutet följaktligen icke vilar på orättvis grund» etc.

<sup>75</sup> Jfr skolrotefallen, ovan sid. 101 f. Samma tankegång synes föreliggande.



I detta fall har sålunda den grundläggande principen om differentiering efter allenast objektivet godtagbara skäl kommit till synnerligen klart uttryck i både KB:s och RegR:s utslag. Belysande är även rättsfallet *RA 1958 not I 39*.

Vid tillkomsten av Moheda mun:samhälle överläts å detta ett el:verk, med vars inkomster bestreds gatubelysning i M. Sedan M ingått i M k:n, beslöto kom:fullm. om bidrag till gatubelysning i k:nen med vissa belopp per lampa och år, dock att belysningen i förutv. mun:samhället »skulle vara helt fri». Det sistn. förmenades i besvären innebära favorisering. — *KB* ogillade besvären, enär beslutet stode »i överensstämmelse med de förhållanden i berörda avseende, som varit rådande i samhället» tidigare, och beslutet »om grunderna för k:nala bidrag till gatubelysningen i övr. delar av k:nen icke (kunde) anses vila på orättvis grund». — *RegR* lämnade besvären utan bifall.

Samtliga de sex sist anförda rättsfallen ha avsett *avgiftsdifferentiering* i egentlig bemärkelse. En avgiftsnorm kan emellertid verka orättvist även *utan obehörig differentiering*. I avsnitt 2 b) har redan med rättsfallet *RA 1954 not I 67* givits ett exempel därpå. Att bestämma minimiavgifter för vatten efter fastigheters taxeringsvärden ansågs innebära »orättvis grund». Samma ställningstagande visar rättsfallet *RA 1961 not I 139*, dock att, med hänsyn till att fråga var om avgifter enligt lagen 3/6 1955 om allmänna vatten- och avloppsledningar,<sup>76</sup> beslutet att grunda taxan på anslutna fastigheters taxeringsvärden hävdades såsom stridande mot denna lag.<sup>77</sup> En motsvarande tankegång återfinnes i rättsfallet *RA 1954 not I 110* hos dissidenten i *RegR*. Anslutningsavgifter för vatten, lika för alla fastigheter, beslötos till vissa belopp, dels grundavgift för varje bostadshus, dels avgift för varje lägenhet utöver en. I besvären anfördes, att större fastigheter

<sup>76</sup> Om 1955 års lag, se *KAIJSER*, a.a., sid. 205 f, och *SUNDBERG*, a.a., sid. 445 ff. Om den dubbla prövningen av kommunernas avgiftsbeslut enligt denna lag, se ovan, sid. 73 ff. I det här anförda fallet ogillades besvären av *KB*, enär klgdn icke visat »orättvis grund» eller annan olaglighet, samt hänvisades till allmän domstol. Jfr *RA 1959 not I 75* (se föreg. sid.) och *1961 not I 118* (sid. 112 f nedan), där »orättvis grund» tillämpades.

<sup>77</sup> Jfr de äldre fallen *RA 1949 not I 119* och *1951 not I 121*, där besvär ogillades, vilka grundats på att avgifter bestämts med hänsyn till fastigheters taxeringsvärden: fråga var ej om de grundläggande normerna, då slutet därom vunnit laga kraft, utan om enskilda debiteringar.

skulle gynnas och mindre kraftigt missgynnas genom denna konstruktion, varpå exempel androgos. Besvärerna ogillades av KB och RegR:s majoritet. Den förda argumenteringen accepterades emellertid av en ledamot i RegR, som förklarade beslutet vila på orättvis grund, enär kommunen »uppenbarligen gjort betydligt större skillnad mellan å ena sidan bostadshus med endast en eller några få lägenheter och å andra sidan bostadshus med flera lägenheter än som med hänsyn till de olika fastigheternas nytta av företaget (kunde) anses rimligt».

Dessa tre rättsfall giva ett ej oväsentligt bidrag till belysningen av besvärsprövningens innebörd vid tillämpning av »orättvis grund». I *de första båda fallen* hade en för avgiftsbestämningen ovidkommande faktor beaktats vid taxans fastställande. Huruvida fastigheterna i och för sig hade ett större eller mindre ekonomiskt värde, saknade relevans för de bidrag, som ägarna kunde åläggas att utgiva till täckning av kommunens kostnad för vattenledningarna. Härigenom blevo avgifterna tydligen delvis avhängiga av de betalningsskyldigas ekonomiska bärkraft.<sup>78</sup> I realiteten innebar detta ett slags *personlig* differentiering av avgifterna. I *det sist anförda fallet* däremot blevo de utgående avgifternas olika höjd beroende endast av *sakliga* skillnader, enär den avgörande faktorn var, om den betjänade fastigheten var stor eller liten. Att större bostadshus erhöles förhållandevis lägre avgifter än mindre kunde sakligt motiveras därmed, att kommunens särkostnader blevo mindre, ju större fastigheten i fråga var. Huruvida sedan en alltför stor skillnad mellan stora och små bostadshus bleve följd, var ett annat spörsmål, vilket icke blev föremål för närmare prövning. Den grundläggande normen var, såsom innebärande blott sakligt motiverade skillnader mellan olika avgiftsbärare, objektivt godtagbar. Någon detaljprövning av dess rättvisa i *de enskilda tillämpningsfallen* företogs icke och synes över huvud icke ske i hithörande mål. Prövningen avser *själva grunderna* för avgiftssättningen, varvid det är att beakta, att kommunerna alltid äga en ej obetydlig handlingsfrihet, då naturligen åtskilliga sätt kunna tänkas för konstruktionen av en taxa även på rent sakliga grunder.

<sup>78</sup> Däremot hade *totalt* ej uppburits för mycket.

Det kan vara av intresse att jämföra de sist anförda rättsfallen med de under 2 c) refererade RÅ 1921 ref 58 och 1922 ref 87.<sup>79</sup> De senare utgjorde de enda verkliga exemplen på tillämpning av »orättvis grund» vid avvikelse från rätt beskattningsgrund. Situationen där var tämligen likartad med den här återgivna: *differentiering* hade icke beslutits, men *den grundläggande normen* var ändock oriktig. Samma tankegång återfinnes tydligen i samtliga nu avsedda rättsfall vid tillämpningen av »orättvis grund».

Sådana normer, som här avses, kunna även innefatta en orättvis behandling av särskilda grupper bland kommunmedlemmarna därigenom, att för dessa uppställas *speciella villkor* för åtnjutande av de förmåner, som utan motsvarande förutsättningar komma andra tillgodo. De flesta exemplen i rättspraxis på särskilda villkor avse sådana, som uppställas, ej i samband med själva normens antagande, utan vid behandling av enskilda ansökningar etc. Dylika situationer behandlas i avsnitt 4. Några rättsfall stå likväl att finna även på särbehandling av vissa kommunmedlemmar i samband med fastställande av normer. Ett fall av äldre datum är *RÅ 1923 ref 28*.

Mun:fullm. beslöto, att avgifterna för all till en fastighet levererad belysningsström skulle erläggas av fast:ägaren. Denne finge därefter kräva sina hyresgäster. — *KB*: icke visat »orättvis grund», »befogenhet överskriden» eller eljest olagligt. — *RegR (4 led)* upphävde beslutet, »enär det icke lagligen ålåg fast:ägare att erlægga avgifter för elektrisk kraft, som av hyresgäster i hans fastighet förbrukades, men klandrade beslutet måste anses innebära, att mun:samh. såsom villkor för leverans av kraft till fast:ägaren fordrade, att denne skulle åtaga sig ansvarighet för dyl. avgifter, samt den sålunda angivna föruts:en stred mot den enligt grunderna för kom:förordningarna erforderliga likställigheten mellan medl:na av mun:samhället». — *RegR:t Palmgren*: »Som det måste anses överensstämmande med grunderna för § 1 i FKL, att mun:samh:s samtliga medl:ar kunna på samma villkor komma i åtnjutande av de förmåner, som äro beredda genom det samhället tillhöriga el:verket, samt fullm:s klandrade beslut måste anses häremot stridande såväl på det sätt, att enligt detsamma det komme att bero av vederb. fast:ägares samtycke, om hyresgäst i hans fastighet erhöle leverans av el. ström, som därigenom att betalningsskyldigheten för hyres-

<sup>79</sup> Se ovan, sid. 96 ff.

»Orättvis grund»

gästs strömförbrukning skulle åligga fast:ägaren», vilade beslutet på orättvis grund och överskred fullm:s befogenhet.

Man uppmärksammar här, att KB förklarade bl. a. »orättvis grund» icke vara styrkt, och att dissidenten i RegR hänförde sig till denna grund samt »befogenhet överskriden», medan RegR:s majoritet — liksom senare skedde i det ovan berörda målet RÅ 1936 not S 70<sup>80</sup> — ej uttryckligen åberopade någon kommunal besvärgrund över huvud utan blott likställighetsprincipen enligt kommunalförordningarnas grunder. Skiljaktigheten mellan majoriteten och reservanten bestod däri, att den senare ansåg icke blott fastighetsägarna utan jämväl hyresgästerna orättvist behandlade genom det av kommunen uppställda villkoret. Någon anledning att antaga en åsiktsskillnad rörande tillämpligheten av »orättvis grund» torde vid detta förhållande knappast föreligga. Det må nämnas, att i flera utslag från dessa år begagnades lokutioner, liknande den av RegR:s majoritet här använda, utan angivande av särskild kommunal besvärgrund. Framställningen i avsnitt 4 kommer att giva ytterligare exempel därpå.<sup>81</sup> Att avfattningen anger en tankegång, helt i enlighet med »orättvis grund», såsom denna besvärgrund tillämpats i här förut nämnda fall, synes vara oförtydligt.

Ett liknande rättsfall, där »orättvis grund» aktualiserades på motsvarande sätt, utgör RÅ 1952 not I 105.

Principbeslut om vattenmätning fattades 1947 jämte beslut om avgifter. Då beslut fattades om införande av mätning, beslöts tillika, att lägre avgifter skulle uttagas viss tid, därest samtliga medlemmar i stadens fastighetsföreningar före viss dag rekvirerat mätare och träffat avtal med staden, men att eljest 1947 års taxa skulle gälla. I besvären anfördes bl. a., att beslutet kränkte organisationsrätten. — KB: ej olagligt. — RegR (4 led) fann villkoret ha förfallit, sedan klandr. beslutet trätt i tillämpning, varför befogenheten att göra skillnad mellan olika fast:ägare icke prövades. — RegR:t Quensel: »Av utr:en i målet framgår, att av de fast:ägare i staden, som vid tiden för klandrade beslutets tillkomst icke träffat avtal med (verket) om vattenleveranser, vissa men icke alla voro medl:ar av någon av berörda föreningar; och enär beslutet — även om det ej skall så förstås att skilda taxebest:er skulle

<sup>80</sup> Se ovan, sid. 105.

<sup>81</sup> Se nedan, sid. 114 f, rättsfallen RÅ 1917 not C 108, 1923 ref 65 och 1930 ref 31.

kunna bli gällande för de olika grupperna av fast:ägare — dock innebär, att, för att komma i åtnjutande av den i beslutet omförmälda nedsättningen av taxan, fast:ägare, som är medlem av någon av ifrågav. slags föreningar, måste senast . . . träffa avtal med verket, medan däremot dyl. villkor för samma förmån icke skulle gälla för övriga fast:ägare, alltså och då beslutet förty måste anses vila på orättvis grund» hävdades detsamma.

På spörsmålet, huruvida frågan om det relevanta villkorets laglighet hade förfallit, genom att beslutet i fråga trätt i tillämpning, saknas här anledning att ingå. Reservantens uttryckliga och utförligt motiverade åberopande av »orättvis grund» är däremot av intresse att notera, då det överensstämmer med vad ovan utvecklats.

Framställningen i detta avsnitt och under 2 a) och b) ovan har avsett att visa, att vid besvär mot kommunala avgiftsbeslut *i första hand* prövas beslutets laglighet med hänsyn till kommunens befogenhet att uppbära avgiften och till dennas storlek i förhållande till kommunens kostnader — därest fråga uppkommit om beslutets laglighet i dessa hänseenden — varvid prövningen avser att fastställa, i vad mån »befogenhet överskriden» bör tillämpas, medan *i andra hand* prövas den beslutna avgiftsnormens förenlighet med den grundläggande (modifierade) likställighetsprincipen, varvid prövningen avser att fastställa, i vad mån »orättvis grund» bör tillämpas.

Det bör måhända för tydlighets skull tilläggas, att här ovan endast, såsom också av de anförda rättsfallen framgått, avsetts *kommunala* avgifter i egentlig bemärkelse, däremot ej offentlig-rättsliga avgifter, som må av kommuner bestämmas för vissa *i särskilda författningar* reglerade tjänstbarheter.<sup>82</sup> Besvärsmål rörande sådana avgifter bli naturligen att bedöma med hänsyn till de relevanta författningsbestämmelserna, varför »strid med lag» eller »befogenhet överskriden» bli tillämpliga besvärsgrunder. Exempel på en sådan prövning giver rättsfallet *RA 1940 ref 29*, vilket även i överskriften angivits avse 17 § lagen 22/6 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus. Stadsfullmäktige förklarades där icke ha överskridit sin befogenhet genom

<sup>82</sup> Jfr SUNDBERG, a.a., sid. 377 ff och 389 ff.

beslut att efter prövning in casu genom särskilt organ medgiva nedsättning av vårdavgifter.<sup>83</sup>

#### 4. Praxis: Obehörig tillämpning av avgiftsnormer

Gemensamt för de fall, som skola upptagas i detta avsnitt, är, att fråga där uppkommit, huruvida, sedan en kommun antagit en avgiftsnorm, denna blivit obehörigen åsidosatt till för- eller nackdel för enskilda kommunmedlemmar. Till skillnad mot de i föregående avsnitt behandlade kommunala besluten, vilka ägde karaktär av *normgivning*, äro de här ifrågakommande sålunda beslut *in casu*. Med hänsyn till vad inledningsvis upplysts om det samband mellan »orättvis grund» och »enskild rätt kränkt», som kan skönjas i 1862 års förarbeten, har det ett särskilt intresse att utreda rättstillämpningen i dessa fall. En överblick över praxis giver vid handen, att »orättvis grund» kan tillämpas även i hit-hörande mål, ehuru lika klara linjer som i normgivningsmålen icke synas kunna fastställas. Ofta förekomma i utslagen hänvisningar till den allmänna likställighetsprincipen utan *uttryckligt* åberopande av »orättvis grund».

Obehöriga avvikelser från antagna normer kunna ske på åtskilliga sätt. Ett är att helt enkelt *vägra* en kommunmedlem att komma i åtnjutande av förmåner, som skola stå öppna för alla. Ett nyligen meddelat avgörande, *RÅ 1961 not I 118*, har behandlat en dylik situation. En person hemställde, att kommunen måtte framdraga ledningar för vatten och avlopp på sådant sätt, att anslutning kunde ske vid den nya gräns, som hans fastighet erhållit efter avstyckning. Mot kommunens beslut att avslå denna begäran anfördes besvär under framhållande, att detsamma strede mot gällande reglemente för kommunens vatten- och avloppsledningar och åsamkade klaganden oskäligen kostnader. I KB:s av RegR fastställda utslag förklarades beslutet vila på orättvis grund såsom medförande »ett obehörigt missgynnande av

<sup>83</sup> Se härtill SUNDBERG, FT 1941, sid. 1 ff, och HERLITZ, Föreläsningar i förvaltningsrätt II, sid. 234. Jfr RÅ 1913 ref 55: Beslut om högre legosängsavgifter för värnpliktiga, som tillhörde landstingsområdet, än för övriga där bosatta, överskred landstingets befogenhet (märk den särskilda konstruktionen av FLt:s besvärregler, ovan sid. 84). Jfr även W 718: 1880, nedan sid. 129 f.

klaganden i förhållande till övriga kommunmedlemmar», till följd varav beslutet undanröjdes.

En jämförelse bör ske med det i kap. I behandlade rättsfallet *RA 1943 not S 436*, där avslag på en ansökan om kostnadsfri anslutning till avloppsnät förklarades *kränka enskild rätt*.<sup>84</sup> Rättsläget var därvid så till vida annorlunda, som klaganden *icke behandlats annorlunda än andra* kommunmedlemmar men under åberopande av ett lagakraftvunnet beslut avkrävts avgift, som kommunen ej ägde uttaga.<sup>85</sup>

De anförda båda rättsfallen visa tydligen ett visst samband mellan »orättvis grund» och »enskild rätt kränkt». På samma sätt kan den förstnämnda grunden och »befogenhet överskriden» ligga varandra nära i hithörande mål. Särskilt tydligt framgår detta av rättsfallet *RA 1958 ref 24*, avseende vägran av styrelsen för en stads tekniska verk att leverera ström för matlagning till en bostadsrättsförening, vilken i stället erbjöds gas. RegR fastslog, att verket icke visat sig sakna tekniska eller ekonomiska resurser för de begärda strömleveranserna utan avsett att förbättra gasverkets driftresultat, vilket ej utgjorde laga grund för att vägra föreningen att »i likhet med andra medlemmar av kommunen» erhålla ström, till följd varav beslutet innebar ett kompetensöverskridande. Det är tydligt, att fråga här ej ansågs i första hand vara om upprätthållande av likställighetsprincipen gentemot enskilda kommunmedlemmar utan om att verksstyrelsen över huvud i sin förvaltning *beaktat ovidkommande synpunkter*.<sup>86</sup>

En annan väg att till nackdel för enskilda kommunmedlem åsidosätta fastställda avgiftsnormer är att bestämma *särskild högre avgift* för honom än för andra. Ett säreget exempel härpå lämnar rättsfallet *RA 1955 not I 221*.

Tvist mellan en k:n och en person H, över vars fastighet k:nern ville dra vattenledning, resulterade dels i processförlikning, enligt

<sup>84</sup> Se ovan, sid. 69.

<sup>85</sup> Detta förklarar, varför »orättvis grund» icke tillämpades, men som i kap. I framhållits borde icke heller »enskild rätt kränkt» ha åberopats. Enligt avsnitt 2 a) ovan borde »befogenhet överskriden» ha tillämpats.

<sup>86</sup> Det må ock antecknas, att fråga var om ett av föreningen före fastighetens färdigställande begärt förhandsbesked, i vilket verksstyrelsen angav en viss princip för sin handläggning av ansökningsärenden.

»Orättvis grund»

vilken k:nen betalade H 2 200 kr för intrång m. m., dels i ansvar för kom:ndns ordf. för egenmäktigt förfarande. Då H sedermera begärde anslutning till vattenverket, debiterades han utöver vanlig anslutningsavgift »k:nens extra kostnader» å 2 200 kr. — *KB* undanröjde beslutet såsom vilande på orättvis grund, enär fullm. »bestämt annan grund för H:s anslutningsrätt än för äldre abonnenter gällande». — *RegR* fastställde, efter en här ointressant sakprövning, att beslutet för H:s del uppställde andra villkor än dem, som enligt fullm:s tidigare beslut om anslutningsavgifter skulle gälla för andra fastighetsägare, varför detsamma vilade på orättvis grund.

Kommunens beslut i detta fall bar uppenbarligen en särdeles tydlig prägel av *détournement de pouvoir*. Med hänsyn därtill kunde man ha väntat sig, att detsamma skulle hävas på grund av »befogenhet överskriden». Dock föredrog man tydligen en »neutralare» motivering och tillämpades alltså även här »orättvis grund».<sup>87</sup>

I det sist refererade målet var fråga ej egentligen om särskild taxa för klaganden utan om krav på ersättning för ovidkommande kostnader. Ett renodlat fall av avgiftshöjning för en enstaka kommunmedlem utgör rättsfallet *RA 1917 not C 108*, vilket gällde ett stadsfullmäktigebeslut att höja priset på gas för ett företag inom staden. *KB* förklarade beslutet icke kunna anses vila på orättvis grund, då fråga icke vore »om utskyld till kommunen utan allenast om priset på en av ett (stadens) affärsdrivande verk tillhandahållen vara, samt det . . . debiterade gaspriset enligt förebragd utredning icke ens uppginge till självkostnadspriset». *RegR* däremot uttalade, att beslutet »måste anses stridande mot grunderna för §§ 1, 57 och 58 FKS» såsom innebärande, att fullmäktige »pålagt en viss medlem av kommunen högre avgift än övriga medlemmar». Särskild kommunal besvärgrund åberopades icke. Motiveringen överensstämde nära med den i det ovan återgivna rättsfallet *RA 1923 ref 28*.<sup>88</sup>

Motsvarande utslagsmotiv, i sak innebärande »orättvis grund» men utan att direkt åberopa denna besvärgrund, återfinnas även i ett par rättsfall om *särskilda villkor* för tillhandahållande av

<sup>87</sup> Rättsfallet giver uttryck för vad här tidigare framhållits, att »enskild rätt kränkt» avser kommunmedlemmarnas »civila» rättigheter, »orättvis grund» snarast vissa på själva medlemskapet grundade.

<sup>88</sup> I princip likartat är det förutberörda rättsfallet *RA 1954 not I 11*, se ovan, sid. 105 f. — Till sakfrågorna i behandlade mål, se litt. i not 39.



nyttigheter åt enskilda kommunmedlemmar. Rättsfallet *RA 1923 ref 65* avsåg en stads vägran att leverera ström till fastigheter, tillhöriga ett tomtexploateringsföretag, därest icke detta i vidare mån än andra abonnenter avstode från rätt att göra gällande anspråk på ersättning för intrång genom anläggningar å samma fastigheter. RegR undanröjde beslutet, enär företaget »måste anses berättigat att, i den mån ej gällande avtal till annat föranledde på enahanda villkor som övriga abonnenter» erhålla strömlleveranser. I rättsfallet *RA 1930 ref 31* upphävdes beslut att som förutsättning för strömlleverans till ett företag, som bytt ägare, uppställa, att den nye ägaren gäldade en del av den förres skuld till elektricitetsverket, under motivering, att klaganden vore »berättigad att på enahanda villkor som övriga medlemmar av kommunen erhålla leverans av elektrisk energi».

Även i sistnämnda båda mål har sålunda besvärspövningen skett efter »orättvis grund», utan att dock denna grund — men ej heller annan kommunal besvärgrund — uttryckligen angivits i utslagen.<sup>89</sup>

Samtliga hittills berörda rättsfall ha avsett sådana avvikelser från antagna avgiftsnormer, som inneburit ett missgynnande av vissa kommunmedlemmar. Avsteg kunna naturligtvis även göras, som innebära motsatsen eller sålunda *mannamån till förmån* för viss kommunmedlem. I dylika fall ligger det emellertid ofta närmast till hands att anse kompetensöverskridande föreligga. Genom att åsidosätta gällande taxa kan nämligen kommunen anses ha lämnat ett *obehörigt understöd* åt de gynnade kommunmedlemmarna. Särskilt tydligt är detta i fråga om en direkt *nedsättning* av eljest utgående avgifter, mindre uppenbart däremot vid en *obehörig tillämpning eller jämkning* av den ordinära taxan eller vid beslut om *särskild, mera gynnsam grund* för avgift än enligt taxan.

Ett exempel på avgiftsnedsättning utgör rättsfallet *RA 1949 not I 211*. Fullmäktige hade där beslutit, att en tvätteriförening

<sup>89</sup> Märk dock *RA 1958 ref 24*. Det förtjänar uppmärksammas, att i de nu diskuterade målen hänvisats till »grunderna för» §§ 57 och 58 FKS etc, medan »befogenhet överskriden» uttryckligen plägat åberopas i de under avsnitt 2 ovan berörda fall, där beslut konstaterats strida direkt mot samma stadganden.

skulle vara befriad från abonnent- och grundavgifter för ström och endast erlägga stadgad förbrukningsavgift. I KB:s utslag, som ej ändrades av RegR, förklarades, att fullmäktige icke ägde »bestämna avgifter för elektrisk energi med hänsyn till inrättningens antagna samhällsnytta», och att beslut därom innebure, »att bidrag utgår . . . till föreningen i annan ordning än enligt gällande lag och författning är medgivet», varför kompetensöverskridande förelåg.<sup>90</sup>

Däremot kan »orättvis grund» tillämpas i övriga nyss angivna fall av gynnande avgiftsbeslut. Detta skedde sålunda i rättsfallet *RA 1950 not I 241*, avseende beslut att medgiva ortens konsumtionsförening debitering efter taxa för industrivatten för leveranser till dess restaurang, dock med högre grundavgift med hänsyn till att fastigheten även inrymde butiker och bostäder. Tidigare hade debitering skett såsom för hushållsvatten. KB hävde beslutet såsom vilande på orättvis grund, enär föreningen »syntes hava blivit gynnad framför övriga medlemmar av kommunen». RegR gjorde ej ändring häri.

Sist berörda mål avsåg sålunda obehörig tillämpning och jämkning av antagen taxa. Ett exempel på prövning av beslut om särskild, mera gynnsam grund för bestämning av avgift erbjuder rättsfallet *RA 1958 ref 30*.

På framställning av stadens Folkets-hus-förening beslöt stadsfullm. att på stadens bekostnad låta iordningställa en parkeringsplats, som skulle stå till allmänhetens förfogande under sön- och helgdagar samt under vardagar kl 18—8, varemot den skulle vara reserverad för föreningens behov under vardagar kl 8—18, samt att uppdraga åt fastighetsdirektören att träffa uppgörelse med föreningen rörande renhållning av parkeringsplatsen m. m., som det skulle åligga föreningen att ombesörja och bekosta. Häremot anfördes besvär, varvid bl. a. framhölls, att intet varit att invända mot beslutet, om ett sedvanligt kontrakt om arrendering av parkeringsplatsen upprättats enligt de normer, som brukade tillämpas i staden i liknande fall. Staden genmälte bl. a., att skillnaden mellan en ev. arrendeavgift och kostnaden för renhållningen icke syntes vara av den storleken, att beslutet kunde anses vila på orättvis grund. Staden och kldgn hade högst olika meningar om vad som

<sup>90</sup> Jfr RA 1958 ref 24: irrelevant synpunkt beaktad.

vore rätt arrendeavgift. — *KB*: ej olagligt enligt 76 § KomL. — *RegR*: Enär beslutet »i vad därigenom bestämts att, sedan å ifrå-gav. tomt på stadens bekostnad iordningstälts parkeringsplats, den-na — utan annat vederlag från föreningens sida än ombesörjande och bekostande av renhållning av platsen — under vardagar mellan kl 8 och kl 18 skulle vara reserverad för föreningens bilar, måste anses innebära obehörigt gynnande av föreningen och hos denna anställda personer, samt vid sådant förhållande beslutet vilar på orättvis grund», upphävdes beslutet.

Ehuru här fråga icke var om ett direkt åsidosättande av upp-rättad taxa, på sätt som i de förut behandlade rättsfallen före-kommit, var rättsläget uppenbarligen helt ensartat. Stadsfullmäk-tige hade beslutit en avvikelse från de normer, som tillämpades mot övriga kommunmedlemmar, och detta förklarades innebära »orättvis grund».<sup>91</sup>

De sist anförda tre rättsfallen böra även sammanställas med vad i avsnitt 3 anförts<sup>92</sup> i anslutning till två andra avgöranden, att en kommun *ej är skyldig* att uttaga avgifter, där den är be-hörig därtill, och att den icke heller måste bestämma avgifter för *alla slags leveranser* från samma verk. I de här återgivna målen var situationen såtillvida annorlunda, som avgifter ej ut-togos i vanlig ordning för tjänstbarheter av enahanda slag, som *eljest voro avgiftsbelagda på bestämt sätt*. Därmed hade en *personlig och icke saklig* differentiering åstadkommits. Även under-låtenhet att uttaga avgift skall sålunda beslutas på objektiva grun-der och utan åsidosättande av likställighetsprincipen.

Av det i detta avsnitt utvecklade synes den konklusionen möj-lig att draga, att besvärprövningen sker med hänsyn till »orätt-vis grund» i sådana fall, där fråga befinnes vara om rena *avvi-kelser från antagna normer*, ehuru i äldre avgöranden sagda be-svärsgrund ofta ej uttryckligen åberopades utan hänvisning sked-de till den för densamma grundläggande likställighetsprincipen. Befinnes däremot fråga vara om *obehörigt understöd eller all-mänt oriktiga synpunkter* i förvaltningen, tillämpas däremot »be-fogenhet överskriden».

<sup>91</sup> Jfr härtill RA 1960 not I 3, där motsvarande fråga uppkom i större sam-manhang (stadsplaneavtal) och därför icke föranledde upphävande.

<sup>92</sup> Se ovan, sid. 103 ff.

## 5. Praxis: Andra olikställighetsfall

### Kommunal angelägenhet eller icke?

De ytterligare rättsfall, vilka äga betydelse för denna framställning, kunna icke på samma sätt som de föregående inordnas i större kategorier. En förstahandsblick på desamma kan synas antyda, att fråga är om en rad enstaka avgöranden in casu, där »orättvis grund» tillämpats i vissa fall, annan besvärgrund åter i andra av till synes tämligen likartad karaktär. Den här föreliggande uppgiften blir att söka utreda, i vad mån någon *genomgående tankegång* kan återfinnas i praxis. Härför är något slags systematisering av de relevanta rättsfallen erforderlig. Den här begagnade tager fasta på de grundläggande frågeställningarna i de behandlade besvärsmålen. I vissa har fråga uppkommit, i vad mån beslutet avsett en *gemensam kommunal angelägenhet eller icke*. Särskilt kan tvekan därom uppstå, där ett beslut främst *gynnar* vissa kommunmedlemmar. I andra fall åter har frågan varit, i vad mån det skett ett obehörigt *avsteg från likställighetsregeln inom området för kommunens ostridiga kompetens*.<sup>93</sup> Samtliga dit hänfödda fall avse beslut, som i första hand haft innebörden att *missgynna* vissa kommunmedlemmar, något som dock torde få betraktas som en tillfällighet. Inom vardera av dessa båda grupper komma att redovisas *dels* fall, där besvärsprovningen skett med hänsyn till »orättvis grund», *dels ock* vissa fall, där »befogenhet överskriden» tillämpats i situationer, vilka kunna synas helt likartade.

Inom den första kategorien, vilken upptages i detta avsnitt, utskiljas till en början några besvärsmål rörande anslagsbeslut (a), därefter övriga hithörande rättsfall (b).

#### a) *Orättvis grund för anslag?*

I några fall har det inträffat, att anslagsbeslut prövats med hänsyn till »orättvis grund». Rättsfallet *RA 1933 not S 241* avsåg ett beslut att lämna kommunalt bidrag åt djurägare, som hade högst viss inkomst och förmögenhet, vid anlitanande av veterinär.

<sup>93</sup> I princip föreligger eljest icke någon större skillnad mellan de båda kategorier, i vilka målen här indelats. Här är det dock av betydelse att för sig särskålla de fall, där fråga uppkommit, i vad mån kommunen alls kunnat fatta ett beslut *av ifrågavarande slag*.

Enär bidraget »endast skulle tillgodokomma vissa av de kommunmedlemmar, som anlidade veterinär», och beslutet därför måste anses vila på orättvis grund, upphävdes detsamma av KB, vars utslag ej ändrades av RegR. I rättsfallet *RA 1933 not S 360* hade kommunalfullmäktige beslutit erlægga viss del av kostnaden för skogsarbete, som utfördes av kommunens arbetslösa. Besvaren ogillades av KB men biföllos av RegR, enär betalning av arbete, som utfördes åt enskilda, »medförde ett obehörigt gynnande av dessa senare i förhållande till övriga kommunmedlemmar», varför beslutet vilade på orättvis grund. Ytterligare må anföras rättsfallet *RA 1937 not S 30*, avseende ett beslut om anslag för uppförande av ett slakteri, som skulle uthyras till viss slaktdjursförsäljningsförening. RegR undanröjde beslutet, enär detsamma »innefattade, att den slakteriinrättning, till vars anläggande medel genom beslutet anslagits, skulle upplåtas till begagnande av allenast viss sammanslutning av näringsidkare, och beslutet följaktligen måste anses vila å orättvis grund».

De anförda rättsfallen böra betraktas mot den bakgrund, som nyss angivits. Beslut om anslag, som komma endast vissa kommunmedlemmar tillgodo, undanröjas vanligen under hänvisning till »befogenhet överskriden», icke till »orättvis grund». Anslagen anses beslutna till icke-kommunala ändamål. Uppenbarligen är detta ock det enda naturliga betraktelsesättet i de talrikt förekommande besvärsmålen angående understöd till enskilda företag, föreningar etc. I de här berörda fallen var situationen emellertid en annan. De *ändamål*, som avsågos främjades genom anslagen — veterinärvård, arbetslöshetshjälp, slakteri — voro otvivelaktigt *i och för sig* sådana, att de kunde anses såsom kommunala angelägenheter. Men besluten blevo genom *därtill anknutna villkor stridande mot likställighetsregeln*. Besluten blevo *i dessa delar* anfäktbara.

Att tillämpningen av »orättvis grund» i sådana fall, varom här är fråga, bygger på sådana överbäganden, som nu sagts, belyses väl av ett nyligen avgjort besvärsmål, avseende ett beslut om bidrag till en folkpensionärsförening för sommarutflykter mot villkor, att för rätt till deltagande skulle krävas uppvisande av »klar medlemsbok». KB upphävde beslutet såsom innefattande claga understöd och därmed »befogenhet överskriden». I *RegR:s*

*utslag B den 8 februari 1962* uttalades emellertid, att fullmäktige ej i och för sig överskridit sin befogenhet, och att klaganden icke heller avsett detta i sina besvär. Men då, som klaganden anmärkt, »beslutet skulle orättvist gynna vissa bland folkpensionärerna i staden därigenom, att icke såsom villkor för bidraget fordrats, att rätt att deltaga i utflykterna skulle vara lika för alla pensionärer, oavsett om de voro medlemmar av föreningen eller ej», fastställdes KB:s slut.<sup>94</sup>

Mot bakgrunden av nu anförda rättsfall bör betraktas det äldre i *RÅ 1924 not E 119*, det enda exemplet på att ett anslag befunnits *utöver visst belopp* vila på orättvis grund.<sup>94a</sup>

Mun:samhälle beslöt anlägga en kloakledning. Ett skolhus föranledde grövre dimensioner på ledningsrören. På framställning av mun:fullm. beslöt kyrkostämman att bidra med 12 130 kr. I besvären förklarades, att skäligt anslag vore 2 500 kr. — *KB* ogillade besvären, »enär såsom grund för besvären åberopats i huvudsak, att kyrkostämman . . . anslagit större belopp än vederbort, men det tillkomme kyrkostämman ensam att avgöra frågan om det belopp, som för ändamålet skulle användas». — *RegR (4 led)* fann förs:n »lagligen oförhindrad att i skälig omfattning anvisa bidrag», men då av utr:en »finge anses framgå, att kyrkostämmans klandrade beslut, i vad därigenom för ändamålet anvisats medel utöver det i besvären hos *KB* utom tvist lämnade beloppet 2 500 kr, ginge utöver vad sålunda borde å förs:en ankomma, och följaktligen beslutet därutinnan vilade å orättvis grund», undanröjdes beslutet, »såvitt därigenom för nämnda ändamål anvisats mer än 2 500 kr». — *RegR:t Rydén* fann det anslagna beloppet icke kunna anses överstiga det bidrag, som skäligen kunde ankomma på förs:en och fastställde *KB*:s slut.

Utgångspunkten i detta fall var, att municipalsamhället icke kunde debitera församlingen någon del av ifrågavarande kostnad. Att deltagande däri utgjorde ett intresse för församlingen, som i och för sig kunde berättiga ett anslagsbeslut, var vidare icke föremål för tvekan, liksom ej heller att 2 500 kr icke var för högt belopp. Mot bakgrunden av vad ovan sagts kan det därför synas naturligt, att besvärsprovningen skedde efter »orättvis grund» och ej efter »befogenhet överskriden». Vari själva orättvisan be-

<sup>94</sup> 2 röster mot 2. Diss.: »orättvis grund» då garantier icke skapats för likställighet. Jfr målen om anslag till samlingslokaler i enskild regi, nästf. sid. Med ifrågav. motivering synes »befogenhet överskriden» ha bort åberopas.

<sup>94a</sup> Se vidare härom i kap. III: 2, sid. 149 ff.

stod förtjänar dock uppmärksamhet. Genom att församlingen betalade mera än som motsvarade dess nytta av ifrågavarande anordning, föll en mindre del än som bort på *municipalsamhället*, som därigenom kunde anses obehörigen gynnat. Eller m.a.o.: en orättvis fördelning åstadkoms mellan medlemmarna i församlingen och dem i samhället. *Inom församlingen* medförde beslutet vidare en obehörig skillnad mellan de medlemmar, som tillhörde samhället, och övriga. Tillämpningen av »orättvis grund» synes sålunda ha legat i linje icke blott med de nyss anförda anslagsmålen utan ock med de mål om avgiftsdifferentiering m. m., som tidigare behandlats.

En särskild grupp av besvärsmål, som väl belyser de överväganden, vilka ovan utvecklats, utgöras av dem rörande *anslag till samlingslokaler* i enskild förenings regi. Därest det kan anses i och för sig föreligga ett behov av sådana lokaler inom kommunen, uppkommer spørsmålet, i vad mån sådana villkor knutits till anslaget, att erforderlig säkerhet vunnits för att det kommer att »utan någons obehöriga gynnande tillgodose det avsedda ändamålet». Befinnes så icke vara fallet, upphäves beslutet såsom överskridande kommunens befogenhet.<sup>95</sup>

En annan prövning än nu sagts förekom emellertid i rättsfallet *RÅ 1951 not I 220*.

I stadgarna för bygdegårdsföreningen B föreskrevs bl. a., att en annan förening J skulle åtnjuta vissa förmåner med avseende å hyra för gårdens begagnande. Långt senare beslöto kom:fullm. anslag till gårdens upprustning. — *KB* ogillade anförda besvär. — *RegR*: Även om beslutet »med hänsyn till vad som förekommit under överläggningarna i frågan om anslag till B skulle hava den innebörden, att anslaget finge utgå utan hinder av att J bibehölles vid de förmåner, som varit J tillförsäkrade» i stadgarna vid tiden för beslutet, och detta »av sådan anledning skulle vila på orättvis grund, likväl och som numera blivit i målet upplyst, *dels* att J . . . beslutit avstå från sagda förmåner och förbundit sig erlægga samma hyra för tillträde till bygdegårdens lokaler, som skulle erläggas av övriga föreningar, *dels* ock att B . . . beslutit, att förenämnda §§ skulle utgå ur stadgarna, samt med hänsyn därtill vad klgdna anmärkt därom att klandrade beslutet skulle vila på orättvis grund i varje fall numera saknar fog» . . .

<sup>95</sup> Se *KATJSER*, *Kommunallagarna II*, sid. 36 ff. Bland nyare rättsfall, se t. ex. *RÅ 1961 not I 152*.

Vid granskningen av detta avgörande torde det böra uppmärksammas, att de ifrågavarande lokalerna i och för sig *stodo öppna för alla*. Däremot hade genom beslutet sanktionerats en stadgelsebestämmelse, enligt vilken vissa medlemmar ägde rätt till *lägre lokalhyra*. RegR:s utslag ger en anvisning om att beslutet *i denna del* hade varit anfäktligt såsom vilande på orättvis grund, därest förmånsrätten ej i efterhand eliminerats. Avgörandet överensstämmer tydligen med det ovan utvecklade och kommer även de i avsnitt 3 behandlade besvärsmålen om avgiftsdifferentiering nära.

b) *Andra fall av gynnande beslut*

Samma tankegång, som påvisats under a), återfinnes även i rättsfallet *RA 1958 not I 232*.

Stadsfullm. beslöto, att staden skulle teckna borgen för banklån till bostadssökande, som erhållit bostadsrätt i fastigheter, som uppförts i staden av HSB eller Riksbyggen med stöd av statliga lån. — *KB*: »Genom stadsfullm:s beslut komma de medl:ar av k:nen, som äga bostadsrätt i HSB och Riksbyggen, att gynnas framför dem, som äga bostadsrätt i andra liknande bostadsföretag. På grund härav måste beslutet anses vila på orättvis grund». — *RegR (3 led)*: »Enär, såvitt av handlingarna i målet framgår, stadsfullm:s beslut är avsett och ägnat att i allmänhet främja bostadsförsörjningen inom staden och icke att gynna blott vissa personer och företag», undanröjdes *KB*:s utslag. *RegR:t Thelander*: ej ändring.

Ehuru detta mål ej avsåg ett anslagsbeslut, kommer det uppenbarligen de under a) anförda nära, särskilt veterinärfallet. Frågorna voro, *om* beslutet i och för sig avsåg ett kommunalt ändamål, *och om* det var ägnat att främja detta ändamål eller genom det uppställda villkoret innebar ett obehörigt gynnande av vissa kommunmedlemmar. Enligt *RegR* var det sålunda både *avsett* och *ägnat* att främja ett kommunalt ändamål.<sup>96</sup>

Samma synpunkter äro tillämpliga även för ett senare besvärsmål, avgjort genom *RegR:s utslag den 9 maj 1962*. Mot ett beslut att lämna särskilda bidrag till dem av kommunens befattningshavare, som skaffade sig egnahem, hade besvär anförts under påstående, att beslutet såsom innefattande gynnande av en

<sup>96</sup> Särskild besvärgrund angavs dock ej i *RegR:s utslag*.



liten grupp kommunmedlemmar vilade på orättvis grund. Besvärerna ogillades av båda instanserna, av KB när kommunen varit oförhindrad att medverka till tjänstemännens bostadsanskaffning på sätt beslutits. RegR fastställde, att avsikten med beslutet varit »att för kommunen underlätta att anställa och behålla lämpliga innehavare av befattningarna». Då vid sådant förhållande den omständigheten, att förmånen skulle komma endast tjänstemännen till del, icke kunde anses innebära, att beslutet vilade på orättvis grund, fastställdes KB:s slut.

I övrigt visa hithörande besvärsmål knappast några exempel på prövning av »orättvis grund». Fråga är närmast genomgående om klander av enstaka beslut, som varken äga anknytning till uppställda normer eller innefatta egentliga normativa moment. Att besvärsgrunderna »befogenhet överskriden» tillämpas torde med hänsyn därtill och till vad här utvecklats om »orättvis grund» vara naturligt. Någon översikt över praxis kan här icke komma i fråga.<sup>97</sup> Såsom enda exempel skall i korthet blott beslut om *efterskänkande av oguldna kommunalutskylder* upptagas, då dessa mål stå i samband med de i avsnitt 4 behandlade om nedsättning av avgifter m. m. Även här är uppenbarligen fråga om *beslut in casu*. Några allmänna regler vid sidan av kommunallagarna kunna kommunerna naturligen ej uppställa på detta område.<sup>98</sup> Skulle en kommun t. ex. besluta avskrivning av oguldna utskylder för medlemmar under viss inkomstgräns, är det sålunda icke fråga om ett avsteg från likställighetsprincipen eller ett obehörigt gynnande utan om ett beslut utom den kommunala kompetensen.<sup>99</sup>

Det sagda gäller naturligtvis även efterskänkande av särskilda avgifter. Ett exempel härpå utgör rättsfallet *RA 1950 not I 76*, där ett beslut att avkorta en tvätteriförenings oguldna vattenav-

<sup>97</sup> Se KAIJSER, a. a. II, sid. 42 ff med där anförda rättsfall.

<sup>98</sup> En särskild bestämmelse om eftergift av oguldna utskylder infördes 1918 i FKL § 21 mom 4 och FKS § 18 mom 4 av innebörd, att sådant beslut finge fattas med kvalificerad majoritet, »där, efter prövning av varje särskilt fall, verkligt ömmande omständigheter befunnits föreligga». Motsvarande stadganden inflöto i LKL § 24 och LKS § 28. Även före 1918 läser samma princip ha gällt. Stadgandena utgingo vid uppborädsreformen 1946.

<sup>99</sup> Ur praxis före tillkomsten av nyssn. stadganden 1918, se t. ex. RA 1916 ref 74, 1917 not C 14, 1918 not C 78. I övrigt, se KAIJSER, *ibid*.

gifter med hänsyn till dess ekonomiska svårigheter och samhällsintresset av dess tvättstuga, upphävdes såsom avseende en icke-kommunal angelägenhet. Motiveringen grundade sig sålunda på det fullt logiska betraktelsesättet, att en dylik eftergift innebar ett ekonomiskt understöd åt föreningen. Härutinnan står avgörandet sålunda i god överensstämmelse med de förutberörda i RÅ 1949 not I 211.<sup>100</sup>

I enstaka fall ha omständigheterna varit sådana, att avsteg från likställighetsregeln förklarats ha skett. Ett exempel härpå lämnar rättsfallet *RÅ 1912 ref 147*, avseende beslut att underlåta vidtagande av lagliga åtgärder för att utbekomma hundskatt av en person, som under åberopande av sin ställning som tillika extra jägmästare i ortens distrikt vägrade utgiva sådan utskyld. Till rättsfrågan må antecknas, att kommunen ägde enligt KK 1877 besluta om införande av hundskatt. RegR uttalade, att »efter det hundskatt blivit uti ifrågavarande kommun beslutad, dylik skatt skolat utgå av envar», som innehade hund, och att det icke »anförs sådana skäl, att stämman kunde anses lagligen berättigad» att, vad på den ankomme, befria vederbörande »från en skatt, som han till äventyrs kunde vara pliktig att i likhet med övriga hundägare inom kommunen erlagga», varför beslutet upphävdes. Motiveringen låg tydligen mycket nära »orättvis grund».<sup>101</sup> Det bör beaktas, att fråga här mera än i de nyss berörda var om avvikelse från en kommunal norm. Att likafullt »orättvis grund» ej åberopades, synes emellertid konsekvent, då sagda KK ytterst utgjorde grunden för utslaget och befanns icke medgiva sådan befrielse, varom fråga var.

## 6. Praxis: Andra olikställighetsfall

### Ostridigt kommunala angelägenheter

Inom denna grupp av rättsfall, där sålunda den grundläggande frågeställningen varit en annan än i de nyss behandlade, förtjäna två särskilt beaktande, nämligen RÅ 1951 ref 43 och 1958 ref 32. Dessa behandlas under a) resp. b). Båda har förut be-

<sup>100</sup> Se ovan, sid. 115 f. Jfr ock RÅ 1943 not S 546 (gatumarksansättning).

<sup>101</sup> Jfr de förutnämnda RÅ 1917 not C 108, 1923 ref 28, 1930 ref 31 och 1936 not S 70. Om hundskatt, se ock RÅ 1917 not C 64.

traktats i kap. I med hänsyn till den prövning av »enskild rätt kränkt», som förekom i desamma. Den granskning, som här skall företagas, kan därför bli kortfattad. Under c) upptagas återstående fall av intresse för denna undersökning.

a) *Rättsfallet RA 1951 ref 43*

Omständigheterna i detta mål ha redan återgivits.<sup>102</sup> Här är endast av intresse besvärmyndigheternas prövning av det förhållandet, att klagandens ansökan avslagits med hänsyn till hans avsaknad av svenskt medborgarskap. Båda instanserna funno detta innefatta »orättvis grund», ehuru med olika motiveringar. Utslagen hade i här relevanta delar följande lydelse:

ÖÅ: »Såsom skäl för sitt beslut att ej godkänna ifrågakomna bostadsupplåtelse till L har bostadsförmedlingen åberopat, att L ej är svensk medborgare. L, som ostridligt är mantalsskriven i Stockholm, är emellertid medlem av k:nen. Därmed följer rätt för L att — oavsett hans medborgarskap — i förevis. hänseende likställas med övriga k:nmedlemmar. Då så enligt klandrade beslutet ej skett, vilas beslutet på orättvis grund.» — *RegR:* ». . . tillkommer det uppenbarligen bostadsförmedlingen att i sin verksamhet göra den skillnad mellan olika bostadssökande, som kan hänföras till dessas större eller mindre behov av bostad, och att taga vissa yttre kännetecken till utgångspunkt och ledning för behovsprövningen, därvid jämväl frågan huruvida sökanden är svensk eller utlänning kan få betydelse; men när det åberopade förhållandet att L ej vunnit svenskt medborgarskap icke ensamt för sig utgör giltig orsak för bostadsförmedlingen att vägra L tillstånd till anskaffning av bostad, än mindre att, på sätt som skett, söka hindra hans förvärv därav, samt av utredningen i målet framgår att bostadsförmedlingen i förevis. fall icke ingått i prövning och jämförelse av olika sökandes behov, kan beslutet icke antagas vila på rättvis grund.»

Vid granskningen av detta rättsfall bör det understrykas, att fråga ostridigt *icke* var om mannamån i det enskilda fallet utan om en *i och för sig likformig tillämpning* av en av bostadsförmedlingen antagen princip. De av de båda instanserna anförda utslagsmotiven förtjäna närmare uppmärksamhet.

Båda utslagen säga i princip, att kommunal normbildning icke får strida med den allmänna likställighetsregeln. ÖÅ:s utslag grundades helt på denna regel. Innebörden härav var, att med-

<sup>102</sup> Se ovan, sid. 67.

borgarskapsfrågan borde av förmedlingen ha ansetts helt irrelevant. Enligt RegR var den däremot i och för sig en omständighet, som finge beaktas, då i allt fall ett urval måste göras bland kommunmedlemmarna. Felet låge däri, att urvalet icke bleve objektivt riktigt, då medborgarskapsfrågan *upphöjdes från en faktor* bland andra, som förtjänade avseende, *till en norm*, som avskar närmare »prövning och jämförelse av olika sökandes behov». <sup>103</sup>

RegR:s utslag bör ses i relation till besvärsgrunderna »befogenhet överskriden». Det bör beaktas, *att* bostadsförmedlingen förklarades i och för sig äga fästa avseende vid klagandens avsaknad av svenskt medborgarskap, *att* den uppenbarligen i och för sig hade rätt att vägra honom bistånd, och *att* den därför kanske även ägde rätt att, *efter sakprövning*, avslå framställningen just med hänsyn till medborgarskapsfrågan såsom utslagsfaktor. Onekligen synes det vid dessa förhållanden rätt naturligt, att beslutet icke hävdades såsom kompetensöverskridande utan såsom vilande på orättvis grund. Med ÖÄ:s utslag hade däremot »befogenhet överskriden» varit lättare att tillämpa.

#### b) Rättsfallet RÅ 1958 ref 32

Även här kan med avseende å omständigheterna i målet hänvisning ske till kap. I<sup>104</sup> och framställningen inskränkas till ett återgivande av utslagens i detta sammanhang relevanta delar. Härvid kan ock helt bortses från den skillnad, som av RegR gjordes mellan tjänstemän av olika kategorier.

*KB:* Vid regl:ts antagande »måste antagas vara förutsatt, att lönen för envar tjänsteman skall bestämmas med hänsyn till arten av hans arbetsuppgifter, den allmänna löneutvecklingen på arbetsmarknaden och andra faktorer, som enligt objektiv bedömning och hävdvunnen sed inverka på lönesättning för k:nala tj:män. Den omst:en, att en stadens tj:man är medlem i en personalorganisation, som varslat eller vidtagit stridsåtgärd mot staden, kan icke anses utgöra rättvis grund för ett beslut av staden, som försätter sådan tj:man i ogynnsammare läge i lönehänseende än de stadens

<sup>103</sup> Gentemot RÅ 1958 ref 24 noteras två skillnader: *dels* hade där beaktats en helt ovidkommande synpunkt, *dels* var där det primära med beslutets felaktighet icke, att det åsidosatte likställighetsregeln (ehuru detta blev en följd).

<sup>104</sup> Se ovan, sid. 42.

tj:män, som icke tillhöra denna personalorganisation». — *RegR* (3 led) med avseende å stadens egna tj:män: »I fråga om deras löneförhållanden äger staden handla under tillvaratagande av sina egna lagliga intressen. Stadens åtgärd att i anledning av den av SACO inledda konflikten tillfälligt bestämma mindre fördelaktiga löneförhöjningar för de tj:män, som voro med:ar av SACO, än för övr. tj:män har föranletts av stadens strävan att bringa konflikten till ett snart slut och därmed säkra förvaltningsverksamhetens behöriga gång. Varken det intresse, som sålunda legat till grund för åtgärden, eller det sätt, på vilket detta intresse i förev. fall tillgodosetts, kan betraktas såsom otillbörligt. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt förekommit i målet kan (beslutet) icke anses innebära överskridande av nämndens befogenhet eller vila på orättvis grund.» — De 2 diss. voro icke på denna punkt av annan mening. *RegR:t Järnerup* tillade, i den här relevanta delen, att beslutet »drabbar alla de tj:män lika, vilka deltaga i stridsåtgärden».

Det kan fastslås, att båda instanserna funno »orättvis grund» i princip kunna tillämpas i fråga om ett beslut av föreliggande beskaffenhet, ehuru *RegR* med utförlig motivering fann detta icke kunna ske i det aktuella fallet. Mot bakgrunden av den praxis, som förut diskuterats, synes detta ock fullt naturligt.<sup>105</sup> Fråga var om ett *differentieringsbeslut*: åtskillnad gjordes mellan olika grupper av tjänstemän.

I *RegR*:s utslagsmotiv uppmärksammas det, att prövningen avsåg såväl *syftet* med beslutet som *sättet* för dess förverkligande — i den senare delen torde särskilt böra uppmärksammas uttrycket »tillfälligt bestämma» etc<sup>106</sup> — och att *varken* »befogenhet överskriden» eller »orättvis grund» förklarades kunna tillämpas. Betraktas avgörandet mot bakgrunden av de tidigare här upptagna torde det ligga nära till hands att ställa förstnämnda grund i relation till syftet, den senare till sättet. Särskilt må hänvisning ske till rättsfallet RÅ 1958 ref 24, där anläggandet av en obehörig synpunkt förklarades innefatta kompetensöverskridande, samt till avgiftsfallen, där sättet för genomförande av en i och för sig tillåten differentiering medfört tillämpning av »orättvis grund». En jämförelse med det nyss behandlade rättsfallet RÅ 1951 ref 43 är även upplysande. Bostadsförmedlingens syf-

<sup>105</sup> En annan sak är, att en tillämpning av »orättvis grund» *materiellt* kunnat anses diskutabel, se JÄGERSKIÖLD, a.a. II: 1, sid. 474 f och 505.

<sup>106</sup> Jfr GRÄSLUND, SST 1958, sid. 301.

te, att genomföra ett urval bland de sökande, var behörigt och stred icke mot likställighetsgrundsatsen, men sättet att ernå urvalet ansågs innefatta »orättvis grund».

c) *Övriga fall*

Härefter återstå endast några ytterligare rättsfall att behandla, vilka komplettera den bild, som ovan skisserats av tillämpningen i praxis av »orättvis grund». Sinsemellan förete de nu upptagna målen väsentliga olikheter.

Rättsfallet *RÅ 1925 not E 33* till en början utgjorde ett följd-mål till det i avsnitt 2 c) behandlade *RÅ 1922 ref 42*. Vid kyrkostämman i O församling beslöts, vid behandling av fråga om fördelning av gravplatser å församlingens nya kyrkogård, att sådana icke skulle tilldelas »Vaselids rote», enär denna icke deltagit i kostnaderna, men att man skulle ställa sig välvilliga till ansökningar från roteborna att mot skälig avgift erhålla gravplatser. I KB:s av RegR fastställda utslag förklarades den omständigheten, att roteborna icke före 1921 avkrävts och erlagts utskylder till församlingen, icke kunna »betaga dem rätten att, oavsett att de därigenom icke kommit att i samma utsträckning som O församlingsbor i övrigt deltaga i kostnaden för anläggandet av församlingens nya kyrkogård, utan andra villkor och inskränkningar än dem, som gällde för församlingen i övrigt, erhålla gravplatser», vadan beslutet vilade på orättvis grund. Beslutet avsåg uppenbarligen en församlingens gemensamma angelägenhet och innebar lika klart, att en obehörig åtskillnad gjordes mellan medlemmarna. Rättstillämpningen överensstämmer förty med förut refererade rättsfall.

Närmast en variant av målen rörande särskilt villkor för begagnande av kommunala anordningar förete rättsfallet *RÅ 1951 not I 236*, som är av visst intresse även utöver denna framställning.

Stadsfullm. beslöto, att i bliv. köpekontrakt för hyreshustomter skulle intagas en best., att, där bostadsrätten ej upplätes, hyresgäster skulle till 3/4 anvisas av viss nämnd, till 1/4 tagas bland sökande hos bostadsförmedlingen. I besvärerna anfördes bl. a., att ifrågav. villkor dels ställde vissa fastighetsägare i sämre läge än andra, dels stred mot lagstiftningen om fast:köp och lagfart. — *Mag.* undan-

röjde beslutet såsom vilande på orättvis grund, enär det, »i vad det-samma stadgade skyldighet för vissa fast:ägare att till av staden anvisade hyresgäster upplåta lägenheter i fastigheter, uppförda å tomter, försålda av staden, måste anses innefatta, att denna kategori av fast:ägare försattes i ogynnsammare ställning än andra fast:ägare i staden». — *KB*: ej ändring. — *RegR* fann väl vad som anförts »icke utgöra skäl för att anse beslutet kränka klgdns enskilda rätt eller vila på orättvis grund; men enär beslutet, med hänsyn till dess lydelse och omständigheterna vid dess tillkomst, kunde så förstås, att med best:en ang. viss skyldighet för fast:köpare avsetts villkor för köpens bestånd, samt vid sådant förhållande . . . stode i strid med reglerna rör. köp av fast egendom» fastställdes *Mag:s* och *KB:s* slut.

Detta avgörande är veterligen det enda, där ett kommunalt beslut undanröjts på grund av »strid med lag», enär det befunnits strida mot *civil* lagstiftning.<sup>107</sup> För denna framställning äger emellertid bedömningen av det uppställda villkorets förenlighet med likställighetsprincipen det största intresset. Prövningen härvidlag stod tydligen i överensstämmelse med vad som visats om praxis i avsnitten 3 och 4. Villkoret prövades enligt »orättvis grund», som av magistraten och *KB* men ej av *RegR* befanns styrkt.

I det föregående ha samtliga rättsfall rörande »orättvis grund» behandlats, vilka kunnat framtagas, med undantag för två av gammalt datum.<sup>108</sup> För fullständighetens skull böra dessa här i korthet beröras, oaktat det senare egentligen icke hemmahör i detta avsnitt. I rättsfallet *W 30: 1864* upphävde *KB* i ett av *KM:t* ej ändrat utslag ett beslut att ålägga kommunalstämmans ordförande redovisningsskyldighet för det anslag till skrivmaterial m. m., som i enlighet med *FKL* § 51 ställts till hans förfogande. Som motivering anfördes, att ordföranden hade rätt till ersättning enligt det angivna lagrummet, och att beslutet därför vilade på orättvis grund. Tillämplig besvärgrund borde, enligt vad ovan utvecklats, ha varit »befogenhet överskriden» eller möjligen »strid med lag».<sup>109</sup> I rättsfallet *W 718: 1880* åter upphävdes,

<sup>107</sup> Jfr *SJÖBERG*, Kommunalbesvär, sid. 246.

<sup>108</sup> Se ock not 60: *W 952: 1886*.

likaledes av KB i ett av KM:t ej ändrat utslag, ett beslut att uttaga högre torgavgifter av personer, som voro bosatta utanför staden, än av de inom staden bosatta. I motiveringen uttalades, att beslutet, varigenom olika avgifter bestämdes för personer, som enligt de allmänna stadgandena i näringsfrihetsförordningen ägde att med lika rätt idka handel inom staden, vilade på orättvis grund. Det bör uppmärksammas, att fråga sålunda icke var om den *kommunala* likställighetsprincipen. Tillämplig besvärgrund borde, särskilt med hänsyn till det uttryckliga åberopandet av näringsfrihetsförordningen, ha varit »strid med lag».

Med hänsyn till de båda rättsfallens ålder lärer avseende icke böra fästas vid de avvikelser de förete i förhållande till nyare praxis, sådan denna här återgivits.

Slutligen skola några ord även sägas om vissa situationer, i vilka »orättvis grund» ofta plägar åberopas av klagandena gentemot åsidosättande av kraven på objektivitet och likställighet inom området för kommunernas kompetens, ehuru några exempel på att denna besvärgrund också tillämpats icke kunnat återfinnas. Hit höra de redan i kap. I berörda målen angående besvär över *tjänstetillsättningsbeslut* och *beslut om antagande av entreprenadanbud*. Av skäl, som där anförts, vinner ej heller »orättvis grund» tillämpning i dessa fall.<sup>110</sup>

En annan kategori besvärsmål, som, oaktat exempel icke kunnat framtagas på att prövningen däri avsett »orättvis grund», likväl är av principiellt intresse för denna undersökning, utgöres av dem rörande *vägran att upplåta samlingslokal*. Såsom inom litteraturen<sup>111</sup> framhållits, giver detta område »exempel på ärenden, där besvärgrundernas begränsning lämnar mycket litet utrymme för ingripanden från besvärmyndigheternas sida». Från senare år föreligga emellertid ett flertal uppmärksammade avgöranden, vari beslut, varom här är fråga, upphävts efter anförda besvär.<sup>112</sup> Tillämplig besvärgrund har städse varit »befogenhet

<sup>109</sup> Dock kan det onekligen sägas, att avgörandet står i överensstämmelse med den i avsnitt 1 antydda tanken om ett samband mellan »enskid rätt kränkt» och »orättvis grund» enligt besvärgrundernas ursprungliga konstruktion. Jfr C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 230.

<sup>110</sup> Se ovan, sid. 63 f.

<sup>111</sup> RAHM, FT 1944, sid. 300.

<sup>112</sup> Se även KATJSER, a.a., sid. 39 f, och WEJLE, FT 1945, sid. 218 ff.



överskriden». Vad som ändock föranleder, att dessa mål här för-  
tjäna beaktande, är, att de prövade besluten inneburit uppenbara  
*ásidosättanden av likställighetsprincipen*. Särskilt mot bakgrun-  
den av att kommunernas handlande på detta område länge an-  
setts svåråtkomligt besvärsvägen, kunde det ha förväntats, att  
praxis skulle ha utvecklats på »orättvis grund», såsom avseende  
beslut inom ramen för kommunernas formella kompetens.

De undanröjda besluten ha varit motiverade främst av parti-  
politiska eller religiösa hänsyn. Såsom underlag för en gransk-  
ning ur den här relevanta synpunkten må några mål från senaste  
år i korthet återgivas, samtliga avseende vägran att upplåta skol-  
lokaler för sammankomster med Jehovas vittnen.

*RA 1956 not E 60—62 och 1958 not E 76.* För avslagsbesluten an-  
fördes olika skäl, varav här blott må nämnas, att i 1956 E 61 hän-  
visades till principföreskrifter, som faststälts 1940. — *Domkap* ogil-  
lade besvärerna i samtliga fall, enär folkskolestyr. på anförda skäl  
befanns ej ha överskridit sin befogenhet («anfört vägande skäl»,  
»uppenbarligen i överensstämmelse med föreskrifterna», »andra  
samlingslokaler finnas att tillgå» etc). — *RegR* undanröjde alla  
besluten med samma motivering: »Vad i målet förekommit ger vid  
handen, att folkskolestyr. — utan att uppgiva giltigt skäl därför —  
behandlat (Jehovas vittnen) annorlunda än andra på orten verk-  
samma religiösa organisationer i fråga om tillstånd att nyttja skol-  
lokaler för sina sammankomster.» Förty »befogenhet överskriden».  
En diss. 1956, två 1958: ej »befogenhet överskriden». — *RA 1958*  
*not E 77.* *Domkap* fann »giltiga skäl» förebragta och sålunda ej »be-  
fogenhet överskriden», bl. a. enär det icke styrkts, att man »upp-  
låt it skollokal för annat än politiska föredrag i samband med all-  
männa val». — *RegR* lämnade besvärerna utan bifall. — *RA 1958*  
*not E 78.* Efter *RegR*:s utslag 1956 not E 60 beslöts att ej alls upp-  
låta skollokaler till religiösa organisationer. Nytt avslagsbeslut där-  
efter befanns av både *Domkap* och *RegR* ej innebära »befogenhet  
överskriden».

Dessa avgöranden böra betraktas efter samma synpunkter, som  
tidigare befunnits relevanta för bestämningen av tillämplighets-  
området för »orättvis grund». Härvid bör det beaktas, att må-  
len avsågo skollokaler, vid vilkas upplåtande särskilda hänsyn  
måste tagas till deras egentliga ändamål. Till en början bör an-  
knytas till vad ovan sagts,<sup>113</sup> att *anläggande av obehöriga syn-*

<sup>113</sup> Se ovan sid. 113.

*punkter* anses innefatta »befogenhet överskriden». Detta bekräftas tydligen av samtliga här anförda rättsfall. Därutöver bör det även uppmärksammas, att kommunerna ansetts även på detta område *äga genom normer besluta differentiering*, vilken må avse såväl sammankomsternas art som anordnarna. RÅ 1958 E 77 och 78 visa sålunda, att rätten att begagna lokalerna kan inskränkas till politiska valmöten, liksom att religiösa organisationer kunna helt utestängas. Även för dylika normer gälla emellertid de allmänna objektivitetskraven. Huruvida dessa åsidosatts prövas, enligt vad ovan visats, efter »orättvis grund». De här ifrågakommande rättsfallen visa emellertid, att denna huvudregel *lider inskränkning* genom den nyss angivna principen, att *dé-tournement de pouvoir* genom beaktande av främmande intressen innefattar kompetensöverskridande. I rättsfallen *RÅ 1945 not E 10 och 49* prövades sålunda beslut om allmänna föreskrifter för upplåtelse av skollokaler. I båda fallen ansågs »befogenhet överskriden» utgöra relevant besvärgrund, då besluten avsågo partipolitisk diskriminering. Skulle däremot i visst avseende olika regler för lokalhyra, om företrädesrätt för vissa sammankomster e. d. beslutas, utan att dylika obehöriga motiv kunna förutsättas, borde det kunna antagas, att »orättvis grund» skulle finnas relevant, vilket ock synes ha framgått av det tidigare behandlade rättsfallet RÅ 1951 not I 220.<sup>114</sup> Slutligen giver avgörandet i RÅ 1956 not E 61 vid handen, att *en norm, som i praktiken ej iakttagits*, icke kan åberopas mot vissa kommunmedlemmar utan *betraktas såsom obefintlig*.

## 7. Sammanfattning: Principer i rättstillämpningen

Det rättsfallsmaterial, som ovan granskats, torde vara tillfyllest för att klargöra, hur tillämpningsområdet för »orättvis grund» avgränsats i praxis. Vad som utvecklats om de enstaka avgörandena och om olika grupper av besvärsmål bör avslutningsvis sammanställas.

Till en början lär det kunna fastställas, att en genomgående tankegång i praxis varit den inledningsvis på grundval av förar-

<sup>114</sup> Se ovan sid. 121 f.

betena avgivna, att *besvärprövning enligt »orättvis grund» sker endast, där det klandrade beslutet i och för sig faller inom ramen för kommunens formella kompetens.*

Kompetensöverskridande kan i princip ske på två olika sätt. För det första kan beslutet som sådant avse ett ämne, som faller utanför befogenhetens gräns. Är så fallet, kan visserligen ett åsidosättande av likställighetsregeln ha skett, men detta föranleder ändock icke tillämpning av »orättvis grund». Ett missgynnande av vissa kommunmedlemmar genom olaga skattedifferentiering eller avgifter likaväl som ett gynnande av enskilda eller grupper genom obehörigt understöd, efterskänkande av fordringar eller eljest medför tillämpning av »befogenhet överskriden». I de sistnämnda fallen ha besluten avsett icke-kommunala ändamål. I vissa tveksamma fall har det befunnits, att de klandrade besluten väl ej i och för sig avsågo ändamål, som voro kommunerna främmande, men att de genom särskilda villkor blivit i viss del olagliga såsom åsidosättande likställighetsregeln. I dessa fåtaliga fall har »orättvis grund» tillämpats.

För det andra kan kompetensöverskridande ske genom att obehöriga intressen beaktas eller ovidkommande, diskriminerande synpunkter anläggas, vilka äro kommunalstyrelsen främmande. Beslut, som på detta sätt kunna karaktäriseras med det för 1862 års lagstiftare främmande begreppet *détournement de pouvoir*, hade helt visst avsetts kunna upphävas även på de i 1859 års betänkande föreslagna grunderna. Att »orättvis grund» icke där tillämpas ens vid de mest markanta avsteg från likställighetsregeln är sålunda fullt naturligt.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Jfr härtill EEK, FT 1944, sid. 72 ff (särskilt sid. 74), och SUNDBERG, a.a., sid. 315. Båda visa, att fall av renodlat *détournement de pouvoir* sällan påträffas. De flesta beslut, varigenom obehöriga intressen tillgodosetts eller enskilda obehörigen gynnats eller missgynnats, torde kunna angripas, utan att ifrågak. synpunkt anläggas. Verkliga ex. på att så icke kunnat ske, synas egentligen endast de här anförda samlingslokalsfallen (jfr WESTERBERG, FT 1956, sid. 71) och några enstaka, av de angivna förf. framtagna (märk därutöver RÅ 1941 not E 52), visa. I dessa har »befogenhet överskriden» åberopats. I t. ex. RÅ 1958 ref 24, liksom i de nyss berörda RÅ 1945 not E 10 och 49, lärar däremot även »orättvis grund» ha kunnat åberopas för upphävande, såsom skedde i RÅ 1955 not I 221. Att likväl kompetensöverskridande fastslogs antyder, att man särskilt velat framhäva det moment av illojal maktanvändning, som befanns föreligga.

Föreligger ej ett kompetensöverskridande på någotdera av de angivna båda sätten,<sup>116</sup> men har likafullt likställighetsregeln åsidosatts, kan »orättvis grund» bli relevant. Förutsättningen måste sålunda vara, att kommunerna äro *behöriga att avvika från den strikta, allmänna likställighetsregeln*. Härvidlag måste det uppmärksammas, att ifrågavarande regel icke kan utsträckas till ett allmänt objektivitetskrav. På vidsträckta områden av sin oreglerade förvaltning äga kommunerna samma handlingsfrihet som enskilda personer. Typexempel utgöra frågor om tjänsteställningar eller antagande av anbud. Kan det icke visas, att, på sätt nyss sagts, obehöriga motiv förestavat kommunens beslut, är en besvärstalan utsiktslös. Däremot äga kommunerna icke genom generella beslut, eller sålunda genom normgivning, göra åtskillnad mellan medlemmarna efter andra än strikt objektiva grunder. Naturligtvis kan det i vissa fall sägas, att kommunen över huvud ej ägt befogenhet att besluta en norm, som avviker från den allmänna principen om medlemmarnas likaberättigande. Men på åtskilliga områden är dylik normgivning påkallad eller rentav nödvändig. Och vid dess närmare utformning stå då alltid flera lösningar till buds, änskönt allenast sakliga faktorer beaktas. Vid prövningen av dylika normbeslut blir »orättvis grund» relevant besvärgrund. Prövningen avser att, utan ingående på enskildheter, något som skulle innebära ett alltför vittgående intrång i kommunernas självbestämmandemakt, fastställa, *i vad mån vid den kommunala normgivningen en skälig avvägning skett mellan relevanta sakliga hänsyn i enlighet med (den modifierade) likställighetsregeln*. Grunderna för behörig skattedifferentiering eller för bestämmande av kommunala avgifter prövas

<sup>116</sup> Av det anförda har framgått, att den ofta framförda uppfattningen, att varje olagligt beslut kan sägas innefatta »befogenhet överskriden», här ej omfattas. En viss principiell skillnad synes föreligga mellan de materiella besvärsgrunderna. Jfr STOLPES uttalande i mag:s i Norrköping remissutlåtande, sid. 108: Uttrycket »*annorledes* överskrider deras befogenhet» etc vore »en oriktig och förvillande grammatikalisk konstruktion», innebärande, »att alla beslut, som tillkommit i olaga ordning . . . eller äro stridande mot lag, i följd av nämnda felaktigheter tillika överskrider de beslutandes befogenhet, men att den sistnämnda felaktighetskategorien är av vidsträcktare omfång än de båda förstnämnda och sålunda inbegriper jämväl andra slags beslut. Så förhåller det sig emellertid icke. Befogenheten hänför sig till ämnet, vilket mycket väl kan ligga inom församlingens befogenhet, fastän det beslut, som däröver fattas, tillkommit i olaga ordning eller strider mot gällande lagbud.»

sålunda enligt »orättvis grund», liksom de vid behovsprövning anlidade principerna. Ytterligare exempel giver SACO-målet, där sättet för genomförande av löneindragning prövades enligt »orättvis grund».

Vid sidan av normgivningsbesluten och de speciella anslagsfrågor, som nyss nämnts, finner »orättvis grund» icke tillämpning. De enda exempel på dess relevans vid prövning av beslut, som avse enskild kommunmedlem, utgöres av dem, som direkt anknyta till normer. Ett åsidosättande av en antagen norm till fördel eller nackdel för vissa kommunmedlemmar innebär, därest obehöriga motiv förelegat,<sup>117</sup> ett kompetensöverskridande, och i andra fall detsamma som om normen såsom sådan varit felaktigt konstruerad, d. v. s. »orättvis grund» bör tillämpas. Andra fall, där denna besvärgrund tillmätts betydelse vid beslut in casu påträffas icke. Den slutsats, som kunnat dragas av förarbetena, att en parallell skulle föreligga mellan »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund», vederlägges av praxis. Den tolkning av uttrycket »orättvis grund», som vinner stöd av praxis, är sålunda icke orättvisa »motiv» eller »överväganden» utan »orättvis princip».

Utöver vad nu sagts har det påvisats, att i två äldre rättsfall »orättvis grund» åberopats *jämte* »strid med lag» för att understryka, att ringare åsidosättanden av kommunallagarnas föreskrifter medfört oriktiga konsekvenser. I dessa fall kan det emellertid knappast sägas, att själva besvärprövningen skett efter »orättvis grund».

<sup>117</sup> Nära dessa fall ligga *realiter* de, där kommunen genom avvikelser från en norm givit en enskild sådana förmåner, som bliva att anse såsom olaga understöd, se t. ex. RÅ 1949 not I 211, sid. 115 f ovan.

## KAPITEL III

# Besvärsgrunder, besvärshänsyn, rättsföljd med särskild hänsyn till KomL § 77 st. 2

Uppgiften för detta kapitel är att undersöka vissa grundläggande frågor rörande den kommunala besvärshänsynen med hänsyn till de speciella regler därom, som angivits i KomL § 77 st. 2 och motsvarande lagrum. Vad i föregående kapitel utvecklats kan härvid delvis tjäna såsom underlag. Inledningsvis bör framställningens plan och närmare uppgifter preciseras. Till utgångspunkt togs härvid det nämnda stadgandet, vilket har följande lydelse:

»Grundas besvärerna därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt genom beslutet, och bliva besvärerna godkända, gäller rättelsen till förmån för den som klagat, men står beslutet i övrigt fast, utan så är, att det finnes strida mot allmän lag eller författning eller eljest vila på orättvis grund, då länsstyrelsen må förordna om upphävande av beslutet i dess helhet.»

Såsom redan i inledningen till detta arbete påpekats bör det uppmärksammas, att stadgandet gör en bestämd åtskillnad mellan olika besvärsgrunder. Det utsäger, att i en viss situation »strid med lag» och »orättvis grund» men icke »fel i förfarandet» eller »befogenhet överskriden» må föranleda upphävande av det klandrade beslutet i dess helhet. Innebörden av den anvisning, som gives för besvärshänsynen, är ej uppenbar. Spörsmålet har ej uppmärksamrats i litteraturen. Det må förutskickas, att en riktig tolkning av stadgandet synts vara, att besvärshänsynen i den angivna situationen äger lägga andra felaktigheter till grund för sitt utslag än dem som klaganden åberopar såsom grund för sin talan. En viss legalitetskontroll ex officio skulle sålunda vara medgiven.

Av stadgandet framgår ännu en avvikelse från huvudreglerna för den kommunala besvärshänsynen: talan om »enskild rätt

kränkt» må endast föras av den »kränkte» själv. Detta undantag från grundprincipen om varje kommunmedlems rätt att påkalla legalitetskontroll av fattade beslut inom de av besvärgrunderna givna gränserna framgår väl redan av den nämnda besvärgrundens avfattning men kommer till sitt främsta uttryck i detta stadgande. Spörsålet har påpekats redan i kap. I men en närmare behandling därav har synts lämpligen böra ske i samband med en utredning av de övriga frågor rörande besvärspövrningen, som aktualiseras av KomL § 77 st. 2.

Slutligen anger stadgandet i fråga även ett undantag från huvudregeln, att vid bifall till besvär det klandrade beslutet skall upphävas i dess helhet. Men även i andra fall än dem, där stadgandet är tillämpligt, inskränkes ofta rättsföljden till ett partiellt undanröjande. Då icke heller praxis härvidlag uppmärksammas i litteraturen, göres densamma här till föremål för en närmare utredning.

KomL § 77 st. 2 aktualiserar sålunda ett flertal spörsåål av viss principiell räckvidd, vilka icke blivit närmare uppmärksammade. Dessa upptagas här till gemensam behandling efter följande plan. I *avsnitt 1* undersökes, med anknytning till föregående kapitel, den närmare innebörden i huvudreglerna för besvärspövrningens begränsning av besvärgrunderna och de av klagandena åberopade felaktigheterna samt preciseras de för den fortsatta framställningen grundläggande begreppen. I *avsnitt 2* granskas huvudreglerna för bestämmandet av rättsföljd vid bifall till besvärstalan med hänsyn till möjligheten av ett endast partiellt upphävande. Därefter upptages i *avsnitt 3* det i KomL § 77 st. 2 givna undantaget från huvudreglerna om bundenhet av besvärakta och om upphävande av beslut i dess helhet vid bifall till talan. I *avsnitt 4* behandlas avvisning av besvärstalan, som finnes innefatta »annans enskilda rätt kränkt». Avslutningsvis anföras vissa principiella synpunkter på vunna resultat i *avsnitt 5*.

## **1. Pövrningen av besvärgrunder och besvärakta**

Grundläggande och välkända karaktäristika för kommunalbesvärspövrningen äro dess begränsningar i två hänseenden. Huvudreglerna kunna allmänt så sammanfattas, att besvärmyndig-

heterna endast företaga en laglighetsprövning i syfte att fastställa, i vad mån någon av de fem besvärsgrunderna kan tillämpas, och att därvid endast sådana felaktigheter beaktas, som av klaganden åberopats inom besvärstiden. *Den första* av dessa båda regler framgår direkt av lagtexterna och har inskräpts i förarbetena. *Den andra* däremot saknar uttryckligt stöd både i lagtexterna och i förarbetena utan torde få betraktas såsom en i praxis fastlagd grundsats.<sup>1</sup>

De båda huvudreglerna pläga även så uttryckas, att prövningen begränsas av *besvärsgrunder* och *besvärsfakta*.<sup>2</sup> Såsom bakgrund för den efterföljande framställningen skola dessa båda grundläggande begrepp och de därtill anknutna huvudreglerna något närmare granskas och preciseras. Till en början skall begreppet besvärsgrund betraktas.

I det föregående har flera gånger framhållits, att 1862 års lagstiftare tänkte sig en principiell skillnad mellan de olika besvärsgrunderna, och att denna tanke kommit till klart uttryck i besvärstadgandenas avfattning, främst i de lagrum, som motsvara och motsvarat KomL § 77. Detta stadgandes andra stycke angiver, att en sådan åtskillnad mellan besvärsgrunderna alltjämt är förutsatt. I kap. I och II har visats, att besvärsexpraxis med betydande konsekvens följt lagstiftarens intentioner. Olika typer av felaktigheter hänförs till olika besvärsgrunder. Denna »sortering» av felaktigheter synes enligt praxis innebära följande. Under »fel i förfarandet» hänförs alla fel, som vidlåda procederet, även om de i och för sig framgå av »allmän lag eller författning» såsom t. ex. lagen 17/5 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.<sup>3</sup> Under »strid med lag» subsumeras sådana felaktigheter, vilka innebära, att klandrat besluts *innehåll* strider med »allmän lag eller författning», vare sig administrativ eller civil lagstiftning.<sup>4</sup> Till »befogenhet överskriden» hänförs alla fel, som avse

<sup>1</sup> Se härom SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 189 f.

<sup>2</sup> Begreppet »besvärsfaktum» synes användas i något olika betydelser, såsom rättidigt åberopade grunder för talan (ex.: »prövningen avgränsas av besvärsfakta»), över huvud åberopade grunder (ex.: »besvärsfakta, som åberopats efter besvärstidens utgång, prövas icke») eller helt allmänt såsom »felaktighet» (ex.: »åberopade besvärsfakta»). Den här anlitade begreppsbestämningen preciseras vid not 16.

<sup>3</sup> Se t. ex. RÅ 1943 ref 26, 1955 not I 15 (anfört nedan) m. fl.

<sup>4</sup> Jfr RÅ 1951 not I 236, ovan sid. 128 f.



beslutets föremål<sup>5</sup> eller de allmänna motiv, som befinnas ligga bakom detsamma, i den mån icke direkt strid med »allmän lag eller författning» kan konstateras. Tillämpning av »enskild rätt kränkt» sker, där en felaktighet fastställts genom en prövning av beslutets relation till klagandens personliga («civila») rättsställning. Under »orättvis grund» slutligen subsumeras sådana fel, som innebära, att grundsatsen om kommunmedlemmarnas likställighet åsidosatts inom ramen för kommunens formella kompetens vid normgivning eller tillämpning av antagna normer.

I praxis har den principen fastlagts, att subsumtionen av relevanta felaktigheter under tillämpliga besvärsgrunder är besvärmyndigheternas ensak.<sup>6</sup> Klagandens åberopande av särskild kommunal besvärgrund saknar betydelse i besvärsmålet. Att denne endast åberopat »orättvis grund» utgör t. ex. icke hinder för att utslaget grundas på »befogenhet överskriden» etc.<sup>7</sup> Denna regel lär också vara ofrånkomlig, då kommunalbesvärsprocessen ger ett typexempel på ett förfarande, som anlitas — och bör kunna effektivt anlitas — av juridiskt osakkunniga enskilda.

Det står sålunda klart, att tillämpningen av de olika besvärsgrunderna bygger på en »sortering» av klart definierade och preciserade felaktigheter. Uppenbart är, att fel, som äro på sådant sätt *rättsligt* åtskilda, att de bli hänförliga till olika besvärsgrunder, kunna *sakligt* ligga varandra mycket nära. Flera exempel härpå ha givits i föregående kapitel.<sup>8</sup> Antag, att en av Kungl. Maj:t utnämnd befattningshavare berövas löneförmåner. Står beslutet i strid med de grunder för klagandens anställningsförhållande, som fastställts av Kungl. Maj:t, har kommunen gått utöver sin kompetens, varför »befogenhet överskriden» tillämpas. Befinnes det, att den omtvistade förmånen icke garanterats klaganden av Kungl. Maj:t, utan att hans anspråk grun-

<sup>5</sup> Dvs att detta endera ej är *kommunens* angelägenhet eller icke det beslutsfattande *organets* angelägenhet. — Märk vad i kap. II sagts om äldsta praxis, enligt vilken stundom »strid med lag» åberopades vid åsidosättande av kommunalförordningarna (sid. 90 med not 27).

<sup>6</sup> Jfr SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 318 f, och SJÖBERG, a.a., sid. 187.

<sup>7</sup> Däremot kan det naturligtvis stundom förhålla sig så, att besvärmyndigheten vid ogillande av besvären finner skäl att särskilt uttala, att av klaganden åberopad besvärgrund icke styrkts vara tillämplig, även om besvärshänsyn icke primärt avsett denna grund. Se t. ex. RÅ 1948 not I 31, sid. 20 f ovan.

<sup>8</sup> Jfr t. ex. ovan sid. 113 ff.

das på hans enskilda avtal med kommunen (tilläggsförmån e. d.), blir däremot »enskild rätt kränkt» relevant. Fråga är ej allenast om tekniska finesser i praxis. Bortsett från att rättstillämpningen motsvarar lagstiftarens intentioner bör det fasthållas, att i viss mån olika rättsliga konsekvenser följt, och alltjämt följa, av valet av besvärgrund med hänsyn till KomL § 77 st. 2. Undersökningen i avsnitt 4 nedan kommer sålunda att ådagalägga, att avgörandet, huruvida besvär skola prövas eller avvisas såsom innefattande »annans enskilda rätt kränkt», både förutsätter och i praxis bygger på en strikt och konsekvent åtskillnad mellan olika slags felaktigheter.

Återknytes härefter till huvudregeln om prövningens bundenhet vid de felaktigheter, som klaganden åberopat före besvärstidens utgång, eller sålunda till begreppet besvärshäften, kan följande omedelbart fastställas. Samma skäl, som föranleda, att subsumtionen under tillämplig besvärgrund ankommer på besvärmyndigheterna, gör det uppenbart, att så stora krav icke kunna ställas på klaganden, som att han skall inom besvärstiden precisera sin talan på motsvarande sätt, som förutsattes för valet av besvärgrund. Över huvud torde det knappast kunna begäras, att han alls skall i besvärsmålet så noggrant individualisera sin talan. Därest huvudregeln uttryckes så, att prövningen endast omfattar de rättidigt anförda besvärshäften, måste tydligen innebörden i begreppet »besvärshäften» preciseras, något som också för den efterföljande framställningen är oundgängligen nödvändigt. Den angivna huvudregelns *sakliga* innehåll enligt praxis måste härvid bilda en utgångspunkt.

Ett studium av praxis synes berättiga till slutsatsen, att besvärprövningen omfattar alla felaktigheter, som *äga väckning* i klagandens inom besvärstiden anförda talan. En *tolkning* av denna talan blir avgörande för prövningens vidd. Denna tolkning synes i praxis vara välvillig. Allmänt torde inställningen kunna så uttydas, att allt prövas som kunnat inläggas i klagandens ursprungliga talan med beaktande av sakens natur och det klandrade beslutets innehåll.<sup>9</sup> Det är rentav möjligt, att ett beslut upphäves,

<sup>9</sup> Motsvarande tolkning sker naturligen med avseende å den slutliga talan. Förhållandet är av vikt att iakttaga, då eljest åtskilliga rättsfall kunna synas angiva, att besvärmyndigheterna frångått huvudregeln om bundenhet

oaktat klaganden över huvud ej angivit någon felaktighet i det samma inom besvärstiden. Behandlingen i praxis av dylika s. k. *blancobesvär* är upplysande om den här diskuterade huvudregelns innebörd och skall därför något närmare uppmärksammas.<sup>10</sup> Som ett typexempel må anföras rättsfallet *RA 1945 not S 92*.

Besvär över beslut att ålägga fastägare att ersätta kostnad för servisledning för avlopp. Av besvärsskriften framgick endast, att klgdna anförde besvär med yrkande om upphävande samt följande motivering: »Vi anse, att beslutet kränker vår enskilda rätt och även eljest vilar på orättvis grund. Vi vilja senare angiva, huruvida beslutet jämväl kan stå i strid med allmän lag och författning eller om (fullm.) överskridit sin befogenhet». Klgdna hemställde om visst anstånd för utveckling av talan, vilken följde efter besvärstidens utgång. — *KB*: »Enär klgdna inom besvärstidens utgång icke åberopat något förhållande, på grund varav» beslutet vore att anse såsom olagligt, lämnades besvären »utan avseende». — *RegR*: Enär avloppsnätet vore en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn, för vilken kostnaderna skulle bestridas av staden i vanlig ordning och icke genom avgifter, hade fullm. överskridit sin befogenhet, varför beslutet upphävdes.

Om den felaktighet, som sålunda lades till grund för beslutets upphävande, kan det väl sägas, att den på grund av sakens natur bort kunna välvilligt intolkas i den anförda besvärstalan, men den hade ej angivits inom besvärstiden och var över huvud icke hänförlig till de båda inom sagda tid åberopade besvärsgrunderna. Återförvisning till *KB* skedde alltså icke, vilket däremot blev fallet i *RA 1953 not I 217*.

Fastägarfören. förmälde sig anförda besvär över beslut om förhöjd vattentaxa och hemställde, »att *KB* — med ändring av fullm:s beslut — måtte fastställa vattenavgifterna till förut tillämpade taxor», varjämte anhölls om anstånd med utveckling av talan. I

av klagandens talan. Jfr de rättsfall, som anföras omedelbart nedan, ävensom t. ex. *RA 1945 not S 118* och *1947 not S 171* i avsnitt 2. Över huvud synes den nämnda huvudregeln, sådan den plägar uttryckas i litteraturen, väl kraftigt understryka bundenheten av klagandens åberopanden och därmed giva en något onyanserad bild av praxis. Jfr *KAIJSER*, *Kommunallagarna II*, sid. 261 f, *SJÖBERG*, a.a., sid. 188 (jfr sid. 187 och not 12 nedan), *STRÖMBERG*, *Allmän förvaltningsrätt*, sid. 177 f, *SUNDBERG*, a.a., sid. 318 f.

<sup>10</sup> Att hinder ej anses föreligga mot *blancobesvär* har nämnts av *SJÖBERG*, a.a., sid. 187, och *SUNDBERG*, a.a., sid. 311 (jfr *KAIJSER*, a.a., sid. 262, som närmast antyder, att dyl. besvär icke prövas). *Innebörden* av besvärsprövningen — och därmed av huvudregeln för denna — har dock icke klarlagts (jfr not 12), något som här är nödvändigt.

senare skrift påstods taxan vara för hög. — *KB*: Då klgdna ej före besvärstidens utgång »åberopat någon grund för sina besvär», för- anledde dessa icke någon åtgärd. — *RegR*: »Enär de hos *KB* an- förda besvären måste anses innefatta påstående, att den av stads- fullm. beslutade ändringen av vattenavgifterna varit obehörig», prö- vades lagligt att återförvisa målet till *KB*.

I sak kan detta rättsfall sägas överensstämma med det nyss an- förda. Den allmänna avfattningen av *RegR*:s utslag kan emeller- tid synas antyda en än mera långtgående välvilja gentemot kla- gandena. I uttrycket »påstående att ändringen varit obehörig» läser dock knappast böra inläsas mera än att ett påstående, att avgifterna voro otillåtet höga — vilket också var det enda fel, som klagandena efter besvärstidens utgång påtalat, ehuru utsla- get alltså ej anknöt därtill — skolat prövas, däremot icke t. ex. att taxan så konstruerats, att den vilade på orättvis grund enligt vad i kap. II: 3 sagts.

Som regel ha emellertid besvär, som anförts utan angivande av någon felaktighet i det klandrade beslutet, varit utsiktslösa. Begagnade lokutioner angiva emellertid, att *en viss* prövning städse företages. Särskilt belysande är rättsfallet *RA 1954 not I 63*. *KB* fann besvären icke kunna upptagas till prövning, då någon grund för framställt yrkande ej anförts inom besvärstiden. *RegR* fann »skäligt fastställa överklagade utslaget, i vad därige- nom samma yrkande lämnats utan bifall». Vanligen ha besvä- ren emellertid »lämnats utan avseende», vari normalt läser få inläggas ett visst mått av prövning.<sup>11</sup> Hänvisas må till *RA 1954 not I 18*, *1959 not I 176* (jfr not I 177), *1961 not I 111* m. fl.

Har över huvud icke någon felaktighet påståtts i besvären, blir alltså dessas prövning beroende av i vad mån omständigheterna äro sådana, att talan kan tolkas såsom innefattande något dylikt påstående. Befinnes detta vara fallet — vilket endast sällan kan bliva förhållandet<sup>12</sup> — kommer detta i besvären intolkade påstå-

<sup>11</sup> Om innebörden av denna lokution, se *UNDÉN*, FT 1939, sid. 231, och *WEJLE*, FT 1958, sid. 229. Då förutsättningar här äro, att blancobesvären ingivits i rätt tid och av behörig klagande, sakna de av båda förf. angivna desertationsfallen betydelse. Lokutionen skulle då innebära, att besvären prö- vats och befunnits »dödfödda», enär någon grund för desamma ej i tid an- givits och icke kunnat utan sådan angivelse anses uppenbar. — Jfr *KB* i 1945 års mål ovan.

<sup>12</sup> Det är sålunda icke tillfyllest, att en efter besvärstiden utgång påtalad felaktighet kan sägas framgå av det protokollförda beslutet, såsom *SJÖBERG*

ende att avgränsa prövningen. Har däremot klaganden åberopat viss felaktighet, blir en motsvarande tolkning av detta åberopande avgörande för prövningens omfattning.<sup>13</sup> Har mot ett anslagsbeslut gjorts gällande, att det avser ett icke-kommunalt ändamål, upptages icke till prövning ett senare åberopande av saknad täckningsbestämmelse, även om denna brist framgår omedelbart av det ingivna beslutet,<sup>14</sup> etc. Såsom enda exempel på denna praxis må här anföras rättsfallet *RA 1951 not I 291*, däri RegR med 3 röster mot 2 förvägrade prövning av senare anförd omständighet. Klaganden hade inom besvärstiden påstått »fel i förfarandet», när kungörelsen till sammanträde för behandling av statförslag icke givit besked om de olika anslagsärendena. Senare åberopades jämväl, att kungörelsen ej innehållit upplysning om var statförslaget varit tillgängligt för granskning. Dissidenterna i RegR uttalade, att fråga icke vore om en ny grund utan om en utveckling av skälen, varför kungörelseförfarandet varit felaktigt.

Begreppet »besvärsfaktum» bör preciseras med hänsyn till vad nu anförts. Varje sådan av klagandens talan täckt felaktighet, som omfattas av besvärsprövningen och som därvid kan för sig särskiljas, särskilt vid subsumtionen under tillämpliga besvärsgrunder, kommer här att betecknas såsom ett besvärsfaktum.<sup>15</sup> I det

synes mena, *ibid*. Endast i extrema fall av uppenbar lagstrid synes detta vara tänkbart. Däremot kan alltså prövning erhållas, oaktat den avsedda felaktigheten alls icke framgått av beslutet, nämligen om det ligger i sakens natur, att klaganden avsett att vinna prövning i ifrågavarande hänseende. De anförda exemplen visa detta: om taxorna voro för höga eller icke, kunde naturligtvis icke slutas av själva besluten, utan utredning erfordrades. Ett liknande exempel synas disciplinbeslut kunna erbjuda: blancobesvär böra rimligen tolkas såsom innefattande påstående, att åtgärden varit obefogad, vilket ju uppenbarligen icke kan förväntas framgå av beslutet.

<sup>13</sup> Någon anledning att särhålla s. k. reservationsbesvär som en särskild besvärstyp torde med hänsyn härtill icke föreligga. Jfr SUNDBERG, a.a., s. 311, som ock framhåller, att »det är reservationsbesvären, ej den senare ingivna skriften, som uppdrager ramen för besvärsmålet».

<sup>14</sup> Se t. ex. RegR:s utslag den 25 oktober 1962.

<sup>15</sup> Av vad förut sagts har framgått, att i princip två olika typer av felaktigheter äga besvärsrättslig betydelse: *dels* de allmänna, opreciserade, som kunna intolkas i den ursprungliga talan och därmed avgränsar prövningen, *dels* de preciserade (»rättsligt kvalificerade»), som särhållas vid valet mellan besvärsgrunderna. Den här angivna definitionen täcker båda dessa led: *summan* av besvärsfakta begränsar prövningen; *varje enskilt* besvärsfaktum kan särhållas vid subsumtionen under besvärgrund.

förut anförda exemplet med indragning av löneförmåner för en av Kungl. Maj:t utnämnd befattningshavare utgjordes sålunda med denna begreppsbestämning *ett* besvärsfaktum av det ifrågasatta åsidosättandet av de bestämmelser, som Kungl. Maj:t fastställt, *ett annat* av den möjliga kränkningen av klagandens enskilda avtal med kommunen — bådadera under förutsättningen, att de täcktes av de ursprungliga besvären men oavsett om klaganden själv särhållit dem. I 1951 års nyssnämnda mål förelåg med samma terminologi endast *ett* besvärsfaktum, nämligen den rättidigt åberopade bristen i kungörelsen — hade den andra påtalats inom besvärstiden, hade två besvärsfakta förelegat.<sup>16</sup>

Vad här i korthet anförts till belysning av begreppen »besvärsgrund» och »besvärsfakta» och av reglerna för besvärspövningen därav, bör kompletteras med några ord om betydelsen av att *yrkande* framställas. En av RegR fastlagd grundsats är, att *yrkande ej erfordras för prövning av besvären*. Belysande är rättsfallet *RA 1953 not I 283*, däri KB lämnade besvären utan avseende, då yrkande icke framställdes, men RegR återförvisade målet, enär klaganden »måste anses hava på anförda grunder påkallat prövning». Även må anföras det förutnämnda rättsfallet *RA 1959 not I 176*, vari KB gav enahanda utslag som i det nyss anförda målet, men RegR fastställde KB:s slut, »enär klaganden icke i besvären hos KB angivit någon grund för sin därstädes förda talan.»<sup>17</sup> Att denna praxis väl överensstämmer med den nyss angivna huvudregeln för den materiella besvärspövningen torde vara uppenbart.

## **2. Bestämmandet av rättsföljd: upphävande helt eller delvis utan tillämpning av KomL § 77 st. 2**

Anteckningarna i avsnitt 1 om prövningen av besvärsgrunder och besvärsfakta skola här kompletteras med en motsvarande

<sup>16</sup> Denna begreppsbestämning synes för framställningen mest praktisk. Med densamma äro alltså stridande sådana uttryck som »åberopade besvärsfakta», »besvärsfakta som anförts efter besvärstidens utgång» etc.

<sup>17</sup> Om tolkning av orediga yrkanden, se t. ex. *RA 1952 not I 46* (»icke måtte bifalla» beslutet) och *270* (KB: ej upptaget till prövning; RegR: prövat, ej olagligt beslut, besvären ogillade), *1958 not I 44* och *1959 not I 10* (båda: ÖÄ upptog klgdns skrift »såsom avseende besvär» över visst beslut), m. fl. Se vidare avsnitt 2.

blick på reglerna för bestämmandet av rättsföljden vid bifall till besvär. Den välkända huvudregeln, att positiv ändring av klandrat beslut icke må ske utan allenast undanröjande, har icke kommit till uttryck i lagtexterna.<sup>18</sup> Dessa innehålla om rättsföljden allenast det undantagsstadgande i förhållande till huvudregeln, som bildas av KomL § 77 st. 2 och dess motsvarigheter: vid tillämpning av »enskild rätt kränkt» gäller rättelsen till förmån för klaganden, därest icke det klandrade beslutet tillika finnes strida med lag eller vila på orättvis grund, då det må upphävas i dess helhet. Om den sista punkten antyder huvudregeln, fäster man sig å andra sidan vid det oklara uttrycket i första punkten, »gäller rättelsen» etc. Samma ord återfanns ursprungligen även i de grundläggande stadgandena om kommunalbesvär, sålunda i FKL § 75, enligt vilken kommunmedlem ägde »rättelse söka genom besvär».<sup>19</sup> Såsom i litteraturen framhållits<sup>20</sup> är detta uttrycksätt anmärkningsvärt med hänsyn till de bestämda uttalandena redan i 1859 års betänkande — i vilka senare lagstiftare instämt — att positiv rättelse icke finge förekomma. Bortser man från lagtexternas bristfälliga avfattning, synes den tolkningen ligga nära till hands, att rättsföljden vid bifall till besvärstalan alltid skall bliva det klandrade beslutets upphävande i dess helhet utom i det särskilt angivna undantagsfallet. Partiellt undanröjande kan onekligen logiskt sägas städse innebära en positiv ändring, då det klandrade beslutet till innehåll eller innebörd blir ett annat, därest en del därav borttages eller vissa kommunmedlemmar undantagas från dess verkningar. Denna tolkning kan vinna stöd därav, att ordet »rättelse» numera allenast förekommer i kommunallagarna just i de stadganden, som avse partiellt undanröjande.

Nu har emellertid praxis icke dragit så stränga konsekvenser av (den icke lagfästa) huvudregeln om rättsföljden, som den angivna tolkningen innebär. Partiellt undanröjande förekommer

<sup>18</sup> Märk härtill kap. IV: 1, däri visas, att regeln om verkställighetsförbud ursprungligen torde ha avsetts angiva förbudet mot positiv rättelse.

<sup>19</sup> FLt — däremot icke 1924 års LtL — innehöll rentav i § 62 st. 3 uttrycket »vinnes ändring i beslutet» etc, vilket återgick på 1859 års bet., se sid. 86. Fråga var blott om en språklig oegentlighet. Förslaget till FKyrk innehöll också i § 44 st. 1 uttrycket »däruti ändring söka genom besvär», se bet., sid. 66, vilke dock utbyttes mot »däruti rättelse» etc.

<sup>20</sup> Se SJÖBERG, a.a., sid. 256 f, och SUNDBERG, a.a., sid. 320.

förhållandevis ofta även utan tillämpning av KomL § 77 st. 2. Från sådana fall, där enstaka anslag i antagna stater upphävts eller vissa punkter i beslut om ansvarsfrihet undanröjts etc., kan naturligtvis bortses, då det i dylika fall alldeles uppenbart vore praktiskt orimligt att betrakta det klandrade större beslutet anorledes än såsom en summa av flera detaljbeslut. Men även utanför dylika klara fall inskränkes ofta rättsföljden till ett partiellt upphävande. Praxis härvidlag förtjänar uppmärksamhet, särskilt såsom bakgrund till undersökningen av KomL § 77 st. 2 i efterföljande avsnitt. Härvid bör såsom ledande synpunkt iakttagas relationen mellan upphävande delvis och positiv rättelse.<sup>21</sup> Av intresse är även att granska förhållandet mellan klagandens talan och besluten rättsföljd. Denna synpunkt bör emellertid ej upptagas, förrän praxis överblickats.<sup>22</sup> För samtliga behandlade rättsfall gäller, att klagandenas formella yrkanden torde ha givit täckning för ett upphävande av de klandrade besluten i deras helhet.<sup>23</sup> Fråga synes ha varit om att *endera* en mindre ingripande rättsföljd bestämts än den yrkade *eller* talan tolkats såsom i första hand avseende upphävande av viss del av klandrat beslut.

Ett klart och enkelt exempel på ett fall, där en mindre ingripande rättsföljd än den yrkade beslutits, utgör rättsfallet *RA 1936 not S 313*, avseende en sjukstuguläkares besvär över ett beslut av landstingets förvaltningsutskott att avslå hans framställning om semesterersättning för åren 1927—29. Enär han enligt lagen 22/6 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus vore berättigad till avsedd förmån från ingången av år 1929, fann RegR »skäligt allenast i så måtto bifalla besvären, att överklagade beslutet, så vitt detsamma avsåge år 1929, undanröjdes och ärendet i denna del visades åter till landstingets förvaltningsutskott för ny laglikmätig behandling». Ett annat exempel lämnar rättsfallet *RA 1946 not E 80*, avseende pasto-

<sup>21</sup> Om positiv rättelse i övrigt, jfr kap. I, sid. 18 (RA 1930 not S 84), och sid. 21 ff (ang. RA 1952 not I 294). Inom litteraturen se KAIJSER, a.a., sid. 263, SJÖBERG, a.a., sid. 258 f, och SUNDBERG, ibid. Det enda fallet av en från den ordinära avvikande rättsföljd, som har praktisk betydelse, är det här upptagna.

<sup>22</sup> Redogörelserna för rättsfallen ha så utformats, att relationen till klagandenas talan skall kunna noteras utan särskilda kommentarer.

<sup>23</sup> För närmast samtliga här upptagna rättsfall gäller, att vad i avsnitt 1 utvecklats om tolkning av klagandens talan måste uppmärksammas.



ratsstämmas beslut att ej utarrendera den till ett boställe hörande jakträtten men upplåta fiskerätten på arrende till en sportfiskeförening. KB ogillade besvären. RegR gjorde ej ändring i KB:s utslag i vad detta avsåg jakträtten, men enär stämman »icke vid upplåtelsen av fisket knutit sådana villkor, att pastoratet tillförsäkrats tillbörligt vederlag för upplåtelsen», hade stämman överskridit sin befogenhet, varför beslutet upphävdes »i denna del».

I båda dessa fall synes den begränsade rättsföljden ha varit naturlig. Det senare målet kan föranleda reflexionen, att materiellt sett *två* beslut kunde anses ha förelegat. Av RegR:s utslag framgår dock, att så ej ansetts vara fallet. Båda avgörandena inneburo, att beslutet *till viss del* undanröjdes. Exempel givas emellertid även därpå, att beslut upphävts *till förmån för viss personkrets* på talan av enskild klagande och utan tillämpning av KomL § 77 st. 2. I det förut berörda besvärsmålet *RA 1941 not S 236*<sup>24</sup> fann sålunda KB fullmäktige »genom klandrade beslutet såvitt detsamma (hade) avseende å befattningshavare, å vilka i målet åberopade allmänna anställningsbestämmelser (voro) gällande, få anses hava överskridit sin befogenhet», varför beslutet upphävdes »i vad detsamma (avsåg) nämnda befattningshavare». Av intresse i detta sammanhang är även RegR:s avgörande i SACO-målet *RA 1958 ref 32*, då det klandrade beslutet där hävdades till förmån för vissa klagande på grund av »befogenhet överskriden».<sup>25</sup>

Ha de hittills anförda exemplen knappast föranlett större tvekan rörande lämpligheten av den valda rättsföljden, saknas dock icke fall, där läget varit mera tvivelaktigt. I rättsfallet *RA 1935 not S 114* framkommo sålunda olika meningar i RegR i fråga om valet av rättsföljd.

Ett landsting beslöt ändrad lydelse av viss § i löneregl:t för dess befattningshavare, innehållande ett flertal bestämmelser om semester för »innehavare av befattning, upptagen å den av landstinget godkända lönestaten». I besvären anfördes, att den beslutna lydelsen strede mot förutn. lag 22/6 1928, då bef:havare, som hade stadigvarande anställning vid sjukhus utan att ha uppförts på lönestaten, skulle lida inskränkning i sin lagenliga semesterrätt. Beslutet yrkades helt upphävt. — *RegR* (4 led): Enär beslutet »i vad

<sup>24</sup> Se ovan, sid. 38.

<sup>25</sup> Se ovan, sid. 42.

anginge vid sjukhus anställda bef:havare» strede mot nämnda lag, upphävdes detsamma »i vad det innefattade best:er betr. omförmålda bef:havare». — *RegR:t Thulin*, som på motsv. skäl fann beslutet strida mot sagda lag, fann »lagligt upphäva samma beslut».

Det står klart, att beslutet hävdades på grund av »strid med lag» utan prövning av enskildas rättsförhållande till landstinget, och att undanröjandet icke bestämdes allenast till de klagandes förmån. Det bör ock uppmärksammas, att beslutet ej särskilt omnämnde den kategori av befattningshavare, till vilkas fördel detsamma hävdades. Utslaget innebar därmed i sak detsamma som en *positiv förklaring*, att beslutet på grund av bestämmelserna i 1928 års lag icke vore bindande gentemot nämnda befattningshavare. Reservanten fann tydligen en sådan ändring i beslutet icke böra ske utan i stället upphävande av detsamma i vanlig ordning.

Motsvarande frågeställning återfinnes under andra omständigheter även i rättsfallet *RA 1937 not E 92*.

Å kyrkostämma beslöts att låta tillbygga och restaurera en lärarbostad i enlighet med upprättat förslag för angiven kostnad. Förslaget omfattade bl. a., att tvättstuga skulle inredas i en *kommunen* tillhörig magasinbyggnad. I besvären yrkades helt undanröjande. — *KB*: Klgdna hade anfört, att »beslutet skulle vara så till vida lagstridigt», att ifrågav. magasin skulle tagas i anspråk. Enär utredningen visat, att byggnaden »ostridigt icke tillhörde skoldistriktet», och att medgivande till dess begagnande ej erhållits, »men klgdna icke i övrigt visat» någon felaktighet enligt 68 § LFS, prövade *KB* skäligt att »återförvisa frågan om anordnande av tvättstuga å skoltomten till kyrkostämman för ny laglikmätig behandling, men i övrigt lämna besvären utan avseende». — *RegR*: Magasinet tillhörde ostridigt icke förs:en. Stämman hade därför överskridit sin befogenhet. »Alltså och då sådana omständigheter icke förekommit, att beslutet kunde anses annorledes än i allo ogiltigt», upphävdes beslutet »i dess helhet».

*RegR*:s utslag i detta mål, till skillnad mot 1935 års nyss berörda, synes klart angiva den princip, som bör anses gälla i sådana fall, som här avses. Besvärmyndigheternas bestämmande av rättsföljd vid bifall till besvärstalan bör ej äga karaktären av en lämplighets- eller skälighetsprövning, som kan föranleda, att i realiteten en ändring åvägbringas i det klandrade beslutet. Har ett giltigt besvärsfaktum styrkts, är i princip beslutet olagligt i

dess helhet och skall därför upphävas. Ärendet må återupptagas av kommunen utan bundenhet vid tidigare beslut. Partiellt undanröjande behöver icke för den beslutsfattande kommunen vara en förmånligare utgång än totalt. Men kan det i något fall sägas, att *den del av beslutet, som är behäftad med den befunna felaktigheten, kunnat betraktas såsom ett särskilt beslut för sig, oavhängigt av vad i övrigt beslutits*, då bör rättsföljden av bifall till besvären kunna inskränkas till denna del. I detta fall kan det, såsom RegR antytt i det citerade utslaget, sägas, att det klandrade beslutet *ej är i allo ogiltigt*. Ändring kan då icke påstås följa av den olagliga delens upphävande.

Utifrån det betraktelsesätt, som här angivits, böra betraktas de fall, där *anslagsbeslut upphävts delvis* såsom överskridande vad kommunen ägt anslå till ifrågavarande ändamål.<sup>26</sup> Ett exempel härpå har lämnats i kap. II med rättsfallet *RA 1924 not E 119*, däri ett anslag för deltagande i kostnaderna för en avloppsledning nedsattes.<sup>27</sup> Ett liknande fall är *RA 1945 not S 118*.

Över beslut att ersätta kostnader för läkarmottagningar, som anordnats av vik. provinsialläkare, anfördes besvär under påståendet, att fråga icke var om en k:nens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenhet.<sup>28</sup> — *KB* fastställde, att utgiftens bestridande ankom även på de övr. k:ner, som jämte den beslutsfattande bildade ifrågav. provinsialläkardistrikt, och upphävde beslutet, såvitt k:nen »därigenom iklätts betalningsskyld. till större belopp än som med iakttagande av det nyss anförda rätteligen belöpt å k:nen». — Häröver anförde klgdn besvär (ur rättslig synpunkt av intresse löst innehåll), varemot k:nen förklarade sig sakna invändning mot *KB*:s utslag. *RegR* lämnade klgdns talan utan bifall.

Till besvärspövningen i detta mål är att anteckna, att den giver uttryck för vad i avsnitt 1 ovan sagts. Den till grund för

<sup>26</sup> Det bör nämnas, att det vid flera tillfällen förekommit, att ett anslagsbeloppets storlek tillmätts betydelse för frågan, om en kommun överskridit sin befogenhet genom att stödja en verksamhet, som förefallit mindre angelägen ur kommunal synpunkt. Se härom *KAIJSER*, a.a., sid. 262, med rättsfallen *RA 1955 not I 174* och *215* samt *1956 ref 17*. I dessa fall har emellertid reducering av anslagen ej ifrågakommit.

<sup>27</sup> Se ovan, sid. 120. Klaganden yrkade, att *KB* måtte med upphävande av beslutet förklara, att församlingen skulle erlægga endast 2 500 kr för ifrågav. ändamål.

<sup>28</sup> Klaganden förde även talan mot ett samtidigt fattat beslut att avslå hans hustrus begäran om viss ersättning och förmenade, att ärendena borde ha fått samma utgång.

utslaget lagda felaktigheten kunde måhända intolkas i klagandens talan men hade icke preciserats — då klaganden ingalunda åsyftade ett partiellt upphävande, måste tolkningen av hans talan sägas ha varit extensiv. Man fäster sig vid att den del av anslagsbeloppet som föll utom kommunens kompetens, icke precisades såsom i 1924 års mål. I och för sig var detta naturligt, då KB icke gärna kunde åtaga sig att räkna ut kostnadsfördelningen mellan de olika kommunerna, men utslagets innebörd av en av praktiska skäl motiverad positiv rättelse synes svårfrånkomlig. Det bör uppmärksammas, att något nytt beslut om det belopp, som var att utbetala, icke torde ha varit erforderligt. Medel böra ha kunnat utanordnas på grund av det klandrade beslutet med iakttagande av den i det fastställda utslaget<sup>29</sup> lämnade anvisningen.

Även i rättsfallet *RA 1956 not I 117*, avseende understöd åt en teaterförening, ansågs anslagssänkning möjlig. KB godkände anslaget, i vad det enligt utredningen avsåg föreningens verksamhet, men upphävde detsamma, i vad det i övrigt avsåg reparationer åt teaterlokalen m. m. RegR fann emellertid, att anslaget även i sistnämnda del finge anses främja ett kommunalt ändamål. Med hänsyn härtill prövade RegR lagligt att »förklara den mot stadsfullmäktiges beslut förda talan icke i någon del kunna bifallas».<sup>30</sup>

Gemensamt för dessa tre fall har varit, att det å *ena sidan* otvivelaktigt icke förelegat mera än *ett* beslut, innefattande *ett bestämt* anslagsbelopp, men att det å *andra sidan* framstått som klart, att den ändring av beslutet, som åvägabragtes genom anslagsbeloppets nedsättning, varit för kommunen mera fördelaktig än ett helt upphävande.<sup>31</sup> Målen innebära en extension av den nyss ovan i anslutning till 1937 års rättsfall angivna regeln för upphävande delvis. Även där det är sakligt sett svårt att särskilja

<sup>29</sup> Att RegR »lämnade besvärerna utan bifall» (i stället för »ej ändring») torde i detta fall få se mot bakgrunden av att kommunen ej anfört besvär utan direkt förklarat sig sakna invändning mot KB:s utslag, och att klagandens talan var sakligt innehållslös. Frågan om befogenheten att upphäva beslutet endast delvis restes sålunda ej av någondera parten.

<sup>30</sup> Den hos KB klagande anförde icke besvär hos RegR.

<sup>31</sup> Särskilt uppmärksammas, att kommunen vid helt upphävande hade fått upptaga det lägre anslagsbeloppet på ett senare års utgiftsstat. — Med avseende å valet av tillämpliga besvärsgrunder iakttages, att i 1924 års mål, såsom i kap. II framhållits, en orättvisa åvägabragts *inom* församlingen, medan i 1945 och 1956 års mål samtliga kommunmedlemmar drabbades lika av en utgift utom kommunens befogenhet.

fristående beslutsdelar, kan i vissa fall en begränsad rättsföljd beslutas, därest den motiveras av *kommunens intresse*.

Mot de anförda anslagsmålen må ställas t. ex. RegR:s utslag i ett av de förut berörda SACO-målen, *RA 1958 not I 103*. Klagandenas talan »måste förstås så», att därmed åtminstone i första hand avsågs,<sup>32</sup> »att beslut, varigenom stadsfullmäktige beviljat löneförmån under visst villkor, måtte hävas i avseende å villkorsbestämmelsen». Dylig ändring kunde dock ej äga rum.<sup>33</sup> I vad talan i andra hand kunde antagas avse upphävande av beslutet i dess helhet, ogillades den av här ovidkommande skäl.

Praxis har i det föregående betraktats med hänsyn till sambandet mellan partiellt upphävande och positiv rättelse. Det sist anförda målet leder över till frågan om *relationen mellan rättsföljden och klagandens talan*. Den redan lämnade redogörelsen för praxis torde i huvudsak ha givit detta spørsmål erforderlig belysning. Två slutsatser synas utan vidare kunna dragas därav. Otivelaktigt är, att besvärmyndigheterna äga bestämma en mera begränsad rättsföljd än den yrkade. Och har klaganden åter ej yrkat mera än upphävande delvis, och är sådant möjligt, inskänkes rättsföljden i enlighet med yrkandet. Av intresse för sistnämnda slutsats äro särskilt rättsfallen *RA 1924 not E 119*, däri anslaget hävdades utöver det »utom tvist lämnade beloppet», och *1958 not I 103*, där frågan om partiellt upphävande prövades först, i enlighet med vad som antogs vara klagandenas förstahandsyrkande. Utslag, varigenom beslut upphävts »i vad detsamma klandrats», förekomma ock talrikt.<sup>33a</sup>

Tvekan skulle möjligen kunna råda om den situation, där klaganden preciserat sitt yrkande till allenast upphävande av viss del av det klandrade beslutet, men denna del befinnes icke kunna särskiljas från beslutet i övrigt. Skola besvären ogillas, även

<sup>32</sup> Även ett annat tolkningsalternativ anfördes för klagandenas förstahands-talan, vilket dock här saknar betydelse.

<sup>33</sup> Det må antecknas, att RegR:ns ståndpunkt härvidlag *materiellt* icke var odiskutabel, åtminstone icke med den avfattning som givits utslaget i denna del. Var staden skyldig att bevilja lönetilläggen på grund av Kungl. Maj:ts föreskrifter, lär er otvivelaktigt villkor ha kunnat upphävas. Se härom *SUNDBERG, a.a.*, sid. 420 f.

<sup>33a</sup> Som enda ex. må anföras RegR:s utslag 21/2 1962: beslut om renhållningsstadga upphävdes i vad det innefattade skyldighet för fastighetsägare att genombryta snövallar.

om giltigt besvärsfaktum styrkts, enär yrkandet icke kan bifallas? Eller skola besvärmyndigheterna gå utöver klagandens (preciserade) yrkande och helt undanröja beslutet? Mot bakgrunden av det förut anförda torde det vara tydligt, att det senare alternativet bör anses vara det riktiga. Något yrkande behöves över huvud icke, utan besvären kunna prövas därförutan såsom underförstått innefattande hemställan om möjlig åtgärd.<sup>34</sup> Och klagandens talan i sak blir föremål för en välvillig tolkning vad gäller frågan, i vad mån befunna felaktigheter äga täckning i de ursprungliga besvären. Ett oriktigt preciserat yrkande lärer med hänsyn härtill icke böra utesluta klaganden från bifall till talan utan i stället tolkas såsom i sista hand avseende hemställan om *möjlig* rättsföljd. De här redovisade rättsfallen ha icke givit klarhet över inställningen i praxis. Någon ledning har dock kunnat vinnas av de båda nyss anförda: i 1924 års mål fastställde RegR uttryckligen, att församlingen i och för sig ägt bevilja anslag till ifrågavarande ändamål, oavsett att klaganden lämnat visst belopp »utom tvist», och i 1958 års mål prövades i andra hand möjligheten att helt upphäva det klandrade beslutet. I båda fallen täckte emellertid de formella yrkandena — ehuru åtminstone i 1924 års fall icke besvärsfakta — besluten i deras helhet. Mera upplysande synes däremot rättsfallet *RA 1947 not S 171*.

Besvär anfördes över beslut om inköp och framtida underhåll av en hängbro med yrkande om upphävande. Efter anförd motivering slutade klagn: »Emot inköpet av bron . . . finnes intet att anmärka, men beslutet om framtida underhåll önskar undertecknad undanröjt». — *KB* uttalade,<sup>35</sup> att frågan om inköpet icke blivit föremål för besvär och sålunda vunnit laga kraft, och att till följd därav brons underhåll vore att anse såsom en k:nens angelägenhet. — Klagn anförde hos RegR, att *KB*:s slutsats vore felaktig. Att inköpa bron vore en sak, men att icke blott nyttja den, så länge den ännu höll, för att sedan riva den och återfå vad inköpet kostat, utan i stället nedlägga kostnader på dess underhåll, vore ej en k:nal angelägenhet. — *RegR*: »Enär i målet icke förekommit sådana omst:er, att hängbrons bibehållande kan betraktas som k:nens ge-

<sup>34</sup> Jfr avsnitt 1 ovan med not 17.

<sup>35</sup> I rubriken antecknades, att klaganden »anfört besvär med yrkande, sådan hans talan blivit slutligen bestämd, att, då beslutet i fråga icke kunde anses avse en gemensam kommunal angelägenhet, *KB* måtte undanröja det samma i vad avsåge framtida underhåll av ifrågavarande bro». Hos *KB* avgav klaganden endast besvärsskriften.

mensamma angelägenhet, samt förty klandrade beslutet om inköp och underhåll av bron» innefattade kompetensöverskridande, upphävdes beslutet helt.

Båda instanserna torde ha ansett en »klyvning» av det klandrade beslutet i två sinsemellan fristående delar icke vara möjlig. KB:s slutsats, att det ena ledet i beslutet vunnit laga kraft och att till följd därav det andra ledet icke kunde utgöra ett kompetensöverskridande, varför besvärerna borde ogillas, avvisades emellertid av RegR: enär brons *bibehållande* på sätt avsetts med beslutet icke var ett kommunalt ändamål — vilket med en rimlig tolkning av klagandens talan måste anses ha varit *besvärshandling* — måste beslutet innebära ett kompetensöverskridande *både* i den del det avsåg inköp *och* i vad det avsåg framtida underhåll, varför beslutet helt upphäves. Även om klagandens talan såsom osak-kunnigt utformad kunde föranleda tolkningssvårigheter, står dock så mycket klart, som att han hos RegR *icke* hade yrkat mera än ett partiellt upphävande av beslutet, och det synes lika ofrånkomligt, att hans hos KB förda talan icke kunde uppfattas annorlunda.<sup>36</sup> Rättsfallet torde därför giva belägg för att den slutsats, som ovan angivits, motsvarar uppfattningen i praxis.

Som en slutsats av vad här anförts synes kunna antecknas, att den enda betydelse, som ett framställt yrkande kan äga, är likartad med den som tillkommer klagandens talan i sak. Den senare begränsar besvärsmålet med avseende å *besvärshandling*. Yrkandet *kan* på motsvarande sätt avgränsa målet med avseende å *besvärshandling*: riktar sig talan allenast mot en fristående del av beslutet, blir denna del besvärshandling, i andra fall hela beslutet, oavsett hur yrkandet bestämts.

### 3. KomL § 77 st. 2: specialregeln om besluts upphävande helt eller delvis

Framställningen övergår härmed till att betrakta de undantag från de nu behandlade huvdreglerna, vilka angivits i KomL § 77 st. 2. För detta avsnitt är det av vikt att anteckna, att stadgandet

<sup>36</sup> Målet uppfyller icke tillfullo förutsättningen av ett *preciserat* yrkande men kommer uppenbarligen detta utomordentligt nära. Jfr 1924 års mål, not 27 ovan.

innefattar *dels* en speciell rättsföljdsregel, *dels* en särskild regel för prövningen av de olika besvärsgrunderna.

Vid det *första* av dessa båda led är det ej anledning att länge dröja. Av vad nyss i avsnitt 2 utvecklats har det framgått, att besvärsmyndigheten även utan att tillämpa KomL § 77 st. 2 kunna upphäva ett beslut delvis, *icke blott* så att en del av beslutet undanröjes *utan* även så att klaganden<sup>37</sup> eller en på visst sätt begränsad personkrets<sup>38</sup> undandrages från beslutets rättsverkningar. Flera exempel ha givits därpå. Det torde även ha klarlagts, att detta icke strider mot lagstiftningens intentioner, i den mån icke realiter ändring av klandrat beslut åvägbringas i strid med kommunens intresse, något som ock synes iakttagas i praxis. Med avseende å KomL § 77 st. 2 blir därmed slutsatsen, att stadgandet i *första punkten* ger en *obligatorisk* regel om sådan begränsad rättsföljd, som även eljest kan beslutas. Ett undantag är angivet i *andra punkten*, vari det särskilt iakttages, att om upphävande av beslut i dess helhet »*må*» förordnas.<sup>39</sup> Detta uttrycksätt kan uppenbarligen ej innebära annat än att så skall ske, där *befunnen felaktighet har betydelse för andra än klaganden*.

Det *andra* av de inledningsvis angivna leden i stadgandet har större intresse: vad är innebörden av att »strid med lag» och »orättvis grund» men icke »fel i förfarandet» och »befogenhet överskriden» får föranleda upphävande av beslut i dess helhet i den angivna situationen? Detta spörsmål utgör framställningens huvudfråga och är att betrakta mot bakgrunden av de i avsnitt 1 granskade huvudreglerna för besvärsprövningen. Så mycket lärers omedelbart kunna sägas, som att något undantag icke kan föreligga från principen, att klagandens återopande av särskild kommunal besvärgrund saknar rättslig betydelse. Skälen för denna princip äro alltför starka.

Innan framställningen ingår på en tolkning av stadgandet i fråga skola dess förarbeten och motsvarigheter granskas. Därmed klarlägges, att den enligt ordalydelsen markanta åtskillnaden mellan olika besvärsgrunder icke tillkommit — däremot måhända bibehållits — allenast av förbiseende.

<sup>37</sup> Ex.: RA 1958 ref 32.

<sup>38</sup> Ex.: RA 1935 not S 114 och 1941 not S 236 (KB).

<sup>39</sup> I 1859 års bet. föreslogs uttrycket »må kunna», se bet. sid. 25, 51 och 67.



a) *Förarbeten och motsvarigheter*

Ifrågavarande stadgande går ytterst tillbaka på 1859 års betänkande. I dess förslag till FKL § 78 st. 2, FKS § 91 st. 2 och FKyrk § 45 st. 2 intogos sålunda närmast likalydande stadganden, vilka i sak skilde sig från den nuvarande KomL § 77 st. 2 endast därutinnan, att blott »strid med lag» skulle kunna medföra upphävande av det klandrade beslutet i dess helhet enligt andra punkten. Särskild motivering för dessa bestämmelser gavs ej i betänkandet.<sup>40</sup> Av intresse är emellertid att uppmärksamma de särskilda författningsförslag, som borgmästaren STOLPE bifogade sin reservation. I motsvarande regler hade denne där intagit jämväl »*fel i förfarandet*».<sup>41</sup> Att begränsningsregeln och det här upptagna spörsmålet varit föremål för kommitténs närmare övervägande står sålunda klart. Detta synes även bestyrkt av det remissyttrande, vilket Stolpe författade för magistraten i Norrköping. Därtill återkommer framställningen nedan.<sup>42</sup>

Majoritetens författningsförslag lades även på denna punkt till grund för lagstiftningen. Sedan vid dennas slutliga genomarbetning i civildepartementet, såsom förut upplysts, »orättvis grund» införts såsom en femte besvärgrund, upptogs även denna utöver »strid med lag» i de här berörda stadgandena, vilka även något omredigerades till vinnande av språklig överensstäm-

<sup>40</sup> Majoritetens förslag till nämnda §§, se 1859 års bet., sid. 24 f, 51 och 67. Motiven för besvärreglerna över huvud, se sid. XXIX ff, XLVI ff och LIV f.

<sup>41</sup> Oaktat STOLPE, som förut nämnts, motsatte sig, att besvärsrätten över huvud begränsades till särskilt angivna grunder, införde han i sina förslag två regler om rättsföljden av bifall till besvärstalan. I »lag om menighetsstyrelse på landet», § 44 (bet., sid. 175): »Ändring i sockenstämmobeslut, som förnärmar klagandens lagliga rätt, gälle till förmån för den klagande, men beslutet stånde i övrigt fast, utan så är, att detsamma icke i laga ordning tillkommit, eller finnes vara emot lag eller författning stridande, då detsamma må kunna i sin helhet upphävas.» I »lag om städernas styrelse och förvaltning», § 98 (bet., sid. 208): »Sker i följd av enskild parts klagan, ändring i beslut, varom i § 97 sägs, gälle den ändring till förmån för den som klagat, men beslutet upphävas.» Man observerar, att en saklig skillnad föreligger mellan de båda reglerna, varpå anledning torde saknas att närmare ingå. Att STOLPE emellertid här anslutit till majoritetens besvärgrunder, torde klart angiva, att den diskuterade regeln varit föremål för närmare överläggningar.

<sup>42</sup> Se nedan, sid. 164.

melse inbördes.<sup>43</sup> De funno därefter plats i FKL § 76 st. 2, FKS § 77 st. 2 och FKyrk § 42 st. 2. En likalydande bestämmelse inflöt sedermera även i FKyrkSthm § 44 mom. 2.

De här relevanta stadgandena ha sålunda väl uppmärksammats av Kungl. Maj:t före förordningarnas utfärdande. Det lär icke kunna antagas, att saknaden av »fel i förfarandet» och »befogenhet överskriden» blivit förbisedd. Särskilda motivuttalanden saknas emellertid.

Att FLt skilde sig från de nu nämnda förordningarna bl. a. därutinnan, att närmast samtliga beslut voro underställningsförordnande, och att det därför föreslogs i 1859 års betänkande,<sup>44</sup> att besvär mot landstings beslut skulle kunna anföras allenast på grund av »enskild rätt kränkt», har tidigare nämnts. Som en konsekvens därav borde den normala rättsföljden av bifall till besvär bli det klandrade beslutets upphävande till förmån för klaganden, varom kommittén föreslog ett stadgande infört i § 62 st. 2:

»Vinnes ändring i beslutet, gälle den till förmån för honom som klagat, och stånde beslutet i övrigt, så vida ej Kungl. Maj:t tillika finner skäligt beslutet i dess helhet upphäva.»

Oaktat Kungl. Maj:t såsom en andra besvärsgrund införde, att det klandrade beslutet strede »mot de i denna förordning stadgade grunder», intogs det citerade stadgandet oförändrat i FLt § 62. Resultatet blev tydligen, *dels* att, till skillnad mot vad fallet var enligt övriga kommunala förordningar, rättelse allenast till klagandens förmån städse skulle vara den ordinära rättsföljden av bifall till besvärstalan, *dels ock* att tillämpning av »enskild rätt kränkt» kunde medföra helt undanröjande närhelst Kungl. Maj:t fann detta »skäligt». Någon särskild motivering anfördes icke.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> 1859 års förslag voro i de språkliga detaljerna mindre väl genomarbetade, i det att direkt varandra motsvarande lagrum i de olika KF i ordalagen avveko från varandra. Jfr not 19 ovan.

<sup>44</sup> Majoritetens förslag, se bet., sid. 86. Stolpes reservation, se bet., sid. 161 och 225 (§ 60).

<sup>45</sup> Vid föredragningen av förslaget till FLt anförde dep:chefen allenast: »Rättigheten till anförande av besvär emot Landstings beslut är av enahanda grund, som här ovan finnes i fråga om besvär emot kommunalstämmas beslut anmärkt, utsträckt även till det fall, då den klagande vill visa att beslutet strider emot de i författningen stadgade grunder», se statsrådsprot. i civilär. 21/3 1862.

FKSthm skall ses mot bakgrunden *dels* av FLt, *dels* av den särskilda ordning, vari densamma utarbetades. 1859 års betänkande innehöll intet särskilt förslag rörande kommunalstyrelsen i Stockholm. Då behov av en särskild förordning ansågs föreligga, utarbetades ett förslag därtill av magistraten och borgerskapets äldste i Stockholm. Efter viss överarbetning lades detta till grund för FKSthm. Förarbetena ha sammanställts och utgivits av SUNDBERG.

I FKSthm infördes liksom i FLt en vidsträckt underställningskyldighet.<sup>45a</sup> Besvärgrunderna utformades emellertid efter mönster av FKL, FKS och FKyrk. Den här relevanta regeln i § 49 st. 3 om rättsföljden av bifall till besvär på grund av »enskild rätt kränkt» skilde sig emellertid från motsvarigheterna i sistnämnda förordningar därutinnan, att jämväl »*befogenhet överskriden*» angavs kunna medföra helt undanröjande. Särskilda motivuttalanden, som förklara denna avvikelse, saknas. Ett studium av förarbetena visar emellertid, att den här relevanta punkten i det ursprungliga författningsutkastet icke hade den funktion, som sedermera tillkommit densamma, utan i stället avsåg *verkställighetsförbud*, som föreslogs kunna beslutas i *alla* andra fall än där »enskild rätt kränkt» var tillämplig besvärgrund.<sup>46</sup> Den sakliga innebörden i stadgandet försköts vid dess omredigering före förordningens utfärdande. Hänvisning till förbiseende är dock icke tillfyllest som förklaring till avvikelsen från övriga kommunalförordningar i det här berörda hänseendet, då stadgandet underkastades granskning och ändringar av Kungl. Maj:t. Sålunda utslöts »fel i förfarandet» och tillades »orättvis grund».<sup>47</sup> Det torde vara befogat att söka en förklaring till den nämnda avvikelsen i de likartade principerna för underställningsreglerna i FKSthm och FLt.<sup>48</sup> Då Kungl. Maj:t hade i FLt infört en generell befogenhet att på besvär helt upphäva även beslut, som kränkt enskild rätt, kan det synas naturligt, att en mot-

<sup>45a</sup> Dock långtifrån lika vittgående, jfr FLt § 59 och KFSthm § 31.

<sup>46</sup> Se SUNDBERG, Förarbeten, sid. 138 och 184. Framställningen återkommer till frågan i kap. IV: 1 d).

<sup>47</sup> Härjämte vidtogos vissa formella justeringar. Strykningen av »fel i förfarandet» uppmärksammades ej av ÖÅ vid upprättandet av den hos SUNDBERG, a.a., sid. 160, intagna promemorian.

<sup>48</sup> Även i de av magistraten och borgerskapets äldste utarbetade förslagen överensstämde underställningsreglerna med dem i FLt.

svarande befogenhet blev inrymd även i FKSthm, ehuru där anorlunda formulerad med hänsyn till den särskilda redaktionen av denna förordnings besvärshregler.<sup>49</sup>

Utredningen har sålunda givit vid handen, att spörsmålet om helt eller partiellt upphävande av beslut, som kränkte enskild rätt, varit föremål för särskilda överväganden vid stiftandet av 1862—63 års kommunalförordningar. Resultatet därav blev, att helt undanröjande skulle kunna ske *endast på grund av »strid med lag» eller »orättvis grund»* enligt FKL, FKS, FKyrk och FKSthm, varemot enligt FLt och FKSthm i konsekvens med den vidsträcktare underställningsprövningen *varje materiell felaktighet* skulle kunna medföra kassation av det klandrade beslutet i dess helhet.

I LtL 1924 inrymdes ej någon motsvarighet till det ovan citerade i FLt § 62. De sakkunniga anförde härom<sup>50</sup> efter att ha motiverat de ändringar i besvärshreglerna i övrigt, som synts erforderliga för ernående av överensstämmelse med övriga kommunallagar, sedan underställningsreglerna förordats bli likartade:

»Slutligen har enligt de sakkunnigas mening skäl icke förelegat att i den nya lagen — såsom skett i gällande landstingsförordning — upptaga särskild bestämmelse om begränsning till den klagande själv av verkningarna av ändring i överklagat beslut, emedan en dylik bestämmelse i fråga om beslut, som befunnits kränka enskild rätt, torde få anses vara obehöblig och i övriga hänseenden är oegentlig.»

Det sista ledet i detta uttalande utsade tydligen endast, att verkningarna av bifall till besvärstalan icke borde bli ringare enligt LtL än enligt övriga kommunallagar.<sup>51</sup> Påtsåendet om stadgandets obehövlighet torde visserligen, mot bakgrunden av vad i

<sup>49</sup> Beträffande FKSthm bör det observeras, att besvärshgrunderna avgåvos *endast* i § 49 st. 3, däremot *ej* i det grundläggande st. 1. I st. 4 tillades: »Besvär, varmed åsyftas, att något av stadsfullmäktige eller förvaltningsnämnd meddelat beslut i fråga, som till kommunens gemensamma angelägenheter hör, bör av annan orsak, än de här ovan uppgivna, undanröjas, må icke av Överståthållarämbetet till prövning upptagas.» Då Kungl. Maj:t strök »fel i förfarandet» ur st. 3, innebar detta följaktligen, att denna besvärshgrund *över huvud* icke bort kunna tillämpas. Detta förhållande synes bestyrka tolkmateriella fel. Formella fel skulle beaktas vid underställningen. I besvärshpraxis bortsågs emellertid från saknaden av »fel i förfarandet i FKSthm, se SUNDBERG, Besvärshnämnd, sid. 48 f med rättsfallen RÅ 1911 ref 74 och 1920 ref 96.

<sup>50</sup> SOU 1923: 18, sid. 196, sista st.

<sup>51</sup> Så hade däremot blivit fallet, därest FLt § 62 hade bibehållits oförändrat, se vid not 45.

avsnitt 2 visats, såtillvida ha varit riktigt som en uttrycklig lagregel ej erfordrades, för att rättsföljden skulle kunna inskränkas till klaganden, men antyder å andra sidan, att de sakkunniga ej uppmärksammat den åtskillnad mellan olika besvärsgrunder, som på ifrågasvarande punkt stadgats i övriga förordningar.

I allt fall bibehöllos de tidigare stadgandena i sak oförändrade i 1930 års LKL § 82 st. 2, LKS § 77 st. 2, LFS § 69 st. 2 och LFSthm § 72 st. 2. Regeln i fråga blev föremål för en motion vid 1930 års riksdag,<sup>52</sup> vari anfördes, att bestämmelsen »måste anses orimlig och principiellt oriktig», enär »upphävandet av ett beslut (borde) gälla för hela kommunen». Konstitutionsutskottet<sup>53</sup> uttalade, att motionären syntes ha förbisett anknytningen till »enskild rätt kränkt» och därför ha utgått från oriktiga förutläggningar, och att kritiken »i varje fall icke (var) sakligt grundad».

Ett helt likalydande stadgande infördes även i 1935 års LKSthm § 67 st. 2, vilken i övrigt innebar, att underställningsreglerna blevo likartade med dem i övriga kommunallagar. Särskilda motivuttalanden saknas.<sup>54</sup>

Några sakliga förändringar i här berörda hänseende ha icke följt av de nu gällande kommunala lagarnas tillkomst. Stadganden, som här avses, återfinnas utöver i KomL § 77 st. 2 även i KomLSthm § 81 st. 2 och i LFS § 90 st. 2. LtL saknar, liksom sin föregångare, en motsvarande bestämmelse.

#### b) *Stadgandets innebörd*

Utredningen under a) torde ha klarlagt, att den i KomL § 77 st. 2 gjorda åtskillnaden mellan olika besvärsgrunder avsetts ha

<sup>52</sup> AK motion nr 453 av hr Hage. Att motionen byggde på den missuppfattning, som KU förutsatte, synes tydligt.

<sup>53</sup> KU utl. 30, sid. 29 f. Det observeras, att KU uppmärksammat, att ej alla besvärsgrunder återfunnos i sista punkten: »därjämte stadgas emellertid, att, om beslutet finnes strida mot allmän lag eller författning eller eljest vilar på orättvis grund, länsstyrelsen må förordna om upphävande av beslutet i dess helhet». Då över huvud icke någon ändring ansågs påkallad, borde det kunna slutas, att KU funnit stadgandets avfattning i dess helhet »sakligt grundad». Huruvida KU verkligen närmare begrundat frågan i anledning av motionen, lär dock vara tvivelaktigt.

<sup>54</sup> Utredningsmannen, Hj. L. HAMMARSKJÖLD, uttalade om LKSthm § 67 endast, att stadgandet var »i huvudsak likalydande med LKS 77 §», se SOU 1933: 23, sid. 40. Den här avsedda lagändringen synes bekräfta antagandet vid not 48 ovan.

en särskild innebörd. Vilken denna bör anses vara, är dock oklart. Utifrån den i litteraturen<sup>55</sup> gängse utgångspunkten, att besvärsgrunderna delvis flyta in i varandra, och att någon särskild rättslig betydelse knappast tillkommer valet mellan de fyra »allmänna» grunderna, torde den tolkningen ligga nära till hands, att stadgandet avser fall, där *ett och samma besvärsfaktum gör flera besvärsgrunder tillämpliga*. Det kunde sägas, att, om rättsföljdsregeln i första punkten skall äga någon praktisk betydelse, det icke bör vara möjligt att utan vidare subsumera en felaktighet, som är hänförlig till »enskild rätt kränkt», under annan besvärsgrund. Endast där »strid med lag» eller »orättvis grund» kan tillämpas, skulle regeln i första punkten sättas ur kraft. Denna tolkning lär emellertid icke vara riktig. Såsom tidigare framhållits, avser stadgandets sista punkt — »*må förordna*» — den situation, då en felaktighet finnes föreliggande, som har betydelse utöver klaganden personligen. Och även om den här utvecklade tolkningen av »enskild rätt kränkt» skulle avvisas, måste det dock stå klart, att denna grund allenast är tillämplig vid felaktigheter, som blott röra klaganden.<sup>55a</sup>

För stadgandets tolkning är sålunda utgångspunkten, att det avser fall, där *utöver* ett styrkt besvärsfaktum, som är hänförligt till »enskild rätt kränkt» även funnits föreliggande *en annan* felaktighet i det klandrade beslutet, som gör annan besvärsgrund tillämplig. Två situationer äro tydligen möjliga. *Endera* är också den senare felaktigheten *besvärsfaktum*, dvs täcks av klagandens talan. En tolkning av stadgandet är, att detta *besvärsfaktum skall lämnas obeaktat*, om det är hänförligt under »fel i förfarandet» eller »befogenhet överskriden». *Eller* är felet i fråga *icke besvärsfaktum*, dvs kan ej intolkas i klagandens talan på sätt i avsnitt 1 sagts. En annan tolkning av lagrummet blir tydligen,

<sup>55</sup> Det må nämnas, att stadgandet icke kommenterats av HAGMAN, C. G. HAMMARSKJÖLD, Hj. L. HAMMARSKJÖLD eller ZANDER-NILSSON och ej heller berörts i SJÖBERG, Kommunalbesvär. SJÖBERG har i FT 1941, sid. 276, rätt återgivit stadgandet men ej ingått närmare därpå. SUNDBERG har i Kommunalrätt, sid. 319, anfört: »besvär, som grundas på att klagandens enskilda rätt blivit genom beslutet kränkt, medför ett upphävande av beslutet i dess helhet, därest även annan besvärsgrund finnes tillämplig». Motsv. hos GRÜNTAL, sid. 161. Om KAIJSER, se not 61.

<sup>55a</sup> Med den här använda bestämningen av begreppet besvärsfaktum (se not 15) är uttrycket »ett besvärsfaktum, som gör flera besvärsgrunder tillämpliga», oförenligt.

att besvärmyndigheterna äga gå utöver besvärshänsyn, därest »strid med lag» eller »orättvis grund» kan tillämpas. Dessa båda tolkningsalternativ skola här undersökas.

Den tanke, som skulle ligga bakom den första tolkningen, skulle allmänt kunna uttryckas sålunda. Har ett beslut överklagats av endast en kommunmedlem, och är det styrkt, att dennes enskilda rätt blivit kränkt, skall han alltid till följd av KomL § 77 st. 2 första punkten vinna rättelse till egen fördel. Men därutöver äger han, i allt fall normalt, intet beaktansvärt intresse. Hans ytterligare anspråk<sup>56</sup> gå uteslutande ut på att beslutet skall hävas i vad det avser *andra* kommunmedlemmar, *som icke själva anfört besvär*. Detta anspråk kan endast undantagsvis anses värt beaktande. Så kan vara fallet, där beslutet strider mot allmän lag, vars upprätthållande är de statliga besvärmyndigheternas intresse, eller i vissa fall, där beslutet vilar på orättvis grund, enär detsamma då är normgivande och får betydelse även i framtiden, då nytillkommande kommunmedlemmar äro avskurna från besvärmyndighet, enär laga kraft tillkommit beslutet. I dylika fall skulle, *då klaganden genom sina anförda besvär skapat rättsgrund därför*, besvärmyndigheten kunna helt undanröja beslutet. Är däremot felaktigheten endast formell eller innebär den blott ett »okvalificerat» kompetensöverskridande, böra övriga kommunmedlemmar själva bevaka sin rätt. Så länge statskontrollen över landsting och Stockholms kommunalförvaltning hade den vidsträckt omfattningen enligt FLt och FKSthm, var det dock naturligt, att besvärprövningen där var vidare än eljest.

Onekligen är ett dylikt resonemang både logiskt och sakligt underbyggt. Det kan i viss mån sägas ligga i linje med den restriktiva inställning till besvärshänsyn och statsuppsikten över huvud, som framkom i 1859 års betänkande och kom till uttryck i 1862 års lagstiftning.<sup>57</sup> Icke desto mindre synes bärkraften tvivelaktig. De främsta invändningarna äro två. För det första innebär tolkningen, att en intresseprövning skall ske, som strider mot kommunalbesvärprocessens grundprinciper. Envar kommunmedlem skall äga rätt att påkalla laglighetskontroll. Att klagan-

<sup>56</sup> Naturligtvis kan klaganden tänkas tillfredsställd med undanröjande till egen fördel. Härifrån kan emellertid bortses.

<sup>57</sup> Märk vid not 63 nedan.

den personligen berörts så nära av ett beslut, att hans enskilda rätt måste anses kränkt, bör icke betaga honom hans rätt att få beslutets allmänna laglighet prövad. Att fastställa, att behörig klagande styrkt en felaktighet, som bör föranleda upphävande av beslutet i dess helhet, men lämna felet obeaktat, synes icke kunna vara riktigt.<sup>58</sup> För det andra borde i allt fall en sådan avvikelse från grundprinciperna ha erhållit ett klart lagstöd. Det borde ha sagts *negativt*, att upphävande icke får ske på grund av »fel i förfarandet» eller »befogenhet överskriden», ej *positivt* att så får ske på grund av »strid med lag» eller »orättvis grund».

Den här avvisade tolkningen har ej heller antagits i praxis. Belysande är det i förut anförda rättsfallet *RÅ 1941 not S 236*,<sup>59</sup> där KB upphävde beslutet på grund av »befogenhet överskriden», medan RegR uttalade, att beslutet väl ej överskred kommunens kompetens men i förhållande till klaganden innebar »enskild rätt kränkt», varför det undanröjdes till dennes fördel.

Hittills gjorda överväganden peka sålunda därhän, att det andra av de ovan angivna båda tolkningsalternativen är det rätta. Har den avvisade tolkningen närmast inneburit, att stadgandets inledning lästs såsom »grundas besvären *bland annat* därpå», utgår den nu upptagna från tanken »grundas besvären *uteslutande* därpå».

Även denna tolkning kan onekligen sägas stå i strid med en kommunalrättslig grundprincip, nämligen den att statens myndigheter icke skola äga någon rätt att ingripa i kommunernas beslutsrätt i vidare mån än som följer av underställningsskyldighet och av besvär, som anförts av kommunens egna medlemmar. Att medgiva besvärspövning *ex officio* kan synas betänkligt.

Ett närmare betraktande av spörsmålet synes emellertid väsentligt förringa de principiella betänkligheternas styrka. Det måste sålunda uppmärksammas, att fråga ej är om en primär laglighetsprövning utan om *bestämmande av rättsföljden, sedan ett beslut redan befunnits olagligt* såsom kränkande enskild rätt.

<sup>58</sup> F. ö. synes det stridande mot gängse principer att i första hand pröva »enskild rätt kränkt». Huruvida formella fel föreligga, bör väl rimligen prövas först, därefter befogenheten på grund av lagbestämmelser eller eljest, i nästa led »orättvis grund» och i sista hand »enskild rätt kränkt» — allt givetvis (med här nedan angivet undantag) i den utsträckning, som besvärshänsfakta påkalla.

<sup>59</sup> Se ovan, sid. 38.



Att ett partiellt upphävande kan verka otillfredsställande, då fråga är om ett åtskilliga personer avseende beslut, lär icke kunna bestridas.

Ytterligare må det framhållas, att officialprövningen endast får avse två av de fem besvärgrunderna. Till stöd för prövningen av dessas tillämplighet kunna åberopas samma skäl, som nyss i annat sammanhang andragits. Vid »strid med lag» är fråga om en överträdelse av en statlig författning, vilken överträdelse har betydelse för andra än klaganden. Att tillägga de statliga besvärmyndigheterna rätten att utsträcka verkningarna av bifall till en besvärstalan till att omfatta beslutet i dess helhet, torde där icke vara särdeles anmärkningsvärt. Och vid »orättvis grund» förtjänar det beaktande, att beslutet eljest trots olagligheten blir bindande för senare nytillkomna kommunmedlemmar, som sakna besvärsmöjlighet.

Över huvud synes det vara av vikt att fasthålla, att regeln i KomL § 77 st. 2 första punkten om upphävande till förmån för en viss person utgör ett undantag från huvudregeln.<sup>60</sup> Officialprövningen medför därför icke något djupare ingrepp.

Den tankegång, som sålunda kan inläsas i det behandlade stadgandet, kan i korthet så uttryckas, att, där klaganden uteslutande beaktar sitt eget intresse, besvärmyndigheterna äga visst utrymme för hänsyn även till ett allmänt intresse, likväl begränsat till vad som inrymmer under de två särskilt angivna, mera allvarliga besvärgrunderna.<sup>61</sup> Nämda begränsning gällde emellertid icke vid besvär enligt FLt eller FKSthm såsom en konsekvens av statsuppsiktens vidare omfattning enligt dessa förordningar. De medgåvo sålunda i det här avsedda fallet en prövning av *samtliga materiella* besvärgrunders eventuella förhandenvaro, däremot *icke* av *formella* felaktigheter. Med avseende

<sup>60</sup> Nämligen genom föreskrivandet av den mindre omfattande rättsföljden som *obligatorisk*. — Märk även de synpunkter, som anföras i *avsnitt 5*.

<sup>61</sup> KATJSER har i *Kommunallagarna II*, sid. 274 f, uttalat: »medan effekten av bifall till besvären eljest är total, gäller vid tillämpning av besvärsgunden 'enskild rätt kränkt' i princip 'rättelsen' endast till förmån för klaganden. Har denna besvärgrund åberopats och befunnits tillämplig, skall besvärprövningen utsträckas till att jämväl omfatta, huruvida det protokollförda beslutet innehållsmässigt såsom stridande mot lag eller vilande på orättvis grund är kompetensöverskridande. Om så är, skall beslutet i dess helhet upphävas». Det synes ligga närmast till hands att uppfatta detta uttalande såsom överensstämmande med vad här anføres. Jfr dock a. a., sid. 262.

å FLt bör det erinras om att det *alltid* låg i besvärsmyndigheternas fria val att bestämma undanröjande helt eller till förmån för klaganden, sålunda oavsett besvärsfaktas beskaffenhet.

Den sålunda förordade tolkningen vinner såtillvida stöd av förarbetena, som i allt fall STOLPE omfattat densamma, såsom framgår av magistratens i Norrköping remissutlåtande.<sup>62</sup> Detta innehåller ett uttalande av betydande principiellt intresse i detta sammanhang, vilket må här återgivas. Efter att ha anmärkt mot uttrycket »må kunna» förordna om helt undanröjande av beslut, som stode i strid med lag, vilket syntes angiva, att besvärsmyndigheterna *över huvud* skulle kunna inskränka sig till partiell hävning på grund av »strid med lag»,<sup>63</sup> fortsatte magistraten:

»I någon mån annorlunda erkänner Magistraten förhållandet vara, då klagomålet grundar sig på beslutets egenskap att förnärma enskild mans rätt. Något annat än denna rätt behöver ej vara i besvären framhållet, och dessas syftemål är ej annat, än att få denna rätt återställd och bekräftad. Prövningen behöver således icke omfatta de båda andra anledningarna till besvärsrättsens begagnande.<sup>64</sup> Om Konungens Befallningshavare ändock upptager dem till prövning, så gör han det, icke i följd av klagandens påfordran, utan *ex nobili officio*. Om det i något fall kan vara tillåtet för den, som utför Konungens bud och befallningar, att efter behag näpsa eller släppa en olaglighet, så bör åtminstone denna frihet inskränka sig till den sist omnämnda kategorien.»

Undersökningen utmynnar sålunda i slutsatsen, att det behandlade stadgandet innefattar ett avsteg från den i avsnitt 1 ovan angivna huvudregeln, att besvärspövningen begränsas av besvärsfakta. Denna rätt till officialprövning har sedan 1862 kvarstått i lagstiftningen för primärkommunerna men uteslöts ur LtL 1924.<sup>65</sup> Den utgör det enda undantaget från principen om prövningens begränsning av klagandens talan.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Märk kap. I not 3.

<sup>63</sup> Detta skulle möjligen kunna tagas till intäkt för att majoriteten avsett den här förut avvisade tolkningen. Med hänsyn till det citerade uttalandet synes dock en sådan slutsats knappast berättigad.

<sup>64</sup> Vad som avsetts med »de båda andra» är ovisst. Man skulle kunna förmoda, att STOLPE utöver den i betänkandet upptagna »strid med lag» även tänkt på »fel i förfarandet», som han själv upptagit i sin reservation. Jfr kap. I not 3.

<sup>65</sup> Att innebörden härav ej uppmärksammades har ovan vid not 51 sagts.

<sup>66</sup> I litteraturen ha ur praxis anförts enstaka fall, där en prövning utöver besvärsfakta sagts ha förekommit (utan någon sådan rättsgrund som här

#### 4. KomL § 77 st. 2: Talan om annans enskilda rätt

Från huvudregeln för det kommunala besvärsvärfarandet, att besvärmyndigheterna skola pröva alla besvärshänsökningar men intet därutöver, finnes, såsom nämnts, ännu ett undantag, även det angivet i KomL § 77 st. 2, men gående i motsatt riktning mot det i föregående avsnitt berörda: talan om »enskild rätt kränkt» får endast föras av den »kränkte» själv men ej av annan kommunmedlem.

Nu anföres dock naturligen sällan besvär under återropande av att annans rätt blivit kränkt, utan annan besvärgrund påstås vara tillämplig.<sup>67</sup> I praxis har vid åtskilliga tillfällen fråga uppkommit, huruvida besvärstalan skolat avvisas eller upptagas till prövning, enär det klandrade beslutet rört annan än klaganden. De överväganden och synpunkter, som därvid blivit aktuella, synas förtjäna att närmare utredas.

En synpunkt, som ofta utvecklas i här avsedda besvärsmål, är, att ett beslut, som innebär förpliktelser för eller eljest kan anses missgynna allenast vissa medlemmar, icke får klandras av andra

påvisats). Särskilt har man uppmärksammat vissa rättsfall (bl. a. RÅ 1931 ref 50, 1933 not S 262 och 1937 not S 48), däri väl fastställt, att anslagsbeslut fattats, ehuru ordf. förklarar motsatsen ha skett under felaktig hänvisning till krav på kvalificerad majoritet, *men* besvären ogillats, enär, såsom kommunen anmärkt, täckningsbestämmelse saknats. Jfr ZANDER-NILSSON (1940), sid. 159, som därav slutit, att prövningen kan gå ut över besvärshänsökning, SJÖBERG, Kommunalbesvär, sid. 256 f med not 110, som förklarat fallen visa, att av kommunen självmant påpekade formfel beaktats *ex officio*, samt KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 262, som anför fallen i anslutning till en anmärkning, att i äldre praxis omständigheter, som framgått av handlingarna, kunnat tagas till intäkt för besluts upphävande, även om de icke av klaganden särskilt anmärkts. Jfr härtill kap. I not. 30—31. Då besvären ogillats, bör man knappast tala om prövning utöver besvärshänsökning. Bifall till besvären innebar i dyl. fall ett undanröjande av en felaktig konklusion och fastställande av det fattade beslutet. Men om det befanns, att detta beslut varit olagligt, synes det naturligt, att det icke blev fastställt. Ty då komme ju kommunen att ha gjort sig skyldig till en olaglighet *genom utslaget*, där förut de facto ingen olaglighet förelegat (genom att två fel »tagit ut varandra»). Och om den till rätt slutresultat ledande konklusionen undanröjdes och det olagliga beslutet fastställdes: hur skulle detta bli föremål för kommunalbesvär? Ingen besvärsmöjlighet alls, eller nytt kungörande, eller obegränsad besvärsmöjlighet, då någon besvärsmöjlighet icke kunde fastställas? I allt fall realiter skulle bifall till besvären i ifrågak. situation ha inneburet, att besvärmyndigheterna tillskapat ett olagligt beslut, vilket bleve ständande.

<sup>67</sup> Jfr dock t. ex. RÅ 1960 not I 85.

än dessa. Det synes emellertid kunna fasthållas, att denna synpunkt, huruvida ett beslut angår den ene eller andre kommunmedlemmen, i och för sig är varken fruktbar eller korrekt enligt kommunallagarnas ordalag och konstruktion. Sålunda måste det understrykas, att kommunalbesvärerna ej äro och icke heller avsetts vara *rättsmedel i egentlig mening* utan en av lagstiftaren fastställd form för utlösning av en statlig *legalitetskontroll* av fattade kommunalbeslut. Detta förhållande har kommit till uttryck främst därigenom, att den subjektiva besvärsrätten utan begränsning knutits till medlemskapet i den beslutsfattande kommunen med uteslutande av alla utanförstående, de må ha aldrig så nära berörts av ett fattat beslut. Härav följer, att någon *prövning av klagandens intresse av det klandrade beslutets upphävande icke skall ske*. Vilket detta intresse än är, äger han rätt att genom besvär få fattat beslut underkastat legalitetsprövning. Detta kan ock så uttryckas, att annan saklegitimation än medlemskap i kommunen icke kräves.

Det avgörande för frågan, huruvida besvärstalan skall upptagas till prövning eller ej i sådana fall, som här avses, är i stället *beskaffenheten av besvärshandlingarna*.<sup>68</sup> Därest detta måste hänföras till »enskild rätt kränkt», skall talan avvisas; om icke, saknas varje rättsgrund för att förvägra prövning av besvärerna. Är den här utvecklade tolkningen av »enskild rätt kränkt» riktig, innefattar den ifrågavarande avvisningsregeln över huvud icke något avsteg från grundprincipen, att klagandens intresse av saken är utan betydelse. Besvärsrättens begränsning skulle i stället ha sin grund däri, att en persons privata angelägenheter icke få utgöra processföremål i ett förfarande mellan andra parter. Riktigheten i den här anförda tolkningen av »enskild rätt kränkt» bekräftas också av en undersökning av sådana besvärsmål, däri det nu upptagna spörsmålet aktualiserats.

<sup>68</sup> Av vad i avsnitt 1 sagts om tolkning av klagandens talan m. m. har framgått, att det endast sällan kan bli fråga om allenast *ett* besvärshandling, sådant detta begrepp här bestämts. I fall, där talan finnes innefatta »annans enskilda rätt kränkt» men annan besvärgrund åberopats, bör därför utslaget ej endast innefatta avböjande av prövning. Så synes icke heller ske i praxis. Se t. ex. RÅ 1960 not I 85; »enär klaganden icke ägde att, på den grund att klandrade beslutet kränkte annans enskilda rätt, föra talan i målet, samt annan i 76 § KomL avsedd besvärgrund icke visats föreligga», ogillades besvärerna.

Saknar besvärshöret den personliga anknytning, som nyss sagts, bör sålunda varje kommunmedlem äga besvärshöret. Att t. ex. en avgiftsnorm vilar på orättvis grund såsom anknyten till fastigheters taxeringsvärden kan otvivelaktigt göras gällande även av den, som blivit gynnad därigenom, liksom det också bör kunna sägas, att envar äger besvär sig över folkskolestyrelses vägran att upplåta skollokal på grund av ovidkommande, diskriminerande synpunkter.<sup>69</sup> I dylika fall är annan besvärshöret grund än »enskild rätt kränkt» tillämplig.

Av satsen, att intresset av besvärshöret icke skall beaktas, torde omvänt följa, att, där besvärshöret är hänförligt till »enskild rätt kränkt», detta icke kan prövas på talan av annan än den »kränkte», endast därför att beslutet kan påstås ha en vidsträcktare betydelse t. ex. såsom prejudikat eller såsom avseende tolkning eller tillämpning av kommunallag eller annan författning.

Ur den sistnämnda synpunkten bör betraktas ett äldre rättsfall, *W 726: 1880*, avseende besvär över kommunalfullmäktiges beslut att bötfälla tre ledamöter, vilka uteblivit från ett sammanträde utan att ha anmält förhinder. I besvärshöret, som anfördes av annan fullmäktigledamot, åberopades FKL § 32 under framhållande, att beslutet fattats allenast därför, att förhinder ej anmälts redan till sammanträdet, men fullmäktige icke då kunnat veta, om icke de uteblivna kunde anföra laga ursäkt både för sin frånvaro och för sin underlåtenhet att i tid anmäla förfall. KB fann, att »besvärshöret ginge därpå ut, att andras enskilda rätt blivit kränkt», men när »ett beprövande därav icke vore erforderligt annorledes än uppå därom av samma enskilda fördrag», förelåg icke skäl för beslutets upphävande. KM:t ändrade icke detta utslag. Huruvida beslutet var olagligt eller icke, berodde uppenbarligen av de skäl, som de bötfällda själva, men icke kla-

<sup>69</sup> I realiteten spela naturligtvis andra faktorer in, såsom ett visst mått av behovshöret etc. Det bör dock observeras, *dels* att en talan mot beslut att vägra upplåtelse torde vara utsiktslös, där den icke kan grundas på obehöriga motiv, *dels* att den avvisade begäran kan ha framställts av en förening utan egen talerätt, t. ex. Jehovas vittnen som i de förut anförda rättsfallen endast kunde bevaka sin rätt genom enskild medlem, som naturligen icke kunde åläggas styrka medlemskap i sekten. Jfr ovan, sid. 131 f.

ganden, kunde andraga. Att fråga var om tolkning av FKL ändrade icke besvärshäppta.<sup>70</sup>

Vad som främst kan föranleda vanskliga avvägningfrågor är det i avsnitt 1 angivna förhållandet, att olika besvärshäppta kunna i sak ligga varandra mycket nära. I kap. I har också visats att gränsen mellan »enskild rätt kränkt» och »befogenhet överskriden» stundom ej är helt klar.<sup>71</sup> Ofta kan fråga sägas vara icke blott om åsidosättande av förpliktelser mot klaganden personligen utan även om kompetensöverskridande. Att angrepp mot en med kunglig fullmakt utrustad befattningshavare betraktas såsom »befogenhet överskriden» har visats med rättsfallen RÅ 1958 ref 32 och 1959 ref 5. Av RÅ 1959 ref 17 har det framgått, att uppsägning av skorstensfejare utan skäl, som vore godtagbart enligt brandstadgan, hävts såsom kompetensöverskridande. Vidare har det upplysts, att uppsägning i strid med föreningsrättslagen undanröjes på grund av »strid med lag». I samtliga dessa fall har det otvivelaktigt kunnat sägas, att felaktigheter föreläggat, som gått utanför och utöver »enskild rätt kränkt», och som därför i *princip* bort kunna åberopas av varje kommunmedlem.

Att den uppfattning, som här framförts, också omfattas av praxis, synes stå klart. Till belysning härav må till en början anföras rättsfallet RÅ 1948 not I 376, däri prövades besvär av en fullmäktigledamot över fullmäktiges beslut att avslå en fjärdingsmans begäran om retroaktiva lönetillägg och om lönegradsuppflyttning. »Fel i förfarandet» åberopades under påstående, att endast lönetillägsfrågan diskuterats, och att hela den ifrågavarande framställningen kommit att omfattas av avslagsbeslutet, utan sakbehandling av begäran om lönegradsuppflyttning, till följd av en felaktigt ställd proposition. Besvärerna ogillades, enär klaganden icke visat, att beslutet var olagligt enligt LKL § 81. Utifrån den här angivna uppfattningen synes upptagandet av dessa besvär till prövning självklart: besvärshäppta avsåg allenast proceduren. Att ett lönemål, i vilket »enskild rätt kränkt» blivit

<sup>70</sup> Målet kan ytligt betraktat föranleda reflexionen, att kränkning av en på medlemskapet grundad rätt hänförs under »enskild rätt kränkt». Så är likväl icke fallet. I stället är fråga om ett slags disciplinmål för förtroendemän, att bedömas enligt vad i kap. I: 2 a) sagts. Jfr om lönemål för förtroendemän kap. I: 3 b).

<sup>71</sup> Se t. ex. sid. 46 med not 87 och sid. 51 med not 95.

relevant, kunnat anhängiggöras av fjärdingsmannen själv, synes ovidkommande. Att de i målet prövade besvären gingo ut på att dennes framställning icke blivit behandlad i vederbörlig ordning, saknade relevans, då »enskild rätt kränkt» icke har avseende å rättigheter, som grundas på medlemskap i kommunen och därmed på kommunallag.

Kunde i det anförda målet besvärfaktum synas utan större svårighet kunna särhållas från »enskild rätt kränkt», lärers läget ha varit vanskligare i rättsfallet *RA 1955 not I 15*. .

Efter förhandlingar mellan löneend och vederbörande organisation träffades en överenskommelse om lönegradsplacering m. m. för tjänstemannen A. Kom:fullm. vägrade godkänna uppgörelsen och beslöto, att A skulle uppsägas och viss omorganisation vidtagas. Häröver anfördes besvär av B, bl. a. enär A:s förhandlingsrätt enligt 1940 års lag blivit kränkt. — *KB* fann beslutet innefatta sådana avvikelser från den träffade överenskommelsen, att dess fattande utan ny kontakt med org:en stred mot nämnda lag, varför beslutet upphävdes på grund av »fel i förfarandet». — Fullm. anförde besvär, vari bl. a. upplystes, att sedermera viss förlikning träffats. *RegR* fann, att klandrade beslutet dåmera måste anses vara utan verkan, varför besvären icke föranledde vidare yttrande.

Med vad här anförts överensstämmer även detta rättsfall. Hade förhandlingsrättslagen åsidosatts, var detta icke tjänstemannens ensak, oaktat denne ensam blivit lidande därav, utan envar kommunmedlem måste kunna åberopa detta förhållande såsom grund för besvärstalan. På samma sätt bör kränkning av befattningshavares rätt på grund av kunglig fullmakt eller särskild lagstiftning kunna påtalas genom kommunalbesvär utan inskränkning av besvärsrätten till den kränkte själv. Däremot måste *själva prövningen* begränsas: den berörde enskildes privata rättsförhållande till kommunen får icke prövas utan allenast den allmänna kompetens- eller procedurfrågan. Till det här anförda målet må särskilt antecknas, att tjänstemannen i fråga väl ej anført besvär själv men icke heller, såsom de fortsatta förhandlingarna visade, godtagit beslutet.

Det sist sagda leder över till betydelsen av att den kommunmedlem, som beröres av ett kommunalbeslut, må ha *medgivit* kommunen ett handlande, vilket eljest vore anfäktbart enligt KomL § 76. Aft ett medgivande utesluter »enskild rätt kränkt»

är tydligt, i den mån detsamma följer av avtalsfrihetens princip.<sup>72</sup> Härifrån kan dock i detta sammanhang bortses, då ju i allt fall tillämpligheten av denna besvärsgrund icke kan påtalas av annan kommunmedlem. Betydligt mera tveksamt är däremot spörsmålet, då kommunens beslut i och för sig är anfäktligt på annan grund. Belysande är RegR:s uttalande i SACO-målet RÅ 1958 ref 32, att den omständigheten, att de berörda befattningshavarna måhända kunde anses genom en tidigare rättshandling ha godtagit stadens förbehåll och därmed den beslutna lönereduktionen, saknade betydelse, då staden över huvud ej ägt befogenhet att stadga förbehållet eller indraga lönetilläggen. Uppenbart är ock, att t. ex. ett åläggande för en tjänsteman att utföra åtgärder i strid med lag icke blir giltigt genom vederbörandes godkännande utan kan av varje kommunmedlem angripas besvärsvägen. Så snart fråga ej är om gränser för kommunens befogenhet, som uppställts i lag eller eljest av statlig myndighet till bevakande av allmänna intressen, torde emellertid ett medgivande normalt vara rättsgiltigt. Därför kräves dock, att detsamma givits uttryckligen. Endast underlåtenhet att anföra besvär kan ej anses innebära ett medgivande, därest saken icke är sådan, att därefter andra rättsmedel saknas. I kap. I ha sålunda flera exempel givits på domstolsprövning av uppsägnings giltighet.<sup>73</sup> Att kommunens beslut vunnit laga kraft har ansetts sakna betydelse. Ett annat är rättsläget vid t. ex. val till kommunalt uppdrag utan erforderligt medgivande. Anföras icke besvär, inträder rättslig bundenhet för den valde, som icke kan erhålla befrielse från uppdraget.

Som allmän regel synes det sålunda, med de undantag som sist nämnts, böra gälla, att uttryckligt medgivande måste lämnas av berörda kommunmedlemmar, för att ett eljest olagligt beslut skall bli giltigt. Har ett sådant medgivande lämnats — och är saken sådan, att detsamma över huvud har rättslig verkan — måste tydligen besvärstalan av annan kommunmedlem anses inefatta *klander av det avtalsförhållande, som uppkommit*. Talan

<sup>72</sup> Jfr SUNDBERG, Kommunalrätt, sid. 317. Att rättsföljdsregeln beror av möjligheten till medgivande, överensstämmer icke med vad här anförts. Den har här setts som en konsekvens av besvärshandling för »enskild rätt kränkt».

<sup>73</sup> Särskilt rättsfallen NJA 1956 not A 40 och 1960 sid. 63, där det står klart, att stadens beslut över huvud ej överklagats av R.



bör sålunda avvisas såsom avseende »annans enskilda rätt kränkt». Om sålunda envar kan t. ex. angripa ett taxebeslut såsom på grund av felaktig konstruktion vilande på orättvis grund, kan emellertid kommunen genom hänvisning till ingångna avtal, vilka, såsom i kap. II framhållits,<sup>74</sup> otvivelaktigt äga rättslig verkan, bestrida prövning av besvären.

Vad som emellertid kan vara tveksamt är, i vad mån icke möjligen besvärstalan, som här avses, *alltid* skall avvisas, därest medgivande av berörda kommunmedlemmar befinnes *kunna* undanröja beslutets olaglighet. Med hänvisning till vad ovan utvecklats skulle det kunna göras gällande, att medgivande dock är en enskild rättshandling, vars existens icke bör bli föremål för prövning i ett mål mellan kommunen och annan person. Det vill likväl synas, som om en sådan standpunkt ej vore befogad. Har klaganden visat, att det klandrade beslutet är olagligt på grund av en felaktighet, som varje kommunmedlem äger åberopa, *skall* beslutet upphävas. Vill kommunen undgå denna rättsföljd, bör den å sin sida styrka, att erforderligt medgivande föreligger. Det rätta synes sålunda vara att *ålägga kommunen bevisbördan* för att samtycke erhållits. Visas emellertid detta, kan en invändning om den åberopade rättshandlingens *ogiltighet* icke framföras, däremot naturligtvis ett bestridande av dess *relevans*.

De synpunkter, som här utvecklats, skola först prövas på två rättsfall rörande kommunala uppdrag. Besvärsmålet *RA 1959 not I 185* gällde *val* utan de valdas medgivande.

A, B och C valdes utan medgivande till vissa kommunala uppdrag. A anförde besvär. — *KB* upphävde valet av A, när denne icke mot sitt bestridande kunde anses pliktig att emottaga ifrågav. uppdrag. Besvären lämnades däremot utan avseende, i vad de avsågo valen av B och C, när de finge »anses gå ut på att andras enskilda rätt blivit kränkt» och A »icke visat sin behörighet att föra deras talan». — *RegR* lämnade A:s besvär häröver utan bifall och upptog icke de av B och C anförda, vari gjordes gällande, att A bemyndigats att föra deras talan.

Det bör här först antecknas, att rättslig bundenhet inträdde för B och C, genom att valet vann laga kraft. Deras underlåtenhet

<sup>74</sup> Se ovan, sid. 103 not 68.

att anföra besvär borde, enligt vad ovan sagts, anses såsom ett med samtycke till valet ekvivalent rättsfaktum. I den mån de icke voro pliktiga att åtaga sig uppdragen i fråga, disponerade de själva över frågan, om uppdragen skulle mottagas eller icke. Att A:s talan icke prövades överensstämmer sålunda med vad här anförts. I den mån det var klart, att samtycke krävdes för valen, och att B och C de facto ej avsett att giva något sådant — det senare var otvivelaktigt, däremot knappast det förra<sup>75</sup> — kan det måhända synas något strängt och formellt att jämställa deras försummelse med ett medgivande. Emellertid synes de kommunala uppdragens natur motivera en strikt rättstillämpning i fall, liknande det här upptagna. Det bör dock medgivas, att en fråga om kompetensöverskridande kunde anses ha förelegat. Det uppmärksammas också, att RegR ej uttryckligen godtagit KB:s motivering.<sup>76</sup>

Med 1959 års mål bör jämföras rättsfallet *RA 1941 not S 384*, avseende *entledigande* från kommunala uppdrag.

N begärde entledigande som ordf. i kom:ndn, fattigvårdsstyr:en, barnavårdsndn och familjebidragsndn. Fullm. beslöt entlediga N både som ordf. och som led. Häröver anförde C besvär. — *KB*: »N:s ansökan om befrielse från att vara ordf. . . kan icke anses tillika innebära anhållan om befrielse från uppdrag att vara led. . . Vid sådant förhållande och då det ej heller visats, att N jml gällande förf:ar saknat behörighet att innehava nämnda uppdrag», förelåg komp:överskridande, varför beslutet upphävdes »i denna del». — *RegR*: ej ändring.

Detta mål kan ytligt betraktat synas gå stick i stäv med 1959 års nyss behandlade. För att sammanlika de båda fallen kan det ligga nära till hands att se dem såsom uttryck för en sådan restriktiv rättstillämpning i fråga om kommunala uppdrag, som, enligt vad nyss ovan sagts, kan vara motiverad: ett val utan er-

<sup>75</sup> A hade utsetts till suppl. i idrottsndn, B och C till suppl. i resp. arbetslöshets- och valndrna, d. v. s. fråga var enligt SUNDBERGS terminologi om en kommunal nd enligt KomL § 44 st. 2, en kommunal och en lokal självförvaltningsnd, se Kommunalrätt, sid. 153, 157 och 171. För intetdera uppdraget var samtycke erforderligt enligt a. a., sid. 72 ff och 85. Fullm. anförde ej besvär hos RegR.

<sup>76</sup> Icke heller detta mål innebär, att »enskild rätt kränkt» ansetts täcka på medlemskapet grundade rättigheter. Det relevanta var, enligt tolkningen här, att underlåtenheten att anföra besvär var liktydig med ett medgivande, vars ogiltighet A icke kunnat påstå.

forderligt medgivande kan endast kullkastas av den valde själv, medan varje kommunmedlem får besvära sig över ett entledigande. En så allmän synpunkt torde likväl icke träffa kärnpunkten och är i allt fall icke tillfyllest. Därtill bör läggas, att i 1959 års *mål* det klandrade valet allenast förutsatte medgivande, vilket kunde anses givet i och med att besvärsmöjligheten försuttits, medan i 1941 års *mål* LKL:s strikta regler om förutsättningarna för befrielse från kommunala uppdrag voro att iakttaga. Egen önskan är icke tillfyllest för entledigande. De uppdrag, varom i 1941 års *mål* var fråga, kunde åläggas kommunmedlem utan samtycke. Förelåg ej ens en begäran från förtroendemannen själv om befrielse, måste det otvivelaktigt sägas, att fullmäktige överskridit sin befogenhet enligt LKL<sup>77</sup>. Förtroendemannen hade givetvis varit entledigad, om beslutet vunnit laga kraft. Hans medgivande därav i efterhand saknade emellertid relevans, då enskild kommunmedlem genom anförande av besvär påyrkade hans kvarblivande vid uppdragen med iakttagande av LKL:s regler för entledigande. En sådan restriktiv rättstillämpning, som nyss sagts, har sålunda i detta fall kunnat stödås direkt på kommunallag. Om möjligheten att avvisa besvärerna måhända kunde sägas ha varit ej alldeles otvivelaktig i 1959 års *mål*, synes den ha varit utesluten i 1941 års. Ett annat hade läget varit, därest vederbörande entledigats under åberopande av tjänstefel: huruvida sådant förekommit, hade icke kunnat prövas på talan av annan kommunmedlem.

1941 års *mål* bör ock jämföras det det förut berörda W 726: 1880. I *det senare* gav FKL rättsgrund för bötfällningen: om denna varit befogad kunde endast avgöras genom prövning av försummelseerna. I *det förra* däremot saknades rättsgrund för entledigandebeslutet i LKL.

Ett väsentligt mera svårbedömbart fall förelåg i besvärsmålet RÅ 1953 ref 25. Innan framställningen närmare ingår därpå, böra dock några ord ytterligare sägas om tillämpningen av de allmänna synpunkter, som här anförts, i fråga om beslut, som rikta sig, icke mot enskilda kommunmedlemmar utan mot *en bestämd grupp*. Det är naturligen främst i dylika fall, som det

<sup>77</sup> En viss analogi synes föreligga med fall av angrepp mot en av Kungl. Maj:t utnämnd befattningshavare. Jfr ovan vid not 71.

upptagna spörsmålet främst aktualiserats. Själva den besvärshänsynliga frågeställningen synes därvid vanligen ha fel uppfattats av parterna. Densamma kan med hänvisning till det redan sagda preciseras sålunda, att *endera* måste envar av de till den berörda gruppen hörande medlemmarna anföra särskilda besvär, *eller ock* kunna besvär anföras av vilken kommunmedlem som helst. Ty *antingen* kräves prövning av varje berörd persons särskilda rättsförhållande till kommunen, *eller* är annan besvärshänsyn grund än »enskild rätt kränkt» tillämplig, varvid avvisningsmöjlighet saknas.

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas, att såväl KomL § 77 st. 2 som dess nuvarande och äldre motsvarigheter tala allenast om alternativen rättelse »till förmån för *den som klagat*» resp. »upphävande av beslutet *i dess helhet*». En befogenhet att på talan av en enskild klagande undanröja ett beslut till förmån för viss grupp som »kränkande deras gemensamma rätt», kan icke grundas på dessa stadganden. En annan sak är, att besvärshänsynmyndigheterna vid bifall till besvärstalan *kunna* bestämma en på sätt nyss sagts begränsad rättsföljd. Detta förhållande saknar emellertid samband med KomL § 77 st. 2 och har tidigare betraktats i avsnitt 2.<sup>78</sup> I dylika fall har ock annan besvärshänsyn grund än »enskild rätt kränkt» åberopats i utslagen. Den enda antydning till avvikelser från den angivna regeln, som kunnat återfinnas i praxis, gives i det förut behandlade rättsfallet *RA 1925 not E 33*,<sup>79</sup> där KB i sitt av RegR ej ändrade utslag uttalade, att det klandrade beslutet att vägra »Vaselids rote» fria gravplatser på församlingens nya kyrkogård »måste anses vila på orättvis grund *och kränka Vaselids rotebors rätt*». Utöver att utslaget sålunda avfattats av KB, måste det dock uppmärksammas, *dels* att åtskilliga rotebor voro klagande, *dels* att jämväl annan besvärshänsyn grund åberopades, *dels ock* att beslutet hävdades i dess helhet. Särskild betydelse torde därför ej tillkomma utslaget i fråga.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> I dessa fall har någon sådan fråga om behörigheten att alls anföra besvär, som här avses, icke förelegat.

<sup>79</sup> Se ovan, sid. 69 och 128.

<sup>80</sup> Möjligen skulle det strax nedan behandlade rättsfallet *RA 1925 not E 168* kunna sägas antyda en motsvarande tankegång. Detta synes dock knappast riktigt med avseende å RegR:s utslag.

Åtskilliga exempel på bedömning av den här upptagna frågeställningen kunna hämtas bland de i kap. I behandlade *lönemålen*. Flera fall ha där framtagits, i vilka beslut undanröjts allenast till klagandens förmån. Då det i dessa mål närmast undantagslöst var erforderligt att *betrakta varje tjänstemans anställningsförhållande*, förutsatte talan för annan ett särskilt be- myndigande, enär tillämplig grund bleve »enskild rätt kränkt». Uttryckligen utsades detta bl. a. i rättsfallet *RA 1930 not E 212*: då klaganden »icke visat behörighet att föra talan för övriga ordinarie folkskollärare inom församlingen, bleve besvären i denna del icke upptagna till prövning».<sup>81</sup>

En tveksam situation, där de speciella omständigheterna kunde synas motivera en vidsträcktare besvärsmått, förelåg i rättsfallet *RA 1925 not E 168*, där ock talan avvisades av RegR med endast 3 röster mot 2.

Å *kyrkostämman* 1921 beslöts, att dyrtidstillägg till förs:ens befattningshavare skulle utgå efter samma grunder, som voro eller kunde bliva gällande »*såväl* betr. dyrtidstilläggen, *som ock* genom ev. reglering förändrade löneförmåner för Sthms stads bef:havare». Här- efter beslöt *kyrkorådet*, (1) att till grund för beräkningen av dyrtidstilläggen skulle läggas den av stadsfullm. i Sthm fastställda indexberäkningen för icke reglerade löner, samt (2) att löner skulle t. v. och tills annorledes förordnades utgå enligt beslutet (1). Enär tilläggen sedermera anpassats till motsv. i Sthms stad men ej efter de större löneökningar, som kommit stadens tj:män tillgodo, på sätt enligt stämmobeslutet borde ske, yrkade en led. i kyrkorådet, H, att med ändring av beslutet (2) de av stämman beslutna förmånerna skulle utbetalas efter vissa ändrade grunder, samt anförde besvär över rådets avslagsbeslut. — *ÖÄ* uttalade, att H hade rätt i sak, »men enär kyrkorådets klandrade beslut icke rörde kl:gn och han följaktligen icke vore behörig att däri söka rättelse, bleve besvären lämnade utan vidare avseende». — *RegR:s maj. (3 led)* ansågo H:s talan »grunda sig allenast därå, att kyrkorådet . . . kränkt vissa förs:ens löntagares rätt enligt kyrkostämmobeslutet» och funno besvären »icke förtjäna avseende». — *2 led*: Enär H ostridigt vore medlem av förs:en »och således måste anses behörig» att föra talan, återförvisades målet till *ÖÄ*.

Det bör till en början uppmärksammas, att *ÖÄ:s* motivering, att »beslutet icke rörde klaganden», av RegR ändrades till ett

<sup>81</sup> Talan fullföljdes av klaganden allenast med hänsyn till kollegerna. Hans egen talan bifölls av KB.

fastställande av att grunden för talan utgjorde »annans enskilda rätt kränkt». Denna ändring står tydligen i överensstämmelse med den tankegång, som här utförts. I själva sakfrågan observeras det, att fråga var om *kyrkorådets tolkning och tillämpning av kyrkostämmans beslut*. Med hänsyn härtill synes de båda reservanternas mening, att besvären bort upptagas till prövning, bäst motsvara den uppfattning, som här framförts. Till förmån för det av övriga tre ledamöter beslutna utslaget kan anföras, att den tolkning, varom fråga var, otvivelaktigt rörde befattningshavarnas löningsrättigheter, vilka, såsom förut visats, prövades enligt »enskild rätt kränkt». Fråga var *i sak* om förment indragning av löneförmåner, varför den tvistiga tolkningsfrågan, huruvida befattningshavarna tillförsäkrats högre lön än som utbetalades, borde upptagas allenast på deras egen talan. Emellertid bör häremot ställas, att kyrkorådet saknade befogenhet att besluta om löneförmånernas storlek, något som ankom på stämman allena. Konsekvensen av RegR:s utslag var, att *varje* befattningshavare måste anföra särskilda besvär. Då omständigheterna icke synas antyda, att prövning av varje enskilt anställningsavtal var erforderlig för den tvistiga frågans besvarande, förefaller ett dylikt resultat mindre naturligt.<sup>82</sup>

Det diskuterade rättsfallet visar vanskligheterna att *isolera* »enskild rätt kränkt» från annan besvärgrund i ett mål, där förstnämnda grund är »naturligt» tillämplig. I det förut berörda rättsfallet *RÅ 1941 not S 236* befanns detta dock möjligt. Stadsläkarens besvär över beslutet rörande bestämmelser om löneavdrag för stadens tjänstemän vid inkallelse till beredskapstjänstgöring prövades av båda instanserna med hänsyn till »befogenhet överskriden», vilken besvärgrund befanns tillämplig av KB, däremot ej av RegR, som emellertid undanröjde beslutet till klagandens förmån på grund av »enskild rätt kränkt».

Ett ytterligare exempel på att till olika besvärsgrunder hänförliga besvärshakta funnits kunna särhållas, ger rättsfallet *RÅ 1953 ref 25*. De där förekomna övervägandena belysa väl den här granskade frågeställningen.

K:nalarbetarnas fackför. fattade maj:beslut att företaga en extra utdeb. bland medl:na och hos staden begära löneavdrag för

<sup>82</sup>Jfr häremot SJÖBERG, FT 1941, sid. 277.

uttaxerade belopp. Över stadens beslut att bifalla sistn. begäran anfördes besvär. Klgdn var ej medlem i fackför:en. — *Mag.* undanröjde beslutet på grund av »befogenhet överskriden», enär ändamålet icke vore »att tillgodose något stadens intresse». — *KB* antecknade, att medl:na icke gjort någon erinran mot för:beslutet, varför ett bemyndigande för staden att verkställa löneavdrag finge anses föreligga, och förklarade staden hava varit berättigad att såsom arbetsgivare tillmötesgå arbetarna på sätt skett. Då det gällde »fråga om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar:e, icke arbetarna som medborgare i en kommun, (kunde) icke heller göras gällande», att beslutet lände »andra k:nens medl:ar till skada». *Föredrgdn* res: ej ändring i *Mag*:s utslag. — *RegR* (3 led) fann, att staden i och för sig kunde verkställa löneavdrag på begäran av arbetare, men då begäran i detta fall framstälts av för:en och dennas beslut icke kunde anses innefatta ett bemyndigande att begära löneavdrag även för minoriteten, och »då det heller icke kunnat hållas för visst, att den träffade anordningen vidtagits med samtliga medl:ars begivande», måste stadens beslut »i vad därigenom bestämts, att löneavdrag skulle ske jämväl betr medl:ar, vilka icke biträtt» för:ens beslut, anses hava »innefattat lämnande av obehörigt bistånd» åt för:en, varför beslutet undanröjdes på grund av »befogenhet överskriden». — *RegR:t Klacken-berg* fastställde *KB*:s utslag med utförlig motivering. Därest för:beslutet icke varit bindande för de medl:ar, som röstat däremot, hade de senares enskilda rätt kränkts av stadens beslut. Alla finge dock anses bundna på sätt *KB* funnit. Därest staden genom sitt beslut betagit någon anställd hans rätt att bestrida löneavdrag, kunde det ändock »möjligen ifrågasättas, om icke en mildare form av kränkning av enskild rätt, som möjligen kunde rubriceras såsom ett överskridande av . . . befogenhet, föreläge». Även detta avvisades dock. Därtill komme, att klgdn icke hörde till dem, »vilkas enskilda rätt till äventyrs kunde hava blivit kränkt». Hans yrkande »skulle förty, även om dylik rättskränkning hade visats föreligga, icke hava kunnat bifallas».

I detta mål ställdes de här behandlade frågorna på sin spets. Samtliga fyra utslag visa olika ställningstaganden av betydelse för denna framställning och böra därför granskas för sig.

Magistraten fann en *allmän kompetensfråga* föreligga.<sup>63</sup> Staden hade tagit befattning med en *icke-kommunal angelägenhet*. Spörsmålet om klagandens befogenhet att föra talan vann vid detta betraktelsesätt — som det vill synas fullt logiskt och in-

<sup>63</sup> Beslutet avsåg över huvud ett *ämne*, som icke var kommunalt.

vändningsfritt — icke beaktande. Besvärsgrunderna »befogenhet överskriden» tillämpades i överensstämmelse med gängse praxis.

I KB:s utslag bör till en början uppmärksammas uttalandet, sedan det fastslagits, att beslutet ej i och för sig överskred stadens befogenhet, *att detsamma icke heller lände andra kommunmedlemmar till skada*. Detta kan synas antyda en sådan intresseprövning, som, enligt vad ovan sagts, icke borde förekomma. Detta är dock endast skenbart. Uttalandet anknöts icke till rätten att anföra besvär utan till den kommunala kompetensfrågan. Huruvida befogenhet förelåg, berodde *dels* av den åtagna uppgiften i och för sig, *dels ock* av huruvida denna, om än i och för sig tillåtlig, måhända lände andra till förfång och därmed *med hänsyn till omständigheterna* vore att anse såsom liggande utanför stadens befogenhet. Mot detta resonemang synes intet vara att invända.

Av större vikt är att notera KB:s förklaring, att bemyndigande finge anses givet staden att verkställa löneavdrag. Denna synpunkt beaktades även av RegR, som i likhet med KB men med avvisande av magistratens uppfattning fann staden vara befogad att fatta ett beslut av ifrågavarande slag. Den vidare utvecklingen av RegR:s motivering äger här det största intresse: när *bemyndigande* icke kunde anses föreligga och *över huvud samtycke* från minoritetens sida icke kunde utan vidare presumeras, hade staden, *i vad beslutet drabbade fackföreningens minoritet*, lämnat föreningen obehörigt bistånd.<sup>84</sup> Det kan onekligen synas, som om utslaget grundades på en sådan prövning av enskildas rättsförhållanden, vilken, enligt vad ovan utvecklats, icke borde kunna ske annat än på ifrågavarande enskildas egen besvärstalan.

En närmare granskning torde emellertid visa, att utslaget ej innebär någon avvikelse från vad här anförts. Bedömningen av kompetensfrågan förtjänar ett närmare betraktande. Oaktat beslutet ej avsåg en angelägenhet, som *i och för sig* föll utanför den kommunala kompetensen, erfordrades *i varje aktuellt fall* en särskild prövning från stadens sida, i vad mån omständigheterna voro sådana, att ett beslut kunde fattas utan någons obe-

<sup>84</sup> Att utslaget anger en annan rättsuppfattning än den i det nyss behandlade rättsfallet RA 1925 not E 168 synes klart.



höriga gynnande eller missgynnande. Resonemanget överensstämmer nära med det, som tidigare mött i kap. II vid granskningen av besvärsmål rörande anslag till samlingslokaler.<sup>85</sup> I och för sig kunde ett sådant beslut anses tjäna ett kommunalt ändamål, men kommunen måste i varje särskilt fall tillse, att erforderliga garantier skapades för att lokalerna opartiskt kommo det avsedda ändamålet tillgodo. I annat fall tillämpades »befogenhet överskriden».

Rättsläget i det här ifrågavarande målet kan så beskrivas, att klaganden gjorde gällande, att den erforderliga prövningen borde ha givits vid handen, att ett beslut icke bort fattas, och att, då så ändock skett, staden överskridit sin befogenhet. Det besvärshakatum, som sålunda förelåg, ägde uppenbarligen en sådan allmän beskaffenhet, att prövning därav icke kunde avböjas. Men till värnande av beslutet — för att gendriva påståendet om dess olaglighet — nödgades staden visa, att erforderligt bemyndigande av de därav berörda inhämtats. Såsom ovan sagts bör förhandenvaron av ett medgivande, som må kunna undanröja den olaglighet, vilken det förutan skulle vidlåda beslutet, prövas. Så skedde ock, varvid KB och reservanten i RegR men icke RegR:s majoritet fann erforderligt samtycke styrkt. Då staden sålunda icke förmått tillbakavisa påståendet om beslutets olaglighet, upphävdes detta såsom innefattande »befogenhet överskriden».

Det bör ock beaktas, att avgörande vikt fästes vid *föreningsminoriteten som sådan*. På *enskilda arbetares personliga rättsförhållanden* ingick RegR icke. Prövningen innefattade blott vad som framgick av beslutsprotokollen. Ytterligare utredning var ej erforderlig. Härav måste det följa, att varje arbetare, som tillhört fackföreningens minoritet, kunnat anföra besvär och få beslutet undanröjt, *icke blott* till egen förmån. Men en konsekvens härav blev på sätt ovan sagts, att vilken kommunmedlem som helst måste anses berättigad att tala mot beslutet såsom avseende en allmän angelägenhet.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Se ovan, sid. 121.

<sup>86</sup> Det vill synas, som om RegR:s utslag giver ett särskilt belägg för riktigheten av den i kap. I anförda tolkningen av »enskild rätt kränkt». Med en annan uppfattning än att denna grund endast avser rena privatangelägenheter (sålunda icke t. ex. en på själva medlemskapet grundad rätt och ej heller att beslutet över huvud riktar sig allenast mot klaganden e. d.) hade utslaget, särskilt med hänsyn till dess motivering, varit omöjligt.

Dissidenten i RegR fann däremot bemyndigande givet staden. Vid detta förhållande var, enligt den här förordade meningen, klagandens *behöriga* talan slutprövad. De omständigheter, som måste styrkas, för att beslutet ändock skulle kunna upphävas, hade fått anknytas de enskilda fackföreningsmedlemmarna personligen och kunde, såsom ock framhölls, icke prövas på klagandens besvär. En konsekvens härav blev, att varje arbetare måste anföra särskilda besvär, och att undanröjande icke kunde ske annorledes än till förmån för varje »rätt» klagande för sig. Ej heller mot detta resonemang föreligger anledning att rikta någon invändning utifrån de synpunkter, som här anlagts. Vad som däremot föranleder tvekan är uttalandet, att, därest bemyndigande icke förelegat, enskild rätt blivit kränkt.<sup>87</sup> Att någon prövning av de enskilda arbetarnas rättshandlingar skulle ha erfordrats för att fastställa, i vad mån medgivande lämnats, synes i allt fall icke framgå av omständigheterna.<sup>88</sup>

Slutsatsen av det i detta avsnitt anförda blir tydligen, att varje besvärstalan är tillåten, som icke förutsätter prövning av annan persons privata rättsförhållanden. Den enda prövning av annans rättshandling, som är möjlig, avser förhandenvaron av ett sådant relevant medgivande, förutan vilket beslutet vore att anse såsom olagligt. Med avseende å det sistnämnda må tilläggas, att detta rättsfaktum icke införes i besvärprocessen av klaganden utan av kommunen såsom ett motfaktum.

## 5. Avslutande synpunkter

En särskild sammanfattning av vunna resultat lärer icke vara erforderlig. Däremot kan det vara skäl att avslutningvis betrakta de under 3 och 4 granskade undantagens principiella relation till de under 1 och 2 undersökta huvudreglerna.

Principerna för prövningens bundenhet av klagandens talan och för bestämmandet av rättsföljd vid bifall till besvär ha i praxis så utformats, att de tillgodose lagstiftarens båda huvudsyften *att*

<sup>87</sup> Diss. ansåg sålunda klaganden *över huvud* vara obehörig att föra talan.

<sup>88</sup> Det kan ock antecknas, att uttalandet om möjligheten att anse en mildare form av »enskild rätt kränkt» kunna rubriceras såsom »befogenhet överskriden» strider mot vad här utvecklats.

åvägbringa en effektiv legalitetskontroll *utan* av detta intresse icke motiverade ingrepp i kommunernas självbestämmanderätt.

Den särskilda rättsföljdsregeln för fall av »enskild rätt kränkt» är uppenbarligen motiverad av kommunernas intresse. Men otvivelaktigt bör rättelse endast för klaganden vara en förmån för en kommun, som fattat ett olagligt beslut. Lagstiftaren kunde icke utan fog ha utgått från att förhandenvaron av en sådan felaktighet, som kränker en enskilds rätt,<sup>89</sup> grundar en presumtion för att beslutet bör i dess helhet omgöras. Det vill därför synas rimligt, att besvärmyndigheterna medgivits att, innan de tillerkänna kommunen en dylik förmån, *ex officio* pröva, om icke det olagliga beslutet är behäftat även med andra grövre, materiella felaktigheter, som göra den normala rättsföljden motiverad.<sup>90</sup> Om dessa synpunkter iakttagas, kan stadgandet i nuvarande KomL § 77 st. 2 uppfattas såsom innebärande en sammanjämkning av båda huvudintressen, som nyss nämnts.<sup>91</sup>

Men besvärsinstitutets funktion och betydelse skulle kunna väsentligt försvagas genom en extensiv tillämpning av »enskild rätt kränkt», även fränsett den speciella rättsföljdsregeln. Många skäl kunna finnas, varför en enskild icke vill taga strid med kommu-

<sup>89</sup> Det bör erinras om att tillämpning av »enskild rätt kränkt», i den mån rättelse kan vinnas genom domstolstalan — vilket vanligen är fallet — förutsätter, att kommunen realiter gjort sig skyldig till *ett mot enskild person riktat maktmissbruk*.

<sup>90</sup> Det bör uppmärksammas, att prövningen av »enskild rätt kränkt» har en från den allmänna legalitetskontrollen avvikande, domstolsliknande karaktär, vilken vanligen kan karaktäriseras såsom ett slags summarisk rättsskipning, men som i fall, där rättelse icke kan ernås vid allmän domstol — ex.: disciplinmål, ovan sid. 30 f — helt motsvarar en vanlig domstolsprövning. KomL § 77 st. 2 innebär därmed, att i de fall, där klaganden endast påkallat en sådan »domstolsprövning» och denna lett till att beslutet funnits olagligt, besvärmyndigheten *ex officio* äger upptaga sin *sedvanliga* funktion, av allmän legalitetskontroll, dock endast i vad gäller fel, hänförliga till »strid med lag» eller »orättvis grund».

<sup>91</sup> Officialprövningen kan sålunda sägas ytterst vara motiverad av kommunernas intresse. Ur synpunkten om legalitetskontrollens effektivitet kunde helt visst den särskilda rättsföljdsregeln ingiva tvekan, särskilt som det måste ligga nära till hands för en klagande att i första hand fästa sig vid sin personliga rättsställning — även fränsett fel av helt annan art än den åberopade, är det naturligtvis möjligt, att andra kränkts på samma sätt men av olika skäl icke vågat göra sin rätt gällande, jfr omedelbart nedan vid not 120. — Märk även de synpunkter på ifrågav. regel, som anförts i avsnitt 3, sid. 163 ovan.

nen, då hans rätt angripes.<sup>92</sup> Avskäras då andra från talerätt under hänvisning till sagda besvärsgrund, kan själva grundtanken med besvärsrättens anknytning till medlemskapet, icke till intresset, sättas ur kraft på en bakväg och därmed laglighetskontrollens effektivitet minskas. Den strikta tillämpning av »enskild rätt kränkt», som här påvisats, innebär sålunda endast, att lagstiftarens intentioner iakttagits.

<sup>92</sup> Ett gott belägg för betydelsen av denna synpunkt synes det nyss behandlade rättsfallet RÅ 1953 ref 25 giva.

## KAPITEL IV

# Verkställighetsförbud enligt kommunallagarna

Då kommunallagarnas regler om verkställighetsförbud här upptagas till behandling, äro följande inledande anmärkningar påkallade.

*För det första* bör det erinras om att dessa regler mött redan i de föregående kapitlen. Det har i kap. I och II uppmärksamrats, att före de nuvarande kommunallagarnas tillkomst verkställighetsförbud icke kunde meddelas, där besvärerna grundades på felaktigheter, som voro hänförliga till »enskild rätt kränkt» eller »orättvis grund». I kap. III har iakttagits sambandet mellan förbudsstadgandena och de speciella rättsföljdsreglerna för »enskild rätt kränkt». Det måste bliva en särskild uppgift för den efterföljande framställningen att undersöka innebörden i detta sammanhang med de frågor, som förut behandlats.

*För det andra* är även för detta kapitel besvärmyndigheternas praxis av stort intresse. Men ett studium av denna giver, i motsats till den som mött i det föregående, ett ytterst anmärkningsvärt och oklart intryck. En lätt gjord iakttagelse är, att förbudsinstitutet fått väsentligt ökad aktualitet under senaste år, efter KomL:s ikraftträdande. Häremot står, att man i förarbetena till KomL förklarade sig icke ha avsett någon större saklig ändring i förhållande till äldre rätt, som därför alltjämt borde äga intresse. Men det är icke blott så, att verkställighetsförbud tidigare beslöts mera sällan än nu. I de fall, där så skedde, synas därutöver besluten ha varit föga meningsfyllda. På motsvarande sätt meddelas icke längre verkställighetsförbud. För framställningen av gällande rätt saknar det ej intresse att söka finna en förklaring till det behandlade institutets ställning före den nuvarande lagstiftningens tillkomst.

Ett närmare betraktande av de båda speciella spörsmål, som nu sagts, har synts giva vid handen, att det ena mycket nära sammanhänger med det andra. Beaktas sambandet mellan reglerna om verkställighetsförbud och övriga besvärregler, torde också en förklaring vinnas till de förras ställning i praxis.

Det sagda har angivit, att undersökningen befunnits böra avse det behandlade institutets både *utveckling* och *nuvarande innehåll* enligt den kommunala *lagstiftningen* (avsnitten 1 och 2) och besvärmyndigheternas *praxis* (avsnitt 3).

## **1. Institutets utveckling i lagstiftningen:**

### **1862—63 års kommunalförordningar**

Tolkingen av de ursprungliga reglerna om verkställighetsförbud bereder stora vanskligheter. Ett närmare betraktande av materialet har synts angiva, att det för uppgiftens lösning är erforderligt att för sig betrakta kommunallagskommitténs betänkande 1859 (b). Den överarbetning av de däri intagna författningsförslagen, som skedde före förordningarnas utfärdande, komplicerade väsentligt tolkningsspörsmålen. Det vill rentav synas som om själva *innebörden* av ifrågavarande regel bör anses ha förskjutits därigenom, därest en objektiv tolkningsmetod anlitas. Vid granskningen av själva förordningarna böra de för Stockholms kommunalstyrelse särhållas (d) från övriga (c), på grund av den särskilda ordning vari de förra utarbetades. En oundgänglig bakgrund bilda besvärreglerna i de äldre sockenstämmoförordningarna (a).

#### *a) Bakgrund: 1817, 1843 och 1847 års sockenstämmoförordningar*

Samtliga dessa äldre förordningar innehöllo regler i de hänseenden, som här äro av intresse. På viktiga punkter har deras innehåll överflyttats till de nya kommunalförordningarna.

*1817 års förordning om socknestämmor och kyrkoråd* innehöll i § 9 ett utförligt stadgande om besvär över sockenstämmobeslut. Den, som vore med dylikt beslut missnöjd, ägde »däruti söka ändring genom besvär» inom viss tid, räknad »antingen från beslutets kungörande eller därav bevisligen erhållen del». Till besvären skulle fogas dels det klandrade beslutet, dels bevis om dagen för

kungörelse eller delgivning. Om underlåtenhet att iakttaga de formella föreskrifterna stadgades: »Försummas vad sålunda föreskrivet är, vinner beslutet laga kraft.» Om verkställighet av klandrat beslut stadgade § 10:

»Fordra omständigheterna skyndsam verkställighet av socknestämmobeslut, må sådant ej hindras därav, att detsamma ännu icke vunnit laga kraft, därest icke så är att ändringssökandet därigenom bleve onyttigt eller ock Konungens Befallningshavande eller Konsistorium, som det tillkommer att pröva socknestämmobeslut, skulle finna skäl att verkställigheten inställa. — — —»

Ett stadgande om besvär över kyrkorådsbeslut gavs i § 15.<sup>1</sup>

Motsvarande bestämmelser upptogos, överarbetade och vidareutvecklade men i sak ensartade, i *1843 års förordning om socknestämmor i riket*, §§ 11 och 12. Nyheter voro främst föreskrifter om besvärshänvisning, vilken i förekommande fall skulle innehålla uppgift om behov av skyndsam verkställighet — tillägg härom infördes i det nyss citerade stadgandet, som i övrigt behölls oförändrat — samt om skyldighet för den, som »sökte ändring genom besvär», att därom underrätta sockenstämmoordföranden genom diarieutdrag inom två veckor efter besvärstidens utgång. Motsvarande stadganden intogos även i *1847 års förordning om socknestämmor i Stockholms stad*, §§ 10 och 11.<sup>2</sup>

De regler om besvär och besluts verkställighet, som sålunda gällde vid tiden för 1862 års kommunalreform, kunna icke sägas ha brustit i klarhet.<sup>3</sup> Detta förhållande synes vara av vikt att iakt-

<sup>1</sup> I påföljdsregeln för försummade formalia användes här lokutionen »have sin talan förlorat».

<sup>2</sup> Om dessa förordningar må även nämnas, att däri intogs skyldighet att, därest beslut anginge enskild person, ofördröjligen tillställa denne protokollsutdrag jämte besvärshänvisning. En liknande bestämmelse upptogs även i 1843 års förordning om socknenämnder å landet, § 15, som dock förutsatte begäran av den enskilde. Påföljdsregeln för försummelse att iakttaga någon av (de dåmera fyra) formaliteterna vid besvärs anförande, innehöll i 1847 års förordning lokutionen »bliva besvären ej till prövning upptagna». Jfr 1859 års bet., förslagen till FKL § 77 och FKS § 90, sid. 187 nedan. 1843 års KF behöll däremot den gamla lokutionen.

<sup>3</sup> Den enda inadvertensen synes ha varit saknaden av en föreskrift om underrättelse till besvärsmyndigheten om fullgjord skyldighet att överlämna diariebevis, vilken varit påkallad av stadgandet om lagkraftvinnande såsom påföljd av försummelse. Bristen påpekades av STOLPE, se 1859 års bet., sid. 137.

taga, då det lärer följa därav, att vilka förbiseenden och misskrivningar som helst icke böra kunna läggas kommunallagskommittén till last i dess betänkande 1859.

b) *Kommunallagskommitténs betänkande 1859*

I motsats till de äldre förordningarna ha författningsförslagen i 1859 års betänkande ansetts delvis högst oklara.<sup>4</sup> En viktig orsak härtill har utgjorts av texternas bristfälliga språkliga genomarbetning. Oaktat några sakliga skillnader ej avsågos mellan de tre förordningarna för primärkommunerna i de hänseenden, som här intressera, blevo de grundläggande besvärbestämmelserna delvis olika avfattade i detaljerna.<sup>5</sup>

Om motiven böra i detta sammanhang två punkter antecknas. Till en början bör det erinras om att kommittén utförligt uppehöll sig vid den föreslagna inskränkningen i besvärsmyndigheternas befogenheter till att avse allenast upphävande av men ej ändring i klandrade beslut. Såsom förut nämnts har det ofta framhållits såsom oegentligt, att denna nyhet icke kom till uttryck i författningsförslagen. Härvidlag kommer en annan uppfattning att utvecklas nedan. Vidare bör det om motiven ytterligare antecknas, att spørsmålet om besvärns inverkan på möjligheten att verkställa fattade beslut icke berördes däri.

I förslagen till besvärregler iakttagades det,<sup>6</sup> att uttrycken för själva besvärsrätten överensstämde med de äldre förordningarnas. Då det i förslagen till FKyrk, § 44, och till FLt, § 62, talades om en rätt att söka »ändring» genom besvär, innebar detta, att den äldre avfattningen oförändrad bibehölls. Att, såsom i kap. III

<sup>4</sup> I litteraturen ha de här behandlade frågorna upptagits främst av SUNDBERG, Besluts verkställbarhet, och SJÖBERG, Kommunalbesvär. Ingendera har emellertid särskilt betraktat 1859 års bet., vilket här tolkats på annat sätt än ifrågav. framställningar tolkat förordningarna. Till förekommande av större vidlyftighet och upprepningar av vad tidigare sagts kommer nedan någon detaljdiskussion med dessa arbeten ej att utföras.

<sup>5</sup> Jfr ovan, sid. 156.

<sup>6</sup> Ur dessa bör det även antecknas, att de äldre reglerna om särskild delgivning med berörda enskilda ej upptogos. Kungörelse blev enda delgivningsformen och därmed enda utgångspunkten för besvärstidens beräkning. Införandet av »enskild rätt kränkt» såsom en särskild besvärgrund motiverade alltså icke någon motsvarighet till den i not 2 nämnda regeln i 15 § socknenämnds-förordningen. Motsv. bestämmelser återkommo sedermera med avseende å kyrko- och skolrådsbeslut 1908 och för kommunalnämndsbeslut 1930, se nedan, not 49 och vid not 56.



nämnts,<sup>7</sup> förslagen till FKL, § 76, och till FKS, § 90, talade om »rättelse» liksom de förutnämnda speciella rättsföljdsreglerna för tillämpning av »enskild rätt kränkt», betydde uppenbarligen icke någon saklig skillnad.<sup>8</sup>

För besvär enligt FKL, FKS och FKyrk krävdes iakttagande av samma fyra formaliteter, som förut gällt: besvärstid, bifogande av beslutet och av kungörelsebevis, samt delgivning med kommunen. I samtliga tre förordningar föreslogs påföljden av försummade formalia uttryckt sålunda: »må beslutet kunna gå i verkställighet».<sup>9</sup> I förslagen till FKL, § 77, och till FKS, § 90, angåvos de formella föreskrifternas iakttagande därutöver särskilt såsom förutsättningar för att besvären skulle »kunna till prövning upptagas».<sup>10</sup>

Enligt förslaget till FLt skulle andra formaliteter än besvärstid icke vara att iakttaga för klaganden. Detta torde förklaras av den för närmast alla landstingsbeslut gällande underställningsplikten, vilken så konstruerats, att den skolat vara av landstinget fullgjord föra besvärstidens utgång, och att även underställningsmyndighetens beslut regelmässigt skolat ha givits dessförinnan. Samma behov av ytterligare formföreskrifter för anförande av besvär torde med hänsyn därtill icke ha förelegat enligt FLt som enligt övriga förordningar.<sup>11</sup>

Utöver i bestämmelserna, att beslut kunde gå i verkställighet vid försummade formalia, vilka sålunda intogos i förslagen till FKL, FKS och FKyrk — däremot ej i förslaget till FLt av skäl som framgått av det nyss sagda — avhandlades verkställighetsfrågan även i de första styckena till de i kap. III granskade lagrum, vilka i sista stycken innehöllo de speciella rättsföljdsreglerna för tillämpning av »enskild rätt kränkt». Dessa stadganden förete, i motsats till de grundläggande besvärbestämmelserna, icke några skillnader i avfattningen mellan förslagen till FKL, FKS och

<sup>7</sup> Se ovan sid. 145.

<sup>8</sup> Märk att FLt § 62 var en sådan rättsföljdsregel. Något annat uttryck för besvärserättens innebörd återfanns emellertid ej i FLt.

<sup>9</sup> Besvärreglerna i FKL voro uppdelade på två §§, 76 och 77. Märk FKL § 77: »nästföregående §§», vilket måste avse §§ 75 och 76, varav den första avsåg underställning och även innefattade en regel om besvär över vägrad fastställelse. Jfr not 21 nedan.

<sup>10</sup> Förslaget till FKL § 77 innehöll dock icke regeln om besvärstid.

<sup>11</sup> Jfr SUNDBERG, a.a., sid. 27 f.

FKyrk.<sup>12</sup> Lydelsen må, såsom ägande väsentlig vikt för den efterföljande framställningen, återgiva i dess helhet:

»Gå besvärerna därpå ut, att beslutet icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag eller förordning, eller annorledes överskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, äge Konungens Befallningshavande, där han finner skäl besvärerna godkänna, beslutets verkställighet förbjuda.

Grundas besvärerna därpå, att klagandens enskilda rätt blivit genom beslutet kränkt, och varda besvärerna godkända, gälle rättelsen till förmån för den som klagat, och stånde beslutet i övrigt, utan så är, att det mot allmän lag eller förordning finnes stridande, då Konungens Befallningshavande ock om upphävande av beslutet i dess helhet må kunna förordna.»

Andra stycket men icke det första erhöill alltså en motsvarighet i FLt.

Den reservation till 1859 års betänkande, som avgavs av justitieborgmästaren STOLPE, innehåller följande uttalande av intresse i detta sammanhang:<sup>13</sup>

»Föreskriften i förslagets § 78, att Konungens Befallningshavande kan, då han upphäver sockenstämmobeslut, tillika förbjuda beslutets bringande till verkställighet, har jag trott vara överflödig, då, efter mitt förmenande, exekution av ett ogillat beslut är en olaglighet, som var och en kan motsätta sig. Jag har då ansett bättre att behålla stadgandet i 12 § av 1843 års sockenstämmoförordning, att sockenstämmobeslut må kunna, under tvingande omständigheter, bringas till verkställighet redan innan någon prövning av däremot anförda besvär ägt rum, och att den prövande myndigheten må kunna, också före själva sakens avgörande, särskilt förordna om verkställighetens inställande. — — —»

Betänkandet innehåller en synbarlig motsägelse med avseende å frågan om besluts verkställighet, vilken påpekats i litteraturen.<sup>14</sup> Av stadgandet, att beslut finge verkställas, därest de för besvärers anförande föreskrivna formaliteterna ej iakttogos, måste rimligen e contrario framgå, att rätt anförda besvär innefattade hinder för verkställighet. Men å andra sidan måste en rätt att förbjuda verkställighet förutsätta, att sådan är möjlig, om förbud

<sup>12</sup> Med den självfallna avvikelse i FKyrk, som följde av att både KB och domkapitlen voro besvärsmyndigheter.

<sup>13</sup> 1859 års bet., sid. 137.

<sup>14</sup> Denna har dock närmast avsett förordningarna, icke bet., jfr not 4.

icke meddelas — och då det är uppenbart orimligt att uppfatta betänkandet så, att rätt till verkställighet skulle inträda i och med KB:s avgörande, evad detta innebar bifall till eller ogillande av besvärerna, måste det ligga nära till hands att sluta, att verkställighet förutsattes möjlig oavsett anförda besvär.<sup>15</sup>

Ifrågavarande motsägelse skulle tydligen undanröjas, därest det vore möjligt att läsa betänkandet så, att verkställighetsförbud kunde meddelas, där formföreskrifterna för anförande av besvär hade åsidosatts av klaganden och det klandrade beslutet därmed blivit verkställbart.<sup>16</sup> En sådan läsning är dock utesluten, då, såsom ovan påpekats, formaliteternas iakttagande sades utgöra en förutsättning för prövning av besvärerna.<sup>17</sup> Att man avsett en *generell* regel, tillämplig i alla till prövning upptagna besvärsmål, står sålunda klart.

Endera av de båda motstridiga bestämmelserna måste sålunda »borttolkas». Det alternativ, som därvid valts i litteraturen och åtminstone i senare praxis, har varit att taga fasta på verkställighetsförbudsregeln och den naturliga innebörd därav, som ovan sagts. Beslut ha ansetts verkställbara oavsett anförda besvär. Tidigast utvecklades denna mening av SUNDBERG, som uttalat, att så viktiga sakliga skäl kunnat förebringas för densamma och så pass starkt stöd vinnas därför i förordningarna och deras förarbeten, att riktigheten i sagda uppfattning måste erkännas »utan hänsyn till en oklar och motsägelsefull lagtext».<sup>18</sup> Frågan om själva förordningarnas tolkning i berörda hänseende skall emellertid ej i detta avsnitt besvaras. Såsom ovan framhållits har det synts riktigt att först betrakta 1859 års betänkande för sig. En sådan begrän-

<sup>15</sup> En förbudsregel behöver dock icke förutsätta, att verkställighet *är* möjlig, utan kan innebära, att sådan *blir* möjlig, om förbud icke meddelas. I princip borde en terminologisk skillnad göras mellan »inhibition» och »verkställighetsförbud»: den förra termen borde begagnas endast för *inställande* av verkställighet, däremot icke för *förbud att påbörja* verkställighet. Normalt förutsättes förbud enligt kommunallagarna givet i sådan tid, att verkställighet icke påbörjats (se nedan). Att tala om inhibition kan därför synas något oegentligt. Någon sådan strikt åtskillnad mellan de båda begreppen kommer dock här ej att göras.

<sup>16</sup> Inom litteraturen har denna mening framförts av REUTERSKIÖLD, Sveriges grundlagar, sid. 931.

<sup>17</sup> Detta gällde visserligen icke FKyrk, men någon saklig skillnad var uppenbarligen ej åsyftad.

<sup>18</sup> SUNDBERG, a.a., sid. 46.

sad undersökning synes giva ett annat resultat än det angivna. Regeln om verkställighetsförbud torde, enligt den mening som här skall utvecklas, ha bort uppfattas såsom *en regel om rättsföljden vid bifall till besvärstalan*,<sup>19</sup> utsägende att positiv rättelse icke finge ske. Uttrycket »beslutets verkställighet förbjuda» skulle sålunda ha varit liktydigt med »beslutet upphäva». Huruvida denna tolkning är bärkraftig även med avseende å själva förordningarna, skall under c) undersökas.

Den nämnda tolkningen vinner ett viktigt stöd av den relevanta lagregelns konstruktion. Det bör uppmärksammas, att *första* stycket hänförde sig till tre av besvärsgrunderna, »fel i förfarandet», »strid med lag» och »befogenhet överskriden», det *andra* till den återstående, »enskild rätt kränkt». Det måste ligga nära till hands att uppfatta icke blott det andra utan även det första stycket såsom avseende den möjliga rättsföljden. Att verkställighetsförbud icke gärna borde följa av att »enskild rätt kränkt» befanns tillämplig, är tydligt, då felet endast berörde klaganden.<sup>20</sup> Saknaden i FLt av en motsvarighet till första stycket är därför naturlig.

Onekligen är också den förutberörda uppfattningen riktig, att saknaden av ett stadgande om den viktiga nyhet, som upphörandet av besvärsmyndigheternas rätt att ändra klandrade beslut dock innebar, måste framstå såsom högst märklig. Alldeles oförklarlig lär en sådan brist synas, om det iakttages, att de gamla förordningarnas avfattning bibehållits med avseende å besvärstårens innebörd, såsom ovan påpekats. Utan ett särskilt tillägg kunde icke rimligen det äldre uttrycket »söka *ändring* genom besvär» förutsättas bliva tolkat helt annorlunda än förut med betydelsefulla konsekvenser. Att icke heller ordet »rättelse» i förslagen till FKL och FKS på minsta sätt antydde någon nyhet i sak lär vara uppenbart.

Det kan ligga nära till hands att mot den anförda tolkningen invända, att åtskilliga beslut ej äro av beskaffenhet att medföra

<sup>19</sup> En språklig anmärkning bör göras. För korthets skull talas nedan i vissa fall allenast om »rättsföljdsregel» i motsats till »regel om verkställighetsförbud i egentlig mening». Med förstn. uttryck avses då en regel, som (uttömmande) anger besvärsmyndighetens befogenheter vid bifall till besvären. Mot uttrycket i fråga kan i och för sig anmärkas, att *såväl* upphävande som verkställighetsförbud kunna bestämmas såsom rättsföljder vid besvärens bifallande.

<sup>20</sup> Jfr ovan, sid. 11 f.

någon verkställighet i vanlig mening. Att t. ex. förbjuda ett avslagsbesluts verkställighet kan synas oegentligt. Men uppenbarligen gäller detsamma även upphävande. Vilketdera uttrycket för rättsföljden, som föredrages, torde vara likgiltigt, då ändring i det olagliga beslutet icke må ske.<sup>21</sup> Ett studium av motiven giver också vid handen, att kommunallagskommittén verkligen använt »förbjuda verkställighet» såsom synonym till »upphäva». Detta framgår av det välkända och ofta citerade uttalande, vari ifrågasvarande nyhet uttrycktes:<sup>22</sup>

»Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut, är ett; att föreskriva vad i stället borde göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finnes intet antagligt skäl. Kommunen såsom personlighet kan, likasom en enskild person, i vissa fall *förhindras att till verkställighet bringa sina beslut* (kurs. här), men hon bör lika litet som den enskilde kunna tvingas att *i stället göra något annat*».

Med den tolkning, som här framförts, har sålunda förbudet mot ändring av kommunala beslut kommit till uttryck *både* i motiven *och* i författningsförslagen. Motsatt tolkning innebär, att den endast avhandlats i motiven. Men *därutöver* måste det erinras om att en regel, enligt vilken besvär icke skulle äga suspensiv verkan med avseende å verkställigheten, ävenledes hade inneburit en viktig nyhet i förhållande till äldre rätt. Och en sådan nyhet antydes icke med ett ord i motiven, vartill kommer, att, om densamma likväl antages ha varit avsedd, författningstexterna bliva motstridiga.<sup>23</sup>

En annan sak är, att besvär över *landstingsbeslut* torde ha avsetts få endast en begränsad suspensivverkan. Enligt betänkandet finge dylika besvär, såsom förut nämnts, »icke äga rum, såvida den klagande ej (tilltrorde) sig kunna visa, att hans enskilda rätt

<sup>21</sup> Det kan rentav hävdas, att uttrycket verkställighetsförbud stundom kan vara att föredraga i fall, som här avses, då det har imperativ innebörd (»beslutet får icke lända till efterrättelse»). Jfr not 9 ovan: enligt ordalagen i förslaget till FKL § 77, jfrd med § 75, skulle underställningsmyndighetens beslut att vägra fastställelse »gå i verkställighet» efter besvärstidens utgång.

<sup>22</sup> 1859 års bet., sid. XXIX.

<sup>23</sup> Någon liknande motsättning följer ej av den här anförda tolkningen. Den enda inadvertensen syns vara uttrycken »verkställighet förbjuda» i st. 1 och »upphävande» i st. 2, vilka skulle ha samma innebörd. Jfr vid not. 3 och 5 ovan.

blivit genom beslut kränkt». Därav bör det ha följt, att det stode landstinget fritt att verkställa beslutet mot andra än klaganden.<sup>24</sup>

Mot den här anförda tolkningen kunna främst två invändningar resas. För det första kan det synas anmärkningsvärt, att varje möjlighet till verkställighet före lagakraftvinnandet uteslöts, vilket innebure en försämring för kommunerna i förhållande till de äldre förordningarna. För det andra talar onekligen det ovan återgivna uttalandet av STOLPE för en annan tolkning.

Dessa båda invändningar synas emellertid ej ens om de finnas bärkraftiga kunna uppväga de skäl, som ovan anförts. De torde icke heller äga större fog. Över huvud bör endast endera kunna anföras: ty STOLPE har, såsom av hans uttalande klart framgår, utgått från att den gamla regeln om skyndsam verkställighet borttagits i majoritetsförslaget. Han har sålunda i allt fall på något sätt missuppfattat den här relevanta punkten. Att alltför stor vikt icke bör läggas vid hans uttalande synes också framgå därav, att han i magistratens i Norrköping utlåtande över betänkandet ej upprepat sin invändning, oaktat denna, av hans reservation att döma, bort framstå såsom viktigare än de punkter i det berörda stadgandet, som upptogos i remissyttrandet och som i kap. III förut berörts.<sup>25</sup> I stället synes magistratens uttalanden närmast antyda, att man uppfattat den föreslagna regeln så som den här tolkats.<sup>26</sup>

Det vill också synas, som om uppfattningen, att den förutvarande möjligheten till skyndsam verkställighet eliminerats i 1859

<sup>24</sup> Härutöver observeras underställningsreglerna och saknaden av föreskrift om underrättelse till landstinget om anförda besvär, se ovan vid not 11. Märk emellertid även möjligheten att upphäva landstingsbeslut helt, där detta befanns »skäligt».

<sup>25</sup> Se ovan, sid. 164.

<sup>26</sup> Efter cit. i not 116, sid. 134 ovan, anfördes, yttr., sid. 108: »Det i slutet av meningen begagnade ordet 'äge' är också missledande, enär verbet *äga* i lagstil har än en permissiv, än en imperativ bemärkelse. Att på detta ställe meningen icke är annan, än att (KB) har *rättighet* att, om han så finner för gott, förhindra verkställighet av ett beslut, som han prövat lagstridigt och orätt tillkommet, är återigen klart av uttrycket »må kunna», vilket i slutet av andra momentet begagnas om den mest grava av ovan nämnda felaktigheter, eller att beslutet strider mot lag. Magistraten vågar betvivla själva satsens riktighet. (KB), vars plikt det tvivelsutan är, att inom sin verksamhetsfär förhindra orätt och vrångvisa, har, efter Magistratens uppfattning, icke blott rättighet, utan skyldighet, att helt och hållet upphäva ett beslut av den beskaffenhet, som förut är angiven, särdeles då

års betänkande, vore befogad, alldeles frånsatt vad här ovan anförts. En jämförelse mellan de ovan intagna lydelseerna av ifrågasvarande regel om »verkställighetsförbud», andra stycket i samma stadgande samt den äldre verkställighetsregeln torde ådagalägga, att man icke tänkt sig att bibehålla möjligheten av tidigare verkställighet och interimistiska förbud.<sup>27</sup> Åtminstone ett tänkbart saksakal härför synes kunna förebringas, nämligen besvärspörvningens begränsning till laglighets- men icke lämplighetsskal.<sup>28</sup>

Till det sist sagda må fogas, att det vill synas anmärkningsvärt att införa en så viktig nyhet som en generell rätt att verkställa icke lagakraftvunna beslut utan att behålla den gamla möjligheten att förbjuda verkställigheten före själva besvärsmålets avgörande.<sup>29</sup>

De omständigheter, som här anförts, ha sålunda synts angiva, att den lagregel, som utgör undersökningens föremål, ursprungligen föreslogs, icke såsom en regel om verkställighetsförbud i egentlig mening utan såsom en regel om besvärsmyndigheternas befogenhet vid bifall till besvärstalan. Betänkandets innebörd kan med denna tolkning sammanfattas sålunda. Frågan om besluts verkställighet avsågs alltjämt vara avhängig av besvärsmöjligheten: anfördes icke besvär på föreskrivet sätt, kunde verkställighet ske; i annat fall blev verkställighetsfrågan svävande intill besvärsmålets avgörande,<sup>30</sup> vilket kunde innebära *endera* ogillande av besvären eller förbud att verkställa det klandrade beslutet, vilket var i sak liktydigt med ett upphävande av beslutet.<sup>31</sup> Vissa undan-

klagomålet just grundar sig på denna beskaftenhet». Härefter följde cit. på sid. 164 ovan. Märk även yttr., sid. 105 f, där det fastslås, att verkställighet av olagliga beslut aldrig bör anses möjlig och prörvningen icke kan vara bunden av besvärstid (jfr ock yttr., sid. 8, där samma uppfattning utvecklats).

<sup>27</sup> Jfr både förutsättningarna för resp. åtgärd och orden »inställa» resp. »förbjuda».

<sup>28</sup> Då kommunalmakten väsentligt förstärktes, bör onekligen ett särskilt intresse ha varit knutet till möjligheterna av effektiv rättelsemöjlighet med avseende å olagliga beslut. Jfr den gamla inhibitionsregelns utformning samt vid not 3 ovan.

<sup>29</sup> Det bör betonas, att fråga måste ha varit om en *generell* princip i den ena eller andra riktningen, då närmare regler annars bort intagas i författningsförslagen. Märk not 28 ovan. Jfr häremot t. ex. SjöBERG, a. a., sid. 226.

<sup>30</sup> Det skulle rentav kunna sägas, att verkställighets beroende av laga kraft fastställdes i de nämnda påföljdsreglerna i FKL och FKS på grund av den uttryckliga angivelsen i samma stadganden, att besvär icke finge upptagas till prörvning i det läge, som avsågs.

<sup>31</sup> Märk påpekandet i not 23 in fine.

tag gällde för de fall, där allenast till »enskild rätt kränkt» hänförliga felaktigheter åberopats av klaganden.

c) *1862 års allmänna kommunalförordningar*

Den närmast föreliggande uppgiften är att undersöka, i vad mån den tanke, som sålunda syns ganska tydligt ha kommit till uttryck i 1859 års betänkande, även kan anses lagfäst i de sedermera utfärdade förordningarna. Ett flertal smärre förändringar vidtogos i de framlagda författningsförslagen. Slutresultatet blev en väsentlig oklarhet rörande de här relevanta frågorna.

Till en början bör det nämnas, att man, då besvärslagena i FKL, FKS och FKyrk genom språklig överarbetning gåvos inbördes överensstämmelse i avfattningarna, strök de i kommittéförslaget till FKL och FKS intagna uttalandena, att de formella föreskrifternas iakttagande utgjorde en förutsättning för prövning av besvär. Stadgandet om påföljd för försummelse i ifrågavarande hänseende — sålunda att det klandrade beslutet kunde gå i verkställighet — kunde därefter tilläggas ett annat sakligt innehåll: det behövde icke tolkas såsom utsäggande, att beslutet vunne laga kraft. Såsom i litteraturen visats fick denna ändring stor betydelse i praxis, där efter viss vacklan småningom den ståndpunkten intogs, att besvärstidens iakttagande utgjorde förutsättning för prövning, däremot ej övriga formella föreskrifternas uppfyllande.<sup>32</sup>

Ändringen i fråga möjliggjorde tydligen tolkningen, att regeln om verkställighetsförbud avsåg fall av försummade formalia.<sup>33</sup> Att en sådan läsning skulle ha varit avsedd, vinner likväl icke något stöd av förarbetena och har icke heller antagits i praxis, såsom senare skall visas.

De viktigaste ändringarna gentemot betänkandet utgjordes emellertid av de tillägg av nya besvärsgrunder, som förut nämnts. I FKL, FKS och FKyrk infördes sålunda »orättvis grund». Genom att denna femte besvärgrund i de här relevanta stadgandena intogs, väl i andra styckets sista punkt, men *icke* i första stycket, genomgingo lagrummen en viktig förändring. Deras avsedda innebörd av rättsföljdsregler kom icke längre till uttryck: *första* stycket hänförde sig alltjämt till tre besvärsgrunder, *andra* stycket till

<sup>32</sup> Se C. G. HAMMARSKJÖLD, Bidrag, sid. 232 ff, och SUNDBERG, a.a., sid. 29 ff.

<sup>33</sup> Denna tolkning synes endast ha företratts av REUTERSKIÖLD, se not 16.



en, medan den femte ej omnämndes annat än i den avslutande undantagsregeln.

Den slutsatsen ligger sålunda nära till hands, att man ej uppmärksammat betänkandets avsikt utan utgått från att fråga var om en regel om verkställighetsförbud i egentlig mening samt biträtt och vidareutvecklat detta förslag. Men därigenom uppkom en betydande oklarhet genom motsättningen till den förutberörda regeln om verkställbarhet såsom påföljd vid försummade formalia.<sup>34</sup>

Motsvarande gäller i viss mån även FLt. Besvärsrätten utvidgades på ett sätt, som närmade densamma till förordningarna för primärkommunerna,<sup>35</sup> men några regler om verkställighetsförbud eller om underrättelse till landstinget om anförda besvär infördes icke. Onekligen måste detta anses med avsevärd styrka tala för att besvär ej avsågos ha suspensiv verkan med avseende å verkställigheten av landstingsbeslut, ens där besvärsfakta drabbade beslutet i dess helhet och icke blott avsågo klagandens rätt.<sup>36</sup>

Frågan, hur förordningarna borde tolkas med hänsyn till deras ytterst oklara och motsägande innehåll, har uttömmande behandlats av SUNDBERG, vars uppfattning ovan återgivits. Några synpunkter till spörsmålets belysning utöver vad ovan anförts, värda att här antecknas, har denna undersökning icke föranlett. Slutsatsen torde därför böra bliva, att, *då* kommitténs avsikt icke kommit till uttryck i de slutliga texterna utan tvärtom de genomförda ändringarna närmast antyda en annan uppfattning hos lagstiftaren, och *då* starka sakliga skäl tala för att anse beslut verkställbara oberoende av anförda besvär, sistnämnda åsikt borde anses riktigast.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Ett direkt påstående, att man skulle ha avsett en annan regel än kommittén, torde icke vara bärkraftigt, då ett förbiseende uppenbarligen skett vid stadgandenas slutliga avfattning. Endera har man glömt »orättvis grund» eller har man ej uppmärksammat motsättningen till påföljdsregeln. Men att ändringarna *närmast antyda* den tanke, som här angivits, synes möjligt att hävda.

<sup>35</sup> Se ovan sid. 84.

<sup>36</sup> Märk den för FLt säregna rättsföljdsregeln, sid. 156 och 192 (not 24).

<sup>37</sup> Ståndpunkten innebär alltså, att vid valet mellan möjliga tolkningsalternativ för så dunkla lagregler, som de ifrågavarande, den som uppburits av de starkaste sakskälen bort tillerkännas företräde framför den historiskt riktigaste. Den senare är dock av vikt icke blott såsom klaggörande sambandet med de frågor, som berörts i föregående kap., utan ock för betraktandet av förbudsinstitutets ställning före KomL. Det kommer nedan bl. a. att visas, att tolkningen under b) kommit till uttryck i äldre besvärs mål.

Frågan om besluts verkställbarhet enligt de ursprungliga kommunalförordningarna saknar numera annat än historiskt intresse och äger i detta sammanhang endast indirekt betydelse. Men vad som här är av stor vikt att fastställa är, att det kommunalrättsliga institut, som är undersökningens föremål, får anses ha från början tillkommit på den anmärkningsvärda väg, som ovan visats. Utan att ha varit avsett av den kommitté, som utarbetade förslagen till förordningarna, har detsamma kommit till stånd i samband med förslagens överarbetning, vilken dessutom skett så bristfälligt, att utomordentlig tvekan uppstått, om något dylikt institut alls införts, och, därest så skett, vad det i så fall avsåg. Denna bakgrund synes giva förklaringen till förbudsregelns ringa betydelse i äldre praxis, vartill framställningen återkommer. Ur den äldsta litteraturen må ock nämnas, att C. G. HAMMARSKJÖLD (1888) icke synes ha uppfattat förordningarna så, att verkställighetsförbud vore ett fristående institut. Han torde i stället ha tolkat stadgandet därom såsom en sådan rättsföljdsregel, som förut sagts.<sup>38</sup>

Emellertid har alltså — med vad som enligt vad nyss sagts bör anses såsom övervägande fog — kommunalförordningarna sedermera så tolkats, att de verkligen avsett verkställighetsförbud i egentlig mening,<sup>39</sup> dock att *likafullt*, såsom i avsnitt 2 skall visas, åsikten om besluts verkställbarhet oberoende av besvär icke slagit igenom förrän senare.<sup>40</sup> För detta förbudsinstitut gällde, att det endast kunde begagnas, där talan förts på grund av »fel i förfarandet», »strid med lag» eller »befogenhet överskriden» men icke på grund av »enskild rätt kränkt» eller »orättvis grund». Huruvida förbud kunde meddelas redan före besvärsmålets avgörande var högst tveksamt. Tolkar man emellertid förordningarna mot betänkanudet, bör man också ha rätt att fästa större avseende vid skillnaden mellan avfattningarna av ifrågavarande stadgandens första och andra stycken — där han finner skäl besvären godkänna» resp. »och varda besvären godkända» — än vid en jämförelse med de tidigare gällande förordningarnas förut återgivna regel.

<sup>38</sup> C. G. HAMMARSKJÖLD, a.a., sid. 240 ff.

<sup>39</sup> I kommentarerna till de ursprungliga förordningarna (HAMMARSKJÖLD, HAGMAN) berördes icke förbudsreglerna särskilt. Möjligen skulle HAGMANS uttalanden å sid. 189 och 199 f kunna anses antyda, att han uppfattat regeln som allenast ett förbud mot positiv rättelse.

<sup>40</sup> Märk särskilt besevärssakkunnigas utlåtande 1952, nedan sid. .

Interimistiskt verkställighetsförbud skulle därmed ha kunnat anses möjligt. Ett dylikt förutsatte sålunda en prövning icke blott av klagandens fog för besvären och omständigheterna i övrigt utan även av frågan om besvärshandlingens subsumtion under besvärshandlingarna.

d) *1862—63 års kommunalförordningar för Stockholm*

De båda särskilda kommunalförordningarna för huvudstaden erbjuda i och för sig föga av intresse. FKSthm saknade en regel om verkställighetsförbud, vilket med hänsyn till det förut påpekade sambandet med FLt framstår som helt naturligt. I FKyrkSthm § 44 intogos samma bestämmelser som förut i FKyrk § 42, även detta fullt konsekvent. Vad som emellertid förtjänar någon uppmärksamhet i detta sammanhang är förarbetena till FKSthm § 49 st. 3. Samma användning av uttrycket »förbjuda verkställighet», som under b) påvisats i 1859 års betänkande, kommer nämntill synes även i dessa förarbeten.

I det ursprungliga utkastet hade ifrågasvarande stadgande givits följande lydelse (kurs. här):<sup>41</sup>

»Grundar klaganden sina besvär därpå, att hans enskilda rätt blivit genom beslutet kränkt, och varda besvären godkända, gälle rättelsen till förmån för den som klagat, och stånde beslutet i övrigt fast, men gå besvären därpå ut, att det beslut, som överklagats, icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag, eller förordning, eller annorledes överskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, äge (ÖÄ), där det finner skäl besvären godkänna, beslutets verkställighet förbjuda».

Vid behandlingen av detta förslag i den arbetande kommittén utbyttes de kursiverade orden mot resp. »söker klaganden i besvären visa», »finnes av besvären» och »må (ÖÄ), vid bifall till besvären, kunna beslutet i sin helhet upphäva».<sup>42</sup>

Det synes uppenbart, att man här begagnat orden »förbjuda verkställighet» och »upphäva» såsom synonymer. Givetvis utgör detta förhållande icke något betydande tolkningsdatum, men det stöder otvivelaktigt den tolkning, som under b) utvecklats.

<sup>41</sup> Se SUNDBERG, Förarbeten, sid. 184.

<sup>42</sup> Ibid. Med obetydlig språklig justering ingick stadgandet därefter som § 44 st. 2 i det till Kungl. Maj:t översända förslaget. ÖÄ anförde icke någon anmärkning däremot. Se a.a., sid. 138.

Vid förslaget genomarbetning före förordningens utfärdande ströks »fel i förfarandet» och ändrades lydelsen i övrigt till överensstämmelse med de övriga regler för rättsföljden vid tillämpning av »enskild rätt kränkt», vilka tidigare granskats.<sup>43</sup>

## 2. Institutets utveckling i lagstiftningen:

### Kommunalförfattningarna efter 1863

Den dunkelhet, som sålunda från början kom att vidlåda institutet verkställighetsförbud, blev icke blott bestående under lång tid utan även förvärrad genom senare författningsändringar. Då emellertid vad som för denna framställning äger det största intresset är institutets ursprung och dess nuvarande innehåll, är en mera detaljerad analys av den mellanliggande lagstiftningens innehåll icke påkallad.

#### a) *Utvecklingen intill den nuvarande lagstiftningens tillkomst*

De här granskade frågorna erhöles efter 1862—63 års reform aktualitet först i samband med ändringar i de kyrkliga förordningarna 1908 och därefter vid tillkomsten av 1924 års LtL. Båda händelserna ha behandlats av SUNDBERG,<sup>44</sup> varför någon utförlig framställning här ej är påkallad.

I *FKyrk*, § 42, och *FKyrkSthm*, § 44, infördes 1908 stadganden om besvär över beslut av kyrko- och skolråd. I avslutande stycken angavs: »Utan hinder av förd klagan må beslutet gå i verkställighet, därest icke den prövande myndigheten annorledes förordnar». De äldre reglerna om verkställighetsförbud m. m. bibehöllos med ändrad numrering såsom §§ 43 resp. 45.

Onekligen måste en läsning av de kyrkliga förordningarna efter dessa ändringar ha synts giva vid handen, att beslut i allmänhet icke fingo verkställas före lagakraftvinnandet. Det förefaller också närmast ofrånkomligt, att de äldre förbudsreglerna därefter kommo att mera än tidigare framstå såsom avseende rättsföljden vid bifall till besvärstalan<sup>45</sup> eller — möjligen — de fall, där be-

<sup>43</sup> Se ovan, sid. 157.

<sup>44</sup> Se SUNDBERG, Besluts verkställbarhet, sid. 36 ff resp. 67 ff. Av skäl, som i not 4 sagts, anföras här endast de synpunkter, som äro direkt relevanta för förbudsregelns tolkning, på vilken a.a. icke närmare ingått.

<sup>45</sup> Dock att alltså »orättvis grund» alltjämt saknades.

slut blivit verkställbara på grund av försummade formalia. Särskilt observeras det, att desamma på grund av förordningarnas uppställning och avfattning blevo tillämpliga även i besvärsmål rörande beslut av kyrko- och skolråd.

Emellertid framgår det av förarbetena, att en dylik tolkning icke varit åsyftad. Man avsåg ej att taga ställning till den allmänna verkställbarhetsfrågan. Departementschefen utgick rentav från att särskilda uttalanden om möjlighet att verkställa beslut oavsett anförda besvär icke voro erforderliga i de nya stadgandena med hänsyn till de redan förefintliga bestämmelserna om verkställighetsförbud.<sup>46</sup> Då denna åsikt emellertid syntes bygga på en tolkning av förordningarna, som ej överensstämde med gällande rättsuppfattning, föreslog lagutskottet »för åstadkommande av erforderlig tydlighet», att den citerade verkställighetsregeln skulle införas.<sup>47</sup>

Hur än förordningarna må tolkas efter dessa reformer, lärer det vara otvivelaktigt, att innehållet i de äldre förbudsreglerna där- efter måste framstå såsom högst tvivelaktig, något vartill en anmärkningsvärd brist på lagteknisk omsorg bidragit.<sup>48</sup> Huruvida interimistiskt verkställighetsförbud alls kunde anses möjligt i kraft av de äldre stadgandena blev tydligen än tveksamare än tidigare. Och om sådan möjlighet ansåges saknas, förlorade, såsom förut sagts, förbudsreglerna — uppfattade som sådana — närmast all saklig mening. Icke heller omfattningen av inhibitionsrätten enligt de nya bestämmelserna kunde anses otvivelaktig. Någon begränsning till särskilda besvärsgrunder angavs icke. Skulle inhibition enligt FKyrk § 42 vara möjlig, där talan fördes på grund av »enskild rätt kränkt» eller »orättvis grund», men icke verkställighetsförbud enligt § 43?<sup>49</sup>

Att 1924 års *LtL* anslöt de för landstingen gällande underställnings- och besvärsglerna till de för primärkommunerna gällande har förut nämnts. I betänkandet sades FLt:s bestämmelser även ha i överensstämmelse med övriga förordningar »fullstän-

<sup>46</sup> KProp 1908: 174, sid. 22 f.

<sup>47</sup> LU utl. 1908: 61, sid. 4.

<sup>48</sup> Särskilt avses här den bristande samarbetningen av de båda förbudsreglerna.

<sup>49</sup> För ett jakande svar kan synas tala, att en mot 15 § socknenämndsförordningen svarande regel om särskild delgivning med berörda enskilda infördes (»av grannlagenhetsskäl», KProp 1908: 174, sid. 22).

digats genom föreskrifter beträffande verkställigheten av beslut, varöver besvär anförts». <sup>50</sup> Samma svårtolkade påföljdsregel för försummade formalia infördes sålunda, samtidigt som de till besvärns anförande knutna formella föreskrifterna kompletterades. Därjämte infördes en särskild bestämmelse därom, att beslut om landstingsskatten finge gå i verkställighet oavsett anförda besvär, »alldenstund eljest hela landstingsförvaltningen kunde äventyras».

Att man utgått från att besvär i allmänhet ägde suspensiv verkan med avseende å verkställigheten synes svårfrånkomligt. Väl kunna, såsom SUNDBERG framhållit, starka sakliga skäl anföras för en annan tolkning. Men en omständighet av särskild vikt, vilken i detta sammanhang äger intresse, synes vara, att man *icke* införde någon bestämmelse om verkställighetsförbud, oaktat besvärreglerna uttryckligen förklarades böra bringas i överensstämmelse med de övriga förordningarnas. Någon motivering för denna avvikelse gavs ej i förarbetena, <sup>51</sup> *ehuru väl*, såsom i kap. III nämnts, <sup>52</sup> för uteslutandet av en motsvarighet till de speciella rättsföljdsregler för tillämpning av »enskild rätt kränkt», vilka i övriga förordningar tillhörde samma stadganden som förbudsreglerna. Hur de sistnämnda borde uppfattas blev sålunda efter tillkomsten av 1924 års LtL ytterligare mera dunkelt än tidigare. <sup>53</sup>

Då de reformer, som nu berörts, avsett landstingen och de kyrkliga kommunerna, knyter sig ett särskilt intresse till den nya lagstiftningen för de borgerliga primärkommunerna 1930 genom *LKL och LKS*. I betänkandet föreslogs emellertid icke någon förändring i lagtexterna med avseende å verkställighetsfrågan, <sup>54</sup> och då ett flertal remissyttranden riktade kritik mot bestämmelsernas bristande ändamålsenlighet, <sup>55</sup> förklarade departementschefen, att han, med hänsyn till att en i och för sig önskvärd omarbetning

<sup>50</sup> SOU 1923: 18, sid. 196.

<sup>51</sup> Därav borde slutas, att det ovan cit. uttalandet inkluderar saknaden av regel om verkställighetsförbud, och att man avsett att förekomma en oklarhet, som vidlådde förordningarna för primärkommunerna.

<sup>52</sup> Se ovan, sid. 158.

<sup>53</sup> Då en regel om verkställighetsförbud saknats även i FLt, torde emellertid LtL ej ha bort anses såsom något viktigare tolkningsdatum. Märk vad ovan sagts om besluts verkställbarhet enligt FLt, vid not. 24 och 36.

<sup>54</sup> SOU 1928: 2, sid. 25, 31 f, 78 f, 102 f.

<sup>55</sup> KProp 1930: 99, sid. 213, med uttalanden av bl. a. Svenska Stadsförbundet och Svenska Landskommunernas Förbund.

av besvärreglerna skulle ligga utom ramen för den avsedda revisionen, ansåg sig icke »böra ingå på den svåra frågan om besvärns inverkan på verkställbarheten av kommunala beslut».<sup>55</sup> Uttalandet kan onekligen synas något märkligt, då det väl vid en formell överarbetning av de gamla förordningarna borde ha framstått såsom högst önskligt att undanröja sådana direkta motsägelser och dunkelheter, som ifrågavarande bestämmelser innehöll. Såsom är mera anmärkningsvärt framstår yttrandet med hänsyn till att ett stadgande om besvär över kommunalnämndsbeslut föreslogs infört i LKL, vilket av departementschefen, som härvid avvek från betänkandet, försågs med samma tillägg om verkställbarhet och inhibition och även i övrigt gavs samma avfattning som den 1908 antagna regeln för kyrko- och skolrådsbeslut.<sup>56</sup> Genom att denna nya bestämmelse antogs, försedd med en anvisning om att bl. a. den gamla förbudsregeln skulle äga motsvarande tillämpning i besvärsmål rörande kommunalnämndsbeslut, uppkom tydligen samma ökade oklarhet i lagtexten, som tidigare kännetecknat de kyrkliga förordningarna. Även vid detta tillfälle står det emellertid sålunda klart, att någon ändring i den innebörd, som tidigare kunde ha tillkommit regeln om verkställighetsförbud, ej åsyftats, ehuru en rent objektiv lagtolkning bort leda till dylikt resultat.<sup>57</sup>

*LFS och LFSthm 1930* erhöilo i här relevanta hänseenden samma avfattning som LKL och LKS.<sup>58</sup>

Stick i stäv med vad nu visats rörande 1908, 1924 och 1930 års författningsändringar gick reformen för Stockholms kommunalförvaltning, då FKSthm 1935 ersattes av *LKSthm*.

<sup>56</sup> SOU 1928: 2, sid. 79 (avd. I kap. 7 § 6), KProp 1930: 99, sid. 24 (LKL 7: 6) och 214.

<sup>57</sup> Alldeles obemärkt passerade likväl icke stadgandet om verkställighetsförbud. Med ändring av betänkandets förslag ersattes uttrycket »där han finner skäl bevären godkänna» med orden »där besvären finnas böra godkännas». Den enda innebörden av denna eljest till synes meningslösa ändring lär ha varit, att den, i förening med införandet av en särskild inhibitionsregel för kommunalnämndsbeslut, kommit möjligheten av interimistiska verkställighetsförbud att framstå såsom än mera tveksam. Vidare jämkades regeln om magistraternas skyldighet att förbjuda verkställighet av olagliga beslut till överensstämmelse med den allmänna förbudsregeln. Samma tre besvärsgrunder infördes sålunda i LKS § 45. Se KProp 1930: 99, sid. 228. Denna ändring pekade tydligen i motsatt riktning mot den nyssnämnda.

<sup>58</sup> KProp 1930: 100, sid. 21 f, 39 f, 155 ff, 167, KU utl. 1930: 31.

Då det vidsträckta underställningskrav föreslogs avskaffat, som för landstingens del borttagits 1924, fäste utredningsmannen<sup>59</sup> uppmärksamheten på att en sådan särskild laglighetskontroll borde tillskapas även för huvudstaden, som förekom för övriga städer genom magistraternas i LKS § 45 bibehållna skyldighet att vägra verkställighet av olagliga beslut. Motsvarande uppgift föreslogs tillkomma ÖÄ, dock i likhet med vad som gällde enligt LKS begränsad till felaktigheter, som voro hänförliga till »fel i förfarandet», »strid med lag» eller »befogenhet överskriden». Såsom ett särskilt skäl för denna anordning anfördes, att beslut, som enligt dåvarande förordning icke krävde ÖÄ:s godkännande, ofta verkställdes oberoende av lagakraftvinnande, varför en statskontroll krävde möjligheter till snabbt ingripande, därest den icke skulle riskera att bli verkningslös. Den verkställighetshindrande effekten av besvär vore icke heller klar. I den grundläggande besvärsparagrafen föreslogs den avvikelser från LKS § 76, att »sista styckets till sin innebörd tvivelaktiga verkställighetsföreskrift» — sålunda om verkställbarhet såsom påföljd vid försummade formalia — icke skulle medtagas, vilket också motiverades med saknaden i FKSthm av en motsvarighet och en hänvisning till departementschefens uttalande 1930, varav antogs följa, att någon ändring icke borde ske. De övriga lagarnas allmänna regel om verkställighetsförbud föreslogs intagen, försedd med en hänvisning till den speciella.

Stadsfullmäktige tillstyrkte för sin del utredningsmannens förslag med särskilt uttalande, att staden, med hänsyn till stadgandet om ÖÄ:s rätt att förbjuda olagliga besluts verkställighet, »fått behålla den betydelsefulla möjligheten att omedelbart kunna verkställa stadsfullmäktiges beslut, utan avvaktande av laga kraft».<sup>60</sup>

Utredningsmannens förslag biträdades i här berörda hänseende av departementschefen, som även återgav stadsfullmäktiges nyssnämnda uttalande,<sup>61</sup> och antogs av riksdagen.<sup>62</sup>

Att den mot de övriga lagarnas svarande förbudsregeln i LKSthm verkligen var att uppfatta såsom avseende verkställighetsförbud i egentlig mening kan icke vara föremål för tvekan.

<sup>59</sup> SOU 1933: 23, sid. 38 f.

<sup>60</sup> Stadskollegiets utl. 1934: 1, sid. 28.

<sup>61</sup> KProp 1935: 184, sid. 56.

<sup>62</sup> KU utl. 1935: 19, sid. 11.



Med avseende å frågan om interimistiska beslut kan det fastställas, att icke blott en möjlighet utan även en skyldighet därtill tillskapats genom den för denna lag säregna anordningen, att besvärsmyndigheten utövade en särskild laglighetskontroll ex officio med plikt att förbjuda olagliga besluts verkställighet.<sup>63</sup>

Som en sammanfattning av de olika lagändringar, för vilka här redogjorts, kan det fastställas, att reformerna 1908, 1924 och 1930 ökade oklarheten om innebörden i det här behandlade institutet och antydde, att fråga alls icke var om ett fristående institut med särskild innebörd, att man 1924 torde ha utgått från att så icke heller var fallet, men att man 1908 och 1930 undvek att taga ställning därtill och ej åsyftade någon ändring i vad som kunde vara gällande rätt, och att man i LKSthm 1935 otvivelaktigt lagfäste ett verkligt förbudsinstitut med ett meningsfyllt sakligt innehåll.

#### b) *Institutets innehåll enligt gällande kommunallagar*

Med hänsyn till den uppenbara praktiska betydelse, som för kommunalförvaltningens bedrivande tillkommer frågan om fattade besluts verkställbarhet, synes den utveckling i lagstiftningen, som ovan skisserats, tämligen svårförklarlig. Först vid de nu gällande kommunala lagarnas tillkomst har spörsmålet bragts mot en lösning.

1946 års kommunallagskommitté uttalade i sitt betänkande 1952 med förslag till KomL,<sup>64</sup> att den gällande lagstiftningens bestämmelser om besluts verkställbarhet voro »dunkla och varandra motsägande». Vid frågans bedömande borde iakttagas både behovet av effektivitet i det kommunala arbetet och intresset, att anförda besvär borde kunna leda till åsyftat resultat. Då kommunalförvaltningen i allmänhet utövades lagenligt, överensstämde det bäst med det praktiska livets förhållanden »att i princip anse kommunalbeslut verkställbart så snart det föreligger i definitivt skick». Det borde tillkomma de verkställande organen att »under i princip samma ansvar för dess ledamöter som i fråga om andra

<sup>63</sup> Dylig inhibitions möjlighet erkändes, åtminstone senare, i litteraturen även med avseende å övriga förordningar, se SjöBERG, a.a., sid. 231, och OLSSON-KALJSER (1952), sid. 213.

<sup>64</sup> SOU 1952: 14, sid. 337 f.

förvaltningsåtgärder» taga ställning till verkställighetsfrågan, varvid mot effektivitetskravet vore att väga risken för framgångsrika besvär och möjligheterna att i dylikt fall åvägabringa rättelse. Denna avvägning förutsades mången gång komma att bereda vanskligheter, varför det icke kunde bliva möjligt att »i varje situation träffa det avgörande, som sedermera befinnes vara det riktiga».

Kommittén fann det icke lämpligt att föreslå uttryckliga bestämmelser om besluts verkställbarhet utan ansåg sig giva tillräckligt uttryck för huvudregeln genom att *dels* låta stadgandet om verkställbarhet som påföljd av försummade formalia utgå såsom knappast förenligt med den utvecklade uppfattningen i principfrågan, *dels* ock bibehålla besvärsmyndigheternas rätt att meddela verkställighetsförbud.

Verkställighetsfrågan berördes i remissyttrande endast av besvärssakkunniga,<sup>65</sup> som antecknade, att »gällande rätt torde på denna punkt få anses oklar med hänsyn till de varandra motsäggande stadgandena i kommunallagarna». Kommitténs lösning avvisades emellertid såsom »alltför onyanserad». De sakkunniga kunde icke förorda »en generell övergång till den uppfattningen, att kommunala beslut äro omedelbart verkställbara». En viss skillnad förelåge mellan beslut av fullmäktige och beslut av nämnder. Med avseende å de förra talade »starka skäl för att de i allmänhet icke verkställas förrän de vunnit laga kraft», medan en liberalare lösning syntes motiverad för de senare. Närmast förordade de sakkunniga, att, med uppehållande i övrigt av krav på laga kraft, omedelbar verkställighet skulle medgivas av beslut av förberedande eller rent verkställande art eller som eljest vore av beskaffenhet att genast böra lända till efterrättelse.

Departementschefen anslöt sig emellertid till kommittéförslaget med uttalande allenast, att dess synpunkter syntes »väl avvägda och lämpade att tjäna som ledning för praxis i kommunerna».<sup>66</sup> Icke heller fann konstitutionsutskottet »anledning till erinran» däremot.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Yttr., sid. 22 ff.

<sup>66</sup> KProp 1953: 210, sid. 198 f.

<sup>67</sup> KU utl. 1953: 22, sid. 60.

Om de ingående resonemang, som sålunda fördes om verkställbarhetsfrågan, synes till en början kunna anmärkas, att de knappast innebära någon avvikelse från de synpunkter, som vid denna tid länge framförts i litteraturen.<sup>68</sup> Det praktiska livets krav lära också ha föranlett, att motsvarande uppfattning långt tidigare kommit till uttryck i den kommunala praxis, vad även angavs i 1933 års betänkande om LKSthm. Det är att märka, att kommittén icke presenterade verkställbarheten såsom en nyhet i förhållande till dåvarande rätt, vars innehåll förbigicks med fastställande av dess oklarhet. Diskussionerna i frågan, särskilt besvärssakkunnigas inlägg, torde emellertid vara ägnade att understryka den tvekan rörande innebörden av de äldre förbudsreglerna, som ovan uttalats.

Torde KomL:s tillkomst sålunda kunna antagas ha närmast inneburit ett erkännande av en förut gällande kommunal praxis med avseende å besluts verkställighet, kom tydligen att mot denna fördel för kommunerna stå tillskapandet av en otvetydig och därmed användbar befogenhet för besvärsmyndigheterna att lägga sig i deras verkställande åtgärder. Verkställighetsförbud blev slutligen klart lagfäst såsom ett fristående institut. Regeln härom föreslogs av kommittén avfattad sålunda:

»Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet».

Denna lydelse antogs oförändrad. Genom den allmänna formuleringen bleve det enligt kommittén<sup>69</sup> »klart, att verkställighetsförbud kan meddelas, oavsett på vilken eller vilka av de i lagen stadgade grunderna klaganden stödjer sina besvär». Den alltsedan 1862 gällande uteslutningen av »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund» bibehölls sålunda icke. Vidare syntes »den föreslagna avfattningen bättre än den (dåvarande) giva vid handen, att verkställighetsförbud kan meddelas när som helst under tiden för besvärens anhängighet hos länsstyrelsen, sålunda icke blott i samband med meddelande av utslag utan även dessförinnan och alltså redan omedelbart efter det besvären inkommit». Denna beskrivning av lagändringen såsom ett »förtydligande» synes mot

<sup>68</sup> Se utöver a.a. av SUNDBERG och SjöBERG även ZANDER-NILSSON (1933), sid. 150 f, och OLSSON-KAIJSER (1950), sid. 192 ff.

<sup>69</sup> SOU 1952: 14, sid. 339 f.

## *Verkställighetsförbud*

bakgrunden av det förut anförda knappast innebära en överskattning av dess innebörd. Kommittén fann emellertid det nya stadgandet ej »innebära någon större ändring i sak av gällande rätt» och förutsåg därför, att det icke skulle leda till någon ökning av de fall, då verkställighet förbjödes. Om den prövning, som måste föregå ett beslut, uttalade kommittén:

»Frågan huruvida verkställighetsförbud skall meddelas får bedömas framför allt ur synpunkten om det erfordras för att klaganden skall vinna den rättelse som avses med besvären. Vad särskilt angår interimistiskt verkställighetsförbud får meddelande av dylikt i allmänhet anses förutsätta, att länsstyrelsen finner vad i målet förekommit göra det sannolikt, att den slutliga prövningen av besvären skall leda till deras godkännande. Skulle länsstyrelsen sedermera, t. ex. på grund av de upplysningar som framkomma i samband med besvärens kommunicering, komma till annat resultat i huvudfrågan, åger den givetvis återkalla verkställighetsförbudet».

Något behov en motsvarighet till det särskilda stadgandet i LKL om verkställighet av kommunalnämndsbeslut ansågs icke föreligga med den avfattning, som föreslagits för den allmänna inhibitionsregeln.

Även med avseende å frågan om verkställighetsförbud anmälde besvärssakkunniga en från kommittén avvikande mening.<sup>70</sup> Skulle ett interimistiskt förbud kunna fylla sin uppgift, måste möjlighet finnas att tillgripa det, så snart det icke vore uppenbart, att besvären icke kunde bifallas. De sakkunniga fäste även uppmärksamhet på att ett förbudsbeslut enligt förslaget icke förutsatte ett av klaganden särskilt framställt yrkande, och anförde, att länsstyrelserna i åtskilliga fall torde böra självmant förbjuda verkställighet. Om bestämmelsen i fråga verkligen skulle bliva av betydelse, finge länsstyrelserna icke tveka att tillämpa den.

Även på denna punkt följdes betänkanudet av departementschefen, som uttalade, att »rätten att meddela interimistiskt verkställighetsförbud torde blott undantagsvis behöva begagnas». Genom stadgandets avfattning syntes länsstyrelserna »erhålla tillräcklig frihet att handla efter omständigheterna i det särskilda fallet».<sup>71</sup>

Mot bakgrunden av uttalandena om de vanskligheter, som vore förenade med de kommunala myndigheternas avgöranden av frå-

<sup>70</sup> Yttr., sid. 24 f.

<sup>71</sup> KProp 1953: 210, sid. 199.

gor om verkställighet av klandrade beslut och som gjorde felaktiga ställningstaganden ofrånkomliga, ävensom om intresset av att »det rättsskyddsbehov som besvärreglerna äro avsedda att tillgodose»<sup>72</sup> blir i möjligaste mån iakttaget, kan det onekligen synas något förvånande, att de av besvärssakkunniga anförda synpunkterna ej alls vunno beaktande utan i stället möjligheten av verkställighetsförbud förutsattes bliva föga anlita. Det synes icke heller ha uppmärksamats, att, såsom den föregående framställningen torde ha visat, själva institutet verkställighetsförbud undergick en genomgripande förändring med KomL:s tillkomst.

De här behandlade spörsmålen berördes icke heller närmare i förarbetena till 1954 års nya LtL. Kommunallagskommittén antecknade i sitt särskilda betänkande därom 1952,<sup>73</sup> att några regler om landstingsbesluts verkställbarhet ej upptagits i förslaget, samt hänvisade till vad i det föregående betänkandet om KomL utvecklats. Den äldre påföljdsregeln för försummade formalia uteläts. Något stadagande om verkställighetsförbud upptogs icke. Huruvida sådant kan beslutas i fråga om landstingsbeslut torde därför vara tveksamt. Någon bestämmelse därom, att RegR äger samma inhibitionsrätt som tillkommer KB, intogs ej i KomL, var till besvärssakkunniga anmärkte, att RegR:s lika befogenhet »torde följa av sakens natur och icke kräva särskilt stadgande».<sup>74</sup> Huruvida detsamma kan anses gälla för LtL synes tivelaktigt, då någon befogenhet att förbjuda verkställighet av landstingsbeslut icke tidigare förelegat, varken enligt FLt eller enligt 1924 års LtL.<sup>75</sup> Behovet av en inhibitionsmöjlighet är naturligen ringare,<sup>76</sup> då endast *en* besvärinstans finnes, men det kan onekligen synas sakligt oegentligt att tillerkänna RegR en dylik befogenhet med avseende å primärkommunala men icke landstingskommunala beslut.

<sup>72</sup> Cit. ur SOU 1952: 14, sid. 338.

<sup>73</sup> SOU 1952: 48, sid. 86.

<sup>74</sup> Yttr., sid. 25.

<sup>75</sup> Se ovan, sid. 195 och 200. Jfr STRÖMBERG, FT 1961, sid. 241 f, och Allmän förvaltningsrätt, sid. 125, angående möjligheten av verkställighetsförbud utan författningsstöd.

<sup>76</sup> Att ett behov av sådan möjlighet dock torde få anses föreligga, lär framgå av att RegR, såsom under 3 b) visas, i ett par fall förbjudit verkställighet av primärkommunala beslut, sedan talan förts mot KB:s utslag. Se sid. 218 nedan.

I 1957 års *KomLSthm*<sup>77</sup> och 1961 års *LFS*<sup>78</sup> infördes motsvarande regler, som tidigare intagits i KomL. Då magistraternas särskilda legalitetskontroll avskaffats i KomL, utgick det äldre stadgandet i LKSthm om ÖÄ:s däremot svarande skyldighet att förbjuda olagliga besluts verkställighet. I överensstämmelse med KomL bibehölls icke heller de äldre kyrkliga lagarnas särskilda bestämmelser om verkställighet av kyrkorådsbeslut.

### 3. Verkställighetsförbud enligt praxis

Praxis måste betraktas mot bakgrunden av det behandlade institutets utveckling i lagstiftningen, för vilken ovan redogjorts. Där-est det iakttages, att förbudsregeln ursprungligen torde ha avsetts såsom en rättsföljdsregel samt undergått förskjutningar i sin innebörd och råkat i alltmer tydligt motsatsförhållande till andra lagrum genom olika författningsändringar, torde äldre praxis icke heller giva ett så anmärkningsvärt intryck, som eljest blir fallet.

En undersökning av stadgandets tillämpning före KomL:s ikraftträdande (a) har betydelse närmast ur två synpunkter. *Dels* äro de fall av intresse, där förbud meddelats. *Dels* kan därmed belysas, i vilken mån den genomgripande förändring, som institutet ovan visats ha undergått med KomL:s tillkomst, återspeglats i praxis. Med avseende å den undersökning rörande förbudsregelns tillämpning efter KomL:s ikraftträdande (b), som äger det största intresset, är det att uppmärksamma, att LtL ej innehåller någon dylik regel, och att i skrivande stund KomL och KomLSthm icke tillämpats mera än åtta resp. fem år och LFS över huvud icke trätt i kraft.<sup>79</sup> Material finnes därför blott i begränsad utsträckning att tillgå.

#### a) *Praxis före KomL:s tillkomst*

Ett studium av äldre praxis giver vid handen, att reglerna om verkställighetsförbud<sup>80</sup> ägde ytterligt ringa betydelse. Endast någ-

<sup>77</sup> KProp 1957: 16, sid. 67.

<sup>78</sup> SOU 1957: 15, sid. 99, KProp 1961: 70, sid. 197.

<sup>79</sup> KomL (liksom LtL) trädde i kraft 1/1 1955, KomLSthm 1/1 1958 och LFS 1/1 1963. De äldre bestämmelserna bibehöllo tillämplighet vid besvär över beslut, som fattats före ikraftträdandedagen.

<sup>80</sup> Här och i det följande avses endast de *allmänna* reglerna om verkställighetsförbud, icke de speciella för kommunalnämndsbeslut m. fl.

ra enstaka exempel ha kunnat framtagas på att desamma tillämpats. Dessa sällsynta fall ha också, med ett undantag, noterats i litteraturen.<sup>81</sup> I ett par av de äldsta har verkställighetsförbud angivits såsom (enda) rättsföljd vid bifall till besvärstalan och sålunda använts synonymt med upphävande av det klandrade beslutet. Stadgandena i fråga ha alltså tolkats på sätt ovan visats ha varit den sannolika avsikten i 1859 års betänkande.<sup>82</sup> Ett exempel på denna rättsuppfattning visar rättsfallet *RA 1912 ref 53*: då anslag för en elektrisk kraftledning icke kunde anses stå i rimligt förhållande till det gagn, som densamma skulle medföra för kyrkan, prövade domkapitlet »skäligt att i anledning av de anförda besvären förbjuda verkställighet av det klandrade beslutet». Med tillägg av ytterligare skäl fastställde RegR »det slut, vari domkapitlet i målet stannat». En ledamot fastställde utslaget sålunda, att beslutet icke finge gå i verkställighet med mindre Kungl. Maj:ts tillstånd erhöles. Ett annat exempel på samma rättstillämpning giver rättsfallet *RA 1918 not E 154*. Då tackningsbestämmelse saknades, fann KB med stöd av FKyrk § 43 »lagligt förbjuda verkställighet» av klandrat anslagsbeslut. Utslaget ändrades ej av RegR.

Då både dessa fall avsågo FKyrk, må det erinras om vad ovan sagts om tolkningen av de här relevanta (allmänna) förbudsreglerna i denna förordning efter 1908 års ändringar. Otvivelaktigt är den i rättsfallen ådagalagda uppfattningen icke svårförklarlig. Det må ock antecknas, att det vid granskningen av åtskilliga fall ur äldre praxis bör uppmärksammas, att klaganden *yrkat* allenast verkställighetsförbud, ej upphävande.<sup>83</sup>

Ett exempel på verkställighetsförbud i egentlig mening giver det gamla rättsfallet *W 1084: 1889*. Beslut om lönetillägg för församlings prästerskap upphävdes såsom stridande mot en av Kungl.

<sup>81</sup> Undersökningen, som helt grundats på RA, har endast frambragt RA 1950 not I 189 såsom ytterligare exempel på verkställighetsförbud utöver tidigare påvisade. Däremot har ett betydande antal besvärsmål uppmärksamrats, i vilka förbud *yrkats*. I dessa ha såväl RegR:s som KB:s akter studerats. Se nedan, sid. 215 f.

<sup>82</sup> Då fallen anförts i litteraturen (Sjöberg, a.a., sid. 231 not 41, Olsson-Kajser 1950, sid. 200) har det ej uppmärksamrats, att fråga icke varit om verkställighetsförbud i egentlig mening.

<sup>83</sup> Se not. 89—92 och 102 samt vid not 97. Märk emellertid vad i kap. III sagts om tolkning av klagandens talan m. m.

Maj:t fastställt lönerreglering. Därjämte förbjöds besluts verkställighet, vartill är att anteckna, att den tid, för vilken lönetillskotten skolat gälla, redan inträtt, då KB:s utslag gavs. Ett annat exempel på särskilt verkställighetsförbud lämnar rättsfallet *RA 1920 ref 75 II*. Sedan KB upphävt ett beslut att tillerkänna ledamöter i kommunalnämnden reseersättning, beslöts att likafullt utbetala sådan ersättning. Beslutet därom upphävdes av KB, som tillika meddelade förbud »att, intill dess i anledning av besvär över (utslaget) annorledes kunde varda förordnat, likvidera omförmälda räkningar». Särskilda skäl synas här ha förelegat för ett särskilt verkställighetsförbud, då kommunen avsåg att handla i direkt strid med KB:s tidigare avgörande. RegR undanröjde emellertid utslaget, när besvären icke bort upptagas till prövning såsom för sent inkomna.

Rättsfallen *RA 1928 not E 167* och *1929 not S 80* böra betraktas gemensamt, då de avsågo delvis likartade situationer. I båda beslöts verkställighetsförbud såsom extra påföljd, samtidigt som de klandrade besluten upphävdes. 1928 års mål visar därmed en annan tolkning av FKyrk än nyss berörda mål.

*RA 1928 not E 167*. Ett skoldistrikt hade skolorna A, B och C. Vid A tjänstgjorde ord. läraren X. Sedan kyrkostämman beslutit nedlägga A och inrätta en ny tjänst vid B, beslöt skolrådet bl. a. förflytta X till C. Härefter beslöt stämman bl. a. förflytta X till C enligt X:s medgivande. Besvär över skolrådsbesluten. — *KB*: Jml folkskolestadgan vore endast stämman behörig att flytta ord. lärare, varför skolrådsbesluten upphävdes och deras verkställighet förbjöds »med mindre de bleve genom lagakraftvunnet utslag fastställda eller annorledes bleve i behörig ordning förordnat». — *RegR*: ej ändring.

*RA 1929 not S 80*. Genom utslag 29/2 upphävde KB sammanräkn. vid val till kom:nd. Besvär häröver ogillades av RegR 13/12. Redan 29/3 hade ny sammanräkn. företagits enligt KB:s utslag. Besvär häröver. — *KB* 29/11: Då förra utslaget icke vunnit laga kraft, undanröjdes den nya sammanräkningen och förordnades jml 76 § FKL »att, utan hinder därav att utslaget icke vunnit laga kraft, (sammanräkn:n) icke finge lända till efterrättelse». — *RegR* 5/3: ej ändring.

Vid betraktandet av dessa båda mål är utgångspunkten, att både lärare och kommunalnämnd måste fungera oavsett anförda besvär. Just sådana fall, som här förekommit, ha givit ett kraftigt stöd för meningen, att kommunalförordningarna icke bort så tol-



kas, att de fastlade en allmän princip om verkställighets beroende av laga kraft.<sup>84</sup> De båda målen förete också den likheten, att i båda förelegat två mot varandra stridande beslut, varav ettdera av praktiska skäl måste lända till efterrättelse. I dylika situationer kunna tydligen synnerliga skäl föreligga för verkställighetsförbud med avseende å det beslut, som befinnes vara det oriktiga. Men detta torde allenast gälla *interimistiskt* förbud, som dock icke meddelades i någotdera målet. Upphäves det ena beslutet, medan det andra står fast, synas skälen för att *därutöver* meddela ett verkställighetsförbud väsentligt ringare. I 1929 års mål måste det emellertid ytterligare uppmärksammas, att *båda* besluten blevo upphävda. Med hänsyn till det praktiska tvånget att tillämpa ettdera under besvärsmålen's anhängighet vill det synas svårförklarligt, att KB särskilt förbjöd verkställighet av det senare beslutet, vilket dock tillkommit i enlighet med KB:s förra utslag. Även RegR:s andra utslag kan förefalla i överkant formalistiskt. Besvärsmyndigheterna synas ha tämligen meningslöst trasslat till situationen för kommunen: utslagen inneburo dock att den andra sammanräkningen varit *i sak* riktig. Att avsevärda problem uppkommo för kommunens förvaltning under mellantiden mellan verkställighetsförbudet och den tredje sammanräkning, som nu blev erforderlig, är uppenbart.<sup>85</sup>

Från senare år kunna tre rättsfall anföras, *RA 1941 not S 124* samt *1950 not I 13 och 189*, samtliga avseende LKL.

*RA 1941 not S 124.* Beslut 18/9 att teckna borgen för lån till enskild för inköp av gengasaggregat, av vilket vederb. sades beroende för sitt uppehälle. — *KB 20/11*: Olaga understöd, upphäver och »förordnar tillika, med stöd av 82 § LKL, att klandrade beslutet icke må gå i verktällighet». — *RegR*: ej ändring.

*RA 1950 not I 13.* Beslut 6/3 att förskottera arbetares och leverantörers fordringar å entreprenör, som utförde lärarbostad. — *KB 5/9*: Icke k:nal angelägenhet, upphäver och förordnar, att beslutet »icke må gå i verktällighet, intill dess genom besvär över KB:s utslag anorledes kan varda förordnat». — *RegR*: ej ändring.

*RA 1950 not I 189.* Beslut 27/2 1949 att godkänna avtal med industri om flyttning till k:nen mot vissa förmåner. — *KB 20/2 1950*:

<sup>84</sup> Se den förut angivna litteraturen. En närmare redogörelse för anförda rättsfall torde vara opåkallad.

<sup>85</sup> Härmed är icke sagt, att utslagen skulle vara formellt felaktiga. Verktällighetsförbudet synes emellertid ha varit tämligen opåkallat.

Icke k:nal angelägenhet, upphäver och »förordnar tillika, med stöd av 82 § LKL, att klandrade beslutet icke må gå i verkställighet». — *RegR*: ej ändring.

Gemensamt för dessa tre mål synes till en början ha varit, att redan de klandrade beslutens beskaffenhet gjorde det antagligt, att laga kraft icke skulle avvaktas före verkställigheten. Skulle kommunerna verkligen nå de åsyftade resultaten, kunde onekligen viss skyndsamhet anses påkallad. Ytterligare vill det förefalla, som om möjligheterna att återställa läget före verkställighet voro tveksamma i samtliga fall. Särskilt gäller detta det andra rättsfallet, men i de båda övriga torde civilrättsliga komplikationer ha kunnat uppstå, därest de omtvistade avtalen ingingos av kommunerna, innan besvärsmålen angjorts.<sup>86</sup> Kunnat sålunda omständigheterna synas ha gjort verkställighetsförbud motiverat, inställer sig emellertid, liksom i förutberörda mål, frågan, om ett förbud först i samband med beslutens upphävande kunde medföra någon påtaglig nytta.

Kan sålunda ändamålsenligheten med de verkställighetsförbud, som meddelats i de anförda fallen, ifrågasättas, inställer sig också redan efter ett flyktigt studium av de otaliga besvärsmålen från samma tid reflexionen, att åtskilliga fall förekommit, där lika goda skäl torde ha förelegat för motsvarande åtgärd. Med hänsyn till de olika lagtolkningsmöjligheter, som förut diskuterats, bör det antecknas, att de redovisade fallen icke finna en förklaring i att klagandena försummat att iakttaga de för besväransförande föreskrivna formalia, och att de klandrade besluten till följd därav blivit verkställbara.

Det kan ligga nära till hands att antaga, att verkställighetsförbuden i de anförda fallen varit en följd av att klagandena *yrkat* en sådan extra påföljd. Sådana särskilda yrkanden hade också framställts i samtliga fall. Detta konstaterande är likväl icke tillfyllest. Till en början må det framhållas, att de kommunala författningarna aldrig angivit yrkande såsom förutsättning för verk-

<sup>86</sup> Se härom t. ex. SUNDBERG, Minnesskrift till Hult, sid. 471 ff, KAIJSER, Kommunallagarna II, sid. 267 ff, JÄGERSKIÖLD, FT 1961, sid. 96 ff. Till RA 1950 not I 189 må anmärkas, att avtalet i fråga även innefattade utfästelse om underställningspliktigt lån. I samtliga tre fall hade yrkats *såväl* upphävande *som* verkställighetsförbud.

ställighetsförbud.<sup>87</sup> Att på denna punkt låta klagandens vanligen bristfälliga insikter bliva avgörande måste också ha varit otillfredsställande. Särskilt tydligt synes detta mot bakgrunden av vad i kap. III visats om besvärsmyndigheternas tolkning av klagandens både yrkande — eller rent av brist på yrkande — och talan i sak.<sup>88</sup>

Men ytterligare måste det beaktas, att yrkanden om verkställighetsförbud självfallet framställts i åtskilliga fall utöver det här anförda fåtalet. Med ett undantag, som strax nedan beröres, ha särskilda beslut icke meddelats över dessa yrkanden i de mål, som omfattats av denna undersökning. Mindre överraskande är detta i den mängd fall, där besvären ogillats i båda instanser,<sup>89</sup> och naturligtvis även, där de av KB lämnats utan bifall men sedermera godkänts av RegR såsom t. ex. i besvärsmålen *RA 1943 not S 496* och *1947 not I 87*.<sup>90</sup> Men det har även inträffat, att KB upphävt beslut utan att alls uttala sig om framställda yrkanden om verkställighetsförbud, såsom visas bl. a., för att endast anföra två exempel från senaste år, rättsfallen *RA 1953 not I 256*<sup>91</sup> och *1954 not I 203*.<sup>92</sup>

Att möjlighet till interimistiskt beslut icke vann erkännande i praxis synes sålunda tydligt, något som i och för sig icke förvånar med hänsyn till den bristfälliga lagstiftningen, men som likväl

<sup>87</sup> Märk LKSthm, som uttryckligen ålade ÖA att, även i besvärsmål, ex officio bedöma frågan om verkställighetsförbud och i mån av befogenhet meddela interimistiskt beslut. I *RA 1947 not I 31* (anslag; enda funna ex. på förbudsyrkande i mål enligt LKSthm) fattades dock icke något särskilt beslut före målets avgörande.

<sup>88</sup> Se ovan, sid. 140 ff och 152. Jfr SjöBERG, a.a., sid. 231.

<sup>89</sup> *RA 1941 not S 537* (lönstillägg), *1942 not S 29* (taxa), *1942 not S 472* (fastighetsköp), *1946 not S 534* (ordf:arvode), *1947 not I 31\** (not 87 ovan) och *54\** (d:o), *1948 not I 39* (fastighetsförsäljning), *1950 not I 75\** (fastighetsköp), *1951 not I 217\** (anslag), *1952 not I 165* (hotellbyggnad), *1953 not I 14\** (anslag), *1954 not I 220* (reseersättning) och *1956 not I 104* (avtal). I de med \* anm. målen omfattade yrkandena endast verkställighetsförbud, ej upphävande (jfr not 83). I övriga yrkades förbud särskilt, i 1952 års mål interimistiskt.

<sup>90</sup> Dylka fall inge efter KomL:s tillkomst allvarliga betänkligheter, se nedan, sid. 225. I båda målen hade yrkats både upphävande och verkställighetsförbud.

<sup>91</sup> Anslag till hemvärnet. Endast verkställighetsförbud yrkades, ej upphävande. Jfr not 88.

<sup>92</sup> Disposition av fondmedel, utslaget undanröjt av RegR, se ovan, sid. 61, not 118. Både upphävande och förbud yrkades.

måste komma själva institutet verkställighetsförbud att framstå såsom tämligen meningslöst. Det enda klara exempel, som kunnat framtagas på att beslut befunnits kunna meddelas före besvärsmålets avgörande, giver rättsfallet *RA 1954 not I 95*, avseende besvär över beslut att godkänna utbetalning av ersättning till styrelseordförande för särskilda sysslor. I KB:s resolution, varmed besvären remitterades, fastställdes, att skäl icke befunnits föreligga att »för närvarande» förbjuda beslutets verkställighet. Besvären ogillades sedermera av båda instanserna.<sup>93</sup> Från senaste år må ock nämnas rättsfallen *RA 1953 not I 78 och 174*, avseende besvär över beslut att antaga entreprenör för skolbygge, vilka av KB lämnades utan avseende. Hos RegR anfördes besvär och hemställdes om »byggnadsförbud» i avvaktan på målets avgörande. Sistnämnda ansökan lämnades utan bifall, vilket sedermera blev ugången även i själva besvärsmålet. Även vissa andra äldre fall antyda någon tvekan på ifrågavarande punkt. I besvärsmålet *RA 1941 not S 354* förklarade sig sålunda KB först ha funnit klagandens förbudsyrkande »icke föranleda någon åtgärd», varefter besvären ogillades. Sistnämnda uttalande i utslaget synes ha varit meningslöst. Det iakttages också, att avfattningarna av KB:s utslag i de ovan behandlade rättsfallen *RA 1920 ref 75 II*, *1928 not E 167* och *1950 not I 13* angiva, att RegR förutsatts kunna upphäva verkställighetsförbuden före själva besvärsmålets avgörande.

Att de förutnämnda fallen av meddelade verkställighetsförbud icke kunna tagas såsom bevis för att praxis utgått från att kommunala beslut varit verkställbara oavsett anförda besvär är uppenbart.<sup>94</sup> Över huvud synas de närmast angiva, att KB funnit sannolikt, att kommunerna avsett att verkställa besluten, oavsett om rätt därtill förelegat eller icke. Andra fall finnas emellertid,<sup>95</sup> däri den vid KomL:s tillkomst uttalade uppfattningen framkom-

<sup>93</sup> KB:s res. gavs sedan bet. och KProp om KomL framlagts. Jfr samma KB i *RA 1954 not I 203*, not 92 ovan.

<sup>94</sup> Framför allt äro förbudsbesluten för fåtaliga, både totalt och relativt (i förhållande till givna exempel på att förbudsyrkanden lämnats obeaktade).

<sup>95</sup> Se den förut angivna litteraturen, främst SUNDBERG och KAIJSER. De förutberörda förbudsbesluten ha icke särskilt åberopats såsom belägg för inställningen i praxis före KomL:s tillkomst.

mit redan enligt äldre rätt. Någon anledning att uppehålla framställningen därmed torde emellertid icke föreligga.<sup>96</sup>

b) *Praxis efter KomL:s tillkomst*

Att institutet verkställighetsförbud undergått en genomgripande förändring i och med KomL:s ikraftträdande framgår redan därav, att en rad beslut av RegR i särskilda ärenden angående tillämpningen av detsamma återfinnas i RÅ från 1956. Framställningen av praxis kommer att utföras systematiskt med anknytning till frågor, som berörts i samband med granskningen av lagstiftningen.

För att fråga om verkställighetsförbud skall kunna *upptagas till prövning*, kräves naturligtvis, att besvär över det ifrågavarande beslutet äro anhängiga. Denna självklara förutsättning fastställdes bl. a. i det gamla rättsfallet *RÅ 1916 not C 101*.<sup>97</sup> Det enda undantag härifrån, som förekommit, gällde för huvudstaden enligt LKStm § 65 före 1958.<sup>98</sup>

Meddelande av verkställighetsförbud *förutsätter icke yrkande*. Lagreglernas avfattning giver otvivelaktigt besvärmyndigheterna befogenhet att fatta beslut ex officio. I realiteten lärer detta emellertid ifrågakomma allenast hos KB till följd av den praxis, enligt vilken handlingarna i besvärsmål icke tillställas RegR förrän i samband med KB:s förklaring, varefter målet är färdigt för föredragning till slutavgörande. Förhållandet är visserligen ett annat vid besvär över landstingsbeslut, men LtL torde, som förut sagts, knappast medgiva verkställighetsförbud.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Såsom enda, men högst klagande exempel må anföras rättsfallet *RÅ 1953 not I 293*. Sedan KB ogillat besvär över beslut om tilläggsersättning till entreprenör, hade fullmäktige beslutit utbetala beloppet utan avvaktande av RegR:s utslag. Besvär häröver ogillades av KB, enär fullmäktige »måste anses hava ägt befogenhet» att besluta omedelbart utbetalning, »oaktat beslutet icke vunnit laga kraft». RegR fastställde på ändrade skäl KB:s första utslag, avseende befogenheten att alls besluta ifrågavarande ersättning, men undanröjde det senare, enär »sådana omständigheter icke förelegat», att fullmäktige ägt verkställa beslutet före lagakraftvinnandet. Samtliga utslag gåvos sedan bet. och KProp om KomL framlagts, jfr not 93.

<sup>97</sup> Jfr SJÖBERG, a.a., sid. 231.

<sup>98</sup> Av ÖÅ:s skyldighet att ex officio förbjuda olagliga besluts verkställighet följde, att anmälningar av enskilda icke kunde lämnas obeaktade. Den enskilde ägde dock icke besvärsrätt, därest framställningen lämnades utan åtgärd, såsom RegR fastställde i *RÅ 1940 ref 27*.

<sup>99</sup> Se ovan, sid. .

Av det sagda följer såsom självfallet, att yrkande om verkställighetsförbud kan framställas när som helst under ett besvärsmåls anhängighet. Då KB vägrade upptaga ett yrkande till prövning under förmenande, att det — liksom besvärshänvisning — bort anföras inom besvärstiden, återförvisades ärendet av RegR i *RA 1956 not I 55*.

Över framställt yrkande skall ett *särskilt beslut* meddelas av KB redan före själva besvärsmålets avgörande. Beslutet bör vara försett med *besvärshänvisning*, enär, som framgått redan av nysnämnda rättsfall, *talán däremot må föras särskilt* till RegR utan avvaktande av KB:s utslag över besvären.<sup>100</sup> En rad sådana särskilda ärenden om verkställighetsförbud i besvärsmål, som alltjämt vilat hos KB, ha förekommit. I *RA 1956 not I 55 och 119*,<sup>101</sup> *1957 not I 43, 45 och 53, 1959 not I 206 och 1961 not I 20* fördes dylik talan av de hos KB klagande, i *RA 1957 not I 72 och 80* däremot av de hos KB förklarande kommunerna.

Det förtjänar att särskilt understrykas, att den äldre praxis, enligt vilken framställda förbudsyrkanden vanligen lämnades obeaktade, numera är direkt felaktig. Helt synes insikten om denna förändring ännu icke ha trängt igenom.<sup>102</sup>

Av det förhållandet, att RegR:s prövning av verkställighetsfrågan kan vinnas före KB:s utslag i besvärsmålet, kan det icke slutas, att någon närmare ledning skulle därigenom kunna erhållas för KB:s avgörande. Alldeles oavsett att prövningen hos RegR är blott summarisk och påverkas av andra faktorer än blott klagandens fog för besvären, kan det förutses, att andra ledamöter komma att avgöra ett eventuellt besvärsmål i RegR än de som tagit ställning i inhibitionsfrågan. Väl kan t. ex. RegR:s ståndpunkt i SACO-målet *RA 1958 ref 32* sägas ha blivit förutskickad genom det i *RA 1957 not I 43* meddelade verkställighetsförbudet, men RegR:s avslag å inhibitionsbegäran i *RA 1959 not I 206* följdes

<sup>100</sup> Denna talerätt torde bygga på allmänna besvärsprinciper. Av KomL § 77 (»I länsstyrelsens *utslag* må» etc) kunde i och för sig ha slutits, att särskild talan icke finge föras.

<sup>101</sup> *RA 1956 not I 119* utgjorde forts. på not I 55, som nyss berörts.

<sup>102</sup> Se t. ex. *RA 1958 not I 20* (Folkets hus; yrkat endast verkställighetsförbud, ej upphävande; icke särskilt beslut; besvären ogillade) och not I 99 (ålderdomshem; yrkat både förbud och upphävande; icke särskilt beslut; besvären ogillade) och särskilt det i not 125 nedan anförda målet.

av bifall till besvären, med ändring av KB:s utslag, i RÅ 1961 not I 46, etc.

SACO-målen visa, såsom antytts, att verkställighetsförbud *icke behöver avse det klandrade beslutet i dess helhet*. Det kan även avse blott en del av beslutet eller gälla till förmån för vissa klagande. I RÅ 1957 not I 43, 53, 72 och 80, samtliga SACO-mål, förbjöds sålunda verkställighet gentemot dem av de klagande, som utnämnts av Kungl. Maj:t. Att ett förbudsbeslut kan överklagas i viss del följer av det sagda. I ärendet RÅ 1957 not I 80 överklagade staden sålunda det av KB — som i likhet med KB i not I 72 följt RegR:s anvisning i not I 43 och 53<sup>103</sup> — meddelade verkställighetsförbudet, i vad det avsåg stadsfogden, som förmenades intaga en mindre förmånlig ställning än de övriga av Kungl. Maj:t utnämnda befattningshavarna. Besvären ogillades.

Med avseende å *förbudsbesluts giltighetstid* må nämnas, att vid de tillfällen, då RegR förbjudit verkställighet, detta bestämts för besvärens hela anhängighetstid med förbehåll för ändringsmöjlighet. I RÅ 1957 not I 43 och 53 förklarades sålunda, att beslutet »icke — med mindre annorledes i laga ordning förordnades — finge verkställas så länge (deras) giltighet vore beroende på prövning». Ett sådant förbud kan alltså i princip hävas av KB även före besvärsmålets avgörande, därest skäl därtill yppas.

KB synes däremot inskränka sig till att förbjuda verkställighet för den tid, varunder målet är anhängigt därstädes. Sålunda avfattade beslut ändrades ej av RegR i RÅ 1957 not I 72 och 80.<sup>104</sup> I KB:s utslag i mål, där förbud meddelats, ha dessa icke heller särskilt omnämnts. I nyssnämnda båda fall ävensom i besvärsmålen RÅ 1959 not I 201 och 1961 ref 23 kommo sålunda några förbud formellt ej att föreligga efter KB:s utslag, varigenom de klandrade besluten upphävts. Så blev däremot fallet i RÅ 1957 not I 43 och 53 — till förmån för vissa klagande, oaktat KB helt upphävde besluten — av skäl som nyss sagts. Skillnaden mot den under a) visade äldre praxis är sålunda tydlig.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Självna besvärsmålen i not I 72 och 80 fullföljdes icke heller till RegR. RÅ 1958 not I 103 avsåg besvär över ett äldre »SACO-beslut» i Uppsala än det i 1957 not I 72 klandrade.

<sup>104</sup> En ändring synes ock ha varit opåkallad och hade f. ö. fått ske ex officio.

<sup>105</sup> Att verkställighetsförbud *kan* vara motiverat, oaktat beslutet hävts av KB, se strax nedan med ex. ur praxis.

Av det förut sagda har framgått, att såväl klagande som förklarande part äger framställa *förbudsyrkande i RegR, sedan talan förts mot KB:s utslag* i besvärsmålet. Oavsett utgången hos KB företages en saklig prövning. Handlingarna i målet infordras omedelbart, och beslut över yrkandet meddelas efter särskild föredragning, så snart som omständigheterna medgiva.<sup>106</sup> Det är alltså ej så, att besvärens ogillande hos KB a priori tages till intäkt för att verkställighetsförbud icke bör meddelas, eller att beslutets upphävande gör ett dylikt beslut opåkallat. Såsom exempel på att klagandens förbudsyrkande bifallits av RegR, sedan besvären ogillats av KB, kan anföras *RegR:s beslut den 6 september 1962*. Besvären biföllos sedermera genom *RegR:s utslag den 13 december 1962*. I övrigt ha emellertid i liknande fall yrkandena ogillats, såsom i *RÅ 1960 not I 37 och 178* samt *1961 not I 132*.<sup>107</sup> I ett fall har förbud meddelats, sedan KB upphävt det klandrade beslutet och kommunen anfört besvär däröver, nämligen genom *RegR:s beslut den 27 juni 1962*. KB:s utslag fastställdes sedermera, på ändrade skäl, genom *RegR:s utslag den 12 december 1962*. Härtill är att erinra om att verkställighet i princip är möjlig, intill dess förbud meddelats eller beslutet upphävts genom lagakraftvunnet utslag. Att KB undanröjt ett beslut, saknar *principiell* betydelse, tills besvärsmålet blivit slutligen avgjort. Huruvida verkställighet bör ske eller icke, skall, såsom förut sagts, avgöras av kommunens verkställande organ under sedvanligt ansvar och efter en avvägning av föreliggande intressen och risker. Att ställningstagandet endast i rena undantagsfall kan innebära, att

<sup>106</sup> Finnes det tydligt, att besvären icke kunna föranleda ändring i KB:s utslag, kan naturligtvis själva besvärsmålet avgöras redan vid den första föredragningen till förekommande av onödig omgång. Enligt erhållen uppgift skulle detta ha inträffat vid ett par tillfällen. En princip är, att ett utslag, som innebär »ej ändring», kan beslutas utan kommunikering och ytterligare skriftväxling, medan ändring i KB:s slut icke företages därförutan. — Det bör även antecknas, att viss tvekan synes råda om den formella rubriceringen av RegR:s avgöranden i verkställighetsförbudsfrågor. Vanligen uppsättes blott protokoll, innefattande RegR:s »beslut». I mera komplicerade ärenden, såsom SACO-målen, uppgöras emellertid särskilda »utslag». Nedan kommer genomgående att talas om Reg:s »beslut» över yrkanden om verkställighetsförbud resp. RegR:s »utslag» i själva besvärsmålen.

<sup>107</sup> Besvären ogillades sedermera, de i *RÅ 1960 not I 37* i *1961 not I 39* (uppförande av byggnad å torg), de i *1960 not I 178* i *1961 not I 113* (anslag till verkstadsskola) och de i *1961 not I 132* genom RegR:s utslag den 4/1 1962 (tomtupplåtelse till bolag för transformatorstation).



ett av KB undanröjt beslut verkställles i förlitan på att RegR bifaller kommunens besvär, är uppenbart. Men synes det i något fall klart, att en obehörig verkställighet avses under dylika förhållanden, såsom fallet var i nyssnämnda mål,<sup>108</sup> kan RegR förbjuda verkställighet. Härav följer, att KB *kan* finna det påkallat att knyta ett särskilt förbud till ett utslag, varigenom ett beslut upphäves. Normalt synes det dock böra bli RegR:s sak att pröva erforderligheten av ett dylikt förbud med iakttagande av hur kommunen handlat efter KB:s utslag.<sup>109</sup>

Med avseende å själva *prövningen* av frågor om verkställighetsförbud bör det först anmärkas, att den är *summarisk men icke bunden av besvärsgrunder*. Något sådant särskilt övervägande av åberopade felaktigheters subsumtion under de kommunala besvärsgrunderna, som ett interimistiskt förbud skulle ha förutsatt enligt den äldre lagstiftningen, kräves icke. Belysande är rättsfallet *RA 1961 ref 23*,<sup>110</sup> däri KB först förbjöd det klandrade beslutets verkställighet och därefter upphävde detsamma såsom kränkande klagandens enskilda rätt. Det må också nämnas, att just de båda grunder, som tidigare icke kunde föranleda verkställighetsförbud, sålunda »enskild rätt kränkt» och »orättvis grund», åberopades av KB i SACO-målen *RA 1958 ref 32 och not I 102*. RegR däremot tillämpade i båda fallen »befogenhet överskriden».<sup>111</sup>

I den summariska prövningens natur ligger, att icke blott förbud kan vägras, där besvären sedermera bli godkända, utan även talan kan slutligt ogillas, sedan förbud förut meddelats. En sådan eventualitet skulle tydligen tidigare ha föranlett betänkligheter med hänsyn till lagtexternas avfattning, men numera giver denna ett vidare utrymme för besvärmyndigheternas bedömning.<sup>112</sup> Något exempel på att verkställighet förbjudits men besvä-

<sup>108</sup> Yrkande framställdes först i förklaringskriften, återkallades kort efteråt med bifogande av en skrivelse från kommunen, men upprepades senare med förmälände, att verkställighetsåtgärder likafullt skett.

<sup>109</sup> Dock bör måhända även beaktas, att inhibitionsbeslut ex officio knappast lära ifrågakomma i RegR. Detta kan vara av betydelse då en osakkunnig klagande lätt kan förbise, att förbudsyrkande bör framställas även i ett läge, där hans besvär bifallits av KB. Jfr not 125.

<sup>110</sup> Se ovan, sid. 53 f.

<sup>111</sup> Se ovan, sid. 42.

<sup>112</sup> Märk lokutionerna: »där besvären finnas böra godkännas» resp. »om skäl därtill äro».

ren efteråt ogillats har emellertid icke kunnat framtagas. Nära kom dock det besvärsmål, vari genom *RegR:s utslag den 12 december 1962* det klandrade beslutet upphävdes med 3 röster mot 2, varvid den ende ledamot, som deltagit i det tidigare, enhälliga beslutet om verkställighetsförbud, tillhörde minoriteten.<sup>113</sup>

*Vilka skäl* kunna tala för inhibition? Av vad förut sagts har framgått, att tre synpunkter alltid måste iakttagas: foget för talan, möjligheterna att vinna rättelse trots verkställighet och det eventuella behovet av skyndsamt verkställighet. Därtill kan naturligtvis, såsom ovan antytts i anslutning till ett rättsfall, läggas kommunens manifesterade vilja, endera att avvakta laga kraft, eller att företaga omedelbar verkställighet. Det föreliggande rättsfalls-materialet bör betraktas med anknytning till dessa huvudsynpunkter. Därvid må det till en början anmärkas, att de förbudsbeslut i äldre praxis, som under a) redovisats, icke synas ha motiverats av andra omständigheter än de nu anförda. Någon ytterligare granskning av dessa fall är därför icke påkallad.

Att möjligheten att bringa verkställighet till återgång bör beaktas, är uttryckligen sagt i förarbetena. Denna synpunkt torde ha föranlett förutnämnda *RegR:s beslut den 27 juni 1962*. Målet avsåg kommunalnämnds beslut att anlägga parkeringsplatser på område, som enligt tidigare dispositioner<sup>114</sup> skolat utgöra park. Förbudet meddelades av RegR, sedan upplysning vunnits om att verkställighetsåtgärder vidtagits.<sup>108</sup> Beslutet undanröjdes sedermera såsom överskridande nämndens kompetens i förhållande till fullmäktige. Samma synpunkt lär ha varit bestämmande för KB:s förbudsbeslut i besvärsmålet *RÅ 1959 not I 201*, avseende ett beslut om lån till enskild person för startande av kioskrörelse, vilket sedermera upphävdes såsom innebärande olaga understöd. Utslaget ändrades ej av RegR.

Tydligt är, att ett yrkande om verkställighetsförbud icke bör bifallas, där verkställighet redan fullbordats, oavsett om vid den summariska prövningen det klandrade beslutet synes olagligt och verkställigheten möjlig att bringa till återgång. Och även där verkställigheten väl påbörjats men icke fullbordats, kan det vara

<sup>113</sup> Jfr ock RÅ 1957 not I 43 och 1958 ref 32. Även där biträdde förbudsbeslutet av dissidenten i besvärsmålet.

<sup>114</sup> Samtidigt avgjordes ett byggnadsmål. På de komplicerade sakfrågorna är här icke skäl att ingå.

tveksamt, om förbud bör meddelas. Äro de vidtagna åtgärderna svåra att återtaga, kan verkställigheten synas böra fullföljas på de kommunala organens redan aktualiserade ansvarighet. Dessa synpunkter torde böra beaktas vid granskningen av rättsfallen *RA 1959 not I 206 och 1961 not I 46*. Besvärerna avsågo ett kommunalfullmäktigbeslut att dels förvärva en hotellrörelse, dels inropa hotellfastigheten på exekutiv auktion. Yrkande om verkställighetsförbud avlogs av KB, varefter auktionsförvärvet fullföljdes utan avvaktande av RegR:s beslut över anförda besvär. KB:s beslut ändrades ej av RegR. Däremot undanröjdes sedermera KB:s utslag, varigenom besvärerna ogillats. Beslutet upphävdes såsom avseende en icke-kommunal angelägenhet. Besluten över förbudsyrkandet synas ej onaturliga. KB:s avslag överensstämde med ställningstagandet i själva besvärsmålet. Och då frågan prövades av RegR, hade verkställigheten redan forstkridit så långt, att civilrättslig bundenhet torde ha inträtt för kommunen. Ett förbud att fullfölja verkställigheten i ett dylikt läge synes ha förutsatt en mera ingående prövning än som varit naturlig.

*RegR:s beslut den 6 september 1962* läser icke ha föranletts av befarad omöjlighet att återställa läget före verkställighet. Det klandrade beslutet avsåg omändring av ett barnhem till upptagningshem för pojkar. Besvärerna ogillades av KB. Under framhållande av att den tidpunkt var förestående, då ändringen skolat genomföras, yrkade klaganden verkställighetsförbud, vilket alltså bifölls av RegR. Avgörande torde ha varit den överhängande risken för omedelbar verkställighet, vars återgång väl var möjlig men torde ha medfört ansenliga olägenheter, vilka stode i dåligt förhållande till dem som åtföljde avvaktande av RegR:s utslag.<sup>115</sup>

Något exempel på att behov av skyndsam verkställighet vunnit beaktande har icke kunnat framtagas ur det föreliggande materialet. Icke heller i SACO-målen, där eljest omständigheterna torde ha gjort skyndsam tillämpning av de fattade besluten till ett väsentligt intresse för städerna, tillmättes denna synpunkt avgörande betydelse.<sup>116</sup>

Över huvud synas verkställighetsförbuden i *SACO-målen* ävensom det av KB meddelade i det förut behandlade rättsfallet *RA*

<sup>115</sup> Beslutet upphävdes på grund av »fel i förfarandet».

<sup>116</sup> Icke heller av den dissident i RegR, som ogillade besvärerna. Jfr not 113.

1961 ref 23<sup>110</sup> icke kunna motiveras endast med hänvisning till de synpunkter, som här anförts. I samtliga fall kunde klaganden otvivelaktigt erhålla gottgörelse i efterhand. Det vill synas, som om den omständigheten beaktats, att de klandrade besluten medförde *men för enskilda personer*. Att denna synpunkt uppmärksammas innebär en klar nyhet i förhållande till äldre rätt, enligt vilken »enskild rätt kränkt» icke kunde föranleda verkställighetsförbud. Mot bakgrunden av vad i kap. I visats om denna besvärsgrounds funktion, synes ett dylikt förbud utgöra ett naturligt komplement till besvärspövningen.<sup>117</sup> I SACO-målen tillkom naturligtvis härutöver den tveksamma kompetensfrågan.<sup>118</sup>

De här redovisade fallen synas sålunda angiva ytterligare synpunkter på förbudsfrågan utöver de förut anförda. Gemensamt för samtliga har emellertid varit, att besvären bifallits, sedan verkställighetsförbud tidigare meddelats. Utsikterna för de klandrade beslutens upphävande har uppenbarligen varit en grundläggande faktor vid förbudsbesluten.

Att verkställighetsförbud normalt måste förutsätta, att den summariska prövningen leder till att sannolika skäl föreligga för beslutets undanröjande vid det slutliga avgörandet, torde vara ganska tydligt. Uttryckligen förutsattes detta av kommunallagskommittén och departementschefen vid KomL:s tillkomst. Dock bör det iakttagas, att lagtextens avfattning även giver utrymme för en sådan vidsträcktare användning av ifrågavarande institut, som förordades av besvärssakkunniga.<sup>119</sup> Föreligga i övrigt särskilt starka skäl för att verkställighet icke bör ske omedelbart, kan ett förbud alltså meddelas, oaktat handlingarna icke giva något kraftigt stöd för ett antagande, att beslutet är att anse såsom olagligt. Det kan sålunda tänkas, att KB finner skäl att meddela ett förbud redan vid besvärsskriftens mottagande, innan klaganden utvecklat sin besvärstalan närmare, för att därmed bereda honom tid därtill

<sup>117</sup> Märk att prövningen enligt denna besvärsground avser att giva den enskilde ett förstärkt rättsskydd utöver det av domstolsvägen erbjudna. Jfr ovan, sid. 35 f och 72.

<sup>118</sup> Ett ingrepp från städernas sida i stadsdomarnas m. fl. av Kungl. Maj:t garanterade ställning kunde i och för sig anses så pass principiellt allvarligt, att besvären först borde prövas, innan verkställighet skedde.

<sup>119</sup> Se ovan, sid. 206. Av de här redovisade fallen är RegR:s beslut 6/9 1962 otvivelaktigt det, där synpunkten om sannolikheten för bifall till besvären haft den minsta betydelsen.

med bibehållen möjlighet att verkligen vinna åsyftat resultat — eventuellt för att återkalla beslutet, sedan närmare utredning inkommit. Däremot torde det vara tveksamt, om ett förbud bör anses möjligt i samband med att besvärerna ogillas, såsom synes antytt i KB:s utslag i rättsfallet *RA 1957 not I 228*: sedan besvärerna förklarats ogillade, tillades, att KB icke fann skäl förbjuda beslutets verkställighet. I dylika fall torde det få anses vara RegR:s sak att taga ställning till förbudsfrågan, sedan talan fullföljts och yrkande framställts.<sup>120</sup> Likaledes synes det naturligt, att KB i fall, liknande ovanberörda i *RA 1957 not I 43* och *53*, uttryckligen upphäver ett av RegR meddelat verkställighetsförbud, därest besvärerna ogillas, vad dock i dessa båda fall icke blev prövningens resultat.<sup>121</sup>

I de fall, där inhibitionsyrkanden avslås, angives regelmässigt endast, att besvärmyndigheten »icke finner skäl» för bifall. Någon antydning om skälen för ställningstagandet gives sålunda, naturligt nog, icke. Har tvekan förekommit, kan dock en annan lokution, likaledes neutral, användas och därmed giva kommunen en antydning om att avslagsbeslutet icke bör utan vidare tagas till intäkt för att verkställighet kan ske. I *RA 1961 not I 20* förklarade sålunda KB, att klagandena icke kunde »anses ha förbragt sådana omständigheter, som (vore) av beskaffenhet att för närvarande böra föranleda förbud mot verkställighet av klandrade beslutet i avvaktan på slutlig prövning av besvärerna», vilket beslut ej ändrades av RegR.

Framställningen torde ha visat, att det behandlade institutet efter KomL:s tillkomst erhållit en väsentlig ökad icke blott effektivitet utan även aktualitet. Det synes ha uppmärksamrats i större omfattning än som motsvarat de i förarbetena uttalade förväningar. Denna iakttagelse gäller, oaktat det här redovisade ma-

<sup>120</sup> Jfr ur äldre praxis t. ex. *RA 1942 not E 89* (besvärerna lämnade utan avseende, vid vilken utgång framställt yrkande om verkställighetsförbud förklarades icke kunna vinna bifall) och *1947 not I 113* (för den händelse besvärerna skulle ogillas, yrkades verkställighetsförbud i avvaktan på RegR:s prövning; yrkandet lämnat obeaktat).

<sup>121</sup> RegR:s beslut kan ej anses falla allenast med besvärens ogillande av KB (märk RegR:s lokution »med mindre annorledes i laga ordning förordnas»).

terialeet ådagalägger en relativt sett sparsam användning av förbudsmöjligheten. Det bör nämligen beaktas, att här endast upp-tagits besvärsmål, vilka prövats av RegR. Praxis vid de olika länsstyrelserna har icke blivit föremål för undersökning.

Ett ökat ianspråkstagande av besvärmyndigheternas befogenhet att förbjuda verkställighet av klandrade beslut vill också synas naturligt mot bakgrunden av vad förut sagts om ansvarsutkrävande för felaktiga verkställighetsåtgärder. Det må avslutningsvis antecknas, att dylika ansvarsfrågor under senaste år vid två tillfällen varit föremål för justitieombudsmannens uppmärksamhet. I det första fallet<sup>122</sup> hade ett av KB sedermera genom lagakraftvunnet utslag upphävt beslut om lån till enskild person verkställtts endast några dagar efter protokollsjusteringen. JO fann kommunalnämnden ha förfarit felaktigt men lät vid detta uttalande bero, enär lånebeloppet återbetalats och vissa förmildrande omständigheter förelågo. RegR fann sedermera — i motsats till KB och med endast 3 röster mot 2 — ansvarsfrihet lagligen ha kunnat beviljas för ifrågavarande åtgärd.<sup>123</sup> Det andra fallet utgör ett efterspel till RegR:s ovannämnda avgörande i RÅ 1961 not I 46. Kommunalfullmäktige beslöt att lägga RegR:s utslag till handlingarna. Häröver anförda besvär ogillades av KB och ha ej avgjorts av RegR.<sup>124</sup> Kommunens vägran att vidtaga åtgärder för verkställighetens återgång m. m. har hänskjutits till JO:s prövning. Ärendet har ännu icke föranlett JO:s ställningstagande. Att ett verkställighetsförbud hade förekommit de sedermera inträdda svårigheterna är uppenbart.

Att en användning av förbudsinstitutet skulle kunna undanröja alla de vanskligheter, som äro förbundna med kommunernas avgöranden i frågor om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut, är naturligtvis en oriktig föreställning. Besvärmyndigheternas prövning måste vara summarisk, medan de kommunala organen äga de bästa möjligheterna att bedöma frågan och därför icke kunna avbörda sig ansvar genom en hänvisning till att klagandens

<sup>122</sup> Se JO:s ämbetsberättelse 1961, sid. 431 ff.

<sup>123</sup> RÅ 1960 ref 38.

<sup>124</sup> Ang. besvär över beslut att lägga RegR:s utslag, innefattande upphävande av beslut, ad acta, se t. ex. RÅ 1952 not I 124 (beslut om ansvarsfrihet; besvären ogillade).

begäran om verkställighetsförbud avslagits. Men det lär vara tydligt, att förbudsinstitutet ändock har en viktig funktion i dylika sammanhang, och att därför verkställighetsfrågan bör noga beaktas i besvärsmål, i synnerhet vid framställda förbudsyrkanden men även ex officio. Allvarliga olägenheter kunna följa av bristande uppmärksamhet härutinnan.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> I det sist anförda målet förekommo icke några förbiseenden. Att sådana synas ske, har i not 102 sagts. Ett nyligt ex. härpå giver det besvärsmål, som avgjordes med *RegR:s utslag 6/12 1962*. Sakläget var helt likartat med det i RÅ 1961 not I 46. Besvär över beslut om industrisubvention ogillades av KB, som icke meddelade särskilt beslut över framställt yrkande om verkställighetsförbud. Yrkandet upprepades icke hos RegR, som emellertid biföll besvären. I RegR upplystes, att beslutet verkställts, men att ifrågav. industri redan avflyttat från de till disposition ställda lokalerna till följd av brist på arbetskraft!

# Förkortningar

## 1. KOMMUNALFÖRFATTNINGAR

FKL	KF 21/3	1862	om kommunalstyrelse på landet
FKS	KF 21/3	1862	om kommunalstyrelse i stad
FKyrk	KF 21/3	1862	om kyrkostämma, samt kyrkoråd och skolråd
FLt	KF 21/3	1862	om landsting
FKSthm	KF 23/5	1862	om kommunalstyrelse i Stockholm
FKyrkSthm	KF 20/11	1863	om kyrkostämma, samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm
LtL 1924	Lag 20/6	1924	om landsting
LKL	Lag 6/6	1930	om kommunalstyrelse på landet
LKS	Lag 6/6	1930	om kommunalstyrelse i stad
LFS 1930	Lag 6/6	1930	om församlingsstyrelse
LFSthm	Lag 6/6	1930	om församlingsstyrelse i Stockholm
LKSthm	Lag 15/6	1935	om kommunalstyrelse i Stockholm
KomL	Kommunallag	18/12	1953
LtL	Landstingslag	14/5	1954
KomLSthm	Kommunallag för Stockholm	1/3	1957
LFS	Lag 2/6	1961	om församlingsstyrelse

## 2. ÖVRIGA FÖRKORTNINGAR

Endast gängse förkortningar ha använts, varför närmare förklaringar torde vara obehövliga. I finstilta rättsfallsreferat har i huvudsak RÅ följts, varjämte av utrymmesskäl begagnats lättbegripliga förkortningar. För tidskrifter användas beteckningarna FT = Förvaltningsrättslig Tidskrift, NAT = Nordisk Administrativ Tidskrift, SST = Svenska Stadsförbundets Tidskrift och SvJT = Svensk Juristtidning. För citerad litteratur hänvisas till källförteckningen.



# Rättsfallsregister

## 1. SAMLING AF KONGL. BREF OCH RESOLUTIONER ANGÅENDE KOMMUNAL-FÖRORDNINGARNE (W)

De 33 rättsfall, som angivits i not. 25—26 å sid. 89 f, upptagas icke nedan. Siffrorna inom parantes angiva, i vilket band av W rättsfallen återfinnas.

30: 1864 (1)	90	718: 1880 (3)	91	1047: 1888 (5)	102
	129		112	1084: 1889 (5)	209
142: 1868 (1)	90		129 f	1186: 1893 (5)	61
403: 1874 (2)	89	726: 1880 (3)	167 f	1215: 1894 (5)	61
442: 1875 (3)	30		173	1301: 1896 (5)	102
452: 1875 (3)	97	928: 1886 (4)	97	1306: 1896 (5)	61
457: 1875 (3)	61	952: 1886 (4)	100	1599: 1904 (6)	102
	98 f		129		
512: 1876 (3)	61, 89	986: 1887 (5)	99		

## 2. REGERINGSRÄTTENS ÅRSBOK (RÅ)

1909		not C 108	110	ref 65	103, 110,
ref 83	102		114		115
1910			124	1924	
ref 160	92 ff			not S 89	44, 49
1911		1918		not S 160	53
ref 74	158	ref 55	92 f	not E 119	120 f
1912		not C 78	123		149 f, 153
ref 5	102, 106	not E 154	209	1925	
ref 53	209	1919		not S 155	105
ref 66	91, 95	ref 72	44	not E 33	69, 99
ref 147	124	1920			128, 174
not C 144	93	ref 20	93	not E 42	33
1913		ref 75 II	210, 214	not E 168	174 ff
ref 55	112	ref 96	158		178
not E 16	102	1921		1926	
1914		ref 58	96 ff, 109	ref 35	19
ref 32	93	1922		not S 60	93
1915		ref 14	43	not S 179	37 f
ref 45	99	ref 42	99 f, 128	not E 76	33
1916		ref 64	44, 49	1927	
ref 74	123	ref 87	97 ff, 109	ref 23	35
not C 101	215	1923		not S 66	51
1917		ref 28	109 f, 114	not E 216	33
not C 14	123		124	not E 219	60
not C 64	124	ref 60	102	not E 228	33

*Rättsfallsregister*

<i>1928</i>		not S 183	35, 49	not S 123	70
ref 8	34	not S 241	118 f	not S 176	93
not S 267	41	not S 262	165	not S 273	49
not S 269	43	not S 320	93	not S 313	146
not E 167	<i>210f</i> , 214	not S 360	119	<i>1937</i>	
<i>1929</i>		<i>1934</i>		not S 30	119
ref 57	37	ref 17 I, II	18, 20	not S 48	165
not S 80	210 f		28	not S 80	45
not S 188	48	not S 134	93	not S 113	49
not E 67	33	not S 155	50	not S 154	104
not E 129	33	not S 306	93	not S 176	43
not E 173	33	not S 307	93	not S 271	50
not E 200	33	not S 331	32	not S 282	28
not E 253	33, 60	not S 338	93 f	not S 295	24, 28
<i>1930</i>		not S 348	43	not S 374	49
ref 31	110, <i>115</i> ,	not S 349	43	not E 92	148 ff
	124	not S 355	49	<i>1938</i>	
not S 84	<i>18</i> , 146	not S 391	48 f	ref 32	91
not S 240	49	not S 393	39 f	ref 51	91
not S 241	64	not S 395	50	not S 175	24, 26, 28
not S 242	50	not S 401	93	not S 196	104
not S 255	93	not S 492	93	not S 308	91
not E 160	34	not E 18	33, 60	not S 309	34 f
not E 204	33	not E 377	<i>64</i> , 69	not S 340	51
not E 210	24	<i>1935</i>		not E 8	34
not E 212	175	ref 7	24, 28	not E 15	28
not E 228	33	not S 53	24	<i>1939</i>	
<i>1931</i>		not S 71	93	not S 414	39
ref 41	32	not S 87	50	<i>1940</i>	
ref 50	165	not S 114	<i>147f</i>	ref 27	215
not S 141	53		154	ref 29	111
not S 311	39	not S 172	24	ref 33	91
not E 9	60	not S 263	45	not S 58	24
not E 108	<i>102</i> , 106	not S 351	93	not S 134	51
not E 130	38	not S 352	93	not S 181	27
<i>1932</i>		not S 416	41	not E 43	45
not S 72	48	not S 427	49	<i>1941</i>	
not S 94	35, 50	not E 285	33	not S 34	39
not S 109	49	not E 341	60	not S 36	93
not S 183	49	<i>1936</i>		not S 124	211 f
not S 307	43	not S 37	39	not S 176	43
not S 356	93	not S 61	53	not S 236	38, 46
<i>1933</i>		not S 70	<i>105</i> , 110		147, 154
not S 182	50		124		162, 176

not S 354	214	not S 158	51	not I 193	51 f
not S 384	172 f	not S 247	53	not I 194	51 f
not S 537	41, 213	not S 351	66	not I 241	105, 116
not E 52	133	not S 534	213	1951	
1942		not S 539	64	ref 43	66 ff, 82, 124 ff
not S 29	213	not E 80	146 f	not E 63	60
not S 235	41, 50 f	1947		not I 17	43
not S 433	49	not S 22	70	not I 51	106 f
not S 472	213	not S 171	141, 152 f	not I 75	52
not E 51	19	not S 212	49	not I 86	48
not E 89	223	not S 228	64	not I 121	107
1943		not I 31	213	not I 124	45
ref 26	138	not I 54	213	not I 217	213
not S 51	51	not I 87	213	not I 220	121 f
not S 100	43	not I 113	223		132
not S 154	51	1948		not I 236	128 f
not S 174	18	not I 31	20 f, 139		138
not S 258	39	not I 37	49	not I 248	65 f, 74
not S 436	69, 113	not I 39	213	not I 291	143
not S 496	213	not I 44	144	1952	
not S 522	39	not I 59	43	not I 46	144
not S 539	19	not I 136	45 ff, 49	not I 64	64
not S 546	124	not I 339	38	not I 65	44
not E 52	28	not I 376	168	not I 86	49
1944		1949		not I 105	110 f
not S 135	60	ref 10	91	not I 124	224
not S 142	19	not E 87	64	not I 155	31, 77
not S 173	53	not I 35	24, 28		77
not S 257	43	not I 46	48		79
not S 344	51	not I 48	52	not I 165	213
not S 534	20	not I 81	64	not I 270	144
1945		not I 119	107	not I 294	21 ff, 146
not S 17	53	not I 211	105, 115 f	1953	
not S 92	91, 141		124, 135	ref 9	24
not S 118	141, 149 f	1950		ref 15	46 ff, 50
not S 236	45	ref 12	90		52, 73
not S 394	19	not I 13	211 f, 214		76
not S 484	70	not I 71	35, 46	ref 25	70, 173
not E 10	132 f	not I 75	213		176 ff, 182
not E 49	132 f	not I 76	105, 123 f	ref 28	63
1946		not I 100	49	ref 38	91
not S 69	43	not I 149	49	ref 52	76
not S 70	43	not I 189	209, 211 f	not I 14	213
not S 112	26	not I 192	51 f	not I 78	214

## Rättsfallsregister

not I 92	69	not I 91	64	not I 103	151, 217
not I 97	48	not I 96	49	not I 117	45
not I 151	52	not I 104	213	not I 183	20
not I 152	52	not I 117	150	not I 192	54
not I 174	214	not I 119	216	not I 232	122
not I 182	24, 26	not I 169	26	not I 302	56
not I 217	141 f	1957		1959	
not I 241	35, 50	ref 12	25 f	ref 5	57 ff, 168
not I 256	213	ref 23	72 ff	ref 17	26 f, 60, 168
not I 283	144	not E 30	25 f	ref 38	91
not I 293	215	not E 54	19	not S 60	18, 20 f
1954		not I 43	216 f, 220 ff	not S 197	19 f
not I 11	105 f, 114	not I 45	216	not I 10	144
not I 18	142	not I 53	216 f, 221 ff	not I 46	64
not I 22	35	not I 72	216 f, 221 f	not I 70	50
not I 63	142	not I 80	216 f, 221 f	not I 75	75, 106 f
not I 67	94 ff, 103	not I 83	48	not I 79	54
	107	not I 183	49	not I 145	24, 28
not I 95	214	not I 209	53	not I 164	53
not I 110	107 f	not I 214	53	not I 173	76
not I 174	40 f	not I 228	223	not I 176	142, 144
not I 203	61, 213 f	1958		not I 177	142
not I 220	213	ref 7	93	not I 185	171 ff
not I 251	64	ref 10	19, 27 f	not I 186	24, 28
1955			72, 75 ff	not I 187	76, 93 f
ref 28	48	ref 24	113, 115 f	not I 201	217, 220
not E 82	68		126 f, 133	not I 206	216, 221
not I 14	53	ref 30	105, 116 f	not I 213	91
not I 15	138, 169	ref 32	26, 39, 41 ff	1960	
not I 174	149		60, 126 ff	ref 13	57
not I 195	64		147, 154	ref 38	224
not I 215	149		168, 170	not S 120	19
not I 221	113 f, 133		216, 219 f	not S 139	20
not I 248	94, 104	not E 76	131 f, 167	not S 223	19, 57
1956		not E 77	131 f, 167	not S 224	18 f
ref 17	149	not E 78	131 f, 167	not I 3	117
not S 212	20	not E 88	69	not I 37	218
not E 8	62, 70	not E 93	56	not I 73	24
not E 60	131 f, 167	not I 20	216	not I 85	165 f
not E 61	131 f, 167	not I 25	64	not I 151	54
not E 62	131 f, 167	not I 39	107	not I 178	218
not I 42	23 f	not I 44	144	1961	
not I 55	216	not I 99	216	ref 23	53 f, 217
not I 82	93	not I 102	219		219, 221 f

not S 58	19	not I 46	217, 221	not I 113	218
not S 59	18		224 f	not I 118	75, 112 f
not I 20	216, 223	not I 50	63	not I 126	24, 28
not I 23	54	not I 101	63	not I 132	218
not I 39	218	not I 111	142	not I 139	75, 107
				not I 152	121

### 3. AVGÖRANDE AV REGR 1962

Märk förordet. Sedan tryckningstillstånd givits, har första häftet av RÅ 1962 utkommit. Där återfinnas de fem första av nedan intagna rättsfall.

Sidhänvisningarna *till vänster*. Namnkolumnen anger klagande resp. sökande.

\*Beteckningarna A och B införda här av praktiska skäl.

218	RegR:s utslag	4/1	1962	E. Norgren	RÅ 1962 not I 1
44	RegR:s utslag A*	8/2	1962	kom:fullm. i Oppmanna och Vånga k:n	RÅ 1962 ref 9
119 f	RegR:s utslag B*	8/2	1962	stadsfullm. i Lysekil	RÅ 1962 ref 11
76	RegR:s utslag	15/2	1962	J. Hillman	RÅ 1962 not I 45
151	RegR:s utslag	21/2	1962	Örnsköldsviks fastighetsägar- förening m. fl.	RÅ 1962 not I 51
53	RegR:s utslag	12/4	1962	H. Sternlöf	RÅ 1962 not I 93
122 f	RegR:s utslag	9/5	1962	T. Åstrand och G. Larsson	RÅ 1962 not I 101
41	RegR:s utslag	17/5	1962	Sölvesborgs stad	RÅ 1962 not I 105
51					
218	RegR:s beslut	27/6	1962	I. Norder m. fl.	—
220					
218	RegR:s beslut	6/9	1962	O. Hermansson	—
221 f				m. fl.	
143	RegR:s utslag	25/10	1962	O. Ekstedt	—
225	RegR:s utslag	6/12	1962	I. Malmberg	—
218	RegR:s utslag	12/12	1962	kom:ndn i Dan- deryds köping	—
220					
218	RegR:s utslag	13/12	1962	O. Hermansson	—
				m. fl.	

### 4. NYTT JURIDISKT ARKIV AVD. I (NJA)

1935 sid. 624	30	1956 not A 40	29 ff	1960 sid. 63	29 ff
1947 sid. 308	30		170		78
	77 f	1957 not C 578	31		170
1955 not C 915	31		77		

# Källförteckning

## 1. FÖRARBETEN TILL KOMMUNALA FÖRFATTNINGAR OCH ANDRA OFFICIELLA HANDLINGAR

### a) *Tryckta*

#### Riksdagstrycket

Underdåniga Betänkanden och Förslag till 1:o Förordning om Kommunalstyrelse på landet. 2:o Förordning om Kommunalstyrelse i Stad. 3:o Förordning om Kyrkostämman samt Kyrko- och Skolråd. 4:o Förordning om Landsting. Afgifna den 31 Oktober 1859 af Den dertill i Näder förordnade Komité.

SUNDBERG, HALVAR G. F., Förarbetena till Kungl. Förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm den 23 maj 1862. Utgivna på stadskollegiets uppdrag. Särtryck ur Stockholms stadsfullmäktiges handlingar för år 1930. Cit. SUNDBERG, Förarbeten.

Om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. Underdånigt betänkande enligt nådigt uppdrag avgivet av JARL ERNBERG. Stockholm 1915. Cit. ERNBERG, Betänkande 1915.

SOU 1923: 18. Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande IV med förslag till lag om landsting m. m.

SOU 1928: 2. Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad m. m.

SOU 1933: 23. Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse i Stockholm m. m.

Utredning rörande inrättandet av ett särskilt besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad. Stadskollegiets utlåtanden och memorial 1932, bihang, nr 10. Cit. SUNDBERG, Besvärnsnämnd.

Stadskollegiets i Stockholm utlåtande i fråga om ny kommunallag för Stockholm m. m. Stadskollegiets utlåtanden och memorial 1934, nr 1.

SOU 1947: 53. Kommunallagskommitténs betänkande I med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet.

SOU 1952: 14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande III.

SOU 1952: 48. Förslag till landstingslag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande IV.

SOU 1957: 15. Församlingslag. Betänkande avgivet av församlingsstyrelsekommittén.

b) *Otryckta*

Akten till 1862 års FKL, FKS, FKyrk och FLt jämte därtill anslutande statsrådsprotokoll (Riksarkivet).

Akten till 1953 års KomL (Inrikesdepartementet).

## 2. LAGKOMMENTARER

HAGMAN, KONRAD. Sveriges kommunallagar. Förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar. Med förklaringar. Stockholm 1911.

HAMMARSKJÖLD, C. G. Kommunallagarna med förklaringar, prejudikat och hänvisningar jämte sakregister. 7, 8, 9 och 10 uppl., ombesörjda av Hj. L. HAMMARSKJÖLD. Stockholm 1919, 1921, 1926 och 1931.

KAIJSER, FRITZ. Kommunallagarna I. Kommunindelning och kommunalförbund. Stockholm 1959. — II. Kommunallag, landstingslag, skolstyrelselag m. m. Stockholm 1960.

OLSSON, JOHN, och KAIJSER, FRITZ. Kommunallagarna för landsbygden. Stockholm 1950.

— Kommunallagarna. Stockholm 1952.

REUTERSKIÖLD, C. A. Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m. m. Uppsala 1924.

ZANDER, J. A., och NILSSON, JOH. R. Kommunallagarna för landsbygden med förklaringar och prejudikat samt sakregister. 2 uppl. Stockholm 1933.

— Kommunallagarna av den 6 juni 1930 och lagen om landsting av den 20 juni 1924 jämte flera författningar med förklaringar och prejudikat samt sakregister. 4 uppl. Stockholm 1940.

## 3. ÖVRIG LITTERATUR

EK, HILDING. »Détournement de pouvoir» i svensk förvaltningsrätt. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1944, sid. 65 ff.

GRÜNTAL, T. Modern kommunalförvaltning, Stockholm 1955.

GRÄSLUND, LARS. Löneindragning såsom stridsmedel vid konflikt. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1958, sid. 293 ff.

HAMMARSKJÖLD, C. G. Bidrag till tolkning af K. Förordningarne den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämma. Med ledning af prejudikat. Stockholm 1888. Cit. C. G. HAMMARSKJÖLD, Bidrag.

HERLITZ, NILS. Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Stockholm 1924.

— Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. 2 uppl. Stockholm 1948.

— Stadsförvaltning förr och nu. Reflexioner kring hundraårsminnet av 1862 års kommunallagstiftning. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1962, sid. 77 ff.

- JÄGERSKIÖLD, STIG. Om magistratens rättsliga ställning. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1951, sid. 156 ff.
- Svensk tjänstemannarätt I. Uppsala 1956. — II: 1. Uppsala 1959. — II: 2. Uppsala 1961.
- Offentlig rätt och civilrätt. Några anteckningar kring underställningsinstitutet. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1961, sid. 96 ff.
- KAJSER, FRITZ. Ett rättsfall om kommunala avgifter. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1952, sid. 193 ff.
- Några kommunalrättsliga synpunkter på den senaste SACO-konflikten. Svenska Stadsförbundet Tidskrift 1955, sid. 535 ff.
- Rättsmedelsfrågor vid konkurrens mellan kommunallag och specialförfattning. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1957, sid. 623 ff.
- RAHM, HÅKAN. Upplätelser av kommunala samlingslokaler. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1944, sid. 300 ff.
- SCHMIDT, FOLKE. Tjänsteavtalet. Skrifter utgivna av Institutet för rättsvetenskaplig forskning XXI. Stockholm 1959.
- SJÖBERG, SVEN. »Enskild rätt kränkt». Förvaltningsrättslig Tidskrift 1941, sid. 275 ff.
- Det kommunala besvärsinstitutet. Akademisk avhandling. Stockholm 1948. Cit. SJÖBERG, Kommunalbesvär.
- STRÖMBERG, HÅKAN. Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1961, sid. 245 ff.
- Kompendium i kommunalrätt. Lund 1962.
- Allmän förvaltningsrätt. Lund 1962.
- STRÖMHOLM, STIG. Domstolsprövning av administrativa beslut. Svensk Juristtidning 1962, sid. 529 ff.
- SUNDBERG, HALVAR G. F. Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen III. Malmö 1924. Cit. SUNDBERG, Besluts verkställbarhet.
- Om möjligheten av skattedifferentiering i stad. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1930, sid. 83 ff.
- Om möjligheten att företaga en nedsättning av lönerna för landstingens befattningshavare. Sveriges Landstings Tidskrift 1932, sid. 321 ff.
- Kommunalrätt. Allmänna delen. 1 uppl. Stockholm 1936. — 4 uppl. Stockholm 1956. (Hänvisningar avse 4 uppl., där ej annat anges.)
- Differentierade sjukhusavgifter. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1941, sid. 1 ff.
- Uppsägning eller avsättning. Statsvetenskaplig Tidskrift 1953, sid. 504 ff. Ingår även i Smärre utredningar 1951—1954, Skrifter utgivna av Institutet för offentlig och internationell rätt 14, sid. 20 ff.
- Om de kommunalrättsliga besvär- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse. Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Phillips Hult, sid. 471 ff. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Iuridica Upsaliensia 2. Uppsala 1960.



- SWENSSON, GUNNAR S. Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Akademisk avhandling. Lund 1939.
- THULIN, GABRIEL. Disciplinär bestraffning av kommunala befattningshavare. Nordisk Administrativ Tidskrift 1935, sid. 142 ff.
- UNDÉN, ÖSTEN. Från statsdepartementens praxis. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, sid. 229 ff.
- WEJLE, GUNNAR. Om forum i mål om »löningsrättigheter». Förvaltningsrättslig Tidskrift 1941, sid. 149 ff.
- Upplåtelse av skollokaler. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1945, sid. 218 ff.
- Om kanslistil och motivering. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1958, sid. 213 ff.
- WELINDER, CARSTEN. Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning. Särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten. Akademisk avhandling. Lund 1935.
- WESTERBERG, OLE. Détournement de pouvoir i de kommunala besluten om lönetillägg? Förvaltningsrättslig Tidskrift 1956, sid. 70 f.

# Innehåll

FÖRORD . . . . .	3
INLEDNING . . . . .	5
<b>KAPITEL I. DEN KOMMUNALA BESVÄRSGRUNDEN</b>	
»ENSKILD RÄTT KRÄNKT» . . . . .	9
1. Besvärsgrundens konstruktion . . . . .	9
2. Praxis: Disciplin- och uppsägningsmål . . . . .	17
a) Tillämpning av disciplinärregler . . . . .	17
b) Tillämpning av allmänna uppsägningsregler . . . . .	23
c) Besvärsprövning och domstolsprövning . . . . .	28
3. Praxis: Lönemål . . . . .	31
a) Samtidig kommunal besvärsprövning och vidsträcktare administrativ prövning . . . . .	32
b) Endast kommunal besvärsprövning . . . . .	35
4. Praxis: Övriga tjänstemannamål . . . . .	55
5. Praxis: Besvär av andra än kommunens befattningshavare . . . . .	61
6. Principer i rättstillämpningen . . . . .	70
a) Sammanfattning av avsnitten 2—5 . . . . .	70
b) Rättsfallen RÅ 1957 ref 23 och 1958 ref 10 . . . . .	72
<b>KAPITEL II. DEN KOMMUNALA BESVÄRSGRUNDEN</b>	
»VILAR PÅ ORÄTTVIS GRUND» . . . . .	83
1. Lagstadganden, förarbeten m. m. . . . .	83
2. Praxis: Avvikelse från rätt beskattningsgrund . . . . .	87
a) Obehörig skattedifferentiering och olaga avgifter . . . . .	89
b) Särbeskattning genom för höga avgifter . . . . .	92
c) Orättvis grund för odifferentierad uttaxering . . . . .	96
d) Behörig utskyldsdifferentiering efter oriktiga grunder . . . . .	100
3. Praxis: Avvikelse från rätt avgiftsgrund . . . . .	103
4. Praxis: Obehörig tillämpning av avgiftsnormer . . . . .	112
5. Praxis: Andra olikställighetsfall Kommunal angelägenhet eller icke? . . . . .	118
a) Orättvis grund för anslag? . . . . .	118
b) Andra fall av gynnande beslut . . . . .	122

6. Praxis: Andra olikställighetsfall	
Ostridigt kommunala angelägenheter . . . . .	124
a) Rättsfallet RÅ 1951 ref 43 . . . . .	125
b) Rättsfallet RÅ 1958 ref 32 . . . . .	126
c) Övriga fall . . . . .	128
7. Sammanfattning: Principer i rättstillämpningen . . . . .	132
<b>KAPITEL III. BESVÄRSGRUNDER, BESVÄRSFAKTA, RÄTTSFÖLJD</b>	
<b>MED SÄRSKILD HÄNSYN TILL KOML § 77 ST. 2</b>	<b>136</b>
1. Prövningen av besvärsgrunder och besvärsfakta . . . . .	137
2. Bestämmandet av rättsföljd: Upphävande av beslut helt eller delvis . . . . .	144
3. KomL § 77 st. 2: Specialregeln om besluts upphävande helt eller delvis . . . . .	153
a) Förarbeten och motsvarigheter . . . . .	155
b) Stadgandets innebörd . . . . .	159
4. KomL § 77 st 2: Talan om annans enskilda rätt . . . . .	165
5. Avslutande synpunkter . . . . .	180
<b>KAPITEL IV. VERKSTÄLLIGHETSFÖRBUD</b>	
<b>ENLIGT KOMMUNALLAGARNA . . . . .</b>	<b>183</b>
1. Institutets utveckling i lagstiftningen: 1862—63 års kommunalförordningar . . . . .	184
a) Bakgrund: 1817, 1843 och 1847 års sockenstämmoförordningar . . . . .	184
b) Kommunallagskommitténs betänkande 1859 . . . . .	186
c) 1862 års allmänna kommunalförordningar . . . . .	193
d) 1862—63 års kommunalförordningar för Stockholm . . . . .	197
2. Institutets utveckling i lagstiftningen: Kommunal- författningarna efter 1863 . . . . .	198
a) Utveckling intill den nuvarande kommunal- lagstiftningens tillkomst . . . . .	198
b) Institutets innehåll enligt gällande kommunallagar . . . . .	203
3. Verkställighetsförbud enligt praxis. . . . .	208
a) Praxis före KomL: s tillkomst . . . . .	208
b) Praxis efter KomL: s tillkomst . . . . .	215
<b>REGISTER . . . . .</b>	<b>225</b>
Förkortningar . . . . .	226
Rättsfallsregister . . . . .	227
Källförteckning . . . . .	232
Innehåll . . . . .	236





SKRIFTER UTGIVNA AV  
INSTITUTET FÖR  
OFFENTLIG OCH INTERNATIONELL RÄTT

1. Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld. 1945.
2. *Stig Jägerskiöld*: Tre utlåtanden: Om apoteksvgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag. 1946.
3. *Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg*: Medborgarrätt. 1947.
4. *Stig Jägerskiöld*: Statens ersättningskyldighet vid införande av monopol. 1947.
5. *Halvar G. F. Sundberg*: Kyrkorätt. 1948.
6. *Erik Fahlbeck och Israel Myrberg*: Konfiskatoriska skatteförfattningars rättsgiltighet. Utlåtanden. 1948.
7. *Gustaf Petrén*: Om offentligrättslig användning av våld mot person. 1949.
8. *Gunnar Prawitz*: Om försäljning av kyrklig jord. 1950.
9. *Halvar G. F. Sundberg*: Valrätt med tillhörande valförfattningar. 1950.
10. *Halvar G. F. Sundberg*: Folkrätt. 2:a uppl. 1950.
11. *Erik Fahlbeck*: Tryckfrihetsrätt. 1951. 2:a uppl. 1954.
12. *Halvar G. F. Sundberg*: Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap. 1953.
13. *Hilding Eek*: Socialrätt. 1954.
14. Smärre utredningar 1951—1954. 1954.
15. Inlaga till statens hyresråd. 1954.
16. *Halvar G. F. Sundberg*: Allmän förvaltningsrätt. 1955.
17. *Hilding Eek*: Om främlingskap. 1955.
18. Den norska rättsuppställningen. Responsum och utredning. 1956.
19. *Halvar G. F. Sundberg*: Kommunalrätt. Allmänna delen. 4:e uppl. 1956.
20. Sveriges Kommunallagar med därtill hörande föreskrifter jämte Bihang innehållande särskilda författningar rörande kommunalstyrelsen. 1957, 1960, 1963.
21. *Svante Bergström*: Om allmänt vattenområdes rättsliga ställning. 1957.
22. *Yngve Stenström*: Om biskops tjänst och ämbete. 1959.
23. *Halvar G. F. Sundberg*: Kommunalrätt. Speciella delen. 1959.
24. *Halvar G. F. Sundberg*: Om de kommunalrättsliga besvär- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse. 1960.
25. *Fredrik Sterzel*: Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. 1961.
26. *Halvar G. F. Sundberg*: Översikt av taxeringsprocessen. 1962.
27. *Fredrik Sterzel*: Studier rörande den kommunala besvärprocessen. 1963.