Överklagande av kommunala beslut

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

National Library of Sweden

SOU 1982:41

Överklagande av kommunala beslut

Betänkande av kommunalbesvärskommittén

SOU 1982:41

119

Statens offentliga utredningar
1982:41
Kommundepartementet

Överklagande av kommunala beslut

Betänkande av kommunalbesvärskommittén
Stockholm 1982

Omslag: Johan Ogden
ISBN 91-38-06934-2
ISSN 0375-250X

Minab, Surte 1982

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Regeringen bemyndigade den 2 juni 1977 chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att göra en översyn av kommunalbesvärsprocessen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 18 november 1977 till ledamöter av kommittén dåvarande regeringsrådet, numera justitiekanslern Bengt Hamdahl, ordförande, dåvarande statssekreteraren, sedermera justitierådet Fredrik Sterzel och dåvarande regeringsrättssekreteraren, numera expeditionschefen Peder Törnvall. Till sakkunniga i kommittén förordnades samma dag numera direktören Curt Riberdahl och förbundsjuristen Jan Sahlin. Den 6 november 1979 förordnades hovrättsassessorn Olof Bergqvist att såsom expert biträda kommittén.

Numera byråchefen Sven Börjeson förordnades till sekreterare åt kommittén den 24 november 1977. Sedan Börjeson den 15 februari 1982 på egen begäran entledigats från sitt uppdrag har hovrättsassessorn Göran Persson från samma dag biträtt kommittén som sekreterare. Kammarrättsassessorn Per Ove Svensson förordnades den 5 mars 1980 till biträdande sekreterare åt kommittén.

Kommittén, som antagit namnet kommunalbesvärskommittén, har i januari 1979 avgivit delbetänkandet (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål.

Under sitt fortsatta arbete har kommittén avgivit remissyttranden över PBL-utredningens betänkande (SOU 1979:65, 66) Ny plan- och bygglag samt över skoladministrativa kommitténs betänkande (SOU 1980:5) Förenklad skoladministration och PM den 14 december 1979 angående decentralisering och förenkling av vissa skoladministrativa frågor.

Kommunalbesvärskommittén får härmed överlämna betänkandet Överklagande av kommunala beslut.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i september 1982

Bengt O. Hamdahl

Fredrik Sterzel Peder Törnvall

/Göran Persson
Per Ove Svensson

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Lagförslag 19
Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) 19

1 *Inledning* 25

2 *Något om kommunalbesvärsinstitutets historiska bakgrund och förhållandena i Norden i övrigt* 27
2.1 Allmänt 27
2.2 Motiven i 1859 års kommittébetänkande 30
2.3 Norge 33
2.4 Danmark 33
2.5 Finland 34

3 *Kommunalbesvärsinstitutets uppgift* 37
3.1 Inledning 37
3.2 Kommunalbesvärsreglerna och rättsutvecklingen 37
3.3 Den kommunala verksamhetens omdaning 40
3.4 De kommunala besluten 42
3.5 Kommunalbesvär – förvaltningsbesvär 50
3.6 Slutsatser 54

4 *Föremål för kommunalbesvärstalan* 59
4.1 Begreppet kommunalt beslut 59
4.2 Allmänt om kommunala besluts angripbarhet 61
4.3 Det kommunala beslutets sakliga innehåll 63
4.4 Besvärsförbudet beträffande nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art 73
4.5 Följdbeslut 81
4.6 Delegerad beslutanderätt 85
4.7 Kravet på dokumentation 88
4.8 Ordförandes åtgärder m. m. 88
4.9 Överväganden 89

5 *Talerätt* 91
5.1 Nuvarande ordning 91
5.1.1 Kretsen av besvärsberättigade i första instans . . . 91
5.1.2 Fullföljdsrätt 94
5.1.3 Processbehörighet för kommunala organ 95
5.2 Överväganden 97
5.2.1 Talerätt i fråga om kommunala beslut 97
5.2.2 Fullföljdsrätt 101
5.2.3 Processbehörighet för kommunala organ 101

6 *Besvärstid* 105
6.1 Nuvarande ordning 105
6.2 Överväganden 110

7 *Bestämmande av talan* 113
7.1 Inledning 113
7.2 Rättegången vid allmän domstol 114
7.3 Förvaltningsbesvärsmål 115
7.4 Kommunalbesvärsmål 118
7.5 Överväganden 120

8 *Kommunalbesvärsprövningens innehåll* 123
8.1 Allmänt 123
8.2 Kommunalrättsliga grundsatser 125
8.3 De kommunala besvärsgrundernas tillämpningsområden enligt gällande rätt 132
8.3.1 Besvärsgrunden "laga ordning" 132
8.3.2 Besvärsgrunden "strid mot lag" 148
8.3.3 Besvärsgrunden "befogenhet överskriden" 162
8.3.4 Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" 162
8.3.5 Besvärsgrunden "orättvis grund" 167
8.4 Överväganden 175
8.4.1 Allmänna synpunkter 175
8.4.2 Närmare om begreppet "lag" och legalitetsprövningens omfattning 176
8.4.3 Kommunalrättsliga grundsatser 181
8.4.4 Prövningsgrundernas inbördes ordning och sakliga innehåll 184

9 *Rättsföljden* 187
9.1 Inledning 187
9.2 Partiellt upphävande 187
9.3 Återförvisning 189
9.4 Utebliven rättsföljd 190
9.5 Upphävande av beslut efter omval 191
9.6 Sammanfattning 192

10 *Kommunalbesvärsprocessens reglering i övrigt* 193
10.1 Inledning 193
10.2 Anhängiggörandet 194
10.3 Handläggningen 198
10.4 Verkställighet 202
10.5 Avgörandet 204
10.6 Prövningen i högsta instans 204

11 *Besvärsnämnderna och den arbetsrättsliga lagstiftningen* . 207
11.1 Inledning 207
11.2 Reglerna om kommunal besvärsnämnd 208
11.2.1 Besvärsnämndsinstitutets tillkomst och ändamål . . 208
11.2.2 Författningsföreskrifter 212
11.2.3 Frågor rörande organisation och kompetens m. m. . 214
11.2.4 Besvärsnämndsprocessen 216
11.2.5 Fullföljd av talan 219
11.2.6 Regelsystemets konstruktion 221
11.3 Kommunala arbetstagares rättsliga ställning 224
11.3.1 Kommunala befattningar 224
11.3.2 Den moderna arbetsrättens framväxt i huvuddrag . 227
11.3.3 Bakgrunden till kollektivavtalsregleringen för de offentligt anställda 232
11.3.4 Offentligrättsliga inslag m. m. 234
11.4 Förhållandet mellan rättegången i arbetstvister samt kommunalbesvärsprocessen och besvärsnämndsprocessen 239
11.4.1 Allmänt om gällande rätt och dess bakgrund . . . 239
11.4.2 Tjänstetillsättningar m. m. 245
11.4.3 Entledigande, disciplinära åtgärder 250
11.4.4 Avtalsbar fråga som är reglerad i författning . . . 251
11.4.5 Arbetsgivarventiler 252
11.4.6 Vissa specialfrågor rörande tillämpningen av inskränkningslagen 253
11.5 Överväganden 257
11.5.1 Allmänna utgångspunkter 257
11.5.2 Förhållandet mellan rättegången i arbetstvister och kommunalbesvärsprocessen 258
11.5.3 Behovet av en reformerad besvärsnämnd 259
11.5.4 Meritprövningsnämndens ställning 262
11.5.5 Meritprövningsnämndens kompetensområde . . . 264
11.5.6 Administrativa frågor 265
11.5.7 Klagomålsförfarandet hos meritprövningsnämnd . 267
11.5.8 Den arbetsrättsliga preskriptionen av talan . . . 269
11.5.9 Samordningen av meritprövningsförfarandet och kommunalbesvärsprocessen 269
11.5.10 Inskränkningslagen och meritprövningsförfarandet . 271

12 *Extraordinära rättsmedel* 273
12.1 Allmänt 273
12.2 Närmare om resningsinstitutet 276
12.3 Närmare om institutet återställande av försutten tid . . . 278
12.4 Överväganden 285

13 *Förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär* 293
13.1 Inledning 293
13.2 Kommunalbesvärens och förvaltningsbesvärens funktioner och egenskaper 293
13.3 Praxis vid utarbetande av författningar 295
13.4 Överväganden 300

14 *Specialmotivering* 305
14.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) . 305
14.2 Följdändringar till kommunalbesvärskommitténs förslag . . 309

Bilagor

Bilaga 1 *Utdrag ur kommunallagen (1977:179) i gällande lydelse* . 311
Bilaga 2 *Kommunalbesvärskommitténs direktiv* 315

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
ADD	Arbetsdomstolens domar
Ds	Departmentsserien
FL	Förvaltningslagen (1971:290)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
InU	Inrikesutskottet
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KL eller nya KL	Kommunallagen (1977:179)
Äldre KL	Kommunallagen (1953:753)
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv avd. I
prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
ref.	Referat
rskr	Riksdagsskrivelse
RRK	Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

Sammanfattning

Kommunalbesvärskommittén framlägger härmed sitt slutbetänkande. Kommittén har tidigare i betänkandet (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål lagt fram förslag till en reformering av besvärsordningen. På grundval av betänkandet genomfördes en sådan reform den 1 januari 1981.

Kommittén har enligt sina direktiv haft att göra en allsidig översyn av kommunalbesvärsprocessen. Som särskilda huvuduppgifter för kommittén har i direktiven angivits, förutom översynen av besvärsordningen, att överväga frågan om lämplig besvärstyp för olika slag av kommunala beslut och söka ange vilka principer som bör gälla för valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Kommittén har vidare haft att göra en översyn av de kommunala besvärsgrunderna i såväl sakligt som formellt hänseende och pröva i vad mån de kan mönstras ut eller behöver ändras. Andra frågor som särskilt har nämnts gäller förbudet mot att utvidga talan efter besvärsfristens utgång samt frågan om hur omfattande besvärsmyndigheternas utredningsansvar bör vara i kommunalbesvärsmål. Kommitténs uppdrag har enligt direktiven också omfattat besvär som anförs hos kommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd. Kommittén borde särskilt se över bestämmelserna om besvärsnämndernas behörighet och organisation samt den särskilda besvärsnämndsprocessen. I detta sammanhang borde kommittén undersöka hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder.

Kommunalbesvärskommittén har behandlat de olika ämnena i följande ordning.

I *kapitel 3* redogör kommittén för sin syn på *kommunalbesvärsinstitutets uppgift*. Kommittén erinrar om att de kommunala besluten har mångskiftande karaktär. De kan ge upphov till olika slag av rättsliga förfaranden, såsom kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, rättegång inför allmän domstol och det särskilda rättegångsförfarandet i arbetstvister. Kommunalbesvärsreglerna måste helt naturligt utformas under hänsynstagande till de förfaranden som finns i övrigt.

De typer av kommunala beslut som är av omedelbart intresse för kommuninvånarna är främst beslut rörande allmänna kommunala angelägenheter, företrädesvis fullmäktigbeslut, samt beslut i partsbetonade ärenden, vilka senare beslut uteslutande fattas av en kommunal nämnd.

Ett viktigt moment beträffande fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter är det faktum att beslutanderätten utövas av det genom direkta

val utsedda representativa organet. Historiskt och sakligt sett är detta hjärtpunkten i kommunalbesvärsinstitutet. Genom besvärsreglerna balanseras fullmäktiges roll såsom bärare av den kommunala självbestämmanderätten gentemot det inflytande som tillkommer kommuninvånarna och staten.

Kommittén framhåller att fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter har en så speciell karaktär och är av en sådan utomordentlig vikt att de erfordrar ett besvärsinstitut som till fullo tar hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för dem. Kommunalbesvärsinstitutet bör utformas så att det kan verka som en viktig länk i upprätthållandet av den kommunala demokratin. Den naturliga slutsatsen av detta resonemang är att fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter måste vara grunden för utformningen av kommunalbesvärsreglerna i stort. Det är anledning att slå vakt om den vida besvärsrätt som enligt gällande rätt – trots bl. a. de begränsningar som finns i fråga om prövningsgrunder – tillkommer var och en kommunmedlem. Vidare bör besvärsprövningen vara inriktad på den offentligrättsliga sidan av regelsystemet, som har direkt anknytning till den rättsliga regleringen av den kommunala självstyrelsen.

Kapitel 4 ägnas åt *föremålet för kommunalbesvärstalan,* dvs. de överklagbara kommunala besluten.

Möjligheterna att med kommunalbesvär angripa kommunala beslut bestäms enligt gällande rätt huvudsakligen dels genom utformningen av de s. k. kommunala besvärsgrunderna, dels genom normer rörande besluts överklagbarhet.

Kapitlet är i huvudsak deskriptivt. I ett speciellt avseende föreslår kommittén en ändring av gällande bestämmelser. Det gäller det i 7 kap. 2 § KL upptagna förbudet mot besvär över nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Besvärsförbudet har ett naturligt samband med KL:s regler om beredning av fullmäktigärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Besvärsförbudet har emellertid i praxis fått en vidare tillämpning, vilken synes kunna ge anledning till vissa tillämpningssvårigheter. I syfte att förenkla regelsystemet och ge besvärsförbudet en logiskt avgränsad plats föreslår kommittén att besvärsförbudet begränsas till att gälla beslut som avser beredning eller verkställighet av fullmäktigbeslut.

Talerätten, eller frågan om vem som har rätt att genom kommunalbesvär föra talan mot ett kommunalt beslut, behandlas i *kapitel 5.* Nuvarande regel anknyter till ett medlemskapsbegrepp som i sin tur nära anknyter till själva kommunbegreppet. Kommunmedlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten är av politisk och ekonomisk art och tar sig uttryck bl. a. genom den kommunala rösträtten och den allmänna kommunalskatten.

KL:s regel om medlemskap och talerätt svarar enligt kommitténs mening i sin nuvarande utformning väl mot den historiska bakgrunden. Utifrån en traditionell syn på kommunerna och kommunalbesvärsinstitutet finns det därför i sak inte någon större anledning att ändra på medlemskapsreglerna som sådana. Däremot kan det finnas anledning att ta upp till övervägande om det av andra – kanske mera praktiskt betingade – skäl är motiverat att förändra kretsen kommunalt besvärsberättigade. Fråga torde i så fall närmast vara om att utvidga denna krets. En sådan utvidgning kan även aktualisera frågan om det finns anledning att upprätthålla ett strikt samband mellan medlemskap och talerätt.

Kommunalbesvärskommittén har funnit att det, mot bakgrund av erfarenheter som finns, närmast är två kategorier av klagande beträffande vilka det finns anledning att närmare överväga om de skall tillföras kretsen av besvärsberättigade, nämligen juridiska personer och intressenter.

Ideella föreningar uppträder emellanåt som klagande i kommunalbesvärsmål. Även om brist många gånger torde föreligga i fråga om medlemskapet har detta mera sällan lett till att talan blivit avvisad. Tidigare har ideella föreningar kunnat förvärva medlemskap genom fastighetsinnehav eller genom skattskyldighet till kommunen. Till följd av ändring i kommunalskattelagen som innebär att ideella föreningar i regel är fria från sådan skattskyldighet har läget emellertid förändrats. Det finns numera inte så mycket stöd för en allmän presumtion att ideell förening är kommunmedlem.

Organisationsväsendet fyller en viktig uppgift i det moderna samhällslivet. Medborgarna är vana att driva sina intressen genom att verka i sammanslutningar av olika slag. Dessa är som regel ideella föreningar och som sådana juridiska personer med rättshandlingsförmåga.

Mot denna bakgrund föreslår kommunalbesvärskommittén att ideella föreningar i allmänhet tillerkänns kommunal besvärsrätt.

När det gäller den geografiska förankring i kommunen som bör erfordras för att en förening skall få besvärsrätt anser kommittén att det ligger närmast till hands att anknyta till den kommun där föreningens styrelse har sitt säte. Skäl anses inte föreligga att medge en ideell förening besvärsrätt i annan kommun än denna.

Beträffande andra slag av juridiska personer, såsom aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, har kommittén inte funnit något behov av särreglering i besvärshänseende.

Kommunalbesvärskommittén har även övervägt frågan om att tillerkänna intressent talerätt i kommunalbesvärsmål men funnit det svårt att påvisa något klart praktiskt behov av att utvidga kretsen besvärsberättigade utanför kommunmedlemmarna. Att införa en särskild besvärsregel för intressenter som anknyter till det kommunala beslutets rättsverkan, vilken annars är av underordnad betydelse för kommunalbesvärsprövningen, står inte i samklang med systemet i övrigt och kan inbjuda till den oriktiga tankegången att förvaltningsbesvär kan undvaras i viss utsträckning på den kommunala sektorn när sådan besvärsmöjlighet annars är motiverad. Övervägande skäl talar därför enligt kommitténs mening för att en särskild regel om talerätt för intressenter ej bör införas.

När det gäller rätten att fullfölja talan från kammarrätten i kommunalbesvärsmål har kommunalbesvärskommittén inte funnit det motiverat att förslå någon ändring i sak av gällande regler.

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket punkt 5 KL om allmän processbehörighet för kommunens styrelse har i praxis ej ansetts ge styrelsen behörighet att föra kommunens talan i kommunalbesvärsmål när det klandrade beslutet har fattats av fullmäktige. I andra fall, däremot, har styrelsen ansetts behörig att föra kommunens talan i administrativa besvärsmål.

Kommunalbesvärskommittén har vid sina överväganden funnit övervägande skäl tala för att den särskilda regeln om styrelsens processbehörighet bör ändras så, att den uttryckligen omfattar talan i kommunalbesvärsmål som rör fullmäktigbeslut.

I kapitel 6 behandlar kommittén *besvärstiden.* Kommitténs strävan är att bibehålla och renodla kommunalbesvärsinstitutet som ett medel för offentligrättslig kontroll av den kommunala verksamheten. Även om det är kommuninvånarna som har i sin hand att göra bruk av detta medel, är det inte deras individuella intressen som enskilda personer som utgör det väsentliga. Kommunalbesvärsinstitutet är främst avsett att tjäna ett allmänt intresse. Med hänsyn härtill och till den vidsträckta kommunala besvärsrätten har kommittén funnit att regeln om att beräkna besvärstid från publiceringen på kommunal anslagstavla av meddelande om justering av beslutet är ändamålsenlig. Eftersom treveckorsperioden är så allmänt förekommande och väl inarbetad i besvärstidssammanhang bör inte heller besvärsfristens längd förändras.

Kommunalbesvärskommittén ställer sig av principiella skäl avvisande till att inom kommunalbesvärsinstitutets ram söka särlösningar i detta hänseende för ärenden med enskilda parter. I fall där uttalade rättssäkerhetsintressen gör sig gällande menar kommittén att man i första hand bör överväga möjligheten att i stället införa förvaltningsbesvär som rättsmedel.

Vid övervägande av innehållet i gällande rätt har kommittén i övrigt endast funnit anledning att ta upp frågan om verkan av den formella bristen av att justeringsmeddelande inte har funnits anslaget under hela besvärstiden. Kommittén föreslår därvid att det i anslutning till den föreslagna besvärstidsparagrafen i 7 kap. 3 § KL fogas en föreskrift om att en förutsättning för att besvärstiden skall löpa ut är att tillkännagivandet om protokolljusteringen har varit anslaget under hela besvärstiden.

Föremålet för framställningen i *kapitel 7* med rubriken *bestämmande av talan* är den för kommunalbesvärsmål gällande regeln att klaganden måste bestämma sin talan inom besvärsfristen. Frågan om behållande av detta förbud mot taleändring har tagits upp särskilt i direktiven till kommunalbesvärskommittén. Frågan har i viss mån redan varit föremål för ställningstagande från kommunalbesvärskommitténs sida. Kommittén föreslog vid instansordningsreformen att regeln skulle lagfästas genom en uttrycklig bestämmelse i 7 kap. 1 § KL, vilket också skedde.

Kommunmedlemmarnas möjligheter att initiera en rättslig prövning genom att anföra kommunalbesvär är mycket vidsträckt så till vida som den kommunala besvärsrätten omfattar samtliga medlemmar i kommunen. I det enskilda fallet kan man emellertid invända att möjligheten är relativt begränsad på grund av förbudet mot taleändring. I samma riktning verkar reglerna om beräkning av besvärstiden. Genom att besvärsinstansen i kommunalbesvärsmål intar en förhållandevis passiv roll såsom domare mellan två parter, kommer hela bördan av att kontrollera den kommunala verksamheten att ligga på kommunmedlemmarna. Med bibehållande av en sådan processordning kan det enligt kommitténs uppfattning te sig svårt att från principiella utgångspunkter ställa sig avvisande till ett krav på införande av viss möjlighet för klaganden att slutligt bestämma sin talan efter det att besvärsfristen löpt ut.

En väg att vidga kommunmedlemmarnas formella utrymme för bestämmande av talan skulle kunna vara att förlänga besvärsfristen. En sådan lösning har den stora fördelen att den inte komplicerar handläggningen av kommunalbesvär på något sätt. Kommunalbesvärskommittén har emellertid inte velat slå in på denna väg.

De lösningar som enligt kommitténs uppfattning sedan återstår innebär att man mer eller mindre släpper kravet på en bestämd tidsgräns för talans bestämning. Kommunalbesvärskommittén har emellertid övervägt även möjligheten av en kompromissmetod och därvid ingående diskuterat möjligheten att sätta en gräns vid tidpunkten för kommunens svaromål på besvären. En sådan regel har emellertid från kommitténs sida inte funnits fri från invändningar. Kommunalbesvärskommittén har därför inte velat föra fram ett förslag till en sådan lösning. Beträffande alternativet att tillämpa de allmänna normerna för förvaltningsbesvärsprocessen i kommunalbesvärsmål har kommittén kommit till slutsatsen att en sådan förändring skulle få långtgående konsekvenser som inte motsvarar nyttan med reformen. Vid en allmän avvägning mellan olika intressen har kommittén stannat för att förorda att den traditionella regeln om förbud mot taleändring behålls.

Kapitel 8 med rubriken *kommunalbesvärsprövningens innehåll* behandlar översynen av de kommunala besvärsgrunderna.

Kommunalbesvärskommittén har, mot bakgrund av att det är allmänt omvittnat att reglerna för kommunalbesvärsprövningen är svårtillgängliga, sett det som en av sina främsta uppgifter att sträva efter att göra regelsystemet mera begripligt, både för allmänheten och för de kommunalmän och domstolsjurister som har att söka följa reglerna i sitt dagliga handlande.

Detta innebär i praktiken att normerna måste lagfästas i betydligt högre grad än vad nu är fallet. Enligt kommunalbesvärskommitténs mening bör man söka nå så långt det är möjligt på denna väg. Den frihet i rättsbildningen som traditionellt har tillerkänts besvärsmyndigheterna och då främst regeringsrätten bör emellertid inte inskränkas. En alltför strikt utformning av normerna i lagtext är därför inte möjlig.

Vid kommunalbesvärsprövningen sker ett samspel mellan prövningsgrunderna (de s. k. kommunala besvärsgrunderna) och olika kommunalrättsliga grundsatser. De senare har dels till uppgift att precisera gränserna för den allmänna regeln om den kommunala kompetensen, dels har de karaktär av mera fristående rättsnormer.

De kommunalrättsliga grundsatserna rör det materiella innehållet i själva kommunalrätten, något som ligger utanför kommunalbesvärskommitténs utredningsuppdrag. Kommitténs förslag i fråga om kodifiering av dessa principer får därför bygga helt och hållet på gällande rätt.

När det gäller prövningsgrunderna förhåller det sig något annorlunda. Bortsett från den självklara uppgiften att sträva efter en mera lättfattlig utformning ingår det i kommitténs uppdrag att överväga sakliga förändringar. Kommittén har dock inte funnit anledning att göra några större avvikelser från gällande rätt.

Vissa kommunalrättsliga grundsatser såsom lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskild och förbudet mot att driva spekulativa företag avser att närmare precisera gränserna för den allmänna regeln i 1 kap. 4 § KL om den kommunala kompetensen. Kommittén ser inte något hinder mot att uttrycka dessa principer i anslutning till den allmänna kompetensregeln. Kommittén föreslår att lokaliseringsprincipen beskrivs så, att som en kommunal angelägenhet ej anses uppgift som saknar anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Beträffande förbuden mot understöd åt enskild och mot drivande av spekulativa företag föreslås en föreskrift av

följande innehåll. En kommun får ej lämna ekonomiskt stöd åt enskild eller driva näringsverksamhet i annat fall än då det på särskild grund är tillåtet.

Övriga här avsedda kommunalrättsliga grundsatser, nämligen likställighetsprincipen, objektivitetsprincipen (förbudet mot illojal maktanvändning), självkostnadsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan, har mera karaktär av fristående principer. Även dessa principer, utom objektivitetsprincipen, föreslås bli införda som materiella regler i 1 kap. KL.

Likställighetsprincipen föreslås utformad enligt följande. Vid fattande av beslut skall fullmäktige, styrelsen och andra nämnder och partssammansatta organ tillse att kommunens medlemmar behandlas lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra.

Självkostnadsprincipen föreslås i lagen bli utformad på det sättet, att kommunala avgifter skall bestämmas så att de ej överskrider kommunens självkostnad.

Beträffande retroaktivitetsförbudet föreslås regeln att beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlem av kommunen ej får fattas utan särskilt skäl.

Beträffande de processuella prövningsgrunderna i 7 kap. KL föreslår kommittén att de skall utformas som grunder på vilka ett kommunalbeslut kan bli upphävt.

Prövningsgrunden "orättvis grund" är förbunden med den kommunala likställighetsgrundsatsen. Kommunalbesvärskommittén föreslår, som nyss har nämnts, att man skriver in principen som en materiell regel i KL. Den särskilda processuella regeln "orättvis grund" kan då undvaras utan att rättsläget för den skull förändras. Därmed bör man också kunna eliminera en del av de missförstånd som "orättvis grund" genom sin språkliga uttrycksfullhet otvivelaktigt ger upphov till. Kommittén föreslår därför att "orättvis grund" slopas som särskild prövningsgrund.

Prövningsgrunden "enskild rätt kränkt" åberopas ofta av klagande men har numera ett ytterligt begränsat användningsområde. Med det förslag om kodifiering av retroaktivitetsförbudet, som kommunalbesvärskommittén har lagt fram, kommer användningsområdet för "enskild rätt kränkt" att bli ytterligare förminskat. Av betydelse är vidare den inriktning av kommunalbesvärsinstitutet som ett offentligrättsligt kontrollmedel och den åtskillnad mellan förvaltningsrättskipning och rättegång vid allmän domstol som kommittén förordar. Till detta kommer så de missförstånd och onödiga besvärsprocesser som prövningsgrunden "enskild rätt kränkt" ger upphov till. Kommunalbesvärskommittén har mot denna bakgrund funnit att övervägande skäl talar för att "enskild rätt kränkt" avskaffas som prövningsgrund.

Kommitténs förslag i denna del leder sålunda till att de nuvarande fem "besvärsgrunderna" ersätts av tre prövningsgrunder vilka i huvuddragen överensstämmer med de tre första grunderna enligt gällande rätt. Enligt kommitténs förslag skall ett kommunalt beslut sålunda kunna upphävas, om det 1) tillkommit i oriktig ordning, 2) avser annat än kommunal angelägenhet eller annars överskrider befogenheten för den som har fattat beslutet eller 3) i annat fall står i strid mot KL eller föreskrift som skall tillämpas i fråga om beslutets innehåll. I viss motsats till nuvarande praxis innebär förslaget att prövningsgrunden "befogenhet överskriden" endast skall användas då den allmänna kommunala kompetensen har överskridits eller då fråga är om

kompetenskonflikter mellan fullmäktige och nämnd eller mellan olika nämnder, medan däremot prövningsgrunden "strid mot lag" skall begagnas när felet gäller beslutets materiella innehåll, t. ex. att det innebär åsidosättande av de fristående kommunalrättsliga grundsatser som enligt kommitténs förslag skall kodifieras i 1 kap. KL.

I *kapitel 9* om *rättsföljden* erinrar kommittén om att vid bifall till anförda kommunalbesvär besvärsinstansen endast kan upphäva eller undanröja det överklagade beslutet men inte sätta något nytt beslut i dess ställe eller annars göra någon ändring i detta. Kommittén föreslår att denna grundläggande regel om rättsföljden i kommunalbesvärsmål lagfästs. Av lagtexten bör också framgå att återförvisning till den myndighet som har fattat det överklagade beslutet kan ske om det föreligger en skyldighet för kommunen att besluta i saken (som t. ex. i fråga om vissa val). Kommittén har däremot inte funnit det lämpligt att i lag närmare reglera i vilka fall återförvisning skall ske. Ej heller har en lagreglering ansetts lämplig beträffande frågan om ett beslut skall kunna upphävas eller undanröjas endast till viss del. Kommittén har funnit att bedömningen av dessa frågor lämpligen bör överlåtas till praxis.

Kommittén föreslår även att en bestämmelse motsvarande den som för kommunfullmäktiges del finns i 15 kap. 8 § vallagen införs också för de kommunala nämnderna för att komma till rätta med de problem som uppstår, om ett beslut varigenom någon valts till ledamot av kommunens styrelse eller en kommunal nämnd upphävs. Enligt kommitténs förslag skall alltså i sådant fall beslut som har fattats av styrelsen eller nämnden inte kunna ogiltigförklaras om det har fattats innan valet har blivit upphävt.

Kapitel 10 som behandlar *kommunalbesvärsprocessens reglering i övrigt* innehåller en genomgång av övriga regler som styr kommunalbesvärsprocessen.

Som redan har framgått innebär kommunalbesvärskommitténs förslag att flertalet av de fundamentala reglerna för kommunalbesvärsinstitutet tas in i KL. På flera punkter innefattar förslaget en kodifiering av regler som har utbildats i rättspraxis. Bestämmelserna avser dels materiella normer avsedda att ligga till grund för besvärsprövningen och dels rent processuella regler. Däremot har kommittén inte funnit det erforderligt att nu föreslå några förändringar i FPL avseende regleringen av kommunalbesvärsprocessen. Detta innebär bl. a. att kommittén står fast vid den tolkning av 8 § FPL om utredning från rättens sida i kommunalbesvärsmål som kommittén lagt fram i sitt förra betänkande (SOU 1978:84).

I *kapitel 11* om *besvärsnämnderna och den arbetsrättsliga lagstiftningen* redogör kommittén för de nuvarande reglerna om kommunal besvärsnämnd. Vidare beskrivs processen hos besvärsnämnden och fullföljdssystemet. I detta sammanhang kommer kommittén också in på frågor om kommunala arbetstagares rättsliga ställning och utvecklingen av den moderna arbetsrätten.

I kommitténs uppdrag har, enligt uttalande i direktiven, inte ingått att behandla frågan om att göra besvärsnämnden obligatorisk. Enligt kommitténs uppfattning leder detta till att det finns två linjer att välja mellan. Den ena linjen innebär ett fullständigt slopande av besvärsnämndsinstitutet lagstiftningsvägen. Den andra linjen går ut på att söka behålla besvärsnämndsinstitutet i någon form som ett fakultativt institut. Alldeles bortsett från det val som träffas i denna fråga måste emellertid beaktas att förhållandet mellan

rättegången i arbetstvister och administrativ besvärstalan rör inte enbart besvärsnämnderna utan kommunalbesvärsprocessen i stort.

På grund av att kommitténs förslag att slopa besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" generellt utesluter tillämpning i kommunalbesvärsprocessen av de grundläggande reglerna inom arbetsrätten finns det enligt kommitténs mening knappast något skäl att upprätthålla besvärsförbudet i den s. k. inskränkningslagen (1965:276) såvitt gäller kommunalbesvärstalan. Prövningen vid kommunalbesvär och prövningen vid rättegång i arbetstvist går ut på skilda ting och någon konkurrens mellan förfarandena föreligger sakligt sett inte. Till undanröjande av varje tvivel föreslår kommittén att besvärsförbudet i inskränkningslagen även formellt upphävs i fråga om kommunalbesvär.

Med denna lösning kommer också vissa svårhanterliga processuella frågor att avlägsnas från kommunalbesvärsprövningen. De kommunmedlemmar som är arbetstagare hos kommunen blir samtidigt jämställda med övriga kommuninvånare när det gäller rätten att utöva kontroll över den kommunala verksamheten.

Kommunalbesvärskommittén har ingående diskuterat möjligheterna att reformera institutet kommunal besvärsnämnd. Kommittén har därvid funnit att det inte kan uteslutas att det finns behov av att KL även fortsättningsvis innehåller en möjlighet för kommunerna att anordna ett reglerat omprövningsförfarande i ärenden om tjänstetillsättning. Kommittén förordar därför att regler om nya, till gällande arbetsrättsliga lagstiftning anpassade, fakultativa nämnder införs i stället för de nuvarande reglerna om besvärsnämnd i KL. Kommittén föreslår att de nya nämnderna skall kallas meritprövningsnämnder.

Beträffande meritprövningsnämndens ställning anser kommittén att nämndens karaktär av kommunalt organ bör renodlas. Meritprövningsnämndens beslut kommer då att ge uttryck för kommunens ståndpunkt i fråga om sökandens meriter till en ledig kommunal anställning. Ur arbetsrättslig synpunkt blir nämndens beslut att se som ett led i ett arbetsgivarbeslut.

Enligt förslaget skall meritprövningsnämnden endast vara behörig att pröva meritfrågan. Dess beslut, som inte får överklagas, blir i denna del bindande för anställningsmyndigheten. Denna skall bli skyldig att fatta ett nytt, slutligt beslut efter meritprövningsnämndens avgörande. Frågan om förfarandefel hos meritprövningsnämnden kan påtalas i kommunalbesvär över detta anställningsmyndighetens slutliga beslut.

Kommunalbesvärskommittén har i *kapitel 12* om *extraordinära rättsmedel* inte funnit anledning föreslå någon lagstiftningsåtgärd som utesluter tillämpning av de extraordinära rättsmedlen på det kommunala området. Vad gäller det allmänna behovet av en mera utförlig lagstiftning på förevarande område bör dessutom hänsyn tas till att den pågående förvaltningsrättsutredningen som en av sina uppgifter har fått att utarbeta förslag till mera detaljerade lagregler om de extraordinära rättsmedlen på hela förvaltningsområdet.

I *kapitel 13* slutligen behandlar kommunalbesvärskommittén *förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär*. Kommittén diskuterar frågan om lämplig besvärstyp för olika slag av kommunala beslut och de problem som gränsdragningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär kan vålla. Vidare söker kommittén ange vissa principer för valet mellan de båda besvärstyperna.

Lagförslag

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)

dels att 1 kap. 2–5 §§, 3 kap. 1 §, 7 kap. 1–6 §§ samt rubriken till 7 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap. 6 §, 3 kap. 19 § och 7 kap. 7 §, av nedan angivna lydelse.

1 kap.

1 §[1] Riket är indelat i kommuner och landstingskommuner.

Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § I denna lag avses med kommun både kommun som avses i 1 § och landstingskommun, om ej annat framgår av omständigheterna. Med fullmäktige avses kommunfullmäktige och landstinget. Med styrelsen avses kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

3 § Medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Medlem av kommun är vidare ideell förening vars styrelse har sitt säte i kommunen.

4 § En kommun får själv vårda sina angelägenheter.

Som en kommunal angelägenhet anses ej uppgift som saknar anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.

En kommun får ej lämna ekonomiskt stöd åt enskild eller driva näringsverksamhet i annat fall än då det på särskild grund är tillåtet.

Utan hinder av andra och tredje styckena kan genom särskild lag bestämmas att en uppgift skall utgöra en kommunal angelägenhet.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Om vissa kommunala angelägenheter finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i femte stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

[1] Paragrafen föreslås ej ändrad.

5 § Kommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

6 § Fullmäktige, styrelsen och andra nämnder och partssammansatta organ skall tillse att kommunens medlemmar behandlas lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra.

Kommunala avgifter skall bestämmas så att de ej överskrider kommunens självkostnad.

Beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlem av kommunen får ej fattas utan särskilt skäl.

3 kap.

1 § Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och kommunens nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det åligger styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige,
2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd,
3. att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,
4. att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan,
5. att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, däri inbegripet mål om kommunalbesvär rörande fullmäktiges beslut, i den mån denna uppgift ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan,
6. att handha kommunens informationsverksamhet i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd,
7. att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen,
8. att vårda och förteckna kommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

9. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

19 § Fullmäktige får utse en särskild nämnd (meritprövningsnämnd) med uppgift att i den omfattning fullmäktige beslutar pröva sökandes klagomål över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om anställning av personal, om beslutet ej på grund av föreskrift i annan författning kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Meritprövningsnämnden får endast pröva sökandes meriter för anställningen. Finner meritprövningsnämnden att den som anfört klagomål över ett tillsättningsbeslut är mera meriterad än den som anställts genom beslutet, får meritprövningsnämnden upphäva detta. Meritprövningsnämndens bedömning av meritfrågan är bindande. Dess beslut får ej överklagas. Anställningsmyndigheten skall fatta ett nytt beslut efter meritprövningsnämndens avgörande.

Klagomål till meritprövningsnämnden skall anföras skriftligen och vara kommunen till handa inom tre veckor från den dag då justering av det över tillsättningsbeslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket med undantag av hänvisningen till 9 § andra stycket tillämpas på motsvarande sätt på meritprövningsnämnd. Bestämmelserna i 4–6, 8–10, 13–17 och 19 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos meritprövningsnämnd.

7 kap. Kommunalbesvär

1 § Genom kommunalbesvär får varje medlem av en kommun överklaga

1. beslut av fullmäktige,

2. beslut av styrelsen, en annan nämnd eller ett partssammansatt organ, som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art i ärende som skall avgöras av fullmäktige, samt

3. sådana beslut av revisorerna, som avses i 5 kap. 4 §.

Bestämmelserna i första stycket om kommunalbesvär över beslut av styrelsen eller en annan nämnd gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 §.

Om beslut enligt särskild föreskrift ej får överklagas eller skall överklagas genom förvaltningsbesvär, får kommunalbesvär ej anföras.

2 § Ett överklagat kommunalt beslut får upphävas om det

1. har tillkommit i oriktig ordning,

2. avser annat än kommunal angelägenhet eller annars överskrider befogenheten för den som har fattat beslutet eller

3. i annat fall står i strid mot denna lag eller mot någon annan lag eller föreskrift som skall tillämpas i fråga om beslutets innehåll.

3 § Kommunalbesvär anförs hos kammarrätten. Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 § och som inte har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan. En förutsättning för att besvärstiden skall löpa ut är att tillkännagivandet har varit anslaget under hela besvärstiden.

Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen i stället för till kammarrätten, skall kommunalbesvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka kommunalbesvären grundas.

4 § Om fullföljd av talan hos regeringsrätten över kammarrättens beslut med anledning av kommunalbesvär finns bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut av kammarrätten som har gått klaganden emot får överklagas endast av denne. Beslut varigenom kammarrätten har bifallit kommunalbesvär får överklagas av kommunen och av medlem av kommunen.

5 § Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses kommunen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får inte gälla en sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna inte anger de omständigheter på vilka kommunalbesvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för en enskild tillämpas inte.

6 § Vid prövning av kommunalbesvär får inte beaktas någon annan omständighet än en sådan som klaganden har åberopat före utgången av den i 3 § angivna besvärstiden.

Domstolen får inte sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Domstolen får däremot föreskriva att den myndighet som har fattat det överklagade beslutet skall ta upp ärendet till ny behandling om det föreligger en skyldighet för kommunen att besluta i saken.

Beslut varigenom någon har utsetts till ledamot av styrelsen eller annan nämnd eller till suppleant länder till efterrättelse utan hinder av att besvär anförts över beslutet. Utses med anledning av besvären annan till ledamot eller suppleant, länder beslutet härom till efterrättelse så snart det val varigenom han blivit utsedd har avslutats.

7 § Om ett beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om fullmäktiges beslut redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ eller av revisorerna.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

2. Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1983 har tillkännagetts på kommunens eller på landstingskommunens anslagstavla.

3. I fråga om besvärsnämnd som utsetts med stöd av äldre bestämmelser gäller de äldre bestämmelserna under nämndens tjänstgöringsperiod enligt dessa bestämmelser, dock längst till utgången av 1985.

1 Inledning

De *direktiv* som kommunalbesvärskommittén erhållit innefattar uppdrag att för första gången göra en allsidig översyn av kommunalbesvärsinstitutet. Trots att ett flertal omfattande utredningar och lagrevisioner företagits på kommunalrättens område har reglerna för den kommunala besvärsprocessen kommit att kvarstå i grunden oförändrade sedan institutet instiftades genom 1862 års kommunalförordningar.

I direktiven beskrivs närmare vissa huvuduppgifter för kommittén. Dessa avser instansordningen, de s. k. kommunala besvärsgrunderna, förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär samt det särskilda besvärsnämndsinstitutet, som påverkas bl. a. av den moderna arbetsrättsliga lagstiftningen. Även behovet av en bättre samordning av kommunalbesvärsreglerna med den nya förfarandelagstiftning som tillskapades genom 1971 års förvaltningsrättsreform nämns som en särskild uppgift. En annan mera detaljbetonad men principiellt viktig fråga, som nämns särskilt i direktiven, gäller det traditionella förbudet mot att utvidga talan efter kommunalbesvärsfristens utgång.

Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 2* till detta betänkande.

På grundval av kommunalbesvärskommitténs *delbetänkande* (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål genomfördes den 1 januari 1981 en reformering av instansordningen. Denna innebär i korthet att länsstyrelserna har bytts ut mot kammarrätterna som första besvärsinstans och att rätten till fullföljd av talan hos regeringsrätten har begränsats genom krav på prövningstillstånd. Samtidigt har de landstingskommunala besvärsmålen, som förut gick direkt till regeringsrätten, förts över till den allmänna instansordningen. Kammarrätterna är alltså nu första besvärsinstans även i dessa mål.

En följd av att kommunalbesvärsmålen helt lagts över på de allmänna förvaltningsdomstolarna – här bortses från besvärsnämndernas roll – är att frågorna om samordning av olika förfaranderegler har kommit i ett annat och mera hanterligt läge. Det kan tilläggas att dessa frågor till en del redan har fått en, visserligen preliminär, lösning genom instansordningsreformen.

Beträffande den organisatoriska sidan av instansordningsreformen kan också nämnas att, när kammarrätten behandlar kommunalbesvärsmål, två särskilda ledamöter som är sakkunniga i kommunala frågor skall delta i handläggningen.

Kommunalbesvärskommittén står nu inför att redovisa resultatet av återstoden av utredningsarbetet. Detta betänkande är alltså avsett att utgöra

kommitténs *slutbetänkande*. Beträffande dispositionen av betänkandet kan det sägas, att de för kommunalbesvärsinstitutet grundläggande reglerna tas upp i särskilda kapitel medan processuella frågor av lägre dignitet behandlas i andra sammanhang. En del sådana frågor är sammanförda i kapitel 10. Specialmotiveringen till lagförslagen (kapitel 14) innehåller hänvisningar till aktuella ställen i den allmänna motiveringen i övriga kapitel.

Slutligen bör något sägas om *kostnaderna* för genomförande av kommitténs förslag. Den översyn av regelsystemet som kommunalbesvärskommittén nu har företagit resulterar inte i några förslag som belastar den kommunala administrationen eller förvaltningsdomstolarna. Organisationen påverkas knappast alls. Kommunalbesvärsprocessen förändras inte heller i något mera väsentligt hänseende. Några ökade kostnader synes därför inte behöva uppkomma till följd av kommitténs förslag. Snarare bör den ökade klarhet i och förenkling av regelsystemet som förslaget syftar till kunna uppfattas som en rationalisering som är ägnad att medföra vissa besparingar. Det handlar emellertid om marginella effekter som är svåra att uppskatta. Kommunalbesvärskommittén har därför inte funnit det motiverat att söka göra några närmare beräkningar av kostnadseffekten.

2 Något om kommunalbesvärsinstitutets historiska bakgrund och förhållandena i Norden i övrigt

2.1 Allmänt

Det torde vara en allmänt omfattad mening bland de rättslärda att kommunalbesvärsinstitutet bör dateras till kommunalförordningarna av år 1862 och 1863. Det förhållandet att de grundläggande reglerna från denna tid består än i dag inger respekt. Därmed är inte sagt att kommunalbesvärsinstitutet som sådant skulle vara helt opåverkat av samhällsutvecklingen. En omfattande rättspraxis har medfört att olika regler preciserats och fått materiellt innehåll men även i viss utsträckning kunnat anpassas efter utvecklingens krav. Genom uppbyggnaden av en förvaltningsdomstolsorganisation, som efter hand har övertagit besvärsprövningen, har vidare karaktären av rättsprövning i vart fall utåt förstärkts. Huvudintrycket vid en tillbakablick är emellertid att samhällsförhållandena har förändrats mera än besvärsinstitutet som sådant. Under de drygt hundra år som gått har demokratin fått sitt genombrott. Ideologiska strömningar och en oerhörd teknisk utveckling har förändrat hela samhällsbilden och påverkat människors sätt att tänka. I en kraftigt utbyggd offentlig sektor har kommunerna kommit att spela en allt större roll. Det förr mycket stora antalet små borgerliga primärkommuner har ersatts av ett begränsat antal storkommuner. Tidigare kunde man göra vissa jämförelser med privata föreningar för handhavande av vissa för medlemmarna gemensamma intressen. Nu har den offentligrättsliga karaktären hos kommunerna helt tagit överhanden. De har ett betydande mått av myndighetsutövning och bär en stor del av ansvaret för samhällsfunktionerna. Medlemskapet i en kommun är förknippat med politisk rösträtt på demokratisk grund och den kommunala demokratin har blivit ett omhuldat begrepp.

Staten har alltid haft ett visst behov av att kunna öva inflytande på och kontrollera den kommunala verksamheten. Det står klart att kommunalbesvärsinstitutet från början har setts som ett av instrumenten för denna statsuppsikt samtidigt som det utformats mer eller mindre som ett rättsmedel för kommunmedlemmarna.

Grunden för 1862 års lagstiftning lades av en kommitté som år 1859 lade fram ett betänkande med lagförslag. I allt väsentligt genomfördes kommitténs förslag. Kommitténs motiveringar är av betydande intresse. De speglar olika teoretiska synsätt och ger ett intryck av att vara balanserade och framåtsyftande. En redogörelse för centrala delar av kommitténs motiveringar lämnas i nästföljande avsnitt.

Beträffande själva författningsmaterialet bör sägas att det från början fanns

ett flertal olika författningar för skilda kommuntyper. Dessa har så småningom reducerats till antalet så att vi numera har i princip endast en kommunallag med karaktär av ramlag och en särskild författning för de kyrkliga kommunerna. Den "allmänna" kommunallagen, som gällde före 1977 års kommunallag, ävensom dess föregångare följde i sin uppbyggnad i mycket den ursprungliga kommunalförfattningen för de borgerliga landskommunerna, vilken kan betraktas som stilbildande. Det har därför sitt intresse att gå tillbaka till ursprunget, nämligen 1859 års betänkande som i förslaget till förordning om kommunalstyrelse på landet upptog följande besvärsbestämmelser.

§ 76

Enskild medlem af kommunen, som åt kommunalstämmans eller Fullmägtiges beslut uti kommunens gemensamma angelägenheter ej nöjes, eger rätt att, der han tilltror sig kunna visa, att beslutet kränker hans enskilda rätt, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän Lag eller Förordning, eller annorledes öfverskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, deruti rättelse söka genom besvär, som inom tretio dagar efter det klaganden af beslutet bevisligen erhöll del, dagen då sådant skedde likväl oräknad, böra till Konungens Befallningshafvande i länet ingifvas.

Klaganden skall anses af beslutet hafva erhållit del den dag, då det enligt § 25 offentligen kungjordes.

§ 77

För att besvären skola kunna till pröfning upptagas, bör klaganden bifoga ej allenast det öfverklagade beslutet, utan ock bevis, när detsamma kungjordes. Och åligger det honom derjemte, att, inom fjorton dagar efter det tiden för besvärens inlemnande utgått, till kommunalstämmans ordförande ingifva diariiutdrag deröfver, att han sig besvärat.

Försummar klaganden något af hvad i denna och nästföregående §§ är föreskrifvet, må beslutet kunna gå i verkställighet.

§ 78

Gå besvären derpå ut, att beslutet icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän Lag eller Förordning, eller annorledes öfverskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, ege Konungens Befallningshafvande, der han finner skäl besvären godkänna, beslutets verkställighet förbjuda.

Grundas besvären derpå, att klagandens enskilda rätt blifvit genom beslutet kränkt, och varda besvären godkända, gälle rättelsen till förmån för den som klagat, och stånde beslutet i öfrigt, utan så är, att det mot allmän Lag eller Förordning finnes stridande, då Konungens Befallningshafvande ock om upphäfvande af beslutet i dess helhet må kunna förordna.

§ 79

Konungens Befallningshafvandes utslag i thy mål utgifves efter anslag, som två dagar förut skall vara å landskansliets dörr fästadt.

I Konungens Befallningshafvandes utslag må ändring sökas hos Kongl. Maj:t, sednast före klockan tolf å sextionde dagen efter den, då utslaget gafs, den dag likväl oräknad.

§ 80

För besvärs anförande emot kommunalnämnds beslut i sådana mål och ärenden, hvilka Nämnden, på grund af föreskrifter i särskilda allmänna Förordningar, har att handlägga, gälle hvad i dessa Förordningar för hvarje fall finnes stadgadt.

Några punkter i den citerade texten kan förtjäna en kort kommentar. Besvärsgrunden "orättvis grund" saknas i det ursprungliga förslaget. Denna tillkom i ett senare skede av lagstiftningsarbetet, under departementsbehandlingen. Motivet härför är inte känt med säkerhet. Den vanliga uppfattningen är att den avser att ge eftertryck åt den kommunala likställighetsgrundsatsen. Denna innebörd av besvärsgrunden representerar i vart fall den moderna rättsuppfattningen i praxis. En annan förmodan om den historiska bakgrunden går ut på att avsikten kan ha varit att skapa visst utrymme för billighetsöverväganden. Det bör i detta sammanhang erinras om att högsta besvärsinstans vid den tiden var Kungl. Maj:t i statsrådet, dvs. regeringen. Även andra uttolkningar än de nyss nämnda förekommer i litteraturen. Vad som kan sägas med säkerhet är endast att det förekom kritik mot det förslag till inskränkning av besvärsrätten som de särskilda besvärsgrunderna innebar; från somliga håll ville man att de särskilda besvärsgrunderna skulle uteslutas och besvärsrätten lämnas oinskränkt. Mot denna bakgrund anförde föredragande departementschefen att, då de farhågor som uttalats om inskränkning av besvärsrätten i enlighet med kommitténs förslag ej syntes ogrundade, hade 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 inte i och för sig kränker hans enskilda rätt, dock vilar på orättvis grund. (Beträffande det nu anförda kan hänvisas till Sterzel, Studier rörande den kommunala besvärsprocessen s. 83 ff.) En reflektion som ligger nära till hands är att den exakta innebörden av denna nya besvärsgrund inte var i fokus i tillkomstögonblicket. Den kan lika gärna ses som en kompromisslösning i en strid som gällde det nya kommunalbesvärsinstitutets vara eller inte vara. I så fall kan man nu konstatera – mot bakgrund av besvärsgrundens begränsade tillämpning i rättspraxis – att kommittén i det långa loppet ändå fick sin vilja igenom.

Det kan inskjutas att lagmotiven inte har så mycket att säga om de olika besvärsgrundernas närmare innebörd eller deras inbördes relationer. Dessa frågor har emellertid behandlats utförligt i litteraturen. En i och för sig naturlig tanke är att den dåvarande materiella lagstiftningen – bl. a. kommunallagens beskattningsregler – spelade en roll. Från praktiska utgångspunkter är det emellertid inte lönt att göra antaganden om vilka de ursprungliga motiven kan ha varit. Avgörande för besvärsgrundernas innebörd har varit utvecklingen i rättspraxis.

Beträffande vissa förändringar i kommunalbesvärsreglerna kommer kommunalbesvärskommittén att i mån av behov redogöra för rättsutvecklingen i samband med den sakliga behandlingen av frågorna i olika kapitel.

Förhållandena i Norden i övrigt skall beröras något i det följande. Rent allmänt kan här erinras om att den finska lagstiftningen vilar på samma rättstradition som den svenska. Finland har också ett kommunalbesvärsinstitut som mycket liknar det svenska. En iögonfallande skillnad är att den finska kommunallagen saknar besvärsgrunden "orättvis grund". Likställighetsgrundsatsen iakttas emellertid även i finsk rättstillämpning och någon

påtaglig olikhet har alltså inte uppkommit på grund av skiljaktigheten i besvärsreglernas utformning i detta hänseende. Norge och Danmark saknar motsvarighet till kommunalbesvärsinstitutet. Framställningen i det följande begränsar sig till det system av laglighetskontroll som ligger närmast kommunalbesvären. Någon mera fullständig beskrivning eller närmare analys av olika system för kontroll av kommunal verksamhet är alltså inte åsyftad. Så berörs exempelvis inte frågor om ombudsmannatillsyn eller straff- eller skadeståndsrättsliga metoder att beivra fel i kommunal förvaltning. Beträffande Norge och Danmark kan tilläggas att dessa länder inte heller har samma organisation med allmänna förvaltningsdomstolar som numera finns i Sverige och Finland. Däremot förekommer i viss utsträckning möjlighet till förvaltningskontroll genom att föra talan hos allmän domstol. Det bör slutligen påpekas att redovisningen inte omfattar Island.

2.2 Motiven i 1859 års kommittébetänkande

Av 1858 års kommunallagskommitté återges här dels vissa allmänna motiveringar, anförda i inledningen av betänkandet, dels en del av motiveringen till kapitlet om underställning och besvär. För att underlätta läsningen återges de berörda avsnitten i moderniserad form.

I den *allmänna motiveringen* anförde 1858 års kommunallagskommitté bl. a. följande.

Kommunerna är, såsom i allmänhet föreningar för vissa gemensamma ändamål, väl att betrakta såsom juridiska eller sammansatta personligheter, berättigade att såsom sådana i sina gemensamma angelägenheter kära och svara; men det, som skiljer dem från andra sådana personligheter, består i: att de nödvändigt tillika utgör delar av statens område, att de gemensamma ändamål, som utgör föreningslänken mellan deras medlemmar och sammanbinder dessa till en enhet, tillika måste vara statsändamål, att kommunerna därigenom blir integrerande delar av statsförvaltningens organism och verkande krafter inom dennas krets, och att de således lika litet kan anses vara alster av fri överenskommelse, som de efter fri överenskommelse kan upplösas eller ändras. Det är inom staten de får sitt berättigande. Väsentligen hör likväl en förvaltande självverksamhet till kommunens begrepp. I vilka distrikt för förvaltningens upprätthållande statens område än må vara fördelat kan dessa ej betraktas såsom kommuner, om ingen förvaltande självverksamhet för gemensamma angelägenheter är dem tilldelad. Där åter en sådan, mindre eller större, tillkommer dem, antar de egenskapen av kommuner. Stående under statens suveränitet och i omedelbart samband med folket, utgör kommunerna likasom själva underlaget för statens organiska förening, och ehuru det ligger i sakens egen natur, att kommunens självverksamhet icke kan överskrida dess område och således alltid förblir lokal, lämnar likväl frågan hur långt denna självverksamhet kan få sträckas och inom vilka former den skall röra sig, ett alltid öppet fält för önskningar och prövning. Centralisationen kan visserligen genom en väl avvägd organisation på hela sitt område verka till enhet, likhet och kraftig kontroll; men vid lokala olikheter är likheten i system inte alltid lämplig, och även vid kommunal självstyrelse kan från statens sida nödvändig kontroll ganska väl efter omständigheterna utövas. I likhet med förhållandet

hos de flesta andra europeiska folk, är hos oss kommunerna lika gamla som vår historia, vi tänker här på kommunerna på landsbygden, eftersom stadskommunerna är av yngre datum. Vilka de ursprungliga anledningarna till deras bildande kan ha varit, det utgör föremålet för en historisk undersökning som inte har sin plats här. För oss är det nog att anmärka deras tillvaro såsom befintlig samtidigt med det samhällsskick, i vilket vårt land i de äldsta lagarna framträder med sina två huvudelement för den politiska makten på följande sätt: landskapsförfattningar och "envälds" – eller den ende konungen, såsom statens överhuvud. Därav ett tvåfaldigt system för statens förvaltning: det ena utgående från konungen, härskande med hjälp av sina hövdingar och ämbetsmän av högre och lägre grader; det andra utgående från folket självt, genom självvalda hövdingar, domare och män, och båda, vid utövningen av denna makt, anvisade på *lagen,* såsom bestämmande begränsningen och rättesnöret för bägge och därigenom förmedlande varderas befogenhet.

I motiveringen till kapitel VI *Om underställning och besvär* (§§ 74–81) anför kommittén i huvudsak följande.

Rättighet att genom besvär dra "socknestämmas" beslut under högre myndighets prövning, ej mindre i de fall, där klaganden, i sin egenskap av kommunens medlem, till grund för besvären lägger och söker utreda det påstående, att beslutet antingen i allmänhet träder hans lagliga rätt för nära, eller förnekar honom vad han anser lagenligt böra sig tillkomma, utan även i de fall där han annars vill söka visa att det ej är nyttigt och ändamålsenligt, har, såsom lagstiftningen därom nu är avfattad, hittills ansetts vara ovillkorlig, och den högre myndigheten har på samma grund ansett sig lagligen befogad, även om denna befogenhet blivit med måtta och hejd begagnad, att även i det *senare fallet* efter prövning ändra beslutet och föreskriva vad som borde göras. Även om en sådan föreskrift i de flesta fall sökt sitt stöd i någon förordnings bokstav eller anda så har dock inte heller saknats exempel på, att stödet blivit funnet i den prövandes förmenta bättre gottfinnande; men genom en sådan uppfattning av kommunens subordination under den högre prövande myndigheten har dess självverksamhet, även i de fall där denna är fullt befogad, i betydlig mån blivit underkänd. Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut är ett; att föreskriva vad i stället borde göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finns intet antagligt skäl. Kommunen såsom personlighet kan, liksom en enskild person, i vissa fall förhindras att bringa sina beslut till verkställighet, men hon bör lika litet som den enskilde kunna tvingas att *i stället* göra något annat. Man bör nämligen här noga skilja mellan det förhållande, där kommunen sakenligt äger handla med frihet och således göra eller låta och det, där hon till följd av en verderbörligen av regeringsmakten utfärdad allmän föreskrift är förpliktad att vidta en åtgärd. Gör hon sig i detta avseende skyldig till försumlighet eller oriktig verkställighet bör hon av dem det vederbör kunna erinras därom och förmås till fullgörande av vad som åligger henne, lika väl om inga besvär ingått, som om "väckelsen från sådana kommit". En sådan erinran beror således inte av besvären, eller förutsätter inte tillvaron av sådana, och dess grund och befogenhet bör alltså ej sökas i dem. Men att på annan grund än den nu anförda ålägga kommunen att göra något, som hon ej själv beslutat är lika litet rättsenligt i avseende på henne, som i avseende på någon enskild.

Nu är kommunerna, såsom även förut har anmärkts, att betrakta såsom

integrerande delar av statsförvaltningens organism, och de gemensamma ändamål för vilka de arbetar måste dessutom anses vara statsändamål. Härav följer, att de, såsom subordinerade statsmakten i dess dubbla funktion av lagstiftande och förvaltande har att vid utövningen av sin beslutande och verkställande myndighet ställa sig till efterrättelse såväl de allmänna lagar och förordningar som utgått från statsmakten som de särskilda föreskrifter vilka i avseende på görande eller underlåtande dem till iakttagelse vid deras självverksamhet meddelas av statsmakten och att ett förbiseende eller överträdande av deras förpliktelser i detta hänseende måste, utom andra möjliga följder, beta deras beslut sin kraft så väl mot enskild man som mot staten. Detta är en sida av saken. En annan sida eller fråga är den, huruvida varje en kommuns beslut, även då det i alla avseenden är hållet inom laglighetens gräns, bör utan högre prövning och fastställelse, om den befinnes kunna meddelas, få övergå till verkställighet. Att statsmakten rättsenligt bör kunna förbehålla sig en sådan prövning kan med avseende på statsintresset i allmänhet och kommunernas ovan beskrivna ställning till henne, principiktigt ej förnekas, och kommitténs ledamöter har ansett en sådan högre prövning av beslut i vissa ärenden vara nödvändig.

Samverkningen av dessa flera grundsatser har alltså lett till det förslaget, att rätt till att ge in besvär mot kommunens beslut bör stå den enskilde medlemmen av kommunen öppen för den händelse, att han anser sin enskilda rätt genom sådant beslut vara kränkt; att den likaledes bör stå honom öppen, då han anser att beslutet har tillkommit i olaga ordning, eller även stå i strid med de lagar och förordningar kommunen därvid hade bort iaktta och han i sin egenskap av kommunens medlem känner sig uppmanad att söka rättelse i saken; att vissa på kommunens framtid inverkande viktigare beslut bör, för att vinna bindande kraft, underställas högre prövning, i några fall hos Kungl. Maj:t, några andra hos länsstyrelsen; och att, där underställning bör ske, eller besvär få äga rum, vägran fastställes i den förra, och besvärens godkännande i den senare kategorin endast bör leda till beslutets kassering, men ej till något mer.

Den möjliga omständigheten, att vid prövning av beslutet på någondera av dessa vägar, det skulle befinnas, att kommunen gjort sig skyldig till försummelse av åtgärder som henne enligt gällande allmänna stadgar eller särskilt meddelade föreskrifter hade ålegat att i sin förvaltning vidta eller till positivt vidtagande av andra åtgärder än de vederbörliga, innebär ett förhållande som väl må kunna, efter sin beskaffenhet, påkalla påminnelse eller också omedelbar befallning om verkställighet eller omgörelse; men med den rätta formen för sådana frågors behandling torde det dock vara mest förenligt att de handläggs särskilt och ej i sammanhang med utslaget över det i besvärs- eller underställningsväg inkomna beslutet.

Genom de under ifrågavarande rubrik föreslagna stadganden, för vilka motiven nu blivit anförda, tror sig kommittén ha åt kommunernas självverksamhet och kommunalfriheten i allmänhet givit ett fastare stöd än hittills utan att likväl varken statsintresset eller den allmänna lagstiftningsmaktens eller den enskildes rätt därvid blivit förbisedda. Kommunen skulle i följd härav endast komma att till staten inta en ställning som henne rätteligen tillhör.

2.3 Norge

I Norge representerar fylkesmannen den statliga tillsynen över kommunerna inom fylket. Tillsynen utövas på grundval av att de kommunala protokollen måste tillställas fylkesmannen. Tillsynen omfattar enbart laglighetsfrågan. Lämplighetsfrågor faller utanför fylkesmannens tillsyn. Enligt 60 § norska kommunallagen skall fylkesmannen undersöka om beslutet eller åtgärden går ut på ett förfogande som vederbörande myndighet inte har rätt att träffa eller om beslutet har tillkommit genom åsidosättande av någon lag eller av någon bestämmelse som är utfärdad med stöd av lag.

Föreligger fel av denna art skall fylkesmannen förklara beslutet ogiltigt. Praxis har dock inte gått så långt att alla beslut som är felaktiga blir nulliteter.

När det gäller formfel finns i praxis exempel på att beslutet förklarats ogiltigt endast om och i den utsträckning felet inverkat på utgången.

När fylkesmannen fastslår att beslutet eller åtgärden är olaglig skall kommunen underrättas om detta. Formannskapet (dvs. motsvarigheten till kommunstyrelsen) kan då inom en frist på sex veckor anföra besvär hos kommunal- och arbeidsdepartementet. De kommunala myndigheterna kan också föra frågan till domstol för bedömning av den rättsfråga tvisten gäller. Förutsättning härför är dock att de allmänna villkoren för civilprocess är uppfyllda.

Till dess fylkesmannens beslut underkänts av regeringen eller genom lagakraftvunnen dom kan kommunen inte verkställa sitt beslut.

Vid sidan härav finns krav på att vissa kommunala beslut skall underställas fylkesmannen för godkännande, t. ex. vissa reglementen och avgiftsbeslut.

2.4 Danmark

Enligt den danska kommunallagen kan tillsynsmyndigheten sätta kommunalbestyrelsens (motsvarar kommunfullmäktige) beslut ur kraft när beslutet befinnes stridande mot lag. Detta ses som en annullering av beslutet. Därmed följer att de rättsverkningar som följer av beslutet bortfaller från det ögonblick annullering sker. Lagens regel riktar sig mot beslut som har träffats av kommunalbestyrelsen, ej mot beslut som fattats av nämnd eller tjänsteman. Tillsynsmyndigheten bör dock kunna anmoda kommunalbestyrelsen att vidta åtgärder med anledning av ett olagligt beslut som fattats av nämnd eller av tjänsteman. Detta är dock ej detsamma som att tillsynsmyndigheten annullerar beslutet. Om beslutet däremot har fattats av borgmästaren på kommunalbestyrelsens vägnar – t. ex. med stöd av delegation – får man utgå från att det på samma sätt som kommunalbestyrelsens "egna" beslut kan annulleras av tillsynsmyndigheten. Tanken bakom systemet med tillsyn över nämnder och tjänstemän är att det är kommunalbestyrelsens sak att se till att den egna förvaltningen iakttar de bestämmelser som gäller för den.

Frågan om hur tillsynsmyndighetens tillsynsplikt skall utlösas har inte direkt reglerats i kommunallagen. Tillsynsmyndigheten är emellertid allmänt sett skyldig att bevaka den kommunala verksamheten. Initiativ kan tas på grund av upplysningar i pressen eller genom att en ledamot i ett kommunalt organ eller en kommunmedlem hänvänder sig till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten kan använda sig av vite (tvangsbøder) för att förmå en kommun att uppfylla sina förpliktelser. Här finns också ett samband med frågan om de enskilda förtroendevaldas juridiska ansvar. I övrigt synes frågan om fullgörelse av kommunala beslut på det ena eller andra sättet kunna tas upp av de allmänna domstolarna, som har en mycket vidsträckt kompetens i Danmark. Någon mer ingående redogörelse för detta i detaljer ganska komplicerade system skall inte göras här.

Tillsynen utövas av tillsynsråd, som efter kommunalreformen 1970 inrättades som lokala nämnder. Tillsynsrådets geografiska kompetensområde är amtsrådskretsen. Ordförande i tillsynsrådet är amtmanden. Det är alltså en statlig tjänsteman som är ordförande i rådet. Därutöver finns fyra medlemmar som väljs av amtsrådet bland dess medlemmar. Härmed avser man att tillgodose både behovet av juridisk expertis och politisk förankring. Kommunalbestyrelsen har möjlighet att besvära sig över tillsynsrådets avgöranden till inrikesministern. Varje ledamot i tillsynsrådet kan också få ett ärende hänskjutet till inrikesministern för avgörande. Tillsynsråden står i sin tur under tillsyn av inrikesministern.

2.5 Finland

Den finska kommunalrätten har ett kommunalbesvärsinstitut som i huvudsak har samma uppgift som det svenska. Också uppbyggnaden av systemet är i stort sett densamma. Mot den bakgrunden har kommittén gjort ett studiebesök hos Finlands högsta förvaltningsdomstol och de finska kommunförbunden. Här redovisas främst några olikheter mellan kommunalbesvärsreglerna i Sverige och i Finland.

I beslut av kommunal myndighet får envar söka ändring på den grund att beslutet kränker hans rätt. I motsats till besvärsgrunden enskild rätt kränkt enligt den svenska kommunallagen är besvärsrätten inte inskränkt till kommunmedlem. På grund av olikheter mellan svensk och finsk arbetsrätt torde denna besvärsgrund alltjämt ha intresse för lönemål av olika slag.

Medlem av kommun får söka ändring i beslut även på den grund, att beslut tillkommit i oriktig ordning eller överskrider myndighetens befogenhet eller eljest är lagstridigt. Över beslut som endast rör beredning eller verkställighet får besvär inte föras.

En olikhet ligger i instansordningen. Första instans är i Finland länsrätten, andra och sista instans är Finlands högsta förvaltningsdomstol. Någon fullföljdsbegränsning har inte föreskrivits. På sistnämnda punkt har alltså olikheterna mellan systemen ökat efter den nya instansordning som infördes i Sverige 1981. Till bilden hör att motsvarighet till kammarrätterna saknas i Finland.

En annan olikhet ligger i att beslut av nämnd och direktion eller ordförande eller annan medlem i nämnd eller direktion eller av tjänsteinnehavare inom kommun som fattas med stöd av delegation överklagas hos kommunstyrelsen som första besvärsinstans. Denna lösning torde sammanhänga med att kommunstyrelsen allmänt sett getts en starkare ställning enligt den finska kommunallagen än vad som gäller för den svenska kommunstyrelsen. Besvären går därefter vidare till länsrätt som andra instans i dessa fall.

Över beslut i ärende, som ej får överföras för handläggning till kommunstyrelsen, samt över beslut av kommunstyrelses ordförande förs dock besvär hos länsrätten som första instans.

Den förstnämnda begränsningen har samband med att avgränsningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i praxis är en annan i Finland än i Sverige. Visserligen utgår man från samma grundsyn som i Sverige, nämligen att syftet med kommunalbesvär är att erbjuda medlemmarna av en kommun en möjlighet att utöva tillsyn över lagligheten av kommunala beslut, medan förvaltningsbesvär är ett rättsmedel som står till förfogande för den som beslutet gäller. Sökande av ändring i beslut av kommunal myndighet sker genom kommunalbesvär såvida inte annat är särskilt stadgat. Anförande av förvaltningsbesvär förutsätter ett specialstadgande. Enligt kommunallagen kan emellertid till kommunstyrelse inte överföras ärenden som enligt lag eller förordning skall avgöras av nämnd eller direktion. Gränsdragningen av vad som därvid förbehållits en särskild nämnd eller direktion har ibland skett på annat sätt än i Sverige. I högsta förvaltningsdomstolens praxis har t. ex. på denna grund socialnämnds beslut om antagande av barn till dagvård prövats genom förvaltningsbesvär. I Sverige överklagas beslut i motsvarande frågor enligt socialtjänstlagen genom kommunalbesvär.

Slutligen skall här nämnas att den finska kommunallagen också föreskriver att det ankommer på länsstyrelsen att tillse att kommunernas förvaltning och hushållning handhas i enlighet med gällande lagar. Länsstyrelsen har därför rätt att av kommunerna erhålla erforderliga uppgifter och utredningar.

3 Kommunalbesvärsinstitutets uppgift

3.1 Inledning

Vid behandling av olika frågor som ingår i utredningsuppdraget bryter sig många synpunkter av både principiell och praktisk natur. Kommunalbesvärskommittén finner det därför angeläget att söka i ett sammanhang redovisa sin grundsyn på kommunalbesvärsinstitutet.

Som en bakgrund till kommitténs slutsatser kommer i det följande kommunalbesvärsinstitutets egenskaper och rättsliga miljö att belysas från några olika utgångspunkter.

3.2 Kommunalbesvärsreglerna och rättsutvecklingen

Den kommunala självstyrelsens princip är grundläggande för all lagstiftning som reglerar kommunal verksamhet. Principen är också upptagen bland statsskickets grunder i 1 kap. 1 § 1974 års regeringsform. Kommunallagstiftningens besvärsregler utgör en hörnsten i regelsystemet.

Beträffande regeringsformen kan det vara av intresse att erinra om att denna innehåller föreskrifter – fåtaliga visserligen men betydelsefulla – som rör grunderna för kommunal verksamhet. I 1 kap. 1 och 7 §§ upptas föreskrifter av följande innehåll. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Helt utan inskränkningar har emellertid den kommunala självstyrelsens princip inte kunnat genomföras i praktiken. Det har varit nödvändigt att i olika situationer ta hänsyn också till statliga och enskilda intressen. Avvägningen mellan skilda intressen visar sig exempelvis i användningen av instituten kommunalbesvär, förvaltningsbesvär och underställning. Även utformningen av kommunalbesvärsreglerna speglar olika intressen.

En ledtråd till kommunallagstiftarens ursprungliga intentioner utgör de fem s. k. kommunala besvärsgrunderna, vilka härrör från kommunalförordningarna av 1862 och 1863. De antyder att besvärsinstitutet har haft ett dubbelt syfte. Besvärsgrunderna "enskild rätt kränkt" och "orättvis grund", vilka ursprungligen nämndes först men numera nämns sist i uppräkningen, synes i främsta hand ha varit avsedda att värna om den enskilde kommuninvånarens

rättsskydd. Huvudsyftet med de övriga tre besvärsgrunderna – "laga ordning", "strid mot lag" och "befogenhet överskriden" – synes ha varit att tjäna kommunalbesvärens funktion av ett allmänt offentligrättsligt kontrollmedel.

Besvärsgrundernas olika inriktning understryks av det faktum att verkställighetsförbud enligt äldre ordning kunde meddelas endast vid tillämpning av de senast nämnda tre allmänna besvärsgrunderna men ej då "enskild rätt kränkt" eller "orättvis grund" befanns vara tillämplig besvärsgrund. Dessutom kan man peka på det förhållandet att "enskild rätt kränkt" kan tillämpas endast i fråga om "klagandens" rätt men ej på besvärstalan av annan kommunmedlem än den berörde. Till denna besvärsgrund var tidigare också knuten en särskild rättsföljdsregel som innebar att vid bifall till besvären på denna grund "rättelsen" gällde endast till förmån för den som klagat. Beslutets rättsverkan upphävdes i sådant fall endast i förhållande till den klagande medan beslutet i övrigt stod fast.

För kommunalbesvärsinstitutets del har rättspraxis varit av stor betydelse. En av förklaringarna härtill är säkerligen att finna i det förhållandet att högsta ansvaret för rättsutvecklingen tidigt anförtroddes en kvalificerad domstol, den år 1909 inrättade regeringsrätten. På det processuella planet har institutets speciella karaktär vårdats. Besvärsprövningen – som berört bl. a. den viktiga frågan om den kommunala kompetensens gränser – har kännetecknats av lyhördhet för samhällslivets ändrade förutsättningar. Besvärsprövningen har dock i dylika frågor inte blivit förvandlad till en diskretionär prövning utan behållit sin karaktär av rättsprövning.

Det är mot denna bakgrund naturligt att de kommunala besvärsgrundernas tillämpningsområden också återspeglar en principiell skiljelinje mellan rättsprövning och lämplighetsprövning. Besvärsgrunden "orättvis grund" har aldrig tillåtits omfatta rena billighetsavväganden utan kommit att stå för en kommunal likställighetsgrundsats byggd på allmängiltiga kriterier. I besvärsmål som rör kommunala ärenden med enskilda parter har besvärsgrunderna "orättvis grund" och "enskild rätt kränkt" varit av förhållandevis ringa användbarhet. Den senare besvärsgrunden har, i vart fall i senare tiders rättspraxis, aktualiserats av prövningsinstansen endast i civilrättsliga sammanhang och då har prövningen varit återhållsam. Detta är naturligt med hänsyn till möjligheten av prövning vid allmän domstol.

Tillsammantagna tillförsäkar de kommunala besvärsgrunderna den som förstår att rätt utföra sin besvärstalan ett gott skydd mot rättskränkningar såvitt gäller offentligrättsliga regler. Härutöver har emellertid kommunalbesvärsinstitutet inte så mycket att erbjuda den som söker hävda sitt intresse gentemot kommunen. Kommunalbesvärsprövningens kassatoriska art ger inte besvärsmyndigheten befogenhet att föreskriva positiv rättelse. Denna begränsning i rättsföljden hänger intimt samman med att besvärsprövningen är inskränkt till legalitetsfrågor och inte innebär en allsidig överprövning av det kommunala beslutet. Det bör dock tilläggas att, även när en klagande vill utfå en förmån av kommunen och vid bifall till besvären ej ernår mer än en kassation av det kommunala beslutet, kommunen som regel torde handla lojalt mot besvärsmyndighetens bedömning och genom ett nytt beslut tillgodose den enskildes berättigade anspråk.

Kommunalbesvärsinstitutets huvudsakliga funktion enligt gällande rätt

kan sägas vara att erbjuda ett slags medborgartalan med ändamål att tillse att den kommunala självstyrelsen utövas på rättsenligt sätt. Denna funktion förutsätter att medborgarna aktivt utövar viss övervakning och kontroll av den kommunala verksamheten. Så sker också i praktiken i ej obetydlig omfattning, inte minst tack vare det engagemang som visas av politiskt verksamma kommuninvånare.

Det behov av rättsmedel för enskilda parter som gör sig gällande i fall av individuell myndighetsutövning tillgodoses i stor utsträckning genom institutet förvaltningsbesvär. Detta gäller framför allt den mera kvalificerade myndighetsutövning som är närmare reglerad i särskild lagstiftning och överlämnad till specialreglerade kommunala nämnder. I dessa fall har lagstiftaren också gått långt i att jämställa den kommunala förvaltningen med statlig förvaltning genom att göra förvaltningslagen tillämplig i ärendena. Det förtjänar framhållas att inom dessa delar av det kommunala förvaltningsområdet utgångspunkten är en annan än inom de mera självstyrelsebetonade delarna. De specialreglerade nämndernas verksamhet har med äldre synsätt ofta betraktats som delegerade statliga uppgifter. Den enskildes rättsskyddsbehov har från början varit framträdande i dessa fall.

En aktiv form för utövande av statsuppsikt över den kommunala verksamheten har varit underställningsförfarandet. Till skillnad från vanlig statlig tillsynsverksamhet har underställningsförfarandet ingripit i själva beslutsprocessen och avsett beslut av de folkvalda församlingarna, fullmäktige; i förekommande fall även nämndbeslut av generell karaktär. Fastställelseprövning var tidigare relativt vanligt förekommande. Underställningsplikt fanns föreskriven såväl i kommunallagarna som i särskilda lagar berörande den kommunala verksamheten. Strävanden att reducera den statliga detaljregleringen av kommunernas verksamhet har medfört att underställningsförfarandet i stor utsträckning slopats och numera ej längre kan anses som en reguljär form för utövning av statskontroll av kommunal verksamhet. När kravet på underställning av kommunalt beslut avskaffats har detta i allmänhet skett med motivering bl. a. att kommunalbesvärsreglerna erbjuder ett tillfredsställande korrektiv. Detta gäller då den del av underställningsprövningen som inneburit en legalitetskontroll av det kommunala beslutet.

Vid jämförelse med förvaltningsbesvär och andra former av statlig tillsyn är det anledning framhålla att underställningsinstitutet har varit så utformat att det tagit tillbörlig hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Fastställelseprövningen har inneburit att prövningsmyndigheten (i regel länsstyrelsen) i princip haft att antingen fastställa eller ogilla det kommunala beslutet. Den kassatoriska rättsföljden i underställningsförfarandet – vägrad fastställelse – ger jämte den omständigheten att fråga är i främsta hand om beslut av fullmäktige förfarandet mera släktskap med kommunalbesvär än med förvaltningsbesvär.

Den nu beskrivna utvecklingen i fråga om underställningsinstitutet leder till att ökad vikt måste tillmätas kommunalbesvärsinstitutet rent allmänt. En direkt utövad statlig kontroll ersätts i praktiken av en möjlighet till rättslig prövning inför allmän förvaltningsdomstol som är helt beroende av kommunmedlemmarnas initiativ.

Några ord bör sägas också om den allmänna utvecklingen på förvaltningsrättskipningens område. Genom 1971 års förvaltningsrättsreform genomför-

des länge emotsedda förändringar av såväl organisatorisk som förfarandemässig natur på det administrativa området. Besvärsprövningen inom den statliga förvaltningen och olika former av statligt beslutsfattande beträffande det specialreglerade kommunala området överlämnades i ökad utsträckning till förvaltningsdomstolar, kammarrätter och länsrätter. Regeringsrätten fick ställning som högsta allmänna förvaltningsdomstol med prejudikatbildning som huvuduppgift; krav på prövningstillstånd infördes. En praktisk konsekvens av 1971 års reform var att skilda instansordningar kom att gälla för kommunalbesvärsmål och andra besvärsmål. Bland de lagstiftningsprodukter som reformarbetet avsatte kan särskilt framhållas förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Beträffande den allmänna kommunalverksamheten och det till denna knutna besvärsförfarandet har reformarbetet emellertid i viss mån släpat efter. Här kommer kommunalbesvärskommitténs uppdrag in i bilden.

I ett delbetänkande (SOU 1978:84) lade kommunalbesvärskommittén fram förslag till ändrad instansordning i kommunalbesvärsmål. Den föreslagna reformen antogs och genomfördes den 1 januari 1981. Innebörden av densamma var i korthet följande. I likhet med vad som gäller för de flesta förvaltningsmål som går till regeringsrätten uppställdes krav på prövningstillstånd även i kommunalbesvärsmål. Kammarrätterna kopplades in som prövningsinstans närmast under regeringsrätten. Vid behandling av kommunalbesvärsmål är kammarrätten förstärkt med två särskilda ledamöter som är sakkunniga i kommunala frågor. I syfte att så långt möjligt förkorta handläggningstiden har länsinstansen slopats. Länsstyrelsernas befattning med kommunalbesvärsmålen har således upphört. I övrigt innebar reformen att vissa juridisk-tekniska anpassningar gjordes av kommunalbesvärsreglerna och förvaltningsprocesslagens bestämmelser. Dessa justeringar byggde på gällande rätt och avsåg inte att föregripa kommunalbesvärskommitténs slutliga arbete.

Av det anförda framgår att kommunalbesvärsprövningen numera är inlemmad i den nya organisationen för förvaltningsrättskipningen. Den domstolsmässiga handläggningen av målen är helt genomförd. Härigenom synes en god grund vara lagd för att rättspraxis även i framtiden skall kunna få en framskjuten plats i rättsbildningen vad gäller frågor rörande den kommunala kompetensen och det kommunala beslutsförfarandet.

3.3 Den kommunala verksamhetens omdaning

Den kommunala verksamheten har under senare decennier undergått en kraftig expansion. Den har kommit att utgöra en allt större del av en kontinuerligt växande offentlig sektor. Såväl organisationsformerna som innehållet i kommunalt beslutsfattande har förändrats.

De yttre förutsättningarna har radikalt förändrats. Genom indelningsreformer som genomförts i olika omgångar har antalet primärkommuner nedbringats högst väsentligt. Kommunerna är numera i allmänhet stora och resursstarka enheter. Den kommunala verksamhetens expansion har till en del varit beroende på kommunernas egna åtaganden men också på att statsmakterna medvetet lagt ut så mycket som möjligt av samhälleliga

funktioner på kommunerna. I takt med den sociala och ekonomiska utvecklingen har den kommunala verksamheten ändrat karaktär och inriktning. Inslaget av kommunal myndighetsutövning gentemot enskilda medborgare har successivt ökat. Beviljande av förmåner av skilda slag, såsom bostadsbidrag och barntillsyn, utgör exempel på ett nytt slag av myndighetsutövning som inte är så ingripande om man ser till rättssäkerhetsaspekter men kan vara av stor betydelse för medborgarnas enskilda förhållanden i ekonomiskt och annat hänseende.

Kompetensstadgandena i äldre kommunallagar var så formulerade att de riktade sig direkt till kommunmedlemmarna. Det sades att kommunens medlemmar ägde att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Numera förekommer det inte längre att beslut fattas omedelbart av kommunmedlemmarna själva på stämma. Det högsta beslutande organet är undantagslöst av representativ art, bestående av folkvalda fullmäktige. Den representativa demokratins princip har slagit igenom. De i kompetensstadgandena förekommande uttryckliga kompetenskriterierna och exemplifieringarna har bortfallit. Nu heter det endast att kommun får själv vårda sina angelägenheter. Det äldre gemensamhetskriteriet har genom motivuttalanden och rättspraxis ersatts med ett allmänintresse, som dock skall vara knutet till kommunen. Den föreningsrättsliga karaktär som tidigare kunde spåras hos kommunerna har i stort sett gått förlorad.

Dagens storkommuner har till sitt förfogande en omfattande förvaltningsapparat, bestående av förtroendevalda och tjänstemän. Kommunerna framträder som offentligrättsliga organ med ett inte obetydligt mått av maktutövning. Avståndet mellan den enskilde kommunmedlemmen och den kommunala maktapparaten har ofrånkomligen ökat. Kommunmedlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten ekonomiskt och politiskt – genom erläggande av kommunalskatt, emottagande av förmåner respektive utövning av rösträtt m. m. – är av ett relativt anonymt slag. Ett försök att vitalisera den kommunala demokratin utgör lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.

Tyngdpunkten i det kommunala beslutsfattandet har med tiden förskjutits – kvantitativt sett – från fullmäktige till nämnder, delegationer, enskilda förtroendemän och tjänstemän. Numera finns dessutom partssammansatta organ. Genom utbyggnaden av den administrativa apparaten har den kommunala förvaltningen kommit att alltmer likna den statliga förvaltningen. En motsvarande förändring har skett i fråga om kommunalbesvärsinstitutets tillämplighet. Detta var ursprungligen avsett för de beslutande församlingarna men utsträcktes senare att avse även nämndbeslut. I takt med att delegationsmöjligheterna utvidgats har sedan också kommunalbesvärsreglerna kommit att tillämpas på beslut av tjänstemän och andra funktionärer med underordnad ställning. Betydelsefulla ändringar har skett även beträffande de ämnen som de kommunala besluten avser.

Beträffande de kommunala nämnderna gjorde man tidigare klar skillnad mellan den egentliga kommunalförvaltningen och de uppgifter i övrigt som lagts på kommunerna enligt speciallagstiftning. Den egentliga kommunalförvaltningen, som grundade sig på kommunallagarnas kompetensstadganden och utgjorde mer eller mindre frivilliga åtaganden, betraktades i viss mån såsom en privaträttslig företeelse. Den reglerade förvaltningen såg man

däremot som en utlöpare av den statliga förvaltningen. Detta synsätt har återspeglats i andra sammanhang. Således ansågs JO:s tillsyn i äldre tid ej omfatta den egentliga kommunalförvaltningen. Tillsynsbefogenheten på det kommunala området kopplades till att verksamheten eller dess utövare på något sätt kunde karakteriseras som statlig. Ett annat exempel utgör jävsfrågornas behandling inom rättstillämpningen.

Det låter nog säga sig att skillnaden mellan kommunens handhavande av egna angelägenheter och dess myndighetsutövande verksamhet tidigare framstod relativt klar och väl sammanföll med den organisatoriska uppdelningen av förvaltningen mellan kommunens styrelse och fakulativa nämnder å ena sidan samt de specialreglerade nämnderna å andra sidan. Skiljelinjen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär följde i stort sett den organisatoriska gränslinjen. Under senare tider har dock skillnaderna utjämnats och bilden samtidigt blivit mera splittrad. En rad särbestämmelser beträffande de specialreglerade nämnderna har utrensats och ersatts med de allmänna bestämmelserna i kommunallagen. Även de specialreglerade nämnderna är numera i hög grad kommunallagsreglerade. Den statliga detaljstyrningen har således minskat. 1977 års enhetliga kommunallag har f. ö. mera karaktär av en ramlag än sina föregångare. Det har blivit vanligare att obligatoriska uppgifter, som lagts på kommunen genom speciallagstiftning och inte grundar sig på kommunallagens allmänna kompetensstadgande, handhas av fakultativa nämnder samtidigt som de specialreglerade nämnderna fått mera av självstyrelsebetonade ärenden. Det har som en följd härav även blivit vanligare med förvaltningsbesvär i fråga om beslut som fattas av fakultativ nämnd och, omvänt, kommunalbesvär i fråga om beslut som fattas av specialreglerad nämnd.

3.4 De kommunala besluten

De kommunala besluten skiljer sig ofta från statliga myndigheters beslut.

Till en del beror skillnaderna på att medborgarna står i en annan relation till myndigheterna på det kommunala planet än vad de gör på riksplanet. De beslut som fattas av riksdagen och regeringen i allmänna angelägenheter är ej möjliga för medborgarna att direkt angripa med besvär e. d. På det kommunala planet föreligger däremot sådana möjligheter i fråga om beslut av såväl fullmäktige som styrelsen. Av betydelse är vidare att möjligheterna att följa med vad som händer och att öva inflytande den politiska vägen torde vara större på det kommunala planet än på riksplanet.

Ett studium av de kommunala besluten kan göras med hänsyn till skilda moment, såsom de formella betingelserna för besluten, deras innehåll och deras rättsverkningar. Även det organ som är beslutsfattande har intresse i sammanhanget. Det är naturligt att utgå främst från de beslut som fattas av fullmäktige. Vad som gäller om dem gäller i mångt och mycket om nämndbeslut och delegatbeslut. Viktiga modifikationer måste dock göras beträffande de båda senare slagen av beslut.

Vad beträffar tillkomsten av kommunala beslut är till en början att märka, att enskilda personer – oavsett om de är kommunmedlemmar – saknar rätt att väcka ett ärende hos fullmäktige. Detta kan ske exempelvis genom en motion

av en ledamot i fullmäktige eller genom ett förslag av styrelsen (se 2 kap. 15 § KL). Beträffande handläggningen hos styrelsen och övriga nämnder ligger saken något annorlunda till. KL:s bestämmelser medför visserligen inte någon ovillkorlig anhängighetsverkan av en framställning från enskild. KL förutsätter emellertid förekomsten av sådana framställningar. I en numera slopad föreskrift som upptogs i 40 § äldre KL ålades kommunstyrelsen att på lämpligt sätt kungöra var den tog emot till styrelsen ställda framställningar. I 3 kap. 11 § nya KL finns en föreskrift som gör bestämmelserna i 7 § FL om när handling anses ha kommit in till myndighet tillämpliga i ärenden hos styrelsen och de fakultativa nämnderna.

Om fullmäktige har meddelat bestämmelser om ett ansökningsförfarande av något slag medför en framställning från enskild materiell anhängighet i den meningen att nämnden i fråga är skyldig att ta upp framställningen till sakbehandling. I annat fall synes framställning från enskild inte vara tillförsäkrad mera än formell anhängighet. Nämnden har då full frihet att avvisa eller avskriva framställningen utan att fatta beslut i huvudsaken.

I fråga om de specialreglerade nämnderna kan uppkomma teoretiska komplikationer. Svårighet kan föreligga att avgöra om en åtgärd av en nämnd är att hänföra till dess myndighetsuppgifter enligt speciallagstiftning eller till det allmänna kommunala fältet. Om man tänker sig exempelvis att en hälsovårdsnämnd har anledning att överväga en åtgärd vars genomförande kräver beslut av fullmäktige kan valet stå mellan att göra en framställning till fullmäktige eller att lämna den enskildes anhållan utan åtgärd. Med hänsyn till nämndens ställning som beredningsorgan med initiativrätt i fullmäktigärenden – vilket i och för sig förutsätter att nämnden utnyttjar sin specialkompetens – kan nämndens ställningstagande vara att betrakta som ett beslut på beredningsplanet enligt kommunallagen. Man kan även tänka sig att hänvisa till nämndens allmänna uppgifter enligt 2 § hälsovårdsstadgan (1958:663) och betrakta en framställning från nämndens sida som en tillsynsåtgärd som grundar sig uteslutande på hälsovårdsstadgan. När som i detta fall specialförfattningens bestämmelse om förvaltningsbesvär har karaktär av generalklausul tillstöter ytterligare svårigheter i besvärshänseende. Med valet av besvärsinstitut följer olikheter bl. a. i fråga om instansordningen, kretsen besvärsberättigade, överklagbarhetens omfattning och vilken rättsföljd som kan tänkas komma i fråga. Det nu sagda åskådliggör en del av de skilda förutsättningar som gäller beträffande beslutsförfarandet hos kommunala nämnder och hos statliga förvaltningsmyndigheter.

En för de kommunala besluten utmärkande egenskap är att det beslutsfattande organet i regel har frihet att när som helst återkalla eller göra om sitt beslut. Rent kommunalrättsligt föreligger inte några begränsningar härvidlag annat än i vissa speciella avseenden.

Vidare är ett kommunalt beslut i princip verkställbart när det föreligger i definitivt skick, vilket vanligtvis är detsamma som att protokoll över beslutet har blivit justerat. En annan sak är att anförda kommunalbesvär kan föranleda besvärsmyndigheten att meddela verkställighetsförbud.

I konsekvens med det nyss anförda gäller att en fråga kan när som helst väckas på nytt även om ärendet vid tillfället råkar vara anhängigt hos annat organ. Detta förutsätter naturligtvis att det organ som tar upp frågan i och för sig är behörigt därtill. Inom det kommunala verksamhetsområdet har över

huvud processuella frågor, såsom sådana om litis pendens och rättskraft, mycket ringa aktualitet. Skillnaden är här påfallande i jämförelse med judiciella avgöranden och andra rättsligt betonade avgöranden av statliga myndigheter.

De ämnen som är föremål för fullmäktiges beslut kan betecknas som allmänna kommunala angelägenheter. Verkningarna av ett beslut är i regel av generell natur. Besluten riktar sig sällan till en enskild person. De maktmedel som står till fullmäktiges förfogande är begränsade. Sålunda har fullmäktige ej rätt att förelägga vite eller begära polishandräckning för att genomföra ett beslut. Däremot har fullmäktige vittgående befogenheter att besluta om uttaxering av kommunalskatt och om uttagande av avgifter för kommunal service. Detta är av den allra största betydelse för kommunmedlemmarna i gemen och för dem som tar kommunala tjänster i anspråk.

Beslut av detta slag är i princip generella men får olika verkningar i de enskilda fallen. Ett beslut om anslag till visst ändamål drabbar den enskilde kommunmedlemmen genom att beloppet till någon del kommer på medlemmens skattsedel. Hur mycket det belastar den enskilde beror av hur mycket kommunalskatt han har att erlägga. Ett beslut om antagande av taxa berör direkt endast den som nyttjar den kommunala service som avgiftsbelagts och endast i den utsträckning som nyttjande sker.

Ett anslagsbeslut eller ett taxebeslut kan avse ett ändamål som faller utanför den kommunala kompetensen eller innehåller inslag som på annat sätt gör det befogenhetsöverskridande. Utformningen av ett taxebeslut kan vara sådant att det beträffande en eller flera kommunmedlemmar får en sådan effekt att beslutet innebär ett avsteg från den kommunala likställighetsgrundsatsen. Det kan inträffa att en bestämmelse som är intagen i en lokal förordning kommer i konflikt med en föreskrift i allmän författning. I de nu exemplifierade fallen kan en kommunmedlem värja sig mot det rättsstridiga beslutets verkan genom att angripa det med kommunalbesvär.

Den maktutövning som kan ske från fullmäktiges sida är, som sagt, huvudsakligen av allmän natur. Exempel saknas dock inte på beslut med en individuell adressat. Som ett sådant exempel kan nämnas beslut som innefattar subventionering av enskild näringsverksamhet och riktar sig direkt till en företagare. I sådant fall är det dock fråga om ett gynnande beslut, fjärran från tvångsåtgärder eller andra allvarliga verkningar som fordrar särskild uppmärksamhet från rättssäkerhetssynpunkt. Mottagaren av förmånen kan inte heller hänföra sig till något rättsligt grundat anspråk. Fullmäktiges beslut utgör egentligen ett frivilligt kommunalt åtagande. Detta åtagande, som i princip ligger utom ramen för den kommunala kompetensen, kan i en kommunalbesvärsprocess undantagsvis försvaras av kommunen med att det är motiverat av ett angeläget kommunalt intresse, såsom att motverka allvarlig arbetslöshet i kommunen.

Slutsatsen blir att någon kvalificerad individuell myndighetsutövning knappast alls förekommer i ärenden som är föremål för fullmäktiges beslut. Undantag kan förekomma t. ex. vid utövande av veto enligt lagen (1977:293) om handel med drycker.

En annan intressant sida hos kommunala beslut avser kommunens civila handlande. Sådant handlande föreligger exempelvis när kommunen sluter avtal med annan, som kan vara en fysisk eller en juridisk person, och detta sker

på frivillighetens grund med kontrahenterna såsom i princip jämbördiga parter. De rättsregler som reglerar förhållandet mellan parterna är då av civilrättslig art. De rättsfrågor som hänför sig till partsförhållandet kan i regel dras under allmän domstols prövning. Vanligt förekommande ärenden av denna art är sådana som avser köp och försäljning av fast egendom och ingående av entreprenadavtal.

De omedelbara juridiska verkningarna av fullmäktigbeslut i allmänhet hänför sig framför allt till förhållandet mellan kommunmedlemmen och kommunen. Medlemmen blir bunden av beslutet om detta genomförs och blir bestående. De yttre verkningarna av beslutet som sådant framstår som mindre väsentliga i det kommunala sammanhanget.

När kommunen beträder det civilrättsliga fältet kan visserligen uppkomma juridiska bindningar som i vissa lägen kan få konsekvenser för kommunen och dess medlemmar även om beslutet inte blir bestående. Detta gäller såväl när beslutet efter överklagande blir upphävt som när kommunen själv river upp sitt beslut och fattar ny ståndpunkt i saken. Om kommunen inte fullföljer ett visst åtagande kan skadeståndsskyldighet uppkomma. Praktiska följder av jämförbart slag kan emellertid infinna sig även i situationer där inga civilrättsliga komplikationer tillstöter. Kommunen kan genom ett verkställt kommunalt beslut ha kommit i en situation som gör det ekonomiskt oförsvarligt att ändra kurs. Rättspraxis ger exempel på att även i princip kompetensöverskridande beslut, som utgör följdbeslut till ett tidigare fattat kanske lagakraftvunnet och redan verkställt beslut, har godtagits av sådana hänsyn.

Det kommunala beslutets yttre verkningar är i nu förevarande sammanhang inte av primärt intresse ens om civilrättsliga rättsregler är involverade. En kommunal rättshandling av civilrättslig art bör ses i främsta hand som en partsståndpunkt eller en partshandling. Det kommunala beslutet utgör inte sista ordet i saken. En tvist rörande det civilrättsliga förhållandet kan på vanligt sätt dras under allmän domstols prövning.

En annan grupp av beslut, som har uttalad självstyrelsekaraktär men ändå inte är av omedelbart intresse för kommuninvånarna i allmänhet, bildar de beslut som avser den kommunala förvaltningens organisation och andra inre angelägenheter. Beslut om inrättande av facknämnder, val av nämndledamöter, tillsättning av tjänstebefattningar och fastställande av administrativa rutiner berör uppenbarligen inte kommuninvånarnas vardagliga liv på samma sätt som t. ex. beslut om fastställande av budget, antagande av taxor, byggande av bostäder, skolor och sjukhus eller beslut om anordnande av kollektiva trafikmedel. Även interna beslut kan emellertid angripas med kommunalbesvär.

Vad som gäller om fullmäktiges beslut gäller i mycket även om nämndbeslut, i synnerhet styrelsens beslut. Styrelsen intar en central position med ett visst övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen. Det torde i första hand vara till styrelsen som det är aktuellt att överflytta fullmäktigärenden med stöd av den numera lagfästa delegationsregeln i 1 kap. 5 § KL. När man kommer in på de administrativa organens verksamhet aktualiseras emellertid även aspekter som saknar direkt motsvarighet i fullmäktigärendena.

Bland interna beslut på nämndnivå intar beslut rörande den anställda personalen en särställning. Det torde numera knappast förekomma att

personalärenden handläggs på fullmäktignivå. De kan således betraktas som typiska nämndärenden. Hur uppgifterna är fördelade inom nämndorganisationen skiftar emellertid från kommun till kommun. En del kommuner har centraliserad personaladministration. Personalärendena kan då i större eller mindre grad vara överlämnade till ett centralt organ, styrelsen eller en särskild personalnämnd. Det förekommer emellertid också att beslutanderätten är utspridd på olika facknämnder.

Beslut i personalfrågor har till skillnad från många andra interna beslut ofta en individuell adressat men rör inte den enskilde i hans roll som kommunmedlem eller hans ställning som part i sammanhang med offentlig myndighetsutövning i egentlig mening. Det utmärkande är relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna relation vilar numera även inom den offentliga sektorn på regelsystem som har sin grund i privaträtten. Principiellt sett föreligger inte någon avgörande skillnad mellan den som är anställd i offentlig tjänst och den som är anställd i privat tjänst såvitt gäller anställningsförhållandets karaktär. Tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare – arbetstvister – handläggs i en särskild rättegångsordning med arbetsdomstolen såsom högsta prövningsinstans. Systemet bygger på att tvisterna i största möjliga utsträckning skall lösas förhandlingsvägen under medverkan av arbetsmarknadens organisationer. För arbetstagare i offentlig tjänst gäller i stor utsträckning förbud mot att anföra administrativ besvärstalan i frågan om arbetsgivarens beslut när saken kan komma under prövning enligt det särskilda rättegångsförfarandet för arbetstvister.

Ett viktigt undantag från det senast sagda utgör ärenden om tjänstetillsättning. I sådana ärenden står som regel besvärsvägen öppen. Möjligheten att anföra kommunalbesvär är i och för sig av ringa praktiskt värde för sökande till tjänsten, eftersom en överprövning av meritvärderingsfrågor o. d. inte kan ske denna väg. Här kommer emellertid ett annat institut in i bilden, nämligen de kommunala besvärsnämnderna.

De kommunala besvärsnämnderna är fakultativa organ. De flesta landstingskommuner och många av de större primärkommunerna har besvärsnämnder inrättade. Det betyder att i praktiken möjlighet att föra talan hos besvärsnämnd i ärenden om tjänstetillsättning föreligger beträffande mer än hälften av befintliga kommunala tjänster. Till skillnad från den till legalitetsfrågor begränsade kommunalbesvärsprövningen är besvärsnämndernas prövning i princip allsidig. En saklig överprövning är således möjlig att få till stånd i dessa fall. Klagorätt tillkommer intressent oberoende av om han är kommunmedlem. Prövningen hos kommunal besvärsnämnd är enligt nuvarande ordning sammankopplad med kommunalbesvärsprocessen på så sätt att besvärsnämnden (när sådan finns inrättad) samtidigt utgör första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen. Från besvärsnämnden kan fullföljd av talan ske endast enligt kommunalbesvärsreglerna.

Vid betraktande av de uppgifter i övrigt som tillkommer styrelsen och övriga nämnder kan det vara på sin plats att erinra om deras allmänna ställning enligt kommunallagen. Nämnderna har till uppgift att var och en inom sitt område bereda de ärenden som skall avgöras av fullmäktige och att ombesörja verkställighet av fullmäktiges beslut. De "beslut" som nämnderna härvid fattar är inte självständiga i förhållande till fullmäktiges beslut utan ingår som led i fullmäktiges verksamhet. I de fall då en nämnds beslut har

sådan innebörd har det inte ansetts motiverat att hålla besvärsmöjligheten öppen. Besvärsförbud gäller i fråga om nämnds beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art. Besvärstalan får i stället riktas mot fullmäktiges beslut, varigenom ärendet avgjorts. Det skall härvid bemärkas, att fel som begåtts under beredningsförfarandet – t. ex. att en jävig ledamot tillåtits delta i nämndbehandling eller att en berörd facknämnd ej hörts – kan åberopas som grund för besvär över fullmäktiges beslut. Ett beredningsfel kan således "smitta av sig" på fullmäktiges beslut och föranleda att detta anses ha tillkommit i olaga ordning.

Vid sidan av beredande och verkställande uppgifter har nämnderna viktiga självständiga uppgifter som förvaltande organ. Här åsyftas då inte fullmäktiges förut nämnda möjlighet att delegera ärenden till nämnd. Enligt en i 1 kap. 5 § KL föreskriven allmän kompetensfördelning mellan fullmäktige och nämnderna har de senare nämligen egna förvaltningsuppgifter; varemot det ankommer på fullmäktige att utöva kommunens "beslutanderätt". Ett delegationsuppdrag kan i och för sig återkallas av den som lämnat uppdraget. Med nämndernas egna förvaltningsuppgifter enligt kommunallagen förhåller det sig annorlunda. Dessa kan inte övertas av fullmäktige. Ett fullmäktigbeslut av sådan innebörd är kompetensöverskridande och kan på den grund upphävas efter besvär.

Förutom de på KL grundade förvaltningsuppgifterna har vissa nämnder enligt speciallagstiftning dessutom tilldelats många viktiga självständiga uppgifter, vilka ofta har utpräglad karaktär av myndighetsutövning gentemot enskild. Även dessa uppgifter torde i princip vara att hänföra till förvaltande verksamhet enligt KL:s betraktelsesätt. Som exempel på kvalificerad myndighetsutövning som stöder sig på särskild lagstiftning kan nämnas beslut av socialnämnd i fråga som avses i 20 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, beslut av socialnämnd om bistånd till enskild, beslut av hälsovårdsnämnd att utfärda vitesföreläggande till undanröjande av sanitär olägenhet och beslut av byggnadsnämnd i fråga om byggnadslov.

Kommunala förvaltningsärenden med enskilda parter finns av skiftande slag. Det författningsmässiga underlaget varierar. Man kan om man vill grovt urskilja olika typer av ärenden mellan vilka gränserna i praktiken dock är flytande. En typ av ärenden är sådana som innefattar kvalificerad myndighetsutövning mot enskild och som nyss exemplifierats. Denna ärendetyp kännetecknas av att förfarandet är utförligt reglerat i statlig författning – specialreglerad verksamhet – och att en enskild part har möjlighet att föra talan genom förvaltningsbesvär, i regel hos förvaltningsdomstol. Av en annan typ är sådana ärenden vilka grundar sig uteslutande eller huvudsakligen på KL:s allmänna kompetensregel, oreglerad verksamhet. En tredje till synes ständigt växande grupp av ärenden kännetecknas av att uppgiften i fråga lagts på kommunen såsom en obligatorisk uppgift genom särskild statlig författning medan förvaltningsförfarandet inte har närmare reglerats. Man skulle kunna kalla denna typ av förvaltning för "halvreglerad" verksamhet.

Det är i förevarande sammanhang skäl att se litet närmare på den myndighetsutövande verksamhet som förekommer i de båda senast nämnda ärendetyperna, alltså vid sidan av den i traditionell mening specialreglerade sektorn. Generellt sett är de kommunala besluten här inte av samma ingripande natur för den enskilde som inom den specialreglerade sektorn.

Besluten innefattar i regel inte angrepp på den enskildes rättssfär men avser ofta förmåner av olika slag. Rättssäkerhetsintresset är således inte lika framträdande. Det oaktat kan beslutet emellertid för den enskilde ha stor betydelse i ekonomiskt eller annat avseende och därigenom öva ett avgörande inflytande över hans privata förhållanden.

Den rättsliga grunden för den enskildes anspråk kan vara vag eller rent av obefintlig. Den enskilde kan ändå känna sig vara i en beroendeställning i förhållande till de kommunala instanserna. För det kommunala organet kan det rent juridiskt ställa sig olika om verksamheten grundar sig på statliga eller på kommunala föreskrifter. För den enskilde torde det i allmänhet vara av mindre intresse om verksamheten är styrd av statliga eller av kommunala föreskrifter eller över huvud om uppgiften lagts på en statlig eller på en kommunal förvaltningsmyndighet.

Det kan vara på sin plats att ge några exempel på kommunal myndighetsutövning av här avsett slag.

Inom bostadsförsörjningens område har primärkommunerna långtgående befogenheter att engagera sig. En särskild lagstiftning ger kommunerna rätt att verka på ett sätt som innefattar subventionering av enskilda. Detta är vanligen förekommande t. ex. i områden som exploateras för egnahemsbebyggelse. Såsom de ekonomiska förhållandena varit under senare år kan rätten att förvärva en sådan fastighet av kommunen ofta representera ett inte obetydligt ekonomiskt värde. Åtgärder mot illojalt handlande i form av spekulationsköp har också blivit en fråga för kommunalpolitikerna.

Fördelningen av tomter ombesörjs vanligen av en kommunal nämnd med ledning av vissa regler om turordning m. m. som beslutats av fullmäktige, Dessa regler, som kan ändras när kommunen så vill, innehåller i regel undantagsklausuler som ger den administrerande myndigheten en handlingsfrihet som enskilda sökande ibland finner svår att acceptera. Beslut om fördelning och överlåtelse av tomter kan överklagas endast genom kommunalbesvär.

Ett annat exempel från bostadsförsörjningens område utgör bostadsbidragen till barnfamiljer m. fl. Dessa utgår dels som statliga bidrag, dels som kommunala eller, som de numera benämns, statskommunala bidrag. Som förmedlingsorgan för de statliga bostadsbidragen fungerar en kommunal nämnd. Samma organ har hand om de statskommunala bidragen. Beträffande de statskommunala bidragen gäller att det ankommer på kommunen att själv avgöra om de skall utgå och på vilken nivå de skall ligga. Om kommunen följer vissa villkor för denna bidragsgivning föreligger rätt till statsbidrag. Villkoren finns angivna i en statsbidragsförordning, vilken i stora delar anknyter till bestämmelserna beträffande de statliga bidragen. Detta innebär i praktiken att förfarandet även i fråga om de kommunala bidragen är relativt utförligt reglerat och villkoren för rätt till bidrag noga preciserade. Verksamheten underlättas av att en central statsmyndighet, bostadsstyrelsen, utfärdar tillämpningsföreskrifter och anvisningar samt upprättar tabeller m. m. Det kan tilläggas att de enskilda bidragsbesluten framställs med hjälp av automatisk databehandling och att beslutsansvaret som regel torde ligga på tjänstemannanivå.

Konstruktionen med statsbidragsvillkor har medfört att reglerna för de kommunala bidragen – till skillnad från reglerna för de statliga bidragen –

formellt vilar på ett kommunalt beslut. En oriktig tillämpning av en viss regel från förmedlingsorganets sida har följaktligen inneburit i fråga om statligt bostadsbidrag ett brott mot en statlig norm men i fråga om det kommunala bidraget ett avsteg från direktiv som utgått från fullmäktige.

Beslut rörande statligt bidrag kan överklagas genom förvaltningsbesvär hos en statlig förvaltningsmyndighet, nämligen länsbostadsnämnden. Talan kan föras vidare till bostadsstyrelsen som är slutinstans. Beslut rörande kommunalt bidrag var tidigare föremål för kommunalbesvär. Besvären anfördes alltså hos länsstyrelsen med regeringsrätten som slutinstans. Från och med 1974 ändrades besvärsordningen så att beslut rörande (stats)kommunalt bidrag överklagas genom förvaltningsbesvär i samma ordning som gäller i fråga om beslut om statligt bidrag.

Ett annat – livligt debatterat – område som kan erbjuda goda exempel på kommunala beslut av intresse i detta sammanhang är den kommunala renhållningen. Den kommunala renhållningslagen 1970 stipulerade ett obligatorisk kommunalt renhållningsmonopol. Detta monopol innebar att kommunerna påtvingades nya uppgifter i form av ett utbyggt renhållningsväsende och att många enskilda hushåll som förut stått utanför inordnades i systemet. Skyldigheten att ombesörja renhållningen var förbunden med en rätt för kommunen att ta ut avgifter av de enskilda.

Hur renhållningsväsendet skulle organiseras var kommunernas sak att bestämma om. Någon klar väg för enskilda att söka dispens från systemet fanns ursprungligen ej anvisad av lagen. Besvärsreglerna var dessutom mycket oklara. Till stor del kunde kommunernas beslut överklagas endast med kommunalbesvär. När ett beslut gällde fråga om kommunen skulle, formellt sett för egen del, vända sig till statlig myndighet (länsstyrelsen) för att vinna befrielse från sina åligganden var upphovet till ärendet ofta en framställning från enskild. I ett sådant fall hade den enskildes framställning egentligen inte någon materiell anhängighetsverkan. Besvärsmöjligheten var endast kommunalbesvär.

Under det gångna decenniet har flera åtgärder vidtagits på lagstiftningsplanet och senast har en ny renhållningslagstiftning antagits 1979. En tendens i denna har varit att införa bättre dispensmöjligheter för de enskilda och att i ökad utsträckning anlita förvaltningsbesvärsinstitutet.

Som exempel på verksamheter där statsmakterna förutsätter att kommunerna gör stora insatser för invånarna utan att dessa genom lagstiftning tillförsäkras reella möjligheter att hävda sina intressen kan nämnas den kommunala barnomsorgen och skolskjutsverksamheten. Villkoren för tillhandahållandet av dessa slag av kommunal service bestäms helt och hållet av kommunerna själva. Vid överklagande är den enskilde hänvisad till att anföra kommunalbesvär.

Tillkomsten av socialtjänstlagen (1980:620) som i huvudsak har karaktär av ramlag har medfört att kommunernas insatser på den sociala omsorgens område i största utsträckning blir bestämda av inomkommunala regler. Förvaltningsbesvär förekommer endast i mindre utsträckning i fråga om beslut enligt socialtjänstlagen.

Det blir anledning att återkomma till de nu anförda exemplen i nästföljande avsnitt.

3.5 Kommunalbesvär – förvaltningsbesvär

I det föregående har en del redan sagts om skiljaktigheterna mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Det finns emellertid anledning att gå något närmare in på de båda besvärsinstitutens inbördes förhållande.

I fråga om beslut av fullmäktige förekommer inte förvaltningsbesvär utan enbart kommunalbesvär. Beträffande beslut av styrelsen och övriga nämnder förekommer båda besvärstyperna. Förvaltningsbesvär är givetvis särskilt vanliga när det gäller beslut av de specialreglerade nämnderna.

En princip som till en början etablerats i rättspraxis och senare blivit lagfäst innebär att kommunalbesvär är supplerande till förvaltningsbesvär (7 kap. 2 § KL). Denna regel gäller såväl de fakultativa som de specialreglerade nämnderna. En annan sida av samma regel är att de båda besvärsinstituten utesluter varandra; kommunalbesvär och förvaltningsbesvär kan inte förekomma jämsides (se t. ex. RÅ 1973 ref. 41).

Denna ordning innebär att ett kommunalt beslut i princip alltid – med vissa undantag – går att överklaga oberoende av om besvärsbestämmelser finns intagna i speciallagstiftning. Det torde inte vara alldeles ovanligt att kommunalbesvär och förvaltningsbesvär något oreflekterat betraktas som praktiska alternativ till varandra. Mot ett sådant tänkesätt kan invändningar göras. Erfarenheter från rättstillämpningen ger vid handen att vid utarbetandet av författningar som berör kommunal verksamhet besvärsfrågorna inte alltid har fått den uppmärksamhet som vore önskvärd.

Besvärsinstituten skiljer sig åt i sina huvuddrag, ej blott i detaljer. Man bör erinra sig institutens olika ursprung och syfte när man bedömer regelsystemens sakliga innebörd. Kommunalbesvärens karaktär av kommunal medborgartalan träder starkt i förgrunden. För förvaltningsbesvärens del är rättssäkerheten för den enskilde det centrala. För detta institut har sambandet med den statliga förvaltningsverksamheten varit av avgörande betydelse.

Inom kommunalbesvärsinstitutet är intresset inte fokuserat vid beslutets rättsverkan på samma sätt som inom förvaltningsbesvärsinstitutet. Detta visar sig t. ex. i bestämningen av kretsen besvärsberättigade och lösandet av frågor om besluts överklagbarhet. Som förut visats är den yttre rättsverkan hos beslut som kan överklagas med kommunalbesvär ofta inte så påtaglig som hos beslut som är föremål för förvaltningsbesvär.

Rätt att anföra kommunalbesvär tillkommer varje medlem av kommunen. Saklegitimationen grundar sig på tanken att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i handhavandet av de kommunala angelägenheterna vilka mer eller mindre berör kommuninvånarna i gemen. Den som inte tillhör den kommunala gemenskapen kan ej äga någon därpå grundad rätt att påkalla rättslig prövning av ett kommunalt beslut. Vid förvaltningsbesvär däremot saknar den kommunala gemenskapen betydelse som kriterium för den enskildes besvärsrätt. Avgörande är om han är berörd av själva beslutet. Förhållandet är alldeles detsamma oavsett om det är en statlig myndighet eller en kommunal myndighet som fattar beslutet.

Kommunala s. k. principbeslut och andra oförbindande beslut kan överklagas med kommunalbesvär. Kommunalbesvärsprövningen har ibland varit förhållandevis ingående i sak och ej inskränkt sig enbart till frågor rörande beslutets tillkomstsätt. Större vikt har stundom lagts vid beslutets syfte och

praktiska betydelse än dess formellt sett obetydliga yttre (se t. ex. RÅ 1969 ref. 52 och 1977 ref. 12).

Även sådana interna beslut, som närmare beskrivits i föregående avsnitt, kan klandras med kommunalbesvär. Besvärsmöjligheten är i dessa fall i princip lika vidsträckt som i fråga om beslut rörande allmänna kommunala angelägenheter. Det är tydligt att den kommunala besvärsrätten i fråga om interna beslut inte står i direkt relation till beslutet som sådant. Om intressentskap i egentlig mening kan man inte tala. Den teoretiska grundvalen för besvärsrätten är den medborgerliga delaktigheten i det kommunala livet.

I de nu nämnda exemplen framträder starkt en skillnad i förhållande till det statliga förvaltningsområdet och förvaltningsbesvärsinstitutet. På det statliga området finns inte någon motsvarande möjlighet för medborgarna att genom besvär påkalla rättslig prövning av sådana "beslut" som är av oförbindande art eller beslut som rör inre angelägenheter.

De av kommunalbesvärsinstitutets särdrag som man kanske annars oftast tänker på rör de särskilda grunderna för besvärsprövningen och rättsföljden. Genom de s. k. kommunala besvärsgrunderna är besvärsprövningen i princip inskränkt till att avse det kommunala beslutets rättsenlighet. Vid förvaltningsbesvär däremot är besvärsprövningen allsidig och medger en fullständig överprövning av det överklagade beslutet. Kommunalbesvärsprövningens inskränkning till rättsfrågor omöjliggör en sådan överprövning och innebär en begränsning av rättelsemöjligheterna. Av detta skäl är det naturligt att kommunalbesvärsprövningen är kassatorisk. Det innebär att besvärsmyndigheten i princip är hänvisad till att ogilla besvären eller att upphäva det överklagade beslutet men saknar rätt att sätta ett nytt positivt beslut i dess ställe. En positiv rättelse förutsätter att ärendet tas upp på nytt av den kommunala instansen. Vid förvaltningsbesvär däremot är det fullt möjligt och ofta önskvärt att besvärsmyndigheten fattar definitivt beslut i hela saken.

Andra egenskaper hos kommunalbesvärsinstitutet har kanske inte samma principiella räckvidd som de nu nämnda. De kan dock vara av stor betydelse för den enskildes möjlighet att med framgång använda kommunalbesvär som rättsmedel i partsbetonade ärenden. Av betydelse är vidare det förhållandet att det statliga förvaltningsförfarandet liksom delvis det kommunala (den special-reglerade sektorn) är författningsreglerat medan den allmänna kommunalförvaltningen är oreglerad. Det nu sagda bör utvecklas något.

Av övriga kommunalbesvärsregler är två regler av särskild betydelse, nämligen de som rör besvärstidens beräkning och bestämmande av talan. Besvärstiden i fråga om det kommunala beslutet räknas från anslagsdatum och inte såsom vid förvaltningsbesvär från den dag då klaganden personligen eller hans ombud har fått del av beslutet. Vidare gäller enligt en regel som tidigare upprätthållits i praxis men numera är inskriven i 7 kap. 1 § KL att klaganden efter utgången av tiden för överklagande av det kommunala beslutet ej får anföra ny omständighet till grund för sin talan. Klaganden kan således inte under processens gång utvidga sin talan med ytterligare besvärsfakta. Klaganden har inte heller möjlighet att anföra s. k. reservationsbesvär och senare – efter besvärsfristens utgång – komplettera sin talan med angivande av besvärsfakta.

Den principiella skillnaden mellan instituten kommunalbesvär och förvalt-

ningsbesvär har tagits till utgångspunkt för avgörandet av frågan om förvaltningslagen skall vara tillämplig på handläggningen av ärende hos kommunalt förvaltningsorgan eller ej. FL är således tillämplig i ärenden som överklagas med förvaltningsbesvär men ej i ärenden som överklagas med kommunalbesvär. FL:s bestämmelser berör såväl förfarandet hos beslutsmyndigheten som besvärsförfarandet. Till skillnad från den som i ett partsbetonat ärende endast har kommunalbesvär att tillgå är den som kan överklaga med förvaltningsbesvär genom ett flertal handläggningsregler som gäller hos den kommunala beslutsinstansen skyddad mot att onödigtvis förlora sin rätt. Här kan nämnas FL:s regler om vägledningsplikt, kommunicering av handlingar, skyldighet att motivera beslut samt skyldighet att ge part beslutsunderrättelse jämte besvärshänvisning när sådan är påkallad.

Det kan vara anledning att återknyta till några av de typexempel som angavs i föregående avsnitt.

I fallet med tomtkön är den enskilde helt i händerna på kommunen, vars beslut överklagas genom kommunalbesvär. Kommunen bestämmer helt över handläggningsordningen. För insyn i ärendet och inflytande över handläggningen är den enskilde ytterst beroende av sitt eget initiativ. Om parten vill hävda sitt intresse genom att överklaga kan han inte såsom vid förvaltningsbesvär lugnt invänta underrättelse om beslutet utan han är tvungen att själv aktivt bevaka beslutets tillkännagivande. Det förekommer visserligen i praktiken att kommunerna frivilligt sänder beslutsunderrättelse och ibland även besvärshänvisning till enskilda parter. Parten kan emellertid inte förlita sig därpå. Är han bortrest under den tid då beslutet meddelas har han påtagliga svårigheter att bevaka sin rätt. Om överklagande väl sker har den som är anmäld i en tomtkö och anser sig förbigången eller på annat sätt förfördelad i praktiken mycket begränsade möjligheter att vinna framgång. I de fall då den kommunala myndighetens avgörande vilar på en lämplighetsbedömning av något slag kan besvärsmyndigheten i regel inte göra någonting om beslutsmyndigheten inte har gått utanför sina befogenheter. Även om den enskilde vinner bifall till sin kommunalbesvärstalan kan han inte besvärsvägen tilltvinga sig rätten till en tomt. Formellt sett kan han inte vinna mera än att ett beslut som har gått honom emot blir upphävt. Initiativet återgår då till beslutsmyndigheten. Ur den enskildes synvinkel förändras inte rättsläget i grunden genom kassationen av det kommunala beslutet.

Vad som nu sagts gäller i mycket även beträffande exemplet med skolskjutsar. Av betydande intresse är rättsfallet RÅ 1974 ref. 123. Besvärsprövningen avsåg frågan om en skolstyrelse genom att i visst fall vägra anordna skolskjuts kunde anses ha åsidosatt den kommunen enligt skollagen åvilande skyldigheten att sörja för skolundervisning. Utgången i målet, som innebar att talan mot skolstyrelsens beslut ogillades, ger vid handen att möjligheterna att med kommunalbesvär framgångsrikt angripa ett kommunalt beslut i fråga om en obligatorisk kommunal angelägenhet är mycket begränsade när det är lämnat åt kommunen att närmare bestämma om uppgiftens handhavande. I rättsfallet är belyst även frågan om den kassatoriska rättsföljdens tillämpning i ärenden som avser någon förmån som den enskilde vill utfå av kommunen.

Exemplet med bostadsbidragen visar på en annan sida hos kommunalbesvärsinstitutet. Ett studium av rättspraxis från den tid då den kommunala

delen av bostadsbidragen var föremål för kommunalbesvär visar att kommunalbesvärsprövningen i sak var likvärdig med förvaltningsbesvärsprövningen. Detta berodde på att prövningen kunde falla tillbaka på detaljerade bestämmelser, vilka såsom förut påpekats genom konstruktionen med statsbidragsvillkor hade karaktär av kommunala normer. (Det senare förklarar att ett konstaterat avsteg från en regel vid besvärsprövningen ofta betecknades som befogenhetsöverskridande.) Genom att förmedlingsorganens handläggning av de kommunala bidragsärendena var sammankopplad med handläggningen av de statliga bidragsärendena – i vilka förvaltningslagen var tillämplig – torde de nackdelar för den enskilde på det processuella planet som annars är förknippade med kommunalbesvärsprocessen inte ha gett sig till känna i nämnvärd omfattning. Den största olägenheten var säkerligen att skilda instansordningar gällde. I fråga om rättsföljden kunde visserligen även här den teoretiska egendomligheten förekomma att, när en sökande erhållit bidrag med för lågt belopp, beslutet upphävdes varmed även grunden för det bidrag sökanden med rätta uppburit rycktes undan. Man torde dock kunna utgå från att förmedlingsorganet i sådana fall ofördröjligen meddelade ett nytt beslut som rättade till saken.

Exemplet med dispenser från den kommunala renhållningen ger ytterligare belägg för att anförande av kommunalbesvär sällan är en meningsfull åtgärd när den enskilde söker utvinna något av kommunen. Det är dock framför allt ur en annan aspekt som renhållningsmålen här intresserar. Ett mycket omfattande rättsfallsmaterial ger vid handen att tillämpningssvårigheter i formella frågor hos såväl beslutsmyndigheter som besvärsinstanser förekommit i en omfattning som inte stått i rimlig proportion till svårighetsgraden hos den sakfråga det gällt. Ett beslut av kommunal myndighet i anledning av en framställning från enskild har kunnat avse olika frågor, såsom undantag för kommunens del enligt renhållningslagstiftningen, dispens för den enskilde enligt hälsovårdsförfattningarna från förbud att själv omhänderta avfall, ändrade tidsintervaller för hämtning av avfall och eftergift eller nedsättning av renhållningsavgiften. Ett kommunalt beslut har kunnat avse en eller flera av nämnda frågor. Den verkliga innebörden av beslutet har många gånger varit oklar. Av betydelse har även varit vilket kommunalt organ som svarat för förvaltningen av renhållningsverksamheten. Om detta varit hälsovårdsnämnden har denna kunnat fullfölja skilda uppgifter, nämligen dels att agera som hälsovårdsmyndighet enligt speciallagstiftning, dels att handla såsom en vanlig kommunal nämnd på det allmänna kommunala fältet (oreglerad och "halvreglerad" verksamhet). Genom att skilda besvärsordningar gällt i olika frågor och i vissa fall osäkerhet förelegat om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär varit det tillämpliga besvärsinstitutet blev det näst intill ogörligt för de rättstillämpande myndigheterna att bemästra svårigheterna på ett tillfredsställande sätt. En konsekvens blev att en myckenhet av sakligt sett onödig handläggning kom till stånd. Ett exempel härpå är att kommunala myndigheter i åtskilliga fall meddelade oriktiga besvärshänvisningar, vilka resulterade i ansökningar om återställande av försutten tid i ärenden där besvär i sak var utsiktslösa.

3.6 Slutsatser

De kommunala besluten kan ge upphov till olika slag av rättsliga förfaranden, såsom kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, rättegång inför allmän domstol och det särskilda rättegångsförfarandet i arbetstvister. Kommunalbesvärsreglerna måste helt naturligt utformas under hänsynstagande till de förfaranden som finns i övrigt.

Om man skall göra en grov bestämning av tillämpningsområdet för kommunalbesvärsinstitutet faller det sig naturligt att till en början utgå från förvaltningsbesvärsinstitutet. Enligt nuvarande ordning är frågor om kvalificerad individuell myndighetsutövning förbehållna det senare institutet. Detta är väl utformat för sin uppgift och i angivna hänseende överlägset kommunalbesvärsinstitutet enligt dess nuvarande utformning.

Såsom tidigare har framhållits är kommunala beslut i civilrättsliga sammanhang i regel att uppfatta som en partsståndpunkt i en fråga som kan dras under allmän domstols prövning. Så länge ledamöterna av de valda församlingarna och andra kommunala beslutsfattare håller sig inom sitt offentligrättsliga befogenhetsområde kan man med viss rätt säga, att deras civilrättsliga agerande hör till det område för fritt handlande som tillkommer dem i egenskap av utövare av den kommunala självbestämmanderätten. Partsförhållandet kommunen-kontrahenten är något annat än förhållandet kommunen-kommunmedlemmen. Dessa olikartade relationer bör hållas i sär.

Det har i det föregående även konstaterats att enligt gällande lag möjligheterna för en enskild part att komma till rätta med kommunen i en civilrättslig tvist genom att anföra kommunalbesvär är ytterligt begränsade. Mot bakgrund av det nyss sagda är denna gällande rätts ståndpunkt naturlig. Vid utformandet av kommunalbesvärsreglerna i stort saknas anledning att särskilt knyta intresset till kommunens privaträttsliga handlande.

En särställning intar frågor som rör den hos kommunen anställda personalen. Frågor som avser relationen arbetsgivare-arbetstagare regleras numera även inom den offentliga sektorn genom normer som till stor del vilar på privaträttslig grund. Stort inflytande tillkommer arbetsmarknadens organisationer. För att tillgodose de särskilda intressen som gör sig gällande på arbetsrättens område finns särskilda institut. På det kommunala området är det framför allt det särskilda rättegångsförfarandet i arbetstvister och det fakultativa besvärsnämndsinstitutet som är av intresse.

Ärenden som avser kommunens roll som arbetsgivare bör inte göras till föremål för särskilda ingrepp via kommunalbesvärsinstitutet när andra efter ändamålet avpassade rättsinstitut finns att tillgå. Liksom i fråga om det traditionella civilrättsliga området gäller det här att göra skillnad mellan den för ärendena speciella relationen – i detta fall förhållandet arbetsgivare-arbetstagare – och relationen kommunen-kommunmedlemmen. Kommunmedlemmarnas krav på rättsligt inflytande bör rimligtvis inte sträcka sig längre än till den rättsliga kontroll av de kommunala beslutsfattarnas verksamhet som kommunalbesvärsreglerna allmänt sett är avsedda att möjliggöra.

Vad angår övriga typer av kommunala beslut kan de delas in i tre kategorier: 1) beslut rörande allmänna kommunala angelägenheter, företrädesvis fullmäktigbeslut, 2) interna beslut, både fullmäktigbeslut och nämndbeslut, samt

3) beslut i partsbetonade ärenden, uteslutande nämndbeslut.

Vid betraktande av dessa skilda kategorier framstår det till en början som ganska klart att kategori 2, interna beslut, intar en underordnad ställning och inte gärna kan tas till utgångspunkt för bestämning av kommunalbesvärsinstitutets allmänna inriktning. Kategorierna 1 och 3 är däremot av omedelbart intresse för kommuninvånarna. Uppenbart är dessutom att det mellan dessa båda kategorier råder ett visst spänningsförhållande.

Vad först beträffar fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter är ett viktigt moment just det faktum att beslutanderätten utövas av det genom direkt val utsedda representativa organet. Historiskt och sakligt sett är detta hjärtpunkten i kommunalbesvärsinstitutet. Genom besvärsreglerna balanseras fullmäktiges roll såsom bärare av den kommunala självbestämmanderätten gentemot det inflytande som tillkommer staten och kommuninvånarna.

Fullmäktiges särställning visar sig på flera sätt. Fullmäktige är undantagna från den tillsyn som utövas av JK, JO och statliga förvaltningsmyndigheter i olika sammanhang. Såsom förut beskrivits har den särskilda form av statsuppsikt som underställningsinstitutet inneburit till stor del avvecklats. När man till detta lägger att den statliga detaljstyrningen av kommunerna minskat även i andra avseenden och att en betydande expansion av den kommunala sektorn rent allmänt ökat betydelsen av den kommunala verksamheten, framstår möjligheten att anföra besvär över fullmäktiges beslut som ett nödvändigt inslag i den rättsliga kontrollapparaten.

Ser man utvecklingen ur medborgerlig synvinkel har den kommunala expansionen och bildandet av storkommuner gjort det än mer angeläget än förut att kommuninvånarna visar aktivt intresse för vad som sker i den egna kommunen. Detta gäller såväl det politiska engagemanget som bevakningen av rättsliga frågor. Besvärsmöjligheten kan ses som ett komplement till den politiska valhandlingen.

Fullmäktiges beslut har en så speciell karaktär att de erfordrar ett besvärsinstitut som är anpassat till de särskilda förutsättningar som gäller för dem. Kommunalbesvärsinstitutet bör utformas så att det kan verka som en viktig länk i upprätthållandet av den kommunala demokratin. Förvaltningsbesvär bör aldrig kunna förekomma i fråga om fullmäktigbeslut. Det får sålunda anses uteslutet att en statlig besvärsinstans sätter ett annat beslut i stället för ett fullmäktigbeslut.

Det har förut framhållits att kommunalbesvärens huvudsakliga uppgift kommit att vara en form av kommunal medborgartalan i fråga om det kommunala beslutets legalitet i offentligrättslig mening. Med hänsyn till det anförda synes kommunalbesvärskommitténs arbete snarare böra gå ut på att renodla vissa drag som redan har utbildats i rättstillämpningen än att söka ge kommunalbesvärsinstitutet en ny inriktning.

Vad så gäller de partsbetonade nämndärendena ger de upphov till en hel del praktiska problem som inte låter sig lösa genom ett enkelt handgrepp. Att den besvärsordning som gäller – och måste gälla – i fråga om fullmäktigbeslut i allmänna angelägenheter i olika hänseenden inte lämpar sig särskilt väl för partsbetonade nämndärenden – om man söker efter ett effektivt rättsmedel för den enskilda parten – har åskådliggjorts i den föregående framställningen. Här är inte platsen att gå in på detaljfrågor. Något skall dock sägas om de vägar efter

vilka man kan söka sig fram till lösningar.

I direktiven har särskilt framhållits behovet av att bättre än för närvarande uppställa kriterier efter vilka man i lagstiftningen kan göra ett acceptabelt val mellan instituten kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Det är möjligt att man i något ökad utsträckning kan tillgodose den enskildes intresse genom att införa förvaltningsbesvär på nya områden. Det kan dock förväntas att förslag om att införa förvaltningsbesvär på de oreglerade eller halvreglerade delarna av det kommunala förvaltningsområdet kommer att möta kraftigt motstånd under hänvisning till att den kommunala självstyrelsen inte bör undergrävas genom att statliga besvärsmyndigheter tillåts att ändra på kommunala ställningstaganden.

En invändning av det sist nämnda slaget – som ingalunda kan betecknas som obefogad – kan behöva modifieras något. Fullmäktige kan genom att utfärda reglementen och andra direktiv styra nämndernas verksamhet. I samma mån som en nämnd i sin verksamhet är bunden av sådana direktiv blir en statlig besvärsmyndighet bunden därav. Om man ser till den kommunala verksamheten i stort behöver alltså inte införandet av förvaltningsbesvär påverka ramen för den kommunala självstyrelsen såvitt gäller nämndernas förvaltningsuppgifter. Ytterst ligger detta i fullmäktiges händer.

Rent allmänt förhåller det sig dessutom så att ju mer man avlägsnar sig nedåt i hierarkin från fullmäktignivån desto mindre reell täckning finns det för att tala om kommunal självstyrelse. När en kommunal tjänsteman – för att ta ett utpräglat fall som tidigare exemplifierats – meddelar ett beslut om kommunalt bostadsbidrag, vilket i förväg utarbetats med hjälp av automatisk databehandling, är det svårt att se tjänstemannan i fråga i första hand som uttryck för den kommunala självstyrelsen. Omläggningen av besvärsordningen från kommunalbesvär till förvaltningsbesvär – som genomfördes 1974 – torde i detta fall inte heller ha medfört annat än positiva verkningar.

Som ytterligare ett exempel kan nämnas den s. k. frivilliga socialhjälpen enligt 13 § i den numera upphävda socialhjälpslagen. I lagrummet stadgades att socialhjälp i andra fall än som avsågs i 12 § samma lag (obligatorisk socialhjälp) fick meddelas enligt grunder, som fullmäktige ägde bestämma, eller, om sådana grunder ej fastställts, efter vad socialnämnden prövade erforderligt. I praktiken synes socialnämnderna ha lämnats stor frihet härvidlag. Den förvaltningsbesvärsprövning som förekommit i fråga om frivillig socialhjälp kan knappast sägas ha äventyrat den kommunala självstyrelsen. Visserligen kan man här tänka sig att hävda olika teoretiska förklaringar till rättsläget. Under alla förhållanden har dock fullmäktige haft i sin hand att bestämma om omfattningen av sådan socialhjälp och villkoren för dess meddelande. Även om regleringen i den nu gällande socialtjänstlagen är en annan än den i socialhjälpslagen, synes motsvarande frågeställningar kunna uppkomma beträffande rätten till socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen.

På samma sätt som med de nu anförda exemplen förhåller det sig i grund och botten med mycket av den allmänna kommunala förvaltningsverksamheten. När det gäller s. k. halvreglerad verksamhet, där någon form av författningsreglering förekommer, kan det tekniskt sett inte möta alltför stora svårigheter att åstadkomma liknande lösningar med förvaltningsbesvär. Även här gäller att fullmäktige har att bestämma beträffande omfattningen av verksamheten

och villkoren för dess bedrivande. För den kommunala självbestämmanderätten måste det i realiteten vara av underordnad betydelse om en kommuninvånare i det enskilda fallet skall få komma i åtnjutande av en viss kommunal förmån eller inte.

Till det nu anförda kan fogas en teoretisk randanmärkning. Av den tidigare redogörelsen har framgått att kommunalbesvär och förvaltningsbesvär enligt gällande rätt inte kan sägas utgöra verkliga alternativ till varandra. Det förhåller sig närmast så att de tjänar skilda intressen och i och för sig skulle kunna tänkas förekomma sida vid sida. Utgående från t. ex. typexemplet med tomtkön är det klart att för en enskild som anser sig förfördelad förvaltningsbesvär framstår som en betydligt bättre klagoväg än kommunalbesvär. Förutom de processuella fördelarna erbjuder förstnämnda institut större möjligheter att i sak angripa de skäl som legat till grund för det kommunala beslutet. Här framträder tydligt en grundläggande skillnad mellan de båda besvärsinstituten.

Vid förvaltningsbesvär kan klaganden dessutom uppnå att en överordnad instans fattar beslut i saken och slutligt avgör densamma. Rättsföljden vid kommunalbesvär – kassation av ett negativt beslut – är inte adekvat ur den enskilda partens synvinkel. För en vanlig kommunmedlem däremot framstår saken annorlunda. En tänkbar invändning är i det fallet att en beviljad förmån, som belastar kommunens ekonomi, ej bort medges. Kommunalbesvärsinstitutet är här alltjämt ett adekvat instrument. Det är slående att intressentens och kommunmedlemmens intressen är rakt motsatta och att skilda besvärsinstitut är lämpade för respektive fall. Man kan dessutom hävda att införandet av förvaltningsbesvär innebär – enligt gällande rätt – att man ur kommunmedlemmarnas synvinkel stadgar ett besvärsförbud och utestänger dem från deras naturliga kommunala besvärsväg.

Den omständigheten att det i praktiken inte förekommer någon konkurrens mellan kommunmedlemmar som vill anföra kommunalbesvär och intressenter som vill anföra förvaltningsbesvär rörande ett och samma nämndbeslut är ett tecken på att den här skisserade frågan egentligen är av enbart akademiskt intresse. Detta styrker i så fall den framförda tesen, att intresset för den kommunala självstyrelsen är förhållandevis uttunnat när man kommer ned till ärenden av rutinkaraktär i vilka beslut fattas av nämnder, avdelningar och enskilda befattningshavare.

En slutsats är att de principiella skälen mot förvaltningsbesvär kanske har mindre bärkraft än man i förstone vill tro när det gäller att väga kommunalbesvär mot förvaltningsbesvär i fråga om partsbetonade nämndärenden.

En speciell synpunkt, som har giltighet framför allt inom den sociala förvaltningssektorn, är att de som söker samhällets stöd åtnjuter visst sekretesskydd. Med detta rimmar egentligen illa att ge envar kommunmedlem rätt och möjlighet att angripa en meddelad förmån och kanske dessutom i kraft av sin partsställning skaffa sig insyn i den hjälpsökandes enskilda förhållanden.

Frågan om förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär måste betraktas även från pragmatiska utgångspunkter. Rent teoretiskt kan man hävda att de båda besvärsinstituten inte har så mycket med varandra att skaffa. De praktiska olägenheterna med två jämsides löpande besvärsordningar är emellertid uppenbara. De rättsliga argument som skulle kunna anföras

till förmån för ett system med dubbla besvärsvägar måste ha en avsevärd tyngd för att det skall finnas anledning att på allvar överväga frågan.

Det kan slutligen vara anledning att helt kort beröra en tredje teoretiskt tänkbar lösning i fråga om de partsbetonade ärendena. Denna skulle gå ut på att genom särskilda handläggningsregler vid sidan om det traditionella förvaltningsbesvärsinstitutet men inom kommunalbesvärsinstitutets ram söka åstadkomma bättre rättsskyddsgarantier för den enskilde. Den stora nackdelen härmed är att man får, förutom de två traditionella besvärsordningarna, en tredje besvärsordning att hålla reda på. Erfarenheterna från rättstillämpningen i fråga om gränsdragningssvårigheterna vad avser kommunalbesvär och förvaltningsbesvär talar emot en sådan lösning. Det praktiska rättslivet ger ofta belägg för att lösningar som från det aktuella ämnets speciella förutsättningar ter sig teoretiskt mest tillfredsställande inte alltid tjänar sitt syfte. Enkelhet och ordning i rättsväsendet har ett värde i sig som knappast kan överskattas.

Av det anförda kan dras den allmänna slutsatsen att fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter måste vara grunden för utformningen av kommunalbesvärsreglerna i stort. Det är anledning att slå vakt om den vida besvärsrätt som enligt gällande rätt – trots bl. a. de begränsningar som finns i fråga om prövningsgrunder – tillkommer var och en kommunmedlem. Vidare bör besvärsprövningen vara inriktad på den offentligrättsliga sidan av regelsystemet, som har direkt anknytning till den rättsliga regleringen av den kommunala självstyrelsen.

4 Föremål för kommunalbesvärstalan

4.1 Begreppet kommunalt beslut

I ett kommunalbesvärsmål utgörs föremålet för talan av ett kommunalt beslut. Detta kan ha det mest skiftande innehåll. I teknisk mening är begreppet kommunalt beslut vidare mycket vidsträckt. Det avser något annat och mera än vad man vanligtvis lägger i ordet beslut i sammanhang med förvaltningsakter och judiciella avgöranden. Innebörden av begreppet kommunalt beslut kan kanske enklast förklaras om man utgår från beslutsprocessen i de folkvalda församlingarna.

När det gäller ett så stort antal personer som det är fråga om i en fullmäktigförsamling fordras en fast ordning för att möjliggöra ett effektivt beslutsförfarande som samtidigt har en betryggande utformning. Ett flertal regler av sådant slag är upptagna i KL. Det är således närmare reglerat hur ett ärende får väckas hos fullmäktige, vilken beredning det skall undergå, hur kallelse skall ske till sammanträde, hur sakbehandlingen skall tillgå (överläggning, omröstningsförfarande m. m.) och hur protokollföring skall ske. Varje åtgärd som beslutas i ett ärende sker i princip med deltagande av alla ledamöter och i enlighet med dessa regler. En sådan åtgärd av fullmäktige – som alltså kan vara föremål för särskild omröstning – utgör ett kommunalt beslut även om detta inte innebär något avgörande av det föreliggande ärendet eller om det med hänsyn till sitt innehåll saknar egentliga rättsverkningar. Hos en statlig förvaltningsmyndighet kan ofta åtgärder på beredningsstadiet ske på ett enklare och mindre formbundet sätt. Rutinremisser ombesörjs där i regel av enskilda handläggande tjänstemän. Ett ärendes avgörande kan skjutas på framtiden utan ett formligt beslut som dokumenteras i registratur eller protokoll. I sådana fall föreligger inte något "beslut" som kan angripas med förvaltningsbesvär. Om emellertid fullmäktige i ett kommunalt ärende bestämmer sig för att, sedan föreskriven standardberedning ägt rum, införskaffa ytterligare ett yttrande innan ärendet företas till avgörande eller att bordlägga ärendet, tar sig detta uttryck i ett formligt beslut, som kan överklagas med kommunalbesvär. På liknande sätt förhåller det sig med remissyttranden till statliga myndigheter eller andra oförbindande uttalanden. Ett yttrande från en statlig förvaltningsmyndighet utgör inte något överklagbart beslut och beskrivs i allmänhet inte såsom ett beslut; detta gäller även när yttrandets innehåll bestämts genom omröstning i en verksstyrelse. Ett yttrande av fullmäktige betraktas emellertid som ett resultat av det kommunala beslutsförfarandet och utgör i denna mening ett "kommunalt beslut".

Sammanfattningsvis kan man alltså säga, att varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgör ett kommunalt beslut och kan som sådant göras till föremål för kommunalbesvärstalan. Det kommunala beslutets innehåll och rättsliga verkningar framstår inte som det primära på samma sätt som i fråga om beslut av statlig förvaltningsmyndighet. Den yttre formen, att beslutet upptagits i ett protokoll, får i stället en avgörande betydelse.

Det kommunala beslutets innehåll tilldrar sig emellertid intresse ur andra synvinklar. En sådan gäller beslutets enhet. Beslut i kommunala ärenden består ofta av flera led, olika att-satser vilka i större eller mindre grad bildar en organisk enhet. I undantagsfall kan det t. o. m. inträffa att de olika leden avser ämnen som kan överklagas enligt skilda vägar, kommunalbesvär resp. förvaltningsbesvär. Emellertid kan även ett beslut som inte är uppdelat i olika led ha ett mycket komplicerat innehåll. Exempel på detta utgör beslut om att utfärda ett reglemente och beslut om att anta en taxa. Frågan om det kommunala beslutets enhet har betydelse för andra frågor, såsom hur besvärstalan bör tolkas, om det är möjligt att överklaga endast en del av ett beslut och om det är möjligt att vid bifall till kommunalbesvär begränsa rättsföljden till en del av det kommunala beslutet. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 9. En kortfattad exemplifiering kan dock här vara på sin plats.

I RÅ 1974 A 180 överklagades såsom befogenhetsöverskridande ett beslut av fullmäktige i Ydre kommun att ansöka om expropriationstillstånd, att åt kommunstyrelsen uppdra att vidta alla för expropriationens genomförande erforderliga åtgärder samt att anslå ett visst belopp för kostnader i sammanhanget. Besvärsprövningen gestaltade sig något olika beträffande beslutets skilda led i det att regeringsrätten – till skillnad från länsstyrelsen som prövade beslutet i dess helhet med hänsyn till om syftet var kompetensenligt – inskränkte sin prövning av beslutets första led med bl. a. den generella motiveringen att fullmäktigbeslut, som avser ansökan om tillstånd till expropriation, inte kan upphävas på den åberopade grunden (befogenhetsöverskridande).

I RÅ 1976 ref. 5 ansågs talan mot ett beslut av hälsovårdsnämnden i Karlskrona angående kommunal renhållning skola prövas i ett hänseende såsom kommunalbesvär och i övrigt såsom förvaltningsbesvär. Det kan tilläggas att saken komplicerades av att hälsovårdsnämndens beslut var oklart till sin innebörd och lämnade utrymme för skilda tolkningar.

Rättsfallet RÅ 1974 ref. 18 rörde ett beslut av fullmäktige i Höganäs kommun att anta ny vatten- och avloppstaxa. Denna ansågs olaglig därigenom att högre fast avgift fastställts för enfamiljshus, vilka beboddes av personer som inte var mantalsskrivna i kommunen, än för övriga enfamiljshus. Länsstyrelsen upphävde taxebeslutet i dess helhet och regeringsrättens majoritet lämnade kommunens talan utan bifall. En ledamot var av skiljaktig mening och ville upphäva endast den olagliga avgiftsdelen i taxan.

Även rättsfallet RÅ 1976 ref. 49 rörde en kommunal va-anläggning. Fullmäktige i Sollefteå kommun bestämde vissa villkor för anslutning av servisledningar som innebar att kommunen inte vidblev visst åtagande gentemot berörda fastighetsägare enligt ett tidigare fattat lagakraftvunnet beslut. Beslutet ansågs innefatta olaga retroaktivitet och regeringsrättens majoritet upphävde beslutet i vad det avsåg tiden före beslutets dag. Två

ledamöter var av skiljaktig mening och ville upphäva beslutet i dess helhet. Här var alltså fråga om att avskilja en viss del av beslutet med avseende på dess verkningar i tiden.

I RÅ 1972 ref. 15 var fråga om ett beslut av fullmäktige i Ystad om markköp, innefattande förvärv av tre skilda grupper av fastigheter. Beslutet överklagades beträffande ett av dessa tre förvärv på den grund att detta inte på ett tillfyllestgörande sätt blivit angivet i kallelsen till sammanträdet. Regeringsrätten biföll besvären (med tre röster mot två) och upphävde fullmäktiges beslut i dess helhet såsom tillkommet i olaga ordning.

Ibland kan det förefalla vara en smaksak om man i ett besvärsmål skall anse vad som upptagits under en paragraf i det kommunala protokollet utgöra ett eller flera beslut. Även om det är odiskutabelt att beslutet utgör en enhet kan det, som praxis visar, uppkomma fråga om att i processuellt hänseende särbehandla en del av beslutet. Detta ger vid handen att man bör vara försiktig med generella omdömen. Ett normalt betraktelsesätt, som passar in på verkligheten i flertalet fall, synes dock vara, att som innehållet i ett kommunalt beslut uppfatta vad som i ett ärende tas upp under en paragraf i protokollet och omfattas av ett och samma klubbslag. Detta synsätt är särskilt näraliggande när det i ett besvärsmål förekommer anmärkning mot sättet för det överklagade beslutets tillkomst.

Vad som här sagts med avseende på fullmäktiges beslut gäller även för styrelsen och övriga nämnder. Reglerna för beslutsförfarandet hos fullmäktige har nämligen, liksom besvärsreglerna, i största utsträckning gjorts tillämpliga hos nämnderna. I princip är resonemanget tillämpligt också i fråga om beslut som efter delegering fattas av avdelning eller enskild befattningshavare på nämnds vägnar. I sakens natur ligger emellertid att förhållandena kan gestalta sig något olika i praktiken, eftersom de ärenden som handläggs på skilda beslutsnivåer genomsnittligt sett skiljer sig åt och vissa skiljaktigheter i fråga om regleringen av beslutsförfarandet trots allt finns.

Slutligen bör framhållas, att med begreppet kommunalt beslut avses något som kan tillskrivas ett organ som är reglerat i eller erkänt av KL. Det finns inom de kommunala verksamhetsfälten aktiviteter som – vare sig man uppfattar dem som beslut eller faktiskt handlande – inte kan tillskrivas kommunala organ i angivna mening. Exempel härpå finns inom skolundervisningen, sjukvården och den prästerliga ämbetsutövningen. Gränsfall kan inom den kommunala förvaltningen uppträda exempelvis i sådana situationer då ett delegationsuppdrag är bristfälligt eller när en delegat har överträtt sina befogenheter.

En annan sak är att en kommun kan bli civilrättsligt bunden utan att något överklagbart kommunalt beslut föreligger, om förhållandena är sådana att avtalslagens regler om ställningsfullmakt är tillämpliga på den som handlar på kommunens vägnar.

4.2 Allmänt om kommunala besluts angripbarhet

Möjligheterna att med kommunalbesvär angripa kommunala beslut bestäms enligt gällande rätt huvudsakligen dels genom utformningen av de s. k. kommunala besvärsgrunderna, dels genom normer rörande besluts överklag-

barhet. Dessa båda regelkomplex berör varandra. I vissa gränsfall kan en fråga ses antingen som ett spörsmål om överklagbarhet eller som ett spörsmål om tillämpligheten av en kommunal besvärsgrund.

Grunderna för besvärsprövningen behandlas längre fram i kapitel 8. I förevarande kapitel skall tas upp sådana aspekter som i allmänhet brukar hänföras till frågor om besluts överklagbarhet.

Reglerna för det kommunala beslutsfattandet och protokollföring av beslut har, som i det föregående framhållits, utgått från de beslutande församlingarna med deras speciella förutsättningar. Som en följd härav har också varje slags kommunal meningsyttring i regel formen av ett "beslut". Det är vid en jämförelse med förvaltningsbesvär slående hur vid möjligheten är att överklaga med kommunalbesvär enligt gällande rätt. En fråga av särskilt intresse, som det är anledning att återkomma till, gäller vilken betydelse som det kommunala beslutets sakliga innehåll och verkan kan ha för överklagbarheten.

För vissa fall föreligger begränsningar i överklagbarheten genom uttryckligt lagstadgande. Ett i speciallagstiftning meddelat besvärsförbud av stor praktisk betydelse finns i 149 § byggnadslagen (1947:385) som gäller kommunfullmäktiges eller byggnadsnämnds beslut rörande stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning som enligt lagen för att bli gällande skall fastställas av regeringen eller länsstyrelsen, förbundsfullmäktiges förslag till regionplan samt beslut av kommunfullmäktige som innefattar framställning om fastställelse av generalplan eller om annan åtgärd av regeringen eller länsstyrelse enligt lagen.

Ett i 7 kap. 2 § KL upptaget besvärsförbud stadgar förbud mot besvär över nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Detta skall beröras närmare i det följande.

En annan typ av besvärsförbud representerar lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut. Detta besvärsförbud går ut på att arbetstagaren avskärs från besvärsmöjligheten i de fall då talan mot arbetsgivaren kan föras enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. För kommunalbesvärens vidkommande är besvärsförbudet av begränsad praktisk betydelse med hänsyn dels till att kommunalbesvärsreglerna som sådana innebär en avsevärd begränsning av möjligheterna till materiell prövning, dels till att varje kommunmedlem som ej är intressent är oförhindrad att anföra kommunalbesvär (eventuellt som bulvan för den anställde). Hithörande frågor behandlas i samband med besvärsnämnderna och den arbetsrättsliga lagstiftningen i kapitel 11.

Eftersom förvaltningsbesvär s. a. s. undanträngер kommunalbesvär kan även bestämmelser som medger förvaltningsbesvär för parter och andra berörda i någon mån vara att uppfatta som besvärsförbud såvitt avser den allmänna rätten för kommuninvånare att föra kommunalbesvärstalan.

Utöver vad som framgår av det anförda skall i följande avsnitt ytterligare några specialfrågor granskas närmare ur synvinkeln av kommunala besluts angripbarhet. Detta gäller följdbeslut, delegerad beslutanderätt, kravet på dokumentation och ordförandes åtgärder m. m.

4.3 Det kommunala beslutets sakliga innehåll

Frågor om kommunala besluts överklagbarhet har diskuterats ingående i litteraturen. Olika synsätt har anlagts. Av betydelse synes härvid ha varit vilken vikt man velat lägga vid de kommunala beslutens rättsverkningar. Att den formella överklagbarheten i fråga om kommunala beslut, som överklagas med kommunalbesvär, är mycket vidsträckt har bildat utgångspunkt redan för det i det föregående förda resonemanget om begreppet kommunalt beslut. Att överklagande i princip alltid kan ske på den grund att beslutet inte har tillkommit i laga ordning är ett i rättspraxis tidigt erkänt och numera odiskutabelt förhållande. Mindre klart är däremot var gränsen går för kommunala besluts angripbarhet på materiell grund. Flera rättsfall från senare år kastar emellertid ljus över ämnet.

Kommunala beslut som saknar rättsverkningar i den meningen att de inte direkt föranleder en verkställighetsåtgärd i saken kan uppdelas i två huvudsakliga grupper, dels beslut med inomkommunal adressat, dels beslut som riktar sig till någon som står utanför kommunen, i allmänhet en statlig myndighet. Till den förra gruppen hör uttalanden av typen principbeslut och direktiv, som kan vara mer eller mindre förtäckta. Till den andra gruppen hör framställningar och yttranden till myndigheter utanför kommunen. Största intresset tilldrar sig här naturligen fullmäktiges beslut men även vissa nämndbeslut påkallar uppmärksamhet. Det särskilda besvärsförbudet beträffande nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art, som behandlas i nästa avsnitt, är inte tillämpligt på nämnders framställningar och yttranden till adressater utanför kommunen.

Att *uttalanden med inomkommunal eller obestämd adressat* kan angripas på materiell grund ger flera rättsfall belägg för. Det vanliga är att beslutet överklagas på den grund att organet i fråga genom att göra sitt uttalande gått utanför gränsen för sitt befogenhetsområde.

Av stort intresse är plenimålet RÅ 1969 ref. 52. I ett genom motion väckt ärende beslöt Stockholms stadsfullmäktige att rekommendera stadens organ att tills vidare inte inköpa sydafrikanska varor. Över stadsfullmäktiges beslut anfördes besvär av tre personer var för sig. I besvären anfördes bl. a. att beslutet var kompetensöverskridande genom att det innehöll en utrikespolitisk demonstration. Länsstyrelsen yttrade i sitt beslut: Stadsfullmäktiges beslut avser fråga om upphandling av varor för stadens räkning. Sådan fråga utgör en stadens angelägenhet och faller således inom ramen för stadens kompetens. På grund härav och då sådana omständigheter icke visats föreligga att stadsfullmäktige genom överklagade beslutet, som blott innefattar en rekommendation till stadens organ, ändock kan anses ha överskridit sin befogenhet, lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall. – Två av de klagande fullföljde sin talan. Regeringsrättens majoritet (15 ledamöter) förenade sig om följande yttrande: Stadsfullmäktiges klandrade beslut är till sin verkliga innebörd icke en allmän anvisning till stadens organ i syfte att få till stånd en ändamålsenlig upphandling utan en utrikespolitisk manifestation, varigenom fullmäktige velat ge uttryck för ogillande av den i Sydafrika förda apartheidpolitiken och medverka till att åstadkomma en ändring i denna. Med denna innebörd är beslutet icke att hänföra till en sådan kommunal angelägenhet, som avses i 3 § KL för Stockholm. Stadsfullmäktige har därför genom klandrade beslutet

överskridit sin befogenhet. På grund av vad sålunda förekommit prövar regeringsrätten lagligt att, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäva stadsfullmäktiges klandrade beslut. – Minoriteten (sju ledamöter) ville ej göra ändring i länsstyrelsens beslut.

Med detta avgörande antog regeringsrätten en annan ståndpunkt än i det tidigare rättsfallet RÅ 1965 I 90 vilket avgjordes med tre röster mot två. Avgörande för utgången i plenimålet blev inte det kommunala beslutets yttre form utan dess syfte och verkliga innebörd, som alltså konstaterades ligga utanför det kommunala kompetensområdet. Genom att göra ett uttalande av denna art hade fullmäktige s. a. s. beträtt främmande mark i ett ärende som i och för sig låg inom kompetensgränsen.

Plenimålet från 1969 har senare följts av ett par närbesläktade upphandlingsfall. RÅ 1975 ref. 102 gällde ett beslut av Stockholms läns landsting *att* rekommendera berörda organ att tills vidare inte inköpa sallad och vindruvor från odlare i USA som inte tecknat avtal med amerikanska lantarbetareförbundet, *att* ge berörda organ i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att garantera inköp av ur hälsosynpunkt fullvärdiga matvaror *samt att* den motion varigenom ärendet väckts skulle anses besvarad med vad som anförts. I besvär hos regeringsrätten yrkades att landstingets beslut såsom kompetensöverskridande skulle upphävas i vad det avsåg nämnda rekommendationer. Regeringsrätten yttrade: Handlingarna i målet visar att landstingets klandrade beslut till sin verkliga innebörd varit icke en allmän anvisning till landstingets organ för att få till stånd en ändamålsenlig upphandling utan ett deltagande i en solidaritetsaktion genom vilket landstinget velat – genom en bojkott av jordbruksprodukter från vissa amerikanska odlare – stödja ena parten i en konflikt på den amerikanska arbetsmarknaden. En sådan åtgärd tillgodoser icke ett allmänt till landstinget knutet intresse. Beslutet är därför icke att hänföra till sådana landstingets angelägenheter, som avses i 4 § landstingslagen. Enär landstinget sålunda genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, upphäver regeringsrätten nämnda beslut i den del det överklagats.

RÅ 1975 Ab 416 rörde ett beslut av kommunfullmäktige i Stockholm angående kommunens upphandling. Målet är av samma beskaffenhet som det refererade landstingsfallet.

De nu berörda rättsfallen har avsett situationer där det kommunala beslutet hamnat utanför det kommunala kompetensområdet. I Sydafrika-fallet förelåg dessutom en uppenbar intressekonflikt med staten, eftersom utrikespolitiken är en statlig angelägenhet. Kommunala beslut utan direkta rättsverkningar kan emellertid även innefatta kompetenskonflikt av intern natur. Exempel på detta ger nästa rättsfall.

RÅ 1977 ref. 12. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen i Kalmar läns landstingskommun hade – med hänvisning till ett av styrelsen tidigare fattat beslut om uppsägning av samtliga vårdplatser vid ett sjukhem – beslutat att nämnda beslut alltjämt skulle gälla och att därför ingen landstingets patient skulle placeras där. Knappt två månader senare beslöt förvaltningsutskottet att inte motsätta sig att patienter från Kalmar län vårdades vid sjukhemmet, om läkare ansåg det vara lämpligt av medicinska eller sociala skäl. Förvaltningsutskottets beslut överklagades såsom kompetensöverskridande. Regeringsrätten yttade: Förvaltningsutskottets beslut innefattar visserligen ej någon för

hälso- och sjukvårdsstyrelsen bindande anvisning i fråga om sjukhemmets användande. Med hänsyn till omständigheterna måste utskottets uttalande likväl anses utgöra ett ingrepp i styrelsens förvaltning. Som sådant går det utöver utskottets befogenhet på området. På grund härav upphäver regeringsrätten förvaltningsutskottets klandrade beslut.

Denna benägenhet att ingå i prövning på materiell grund av besvär över beslut som endast innefattar uttalande, som nämnda rättsfall visar prov på, synes inte böra betraktas som en undantagsföreteelse. Det är anledning att nämna ytterligare några fall från senare år som går i samma riktning.

RÅ 1975 ref. 65. I ett tidningsreferat citerades ett yttrande som fällts vid sammanträde med fullmäktige i Orsa kommun av innebörd att Kungshaga Turist- och Vilohem "hitintills endast orsakat bekymmer". Sedan pensionatets föreståndare vänt sig till kommunen med begäran om en förklaring beslöt fullmäktige, på förslag av kommunstyrelsen, att godkänna ett av kommunstyrelsens arbetsutskott gjort uttalande till samtliga ortens tidningar. Uttalandet innehöll en kommentar rörande skötseln av pensionatet och ett beklagande av "det ovederhäftiga uttalandet" som fällts av en ledamot i fullmäktige. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten, som lämnade de fullföljda besvären utan bifall, konstaterade att fullmäktiges beslut, såsom länsstyrelsen funnit, ej kunde anses innefatta annat än ett gillande av det uttalande som gjorts av kommunstyrelsens arbetsutskott. Med hänsyn till den omständigheten att kommunen haft bl. a. ekonomiska intressen i den verksamhet som bedrivits av pensionatets föreståndare hade kommun varit oförhindrad att göra uttalandet i huvudsakligt syfte att utgöra ett beriktigande. En ledamot var av skiljaktig mening och ville upphäva fullmäktiges beslut. Dissidenten uttalade att det inte låg inom ramen för en kommuns befogenhet att på sätt som skett fälla omdömen om enskilda personer, inte ens om yttrandet fälldes i en fråga som i och för sig föll inom den kommunala kompetensen.

Det är värt att notera att regeringsrätten (såväl majoriteten som dissidenten) prövade besvären med avseende på frågan huruvida uttalandet inneburit kompetensöverskridande. Av rubriken framgår att detta var anledningen till att fallet refererades. Även om utgången här blev positiv för kommunen föreligger den likheten med sydafrikamålet att majoriteten tog fasta på syftet med uttalandet, som i detta fall befanns vara kompetensenligt.

RÅ 1971 U 32. Målet gällde ett av kyrkorådet i Ekshärads församling, Värmlands län, gjort uttalande rörande en präst ämbetsutövning. Kyrkorådet hade tagit upp ett "litet intermezzo" som inträffat i kyrkan efter en högmässas slut. Enligt kyrkorådets protokoll hade komministern E. ansett sig nödsakad att offentligt tillrättavisa en av konfirmanderna för att inte ha suttit stilla under gudstjänsten. Kyrkorådet hade beklagat att tillrättavisningen framförts såsom blivit fallet och den pinsamma uppmärksamhet händelsen väckt ute i bygden. Kyrkorådet hade slutligen enligt protokollet uttalat ett önskemål om att församlingens präster skulle informera kyrkorådet om konfirmandundervisningen och de problem som ibland kunde uppstå. Efter besvär av komministern fann länsstyrelsen att klandrade beslutet icke kunde anses innefatta annat än ett uttalande utan rättslig verkan och att klaganden ej ens påstått att beslutet tillkommit annorledes än i laga ordning, varpå länsstyrelsen uttalade att vad klaganden åberopat mot lagligheten av beslutet – nämligen att kyrkorådet

överskridit sina befogenheter – ej kunde komma under länsstyrelsens bedömande, varför besvären avslogs. Regeringsrätten konstaterade att kyrkorådet beslutat att i protokollet aneckna sitt beklagande över att komministerns tillrättavisning av en konfirmand "framfördes såsom blev fallet". Regeringsrätten anförde vidare att anteckningen framstod som en kritik mot det sätt på vilket komministern vid tillfället utövat sitt ämbete och att det inte tillkom kyrkorådet att ha inseende över prästerskapets ämbetsförvaltning. Då kyrkorådet sålunda överträtt sina befogenheter upphävde regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens beslut, kyrkorådets beslut.

Ett likartat fall är RÅ 1977 Ab 250, som gällde ett beslut av kyrkofullmäktige i Kimstads församling rörande ett tidigare behandlat ärende om upplåtelse av församlingens kyrka. Kyrkofullmäktige beslöt härvid att med instämmande i vad kyrkorådet anfört – som berörde kyrkoherden B – avslå en framställning om viss ändring i ett tidigare sammanträdesprotokoll. Beslutet överklagades av den berörde kyrkoherden B som yrkade att beslutet skulle upphävas eller att detsamma med däri gjorda uttalanden skulle förklaras oförbindande och utan rättslig verkan. Länsstyrelsen fann att beslutet kunde angripas endast med hänsyn till om det tillkommit i laga ordning och avslog besvären. Regeringsrätten (fyra ledamöter) upphävde fullmäktiges beslut som kompetensöverskridande. Regeringsrätten konstaterade härvid att beslutet innefattade ett understrykande av tidigare framförd kritik mot B:s ämbetsutövning jämte viss vädjan till denne för framtiden och slog fast att det inte tillkommer kyrkofullmäktige att ha inseende över prästerskapets ämbetsförvaltning. En ledamot ville lämna besvären utan bifall och yttrade bl. a. att de uttalanden kyrkofullmäktige gjort om B:s ämbetsförvaltning hade anförts endast motivledes och därför ej kunde inverka på giltigheten av beslutet att avslå framställan om ändring av ett tidigare protokoll.

Exempel på besvärsprövning av uttalad kritik eller tillrättavisning av tjänsteman lämnar också rättsfallet RÅ 1971 C 430. Målet gällde ett beslut av kommunalnämndens i Fjällsjö kommun arbetsutskott, varigenom utskottet beslutat att erinra kommunens kommunalkamrer, att han ej ägde öppna till personalen personligt ställda brev, samt att dessa brev omedelbart efter det att de inkommit skulle överlämnas till adressaten. Häröver anförde kommunalkamrern besvär hos länsstyrelsen under åberopande bl. a. av att beslutet stod i strid med allmän författning och överskred arbetsutskottets befogenheter. Som stöd för sin talan anförde kommunalkamrern bl. a. att beslutet innebar en form av disciplinär åtgärd, som arbetsutskottet ej hade befogenhet att vidta. Länsstyrelsen uttalade att arbetsutskottets klandrade åtgärd ej kunde anses innebära en disciplinär bestraffning och att det i övrigt ej visats att klandrade beslutet skulle anses olagligt i något av de i 76 § (äldre) KL angivna hänseendena samt lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut.

I detta fall innefattade det kommunala beslutet formellt endast en erinran men klaganden hävdade att beslutet var befogenhetsöverskridande. Även om det är vanskligt att dra slutsatser av en så allmän motivering som här begagnades av besvärsmyndigheterna saknar det inte alldeles intresse att notera, att bristen på formell rättsverkan hos klandrade beslutet inte föranledde en motivering som markerade att prövning på materiell grund var utesluten. Det bör därför kunna förutsättas att besvärsprövningen omfattade

frågan om den åberopade besvärsgrunden (befogenhetsöverskridande) var tillämplig. Om denna tolkning är riktig, skiljer sig detta fall från de föregående fallen endast på det sättet att det kommunala beslutet i detta fall befanns vara kompetensenligt.

Ytterligare några fall ger vid handen att beslut som mer eller mindre har karaktär av s. k. principbeslut kan angripas på materiell grund.

RÅ 1973 C 2. Sammanläggningsdelegerade i Kungälvs nybildade kommun beslöt göra ett principuttalande om byggande av ett mindre reningsverk med tillhörande ledningar i Kode samhälle. I besvär över beslutet anfördes bl. a. att beslutet innebar "ett övertramp av väl förberedda och lagakraftvunna beslut i Kode kommun före KM:ts utslag om sammanläggning". Länsstyrelsen fann delegerades beslut innebära icke något slutligt avgörande av ärendet utan endast ett uttalande av principiell natur som inte var överklagbart. Länsstyrelsen avvisade besvären. Regeringsrätten uttalade att beslutet, oavsett att det angivits vara ett principuttalande, fick anses ha sådant innehåll, att det kunde överklagas jämlikt 76 § (äldre) KL. Regeringsrätten återförvisade målet. Eftersom regeringsrätten under hänvisning till det kommunala beslutets innehåll återförvisade målet till länsstyrelsen, synes regeringsrätten möjligen ha menat att prövning av besvären på materiell grund kunde ske.

I RÅ 1976 ref. 51 beslöt sociala centralnämnden i Sunne kommun "att ställa sig positiv till att de religiösa samfunden får disponera en timme per vecka vid glesbygdsförskolorna". Över beslutet anfördes besvär på den grund att det stred mot lagen om förskoleverksamhet. Länsstyrelsen upphävde på anförda skäl beslutet såsom kompetensöverskridande. I besvär till regeringsrätten anförde en kommunmedlem bl. a. att nämndens beslut ej var överklagbart såsom varande ett rent principbeslut. I denna del yttrade regeringsrätten: Sociala centralnämndens klandrade beslut får anses innefatta nämndens slutliga avgörande av frågan om religiösa samfund skall få disponera viss tid inom ramen för förskolans verksamhet. Hinder föreligger alltså ej mot att föra talan mot klandrade beslutet. – Besvären lämnades sedan på anförda skäl utan bifall.

RÅ 1976 Ab 261. Målet gällde ett beslut av fastighetsnämnden i Stockholms kommun som i en del innehöll ett uttalande om den framtida dispositionen av kommunal mark för bostadsbyggande i Stockholm. I besvären gjordes bl. a. gällande att fastighetsnämnden överskridit sin befogenhet eftersom belutanderätten i denna del var förbehållen fullmäktige. Från kommunens sida ifrågasattes om uttalandet var överklagbart. Länsstyrelsen kom vid sin prövning till slutsatsen att fråga var om en meningsyttring som inte kunde angripas genom besvär beträffande sitt innehåll utan enbart beträffande frågan om beslutet tillkommit i laga ordning samt lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten – som i övrigt gillade länsstyrelsens bedömning – prövade emellertid besvären beträffande denna del av fastighetsnämndens beslut på materiell grund och fann att nämnden genom beslutet inte kunde anses ha överskridit sin befogenhet eller att eljest sådana förhållanden visats föreligga, som gjorde beslutet olagligt enligt 80 § KL för Stockholm.

RÅ 1979 Ab 15. Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun hade till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige remitterat en PM angående ändrat användningssätt av sjöbodar till sommarbutiker m. m. för ett principuttalande beträffande markanvändningen inom detaljplaneområdenas sjöbods- och

magasinsområden. Fullmäktige fattade, i enlighet med ett förslag av kommunstyrelsen, ett beslut enligt vilket medgivande lämnades till ändrat användningssätt för sjöbodar och likvärdiga fastigheter varjämte direktiv meddelades beträffande byggnadsnämndens formella handläggning och sakliga prövning av ärenden om dispens och byggnadslov, innebärande bl. a. att kommunstyrelsens yttrande skulle inhämtas av byggnadsnämnden. I besvär över fullmäktiges beslut anförde klaganden att meningen med överklagade beslutet tydligen var att kommunstyrelsen skulle få inflytande på byggnadslagens användning på ett sätt som inte var lagens mening. Länsstyrelsen ansåg att fullmäktiges beslut fick uppfattas som ett av byggnadsnämnden begärt principuttalande beträffande markanvändningen vilket inte innebar att fullmäktige bestämde hur byggnadsnämnden skulle besluta i särskilda ärenden som rör tillämpning av byggnadslagstiftningen och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten biföll emellertid de fullföljda besvären under konstaterande att det inte ankommer på kommunfullmäktige att ingripa i handläggning av byggnadsärenden på sätt som fullmäktige gjort genom sitt beslut och att fullmäktige sålunda hade överträtt sina befogenheter.

Om detta fall kan kanske sägas, att det överklagade beslutet relativt tydligt framstår som direktiv till byggnadsnämnden i dess specialreglerade myndighetsutövning. Med en annan allmän syn på principbeslut vad gäller deras angripbarhet i kommunalbesvärsväg än vad regeringsrätten gett uttryck åt i senare års rättsfall är dock länsstyrelsens välvilliga tolkning inte helt obegriplig. Med regeringsrättens synsätt synes dock utgången ha varit given och den korta och kärnfulla motiveringen vad man kunde vänta sig.

Vidare kan nämnas RÅ 1979 Ab 132, som gällde klagan över ett beslut av kommunfullmäktige i Skellefteå som innebar att kommunöversikten skulle kompletteras med följande riktlinjer för fritidsbebyggelse: "I det fall slutavverkning eller motsvarande åtgärd vidtagits inom visst område kommer byggnadsnämnden att vara synnerligen restriktiv mot en ändrad markanvändning från skogsmark till mark för fritidsbebyggelse inom området. Vidare krävs avtal med berörd markägare eller exploatör att avverkning inom avsett exploateringsområde inte skall ske samt att sådant avtal föreligger innan plan föres till antagande." Klaganden hävdade bl. a. att beslutet var kompetensöverskridande och stridande mot gällande författningar beträffande skogsvård och naturvård. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall med hänvisning till att beslutet inte visats vara olagligt. Regeringsrätten, som avslog de fullföljda besvären, lämnade emellertid en mycket utförlig motivering, som ingående behandlade kommunöversiktens betydelse och innebörden av fullmäktiges uttalande och utmynnade i att det låg inom kommunfullmäktiges befogenhet att göra ett sådant uttalande. Detta fall utgör ytterligare ett exempel på att besvärsprövningen inte begränsats på grund av att fråga varit endast om ett allmänt uttalande.

RÅ 1974 B 289 kan slutligen kanske nämnas som exempel på ett skrivsätt i fråga om uttalanden som närmare knyter an till synsätt som ådagalades i äldre rättsfall. Med anledning av besvär över ett beslut, varigenom kommunstyrelses arbetsutskott besvarat en förfrågan från klaganden med att hänvsia till ett av byggnadskontoret avgivet yttrande, anförde regeringsrätten som avslagsmotivering, att beslutet endast innebar ett uttalande utan rättslig verkan och att klaganden inte ens påstått att beslutet inte tillkommit i laga ordning.

Eftersom utgången i detta fall var alldeles given, saknas det anledning att enbart på grund av motiveringen se någon motsats till övriga här nämnda rättsfall.

De typer av uttalanden som hittills behandlats har delvis haft inomkommunala organ som närmaste adressater och delvis haft karaktär av fria uttalanden. Besluten, som till största delen har fattats av fullmäktige, har haft karaktär av slutliga beslut ehuru de inte haft någon rättsverkan i den meningen att de föranlett någon omedelbar verkställighetsåtgärd. Det har kunnat konstateras att, enligt vad modern rättspraxis utvisar, besvärsprövning på materiell grund inte är utesluten i dessa fall.

När det gäller framställningar och yttranden till annat organ ligger saken något annorlunda till. Den ifrågavarande åtgärden ingår som ett led i handläggningen av ett ärende vars slutliga avgörande tillkommer detta andra organ. Här är det anledning att skilja mellan inomkommunala och utomkommunala ärenden. När en kommunal nämnd med stöd av KL:s bestämmelser avger yttrande eller framlägger förslag till fullmäktige är det typiskt sett fråga om ett sådant beslut av rent förberedande art varemot talan enligt 7 kap. 2 § KL ej får föras. Som nämnts behandlas dessa interna kommunalärenden närmare i nästföljande avsnitt. Vad som här skall undersökas är *framställningar och yttranden till utomkommunalt organ,* i allmänhet statlig myndighet.

Framställningar och yttranden till utomkommunala organ har den likheten med interna sådana att de ur ärendets synvinkel tillhör beredningsstadiet av handläggningen. Ur kommunens synvinkel föreligger däremot den skillnaden att de förra kan sägas utgöra slutliga beslut i den meningen att kommunens befattning med själva ärendet därigenom upphör. Beträffande framställningar och yttranden till utomkommunalt organ tillämpas inte heller det nyss nämnda besvärsförbudet i 7 kap. 2 § KL.

Det kan inskjutas att Sundberg (se hans arbete Kommunalrätt samlad uppl. 1964 s. 270 f.) anlagt ett synsätt på frågorna om överklagbarhet som ligger nära vad som gäller i fråga om förvaltningsbesvär. Utvecklingen i rättspraxis har dock uppenbarligen gått i annan riktning. Enligt Sundbergs i och för sig åskådliga och konsekvent genomförda tankegångar skulle besvärsförbudet i KL beträffande nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art utgöra endast en "erinran" om vad som ligger i sakens natur och ändå skulle gälla enligt praxis. Enligt Sundbergs resonemang skulle regeln om förbud mot besvär över beslut som inte innebär att ärendet avgörs i princip gälla även beträffande framställningar och yttranden till utomkommunalt organ. Frågan om lagligheten av det kommunala beslutet skulle i stället få prövas i samband med det avgörande beslutet i ärendet. Det bör tilläggas, att Sundberg gör undantag för framställningar och yttranden av prejudiciell betydelse samt underställningsfordrande kommunala beslut.

Det torde emellertid vara oomtvistligt att kommunala framställningar och yttranden till utomkommunalt organ enligt gällande rätt i princip är överklagbara och i vart fall angripbara på den grund att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Likaså torde det stå klart, att den myndighet som har att pröva en ansökan från kommunal myndighet eller att inhämta ett yttrande från kommunal myndighet är förhindrad att ingå i prövning av det kommunala beslutets rättsenlighet på liknande sätt som en besvärsprövnings-

instans. En annan sak är att den beslutande myndigheten kan ha att göra en viss formell kontroll av att fråga är om ett behörigt beslut. Rättspraxis visar dock att myndigheterna har begränsade möjligheter att överpröva rättsenlighet i t. ex. delegations- eller procedurfrågor. Se exempelvis SvJT 1973 ref. 83 (lagfart) och SvJT 1977 ref. 35 (registermyndighets granskning av kommunalt organs behörighet) samt JO 1957 s. 233 ff.

Även om rättsläget i nu berörda hänseenden framstår som alldeles klart förtjänar frågan om möjligheterna att angripa beslutens sakinnehåll en närmare belysning. Det förekommer nämligen att besvärsmyndigheterna beträffande beslut om framställning över yttrande i motiveringen låter förstå att beslutet inte kan angripas på materiell grund utan endast med hänsyn till om det har tillkommit i laga ordning. Någon skillnad görs härvidlag inte mellan beslut som fattas av fullmäktige och beslut som fattas av styrelsen eller annan nämnd. Det är omdiskuterat i vad mån det här rör sig om en s. k. skrivningsfråga – en upplysning om att det som regel endast är beslutets tillkomstsätt som kan angripas i praktiken – eller en verklig inskränkning i själva överklagbarheten. Frågan har vanligen endast akademiskt intresse men kan undantagsvis ha reell betydelse.

En ärendegrupp av särskilt intresse i detta sammanhang utgörs av ansökningar om tillstånd till expropriation. Ofta används i besvärsmål avslagsmotiveringar av typen att det kommunala beslutet inte kan upphävas på sådan (materiell) grund som åberopats av klaganden eller att beslutet endast innefattar en ansökan och det inte visats vara tillkommet i olaga ordning.

Exempel på mål om expropriationsansökningar är RÅ 1971 C 415 (länsstyrelsen gjorde i anledning av besvär rörande bl. a. markförvärvets kompetensenlighet ett uttalande av innehåll att fullmäktige ej genom att göra ansökan hade överskridit sina befogenheter, vilket fastställdes av regeringsrätten), 1971 C 463 (med hänvisning till att ansökningen skulle prövas av Konungen prövade länsstyrelsen, med förbigående av åberopade materiella grunder, besvären endast med hänsyn till beslutets tillkomstsätt; regeringsrätten gjorde ej ändring), 1972 C 165 (med hänvisning till att klandrade beslutet endast avsåg expropriationsansökan och beslutet inte kunde upphävas på den av klaganden åberopade grunden avslog regeringsrätten de fullföljda besvären), 1973 A 7 (länsstyrelsen yttrade att klaganden inte visat någon omständighet som jämlikt 76 § äldre KL kunde föranleda upphävande av beslutet och regeringsrätten lämnade utan särskild motivering besvären utan bifall), 1973 A 297 (endast ansökan, ej visat olaga ordning), 1974 A 179 (endast ansökan, kan inte upphävas på åberopade grunder), 1974 A 841 (inte visats olagligt i något av de hänseenden etc.), 1974 A 1506 (länsstyrelsen: endast ansökan, kan inte upphävas på åberopad grund; regeringsrätten: "Kommunfullmäktiges klandrade beslut innefattar uppdrag åt kommunstyrelsen icke blott att göra ansökan om expropriation utan även att vidtaga de åtgärder i övrigt, som erfordras för att genomföra expropriationen helt eller delvis. W är vid sådant förhållande oförhindrad att till stöd för sin talan åberopa samtliga de besvärsgrunder, som anges i 76 § 1 mom. KL. Vad han ----- utan bifall."), 1975 Ab 454 (kan inte upphävas på åberopad grund), 1976 Ab 294 (endast ansökan, ej visat olaga ordning), 1976 Ab 481 (endast ansökan, ej "framkommit" olaga ordning, vilket påstått i besvären), 1978 Ab 101 (här användes ett något mera öppet skrivsätt: ej visat olaga ordning eller annars

olagligt i något av de hänseenden etc.), 1978 Ab 259 (endast ansökan, ej visat olaga ordning) samt 1979 Ab 255 (i besvären påstods beslutet vila på orättvis grund; länsstyrelsen: enbart laga ordning kan prövas, ej ens gjorts gällande; regeringsrätten: utan bifall).

Särskilt belysande bland expropriationsfallen är RÅ 1974 A 180 (vilket något berörts redan i avsnitt 4.1). Målet gällde ett beslut av fullmäktige i Ydre kommun. Fullmäktige beslöt att hos KM:t ansöka om medgivande att jämlikt 2 kap. 1 § första stycket (nya) expropriationslagen få expropriera dels ett område av en fastighet, dels viss annan fastighet. Vidare beslöts att åt kommunstyrelsen uppdra att vidta alla för expropriationens genomförande erforderliga åtgärder samt att anslå ett belopp om 10 000 kr för anskaffning och upprättande av erforderliga handlingar o. dyl. Såsom grund för beslutet angavs i sammanträdesprotokollet Forsnäs sågverks AB:s behov av mark för utvidgning av bolagets verksamhet i Kammarp. Häröver anförde flera personer besvär hos länsstyrelsen med yrkande om upphävande av beslutet under åberopande av att kommunen genom beslutet överskridit sin befogenhet, enär det icke kunde anses vara en kommunal angelägenhet att på angivna sätt förvärva mark för att tillgodose ett enskilt företags intresse. Länsstyrelsen, som ingick på en fullständig besvärsprövning, uttalade bl. a. att säkerställandet av behovet av mark för en ur kommunal synpunkt angelägen industri fick anses vara en kommunal angelägenhet och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten yttrade: Genom beslutet den 2 mars 1973 har kommunfullmäktige vidtagit åtgärder för förvärv med stöd av expropriationslagen av ifrågavarande markområden. Av protokollet från kommunfullmäktiges sammanträde nyssnämnda dag framgår att motivet för förvärvet är att kommunen önskar tillgodose ett av enskilt företag inom kommunen anmält markbehov. Kommunfullmäktige har emellertid genom klandrande beslutet icke tagit ställning till frågan om en överlåtelse, efter ett förvärv av marken, till företaget eller om villkoren för en sådan överlåtelse. Kommunfullmäktigbeslut, som avser ansökan om tillstånd till expropriation, kan icke upphävas på den av klagandena åberopade grunden. Vid sådant förhållande och då klagandena icke visat att klandrade beslutet i övrigt är olagligt i något av de hänseenden som sägs i 76 § (äldre) KL lämnar regeringsrätten besvären utan bifall.

Skrivsätt liknande det som använts i mål angående expropriationsansökningar – med framhållande av "laga ordning" som enda användbara besvärsgrund – är vanliga även i andra mål rörande framställningar och yttranden. Se RÅ 1971 C 43 (kommunalnämnds yttrande till länsstyrelsen över vägförenings framställning om visst bidrag), 1971 C 421 (kommunstyrelses yttrande till länsstyrelsen över ansökning om bidrag), 1972 A 52 (kyrkofullmäktiges framställning om utbyte av församlingskyrka), 1973 A 97 (kommunstyrelses yttrande till länsarbetsnämnden i besvärsmål angående byggnadstillstånd), 1973 A 349 (kommunstyrelses yttrande till länsstyrelsen över ansökningar om bidrag), 1973 A 361 (kommunstyrelses yttrande till postverket angående omorganisation; regeringsrätten gjorde här ej ändring i länsstyrelsens avslagsbeslut; ett regeringsråd ville dock avslå besvären med motivering att klaganden icke anfört någon omständighet på grund varav beslutet var olagligt i något av de i 76 § KL angivna hänseendena), 1973 C 144 (kommunfullmäktiges yttrande till länsstyrelsen över en av kammarkollegiet upprättad PM om överföring av område), 1974 A 1283 (kommunstyrelses

yttrande till länsstyrelsen över en ansökan rörande anordnande av marknad), 1975 Ab 314 (kommunfullmäktiges yttrande över besvär som anförts mot fullmäktiges beslut), 1976 Ab 106 (skolstyrelses framställning till länsskolnämnden om ledigförklarande av vissa tjänster överklagad på materiell grund; länsstyrelsen: rent förberedande art, ej ens påstått olaga ordning; regeringsrätten använde dock en vidare skrivning: vad klaganden anfört inte av beskaffenhet etc.), 1979 Ab 521 (kommunstyrelses yttrande till stiftsnämnden angående fråga om planändring).

I rättsfallet RÅ 1975 Ab 27, som gällde talan mot ett fullmäktigbeslut att avge yttrande i ett besvärsmål, synes omständigheterna ha varit sådana att utgången inte kunde bli annat än negativ för klaganden. Fallet saknar dock inte teoretiskt intresse, bl. a. tack vare att en ledamot i regeringsrätten var av skiljaktig mening och utförligt redogjorde för sin principiella inställning. Fullmäktige i Åmåls kommun hade beslutat att ansöka om expropriation av vissa stadsägor samt att begära förhandstillträde till fastigheterna. Besvär över beslutet var föremål för handläggning hos länsstyrelsen, som remitterat besvären till kommunen för yttrande. Fullmäktige beslöt att som yttrande anta ett av kanslichefen upprättat förslag. Beslutet att avge yttrande överklagades hos länsstyrelsen av samma personer som klagat i det ursprungliga målet. I besvären framfördes anmärkningar mot beslutets tillkomstsätt. Vidare gjordes vissa erinringar mot yttrandets innehåll. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall under uttalande att beslutet utgjorde ett yttrande och därför inte kunde överklagas på annan grund än att det inte hade tillkommit i laga ordning, något som inte visats. Regeringsrätten (tre ledamöter) lämnade de fullföljda besvären utan bifall under motivering att klagandena inte hade anfört någon omständighet som kunde föranleda ändring av länsstyrelsens beslut. Reservanten ville lämna besvären utan bifall med motiveringen att klagandena icke hade styrkt någon omständighet, som skulle göra klandrade beslutet olagligt jämlikt 76 § 1 mom. (äldre) KL. Till utveckling av sin mening anförde reservanten följande.

Frågan om kommunalt organs beslut som utgör ett yttrande intar någon särställning i besvärshänseende har varit föremål för omfattande diskussion i den rättsvetenskapliga litteraturen. Jag kan här hänvisa t. ex. till Ragnemalm: Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 347 f. Diskussionen har något förvillats av att man låtit de rättsgrundsatser som utvecklat sig beträffande möjligheten att angripa statliga myndighetsbeslut avseende yttrande genom förvaltningsbesvär inverka även på frågan om kommunalbesvär rörande kommunalt organs beslut innehållande yttrande. Man har därvid antingen förbisett att eller också ej velat draga konsekvensen av att kommunalbesvär har helt annan uppgift än förvaltningsbesvär. Kommunalbesvärsinstitutet avser att bereda varje kommunmedlem tillfälle att få till stånd statlig kontroll beträffande ett vart kommunalt beslut av att detta är i alla avseenden lagenligt. I kommunallagarnas besvärsparagrafer har tydligt angivits de grunder på vilka denna statliga prövning får företas. Jag förbigår här den särställning som besvärsgrunden "kränker klagandens enskilda rätt" intar. Då det gäller beslut av de representativa kommunala organen – i förevarande fall kommunfullmäktige – finns inga begränsningar av rätten att anföra kommunalbesvär till vissa typer av beslut. Rörande fullmäktigebeslut finns ingen motsvarighet till fullföljdsförbudet i 76 § 2 mom. kommunallagen avseende kommunal nämnds beslut av rent förberedande art, vilket kan tänkas bli tillämpligt i vissa fall på beslut om yttrande av kommunal nämnd. Regeringsrätten har tillämpat en vacklande praxis på detta fält. Jag kan här hänvisa till sammanställningen av en rad rättsfall hos Ragnemalm a a s.

355–358. Denna utvisar att regeringsrätten ibland har prövat representativt kommunalt organs beslut om yttrande utifrån alla de kommunala besvärsgrunderna men ibland och oftare brukat lokutioner som tyder på att prövningen varit begränsad till att gälla blott om beslutet tillkommit laga ordning. Denna senare rättstillämpning får antagas ha insmugit sig via icke hållbara analogier från området för förvaltningsbesvär. Kommunallagen ger icke den statliga kontrollinstansen något som helst rättsligt underlag för att inskränka kommunalbesvärsprövningen till en enda grund. 76 § kommunallagen innehåller icke något som ger länsstyrelsen och regeringsrätten befogenhet att beröva kommunmedlemmarna rätten att få ett kommunalt beslut av nu ifrågavarande slag allsidigt prövat. Självfallet är att ett yttrande i de flesta fall icke med framgång kan angripas ur andra synpunkter än rent formella. Det är emellertid lätt att tänka sig fall då även en materiell prövning är given och skulle kunna leda till upphävande av ett beslut om yttrande. Skulle t. ex. kommunfullmäktige i ett yttrande ta bestämd ståndpunkt å kommunens vägnar i en utrikespolitisk fråga, skulle ett sådant beslut om yttrande kunna upphävas på den grund att fullmäktige överskridit sina befogenheter. I förevarande fall har klagandena riktat anmärkningar mot sättet för yttrandebeslutets tillkomst men har även tagit upp frågor som gäller yttrandets innehåll. Klagandena har rätt enligt kommunallagen att få alla sina inom klanderfristen framställda invändningar prövade. Länsstyrelsens begränsning av besvärsprövningen kan därför inte godtas.

När fråga är om *yttrande* i tillståndsärende *där kommunen äger s. k. vetorätt* prövas besvären på vanligt sätt utan angivande av att prövningen är på något sätt inskränkt. När den kommunala myndigheten använder sin rätt att med bindande verkan avstyrka ansökningen utgör ju detta det verkliga avgörandet av ärendet. Med hänsyn till den kommunala myndighetens möjlighet att genom sin vetorätt styra tillståndsgivningen måste naturligtvis även yttranden som innebär tillstyrkan kunna prövas på materiell grund. Se t. ex. RÅ 1971 C 126 (kommunalfullmäktiges beslut att tillstyrka utskänkning under visst villkor), 1971 C 147 (stadsfullmäktiges beslut att tillstyrka utskänkning; länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall enär vad klaganden anfört inte kunde medföra att stadsfullmäktiges beslut skulle upphävas såsom inte tillkommet i laga ordning men regeringsrätten, som inte fastställde motiveringen, lämnade besvären "utan bifall"), 1972 C 166 (besvär över kommunfullmäktiges beslut att tillstyrka utskänkning prövades med hänsyn till om beslutet vilade på orättvis grund), 1974 B 1443–1445 (kommunstyrelses yttrande till polismyndigheten över framställningar om tillstånd till affischering på allmän plats).

4.4 Besvärsförbudet beträffande nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art

Enligt en föreskrift i 7 kap. 2 § första stycket KL, som gäller beträffande beslut som fattas av styrelsen och andra administrativa organ, får besvär ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Beträffande karaktären av detta besvärsförbud kan olika synpunkter anläggas. I föregående avsnitt har omnämnts den allmänna syn på överklagbarhetsfrågorna som i den juridiska doktrinen företrätts av Sundberg. I vilken utsträckning Sundbergs synsätt speglar en äldre uppfattning i rättstillämpningen kan diskuteras. Av intresse är emellertid Sundbergs framhållande av regeringsrättens roll i rättsbildningen. Han säger nämligen (a. a. s. 270) att den

nyssnämnda regeln, som nu är intagen i 7 kap. 2 § KL, upprätthölls i praxis även innan bestämmelser gavs i ämnet och hänvisar i en not till rättsfallet RÅ 1909 ref. 43, som gällde kommunalnämnds verkställighet av kommunalstämmas uppdrag om fastighetsförsäljning.

Bestämmelser om en begränsning av besvärsrätten i fråga om nämndbeslut gavs relativt tidigt på vissa håll i kommunallagstiftningen. Så tillkom år 1908 en bestämmelse i 42 § förordningen (1862:15) om allmän kyrkostämma, samt kyrkoråd och skolråd som tillät kommunalbesvär över beslut av kyrkoråd eller skolråd med undantag för bl. a. beslut av rent förberedande eller verkställande art. Besvär över nämnda organs beslut upptogs i vissa fall till prövning även innan bestämmelsen tillkom. Det kan nämnas att kyrkoråd och skolråd enligt då gällande lagstiftning hade, förutom självständiga uppgifter av typen sedvanlig kommunal förvaltning, även vissa myndighetsutövningsuppgifter som berörde enskilda. Bidragande orsaker till bestämmelsens tillblivelse synes ha varit en för den enskilde besvärande ovisshet om i vilka fall det förelåg rätt att överklaga ävensom allmänna olägenheter av att kyrkoråds och skolråds beslut inte kunde anses ha vunnit laga kraft vid någon bestämd tidpunkt. Av motiven till bestämmelsen framgår vidare, att avsikten med besvärsförbudet var att undanta beslut och åtgärder, som endast innebar till kyrkostämma ingående utredningar eller förberedande utlåtanden i ärenden som var beroende på stämmans avgörande, liksom beslut om framställningar och förslag till stämman i dylika ärenden. Då ett beslut av sist nämnda slag inte innefattade något slutligt avgörande av ärendet, syntes det varken nödigt eller lämpligt, även om ett besvärsförfarande väl kunde tänkas, att anordna ett sådant. Ej heller ansågs det behövligt eller lämpligt, att besvärsrätt förelåg i de fall då kyrkoråd eller skolråd handlade endast som verkställare av kyrkostämmas beslut (beträffande det nu anförda se Hagman, Sveriges kommunallagar första uppl. 1911 s. 479 och andra uppl. 1926 s. 494).

I detta sammanhang är det anledning att erinra om att de ursprungliga kommunalbesvärsreglerna i 1862 års författningar avsåg endast de beslut som fattas av de representativa organen. Efter hand kom tillämpningen av besvärsreglerna att utsträckas till de administrativa organen. Det vill synas som om utvecklingen i rättstillämpningen och lagstiftningen delvis gick hand i hand. Mera allmänt genomförd i lagstiftningen kan man säga att besvärsreglernas tillämpning på nämndbeslut blev först genom 1930 års kommunallagstiftning och senare vid 1953 års lagstiftning då vissa återstående luckor fylldes ut. Uppenbart är att utrymmet för fri rättsbildning i praxis och för analogisk tillämpning av en regel i en näraliggande författning – kommunallagstiftningen var vid den tiden fördelad på ett flertal olika författningar – var betydligt större förr än nu, när vi har en i förevarande hänseende mera heltäckande och enhetlig lagstiftning.

Mycket talar för att betrakta besvärsförbudet beträffande nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art även ur en annan synvinkel än beslutets karaktär av beslut under förfarandet i det ärende det tillhör, nämligen mot bakgrund av relationen mellan fullmäktige och nämnder. I fråga om de ärenden som hör till fullmäktiges prövning har KL tilldelat nämnderna bestämda beredningss- och verkställighetsuppgifter. Nämndernas åtgärder härvidlag framstår som osjälvständiga men obligatoriska accessorier till fullmäktiges beslut. En begränsning i nämndbeslutens angripbarhet kompen-

seras här i viss utsträckning av att det huvudsakliga beslutet, som fattas av fullmäktige, kan överklagas, varvid även beredningsfel kan åberopas. Det synes vara anledning att vid en genomgång av rättsläget enligt praxis göra skillnad mellan nämndåtgärder som direkt omfattas av KL:s bestämmelser om fullmäktigärenden och övriga nämndåtgärder.

Vad beträffar *nämndåtgärder som direkt omfattas av KL:s bestämmelser om fullmäktigärenden* är det till en början alldeles klart, att besvärsförbudet är tillämpligt när en nämnd med stöd av KL:s bestämmelser fattar beslut om att avge yttrande i ett ärende som skall avgöras av fullmäktige eller beslutar om att väcka ett ärende genom att framlägga förslag till fullmäktige (se t. ex. RÅ 1971 C 124, 1971 C 410, 1973 B 247, 1973 B 1674, 1973 U 28, 1976 Bb 38, 1976 Bb 56, 1976 Ab 596). Likaså är besvärsförbudet tillämpligt när ett nämndbeslut endast innebär att fullmäktiges beslut befordras till verkställighet (se t. ex. RÅ 1975 ref. 98; referatfrågan avser kallelseförfarandet).

Förekommande tillämpningssvårigheter avser i regel frågan om beslutet utgör en *rent* förberedande resp. verkställande åtgärd. Innehåller beslutet ett fristående moment eller ett tydligt inslag av självständig prövning medges besvärsprövning. Som en komplikation kan ibland tillstöta frågan om föremålet för talan utgörs av ett "kommunalt beslut" i formell mening eller blott av faktiskt handlande från tjänstemans sida (t. ex. genom utfärdande av en räkning eller översändande av ett brev). Om fråga är om en ren verkställighetsåtgärd blir utgången densamma oavsett vilket avvisningsmotiv som väljs. I de fall som här avses – nämligen då nämndens åtgärd är direkt knuten till ett fullmäktigbeslut – uppkommer berörda tillämpningsfrågor främst vid verkställighetsåtgärder. Några rättsfall som kan illustrera det sagda är följande.

I RÅ 1976 Ab 33 uppkom fråga om ett beslut var av rent förberedande art. Målet rörde skolstyrelsens beslut dels att ingå till fullmäktige med ett förslag om delegationsordning, dels att fastställa arbetsutskottets förslag till ansvars- och befogenhetsfördelning inom skolförvaltningen. Beslutet ansågs vara av rent förberedande art i den del det innefattade framställning till fullmäktige men i övrigt överklagbart. Det kan noteras, att beslutet inte ansågs vara i sin helhet överklagbart utan att besvärsprövningen begränsades till en del av beslutet.

Övriga fall gäller beslut på verkställighetsstadiet, av vilka ett flertal avser avgiftsdebiteringar och andra beslut om uttagande av avgift enligt kommunal taxa.

Sakprövning ägde rum i RÅ 1978 Ab 161 och 162, där regeringsrätten beträffande fråga om återbetalning uttalade att beslutet var att anse som partsbesked i tvist och som sådant inte stridande mot lag eller befogenhetsöverskridande medan regeringsrätten beträffande avgifter som ännu inte erlagts när framställning från enskild kom in (Ab 161) fann att beslutet såsom vilande på olaglig debiteringsnorm saknade laga grund och upphävde detsamma. Annan utgång blev det i RÅ 1974 A 1907 där länsstyrelsen avvisade talan mot kommunstyrelses beslut att avslå en framställning om tillämpning av en äldre, nyligen ersatt va-taxa. Länsstyrelsen lämnade en motivering som utmynnade i bedömningen att beslutet var av rent verkställande art. Regeringsrätten lämnade utan närmare motivering besvären utan bifall, vilket synes innefatta ett godtagande av avvisningen som sådan. I RÅ

1976 Bb 310, som också gällde fråga om tillämpning av rätt taxa i samband med övergång till ny taxa, ansågs däremot det kommunala beslutet vara överklagbart. Regeringsrätten återförvisade målet till länsstyrelsen, som avvisat talan, och yttrade därvid bl. a. att beslutet innebar att klagandens begäran om rättelse av debiteringen lämnades utan åtgärd. (Det kan tilläggas att klagandens talan var uppenbart utsiktslös i 1974 års fall medan motsatsen var förhållandet i 1976 års fall.)

Andra exempel på fall där beslut om uttagande av kommunal avgift ansetts överklagbart är RÅ 1971 C 286 (vägrad avgiftsnedsättning), 1971 C 453 (d:o), 1974 A 650 (d:o), 1974 A 857 (debiteringsbeslut upphävt), 1974 A 1112 (kommunalbesvär bifallna med tre röster mot en) och 1974 A 1945.

I RÅ 1974 B 1222 fann länsstyrelsen att besvär över gjorda debiteringar av va-avgifter ej avsåg några beslut och lämnade talan utan ytterligare åtgärd. Regeringsrätten lämnade besvären utan bifall och tillämpade KL:s besvärsförbud under motivering att debiteringarna fick anses enbart innefatta verkställighet av fullmäktiges taxebeslut (som vunnit laga kraft). I RÅ 1976 Bb 82, som också rörde debitering av va-avgift, fann regeringsrätten att "gatukontorets överklagade beslut icke fattats på grund av någon till gatukontoret delegerad beslutsrätt" och fastställde länsstyrelsens beslut att avvisa talan. (Av liknande beskaffenhet som detta notisfall är RÅ 1976 Bb 185, 1976 Bb 486, 1976 Bb 583 och 1977 Bb 293.)

Exempel på fall där beslut som inneburit tillämpning av ett fullmäktigbeslut ansetts vara av ej rent verkställande art och därför överklagbart ger RÅ 1977 Bb 312 (kommunstyrelses beslut att "fastställa" taxa med anledning av ett fullmäktigbeslut), 1977 Bb 445 (kommunstyrelses beslut att godkänna viss utbetalning av partistöd samt avvisa visst anspråk om sådan utbetalning), 1978 Ab 120 (kulturnämnds beslut om fördelning av bidrag), 1978 Bb 23 (utbetalning av partistöd) och 1979 Ab 145 (utseende av viss person till konsumentvägledare).

Till sist kan nämnas RÅ 1972 C 132, där tre skilda meningar yppades i regeringsrätten. Fullmäktige i Linköping hade fattat beslut om att ett tidigare beslutat tomtförvärv skulle ske genom övertagande av vissa aktier. Härefter beslöt fastighetsnämnden att godkänna och underteckna ett förslag till avtal i ärendet samt att "föreslå drätselkammaren besluta uttala att kammaren ej hade något att erinra mot ifrågavarande aktieköp enligt avtalet". Drätselkammaren beslöt i enlighet med vad fastighetsnämnden föreslagit. Drätselkammarens beslut överklagades på den grund att kallelsen till drätselkammarens sammanträde varit bristfällig och beredningen av ärendet ofullständig. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Regeringsrättens majoritet (tre ledamöter) fastställde slutet i länsstyrelsens beslut under uttalande bl. a. att drätselkammarens beslut – omständigheterna lämnas här utanför – inte var av den verkställande art eller eljest av den natur, att talan mot beslutet inte fick föras i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. Två ledamöter var av skiljaktig mening och ansåg att talan inte fick föras mot drätselkammarens beslut. En av de dissiderande ledamöterna anslöt sig härvid till en av regeringsrätten tidigare intagen ståndpunkt vid prövning av fråga om verkställighetsförbud beträffande sagda beslut, innebärande att beslutet utgjorde sådant beslut av verkställande art, mot vilket talan ej får föras. Den andre dissidenten fann, på utförligt redovisade skäl, att drätselkammarens

beslut inte kunde anses innefatta annat än ett yttrande till fastighetsnämnden med avseende på vissa framtida dispositioner, varemot talan inte fick föras. Gemensamt för de olika meningarna i regeringsrätten var att bedömningen av karaktären hos drätselkammarens beslut byggde, inte främst på beslutets yttre form, utan på de bakomliggande förhållandena (avtalsvillkor och uppdrag till drätselkammaren).

Besvärsförbudet har i praxis tillämpats även på *nämndbeslut som ej är accessoriska till fullmäktigbeslut eller som alls ej avser fullmäktigärenden.* Denna praxis synes stå i visst samband med en tidigare mera allmänt omfattad inställning i rättstillämpningen, som övat inflytande även på kommunalbesvärsprövningen, nämligen att man bör visa restriktivitet när det gäller att tillåta talan mot beslut under förfarandet och andra icke huvudsakliga beslut (jfr Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet, 1948, s. 132). Denna princip synes dock aldrig ha tillämpats på de representativa organens beslut i annan mån än att samma synsätt möjligen ligger bakom de i föregående avsnitt diskuterade inskränkningarna i överklagbarheten med avseende på de kommunala beslutens innehåll.

Det är av intresse att kunna konstatera att när besvärsförbudet beträffande förberedande nämndbeslut tillämpats i andra fall än då det slutliga avgörandet skolat träffas av fullmäktige, situationen i flera fall har varit sådan att det av omständigheterna har framgått att samma organ senare skulle komma att företa ärendet till avgörande. Ärendet har då också hela tiden varit anhängigt hos organet i fråga. Se RÅ 1973 B 645 (kommunstyrelses beslut att delge befattningshavare misstanke om tjänstefel och bereda honom tillfälle att yttra sig i ärendet), 1973 B 1332 (beslut av förvaltningsutskott angående bidrag till fond med ändamål att stödja länets näringsliv, innebärande dels att uppdrag gavs till arbetsutskott att bereda saken, dels att enskilda befattningshavare erhöll tillfälle att lämna personliga bidrag), 1973 C 72 (drätselkammares arbetsutskotts beslut att "bifalla" hemställan om förtur i tomtkö, där dock drätselkammaren senare fattade beslut om slutlig fördelning av ifrågavarande tomter; en dissident ansåg arbetsutskottets beslut icke vara av rent förberedande art), 1974 A 1906 (gatunämnds beslut att lägga ett brev till handlingarna i ett va-ärende, vilket skulle behandlas av nämnden vid senare tillfälle), 1977 Bb 513 (social centralnämnds beslut rörande utlyst tjänst som socialchef att inkomna ansökningar skulle räknas som sökande till tjänsten, att sökande skulle tillskrivas med förfrågan huruvida de kvarstod vid sina ansökningar samt att tjänsten skulle utannonseras på kommunens anslagstavla med ansökningstid 14 dagar från anslåendet).

I andra fall då nämndbeslut ansetts vara av rent förberedande art har nämndens åtgärd riktat sig till annan nämnd såsom beslutande organ. Se RÅ 1975 Ab 392 (beslut av kyrkoråd i församling som nybildats vid delning av församling att hos kyrkorådet i den ursprungliga församlingen hemställa om uppsägning av församlingsmusiker), 1976 Ab 112 (hälsovårdsnämnds beslut att avstyrka en ansökan om dispens från kommunal sophämtning som senare avslogs av kommunstyrelsen), 1976 Bb 239 (hälsovårdsnämnds beslut att översända en framställning rörande den kommunala renhållningen till kommunstyrelsen för eventuellt beslut), 1977 Bb 237 (yttrande av teknisk nämnd som svar på remiss från kommunstyrelsens arbetsutskott i ärende rörande den kommunala renhållningen; det kan tilläggas att ett beslut om viss

begärd ändrad ordning synes ha krävt att kommunstyrelsen gjorde framställning till fullmäktige).

Exempel på nämndbeslut på beredningsstadiet som ansetts vara överklagbart lämnar RÅ 1979 ref. 2:16. Hälsovårdsnämnden i Laxå kommun beslöt att bordlägga fråga om verksamhetsplanering för hälsovårdsnämnden åren 1978–1982. Efter besvär fann länsstyrelsen beslutet vara av rent förberedande art. Regeringsrätten fann emellertid att hinder ej hade mött mot länsstyrelsens överprövning kommunalbesvärsvägen av hälsovårdsnämndens bordläggningsbeslut i ärende rörande planering av nämndens verksamhet. Länsstyrelsens beslut att ej ta upp besvären till sakprövning förklarades därför vara icke lagligen grundat. Då emellertid besvären i sak var utsiktslösa lämnades talan utan bifall.

Tydligt är att det kommunala beslutet i detta fall avsåg ett allmänt ärende som ansågs hänförligt till kommunalbesvärsområdet. Hur detta fall skiljer sig från de ovan nämnda med motsatt utgång är inte alldeles lätt att se. Ett bordläggningsbeslut utgör ju inte något slutligt beslut i vanlig mening utan förutsätter att fortsatt handläggning senare sker (jfr 2 kap. 20 § KL som beträffande bordläggning av fullmäktigärenden förutsätter att ordföranden innan sammanträdet avslutas tillkännager till vilken dag ärendet skall uppskjutas). Det är möjligt att regeringsrätten vid sin bedömning fäst visst avseende vid ärendets självständiga natur (verksamhetsplanering). Den omständigheten att fråga ej var om ett fullmäktigärende synes däremot inte ha varit utslagsgivande.

Med rättsfallet RÅ 1979 ref. 2:16 kan också jämföras RÅ 1976 Bb 152, som rörde ett beslut av hälsovårdsnämnden i Vellinge kommun att i avvaktan "på slutligt ställningstagande beträffande renhållning inom kommunen" bordlägga en anhållan om att sop- och latrinhämtning endast skulle ske under sommarmånaderna beträffande viss fastighet. Målet fördes kommunalbesvärsvägen via länsstyrelsen (som fann målet desert) till regeringsrätten som yttrade att hälsovårdsnämndens bordläggningsbeslut inte var av beskaffenhet att talan däremot kunde föras. Det vill synas som om regeringsrätten, som här alltså inte åberopade besvärsförbudet i KL, uppfattade målet som ett förvaltningsbesvärsmål. Även med denna tolkning är det emellertid svårt att frigöra sig från att det föreligger viss motsättning mellan detta fall och 1979 års fall, om man nämligen utgår från att besvärsförbudsregeln i KL skulle ansetts ha varit i princip tillämplig, direkt eller analogivis, i fråga om kommunalbesvär mot nämndbeslut som ej avser fullmäktigärende.

Frågan om ett beslut skulle anses vara av rent förberedande art eller ha ett sådant självständigt innehåll att det var överklagbart ställdes på sin spets i RÅ 1978 ref. 2:32. Kommunstyrelsen i Kalmar beslöt – efter att fråga om placeringen av en ishall i kvarteret Nötskrikan varit föremål för en utredning inom kommunen och alternativa förslag till placering framlagts – att placeringen av ishallen skulle ske i princip enligt visst närmare angivet alternativ med beaktande av de miljömässiga värdena i området. I besvären anfördes bl. a. att beslutet stred mot ett tidigare av fullmäktige fattat beslut om ishallens placering. I förklaring över besvären anförde kommunstyrelsen bl. a. att fullmäktige och byggnadsnämnden senare skulle komma att få tillfälle att ta ställning till den närmare placeringen, ishallens utseende och innehåll. Länsstyrelsen fann kommunstyrelsens beslut vara av rent förberedande art

och lämnade besvären utan åtgärd. Regeringsrätten (tre ledamöter) biföll de fullföljda besvären genom att undanröja länsstyrelsens beslut och visa målet åter till länsstyrelsen för ny behandling med följande motivering: Kommunstyrelsens klandrade beslut ingår som ett led i behandlingen av den inom kommunen uppkomna frågan om uppförandet av en ishall i kvarteret Nötskrikan och gäller ishallens placering inom kvarteret. Visserligen kan denna fråga inte anses ha blivit med bindande verkan avgjord genom vad kommunstyrelsen uttalat i sitt beslut. Emellertid innebär beslutet att kommunstyrelsen prioriterat ett av flera alternativa förslag rörande ishallens placering och därmed inriktat den fortsatta projekteringen på detta alternativ, innebärande bl. a. att för projektet tillgängliga penningmedel bundits på visst sätt. Vid sådant förhållande kan beslutet inte anses vara av rent förberedande art och hinder i det av länsstyrelsen angivna hänseendet har följaktligen inte mött mot att upptaga de hos länsstyrelsen anförda besvären till prövning. – Två ledamöter var av skiljaktig mening och fann på anförda skäl i likhet med länsstyrelsen att kommunstyrelsens beslut var av rent förberedande art.

I detta fall var det fråga om ett slags principbeslut i ett ärende som slutligen skulle behandlas av fullmäktige. Regeringsrättens majoritet tog fasta på beslutets självständiga innehåll. Man lägger också märke till att kommunstyrelsens förslag inte hade karaktär av ett rent förslag till fullmäktige varigenom ärendet gjordes anhängigt där. Kommunstyrelsens beslut var m. a. o. inte ägnat att omedelbart leda fram till ett överklagbart fullmäktigbeslut.

I sammanhanget kan även nämnas RÅ 1974 A 2093. Regeringsrätten, som – oaktat formuleringen av kommunstyrelsens överklagade "beslut" om försäljning av viss mark genom markreglering – synbarligen godtog kommunstyrelsens uppgift om att fråga var om ett beredningsbeslut i ärende som skulle bli föremål för fullmäktiges beslut, fann att beslutet fick anses endast som ett förberedande ställningstagande från kommunstyrelsens sida och sakprövade besvären från denna utgångspunkt.

Även i RÅ 1976 Bb 74 var det fråga om ett nämndbeslut på beredningsstadiet av ett blivande fullmäktigärende, där dock bedömningen av överklagbarhetsfrågan utföll på annat sätt än i de båda nyss nämnda fallen. Skolstyrelsen i Kungälv fattade beslut om att en högstadieskola skulle dimensioneras på visst sätt. I besvär anfördes bl. a. att det var förbehållet länsskolnämnden att besluta i saken. Länsstyrelsen prövade besvären i sak och lämnade dem utan bifall. Regeringsrätten konstaterade att det enligt 2 kap. 3 § skolförordningen ankom på skolstyrelsen att utreda behovet av skollokaler och föreslå fullmäktige de åtgärder som behövdes. Skolstyrelsens beslut kunde enligt regeringsrätten ej anses som mera än ett led i utredning och förberedelse till förslag till fullmäktige enligt vad som angavs i nämnda bestämmelse. Beslutet ansågs därför vara av rent förberedande art och talan avvisades med hänvisning till besvärsförbudet i KL.

Av intresse är vidare RÅ 1975 ref. 35 och ref. 38. I båda målen, som rörde barnavårdsnämnds (social centralnämnds) beslut, aktualiserades fråga om gränsdragning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Liksom de ovan nämnda båda rättsfallen om hälsovårdsnämnds bordläggningsbeslut aktualiserar dessa fall frågan om i vilket förhållande KL:s besvärsförbud i fråga om rent förberedande nämndbeslut står i förhållande till det principiella förbudet mot att föra särskild talan mot olika beslut under förfarandet på förvaltningsbesvärsområdet.

I RÅ 1975 ref. 35 befanns frågan om tillämpligt besvärsinstitut vara beroende av ärendets utgång. Det överklagade nämndbeslutet var av beredande art (införskaffande av läkarutlåtande i ärende om prövning av fosterhems lämplighet) och den slutliga utgången (kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär) var okänd. Regeringsrätten valde, på anförda skäl, att tillämpa de allmänna principerna för förvaltningsförfarandet och fastslog på den grunden att nämndens beslut icke var överklagbart.

I RÅ 1975 ref. 38 var fråga om två olika beslut i ett ärende som väckts genom en framställning från en frånskild man om medgivande att få träffa sina barn, vilka var omhändertagna för samhällsvård och vistades i fosterhem. Nämnden, som ansåg sig inte kunna ta ställning till framställningen förrän undersökning gjorts av den psykiska barna- och ungdomsvården (PBU), fattade först beslut om att föranstalta om utredning vid PBU och senare beslut om att av fosterföräldrarna kräva att den beslutade utredningen snarast utfördes. Regeringsrätten fann att beslutet om PBU-undersökning ingick i ärende om rätt till umgänge där det slutliga beslutet var föremål för förvaltningsbesvär. Liksom i det förra rättsfallet (ref. 35) fann regeringsrätten att beslutet jämlikt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser ej var överklagbart. Beslutet om att anmoda fosterföräldrarna att medverka till att undersökningen kom till stånd betraktade regeringsrätten emellertid som en särskild fråga, där nämnden grundade sin befogenhet på en allmän bestämmelse i 41 § första stycket barnavårdslagen om åliggande att öva uppsikt över en omhändertagen samt att, i den mån behandlingen så kräver, bestämma rörande hans person och personliga förhållanden. Mot detta beslut fann regeringsrätten att talan fick föras genom kommunalbesvär. Som saken processuellt låg till fann regeringsrätten emellertid vidare att besvären – som såvitt nu är i fråga avvisats av länsstyrelsen som deserta – anförts för sent och att skäl varken förelåg att bifalla anförda "nullitetsbesvär" eller gjord ansökan om återställande av försutten tid. (En ledamot var av skiljaktig mening så till vida att han ansåg att ansökningen om återställande av försutten tid bort avvisas, enär tid för talan jämlikt 76 § äldre KL icke var av beskaffenhet att kunna återställas).

I det första av dessa fall (ref. 35) finns det ingen antydan om att regeringsrätten skulle ha kommit till samma resultat om kommunalbesvärsreglerna tillämpats. Hela uppläggningen tyder på att grundinställningen varit en annan än den som kommit till uttryck i vissa av de ovan nämnda notisfallen (RÅ 1973 B 645 m. fl.) där man gått relativt långt i tillämpningen av KL:s besvärsförbud beträffande beslut av icke huvudsaklig natur. Detsamma kan sägas om det andra fallet (ref. 38), även om utrymme finns för att hävda den meningen att beslutet i det avsöndrade ärendet – sett inom denna begränsade ram – var av slutlig natur och därför överklagbart.

Fråga om ett verkställighetsbeslut som inte avsåg tillämpning av ett fullmäktigbeslut förekom i RÅ 1977 Bb 289. Sociala nämnden i Norrbottens läns landstingskommun – vilken nämnd utsetts till omsorgsstyrelse – ålade lärarna vid särskolan inom landstingskommunen att ta emot auskultanter från viss kurs för vårdpersonal inom gymnasieskolan. Med hänvisning till sociala nämndens beslut ålade omsorgsstyrelsen viss person att ta emot auskultanter från anstaltpedagogisk yrkeskurs under vissa tidsperioder vårterminen 1975. Vederbörande anförde kommunalbesvär under åberopande av att lärare vid särskolan enligt stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt

utvecklingsstörda ej var skyldiga att handleda auskultanter från sådan kurs varom var fråga. I yttrande över besvären framhöll landstingskommunen att sådan skyldighet fick anses ingå i åliggandena för ifrågavarande lärare. Regeringsrätten avvisade besvären med motivering att det klandrade beslutet avsåg endast verkställighet av sociala nämndens tidigare fattade beslut och att talan mot det klandrade beslutet därför ej kunde föras.

Som exempel på ej överklagbar verkställighetsåtgärd kan nämnas även RÅ 1974 A 1631. Besvär angående en av fritidsnämnd anordnad motionstävling ansågs avse själva verkställigheten av ett av fritidsnämndens beredningsutskott fattat lagakraftvunnet beslut. Besvären avvisades under hänvisning till KL:s besvärsförbud.

4.5 Följdbeslut

Kommunala beslut i allmänna kommunala angelägenheter förvärvar som regel inte rättskraft. Besluten kan, om inte praktiska hinder kommer emellan, återtas eller göras om närhelst beslutsorganet finner anledning därtill. Som ett typiskt undantag härifrån kan nämnas fullmäktiges val av styrelse. (Beträffande fakultativ nämnd har dock i rättsfallet RÅ 1976 ref. 143 godtagits att kommunen i samband med organisationsförändring avkortat löpande mandatperiod.)

Det förhållandet att man i kommunala sammanhang vanligen inte kan tala om att en sak är rättskraftigt avgjord (res judicata) får vissa konsekvenser för besvärsprövningen. Den omständigheten att ett kommunalt beslut vunnit laga kraft medför inte att det beträffande en därvid avgjord fråga uppkommer något processhinder i händelse av talan mot ett senare meddelat kommunalt beslut varigenom samma fråga aktualiseras. I samma utsträckning som kommunen kan återuppliva en fråga bör besvärsmyndigheten vara oförhindrad att ingå i prövning av saken. I princip ligger alltså vägen öppen för en oinskränkt sakprövning i fråga om följdbeslut av olika slag. (I detta sammanhang bortses från sådana beslut av rent verkställande art mot vilka talan inte får föras enligt 7 kap. 2 § KL.) Principen om oinskränkt sakprövning modifieras emellertid i praxis till en del av det hänsynstagande till omständigheterna i fallet som sker vid besvärsprövningen, vanligen vid övervägande av vad som kan anses förenligt med den kommunala kompetensen.

En förutsättning för att en fråga som tidigare avgjorts genom lagakraftvunnet beslut skall kunna angripas genom besvär över ett senare beslut måste vara att detta beslut kan sägas utgöra ett nytt ställningstagande i frågan. Se t. ex. RÅ 1972 ref. 68 (beslut att tidigare fattat beslut fortfarande skulle gälla), 1972 C 131 (beslut om ändrat sätt för genomförande av tidigare fattat beslut), 1976 Ab 207 (beträffande beslut om fördelning av bidragsanslag i visst fall gjordes i domskälen uttalande om det kompetensenliga i bidragsgivningen som sådan), 1977 Ab 183 (beslut att ersätta företagare för förbättringsarbeten och inventarieanskaffning på kommunägd fastighet godtogs av regeringsrättens majoritet men en reservant ville upphäva med hänvisning till att redan anskaffandet av det ifrågavarande huset, dvs. hela engagemanget, var kompetensöverskridande), 1977 Ab 250 (understrykande av tidigare framställd kritik), 1977 Ab 267 (tillämpning av en av samma organ genom ett tidigare

lagakraftvunnet principbeslut fastställd fördelningsgrund vid anvisning av småhus), 1977 Ab 489 (tillämpning av ett i och för sig olagligt system med differentierade avgifter) samt 1978 Ab 20 (likartat med föregående fall men frågan om avgiftssystemets laglighet kom inte under prövning i målet).

I vissa fall kan uppkomma oklara lägen när följdbeslut upphävs. När (såsom i RÅ 1972 ref. 68) det överklagade beslutet utgör endast en bekräftelse av ett tidigare beslut förändras formellt sett inte rättsläget av att det senare beslutet blir upphävt. Det tidigare beslutet står ju kvar och kan alltjämt tillämpas. Bestämmelsen i 7 kap. 6 § KL om återgång av verkställighet synes formellt sett inte utgöra något hinder häremot. Emellertid måste man utgå från det förhållandet att kommunalbesvärsinstitutet inte satt sin tillit till tvångsmedel gentemot kommunerna utan av gammalt förutsatt att kommunerna uppträder lojalt mot de rättsliga avgöranden som träffas i kommunalbesvärsväg. Man bör därför inte betrakta ett sådant upphävande som ett slag i luften utan snarare som ett viktigt besked till den berörda kommunen som bör vara vägledande för framtiden. (I prejudikatfall sträcker sig intresset för avgörandet även till andra kommuner.)

I fall där i enlighet med det nyss sagda prövning i kommunalbesvärsväg kan ske i efterhand beträffande en på det kommunala planet tidigare avgjord fråga kan det ändå hända att det väntade resultatet uteblir. Detta kan ha olika orsaker. Kommunalbesvärsprövningens huvudsakliga inriktning gäller frågan om det kommunala beslutet är lagenligt från offentligrättslig synpunkt. I vissa lägen kan vid upphävande av ett kommunalt beslut hinder mot återgång möta i form av civilrättsliga bindningar eller andra omständigheter som gör en ändring praktiskt omöjlig eller oförsvarlig med hänsyn till värden av ekonomiskt slag som står på spel. Vid upphävande föreligger det skyldighet för kommunen att noga pröva alla möjligheter till återgång av ett redan verkställt beslut. Därvid har kommunen att beakta sådana omständigheter som gör en rättelse ogenomförbar i praktiken. Problemet kan därför synas höra hemma huvudsakligen på det kommunala planet. Man kan emellertid inte helt bortse från de olägenheter som kan uppkomma när ett kommunalt beslut upphävs i ett läge där rättelse visar sig omöjlig att genomföra i praktiken. Det är därför naturligt att, även om ansvaret för dessa överväganden i första hand ligger hos kommunen, besvärsinstansen anser sig oförhindrad att vid beslutstillfället beakta föreliggande återgångshinder. På grundval av hittillsvarande rättspraxis kan någon entydig princip för dylik modifiering av den på KL grundade besvärsprövningen knappast hävdas. Några exempel kan dock lämnas till belysning av det sagda.

Såsom nämnts kan det förekomma att åtgärder som innebär fullföljande av ett i och för sig otillåtet kommunalt engagemang får anses försvarliga med hänsyn till *överväganden av ekonomisk art,* exempelvis hänsyn till intresset av att undvika värdeförstöring. Ett för kommunen positivt avgörande kan sägas i dessa fall utgöra en extension av själva den offentligrättsliga kommunala kompetensregeln. Exempel på sådana fall där ekonomiska överväganden varit inblandade vid bedömningen av kommunala engagemang som i övrigt varit tvivelaktiga från kompetenssynpunkt är följande.

RÅ 1975 Ab 153. Beslut av fullmäktige i Eslövs kommun om förvärv av stadsäga och om renovering av byggnad på stadsägan, innebärande stöd åt hotell- och restaurangrörelse, ansågs kompetensenligt av regeringsrätten, som

yttrade bl. a. följande: "Såsom länsstyrelsen antecknat i de överklagade besluten har kommunen till följd av sina tidigare stödåtgärder till förmån för bolaget betydande ekonomiska intressen att bevaka hos detta. Vad i målet förekommit ger ej anledning ifrågasätta kommunens uppgift att det klandrade fullmäktigebeslutet förestavats av syftet att i möjligaste mån begränsa kommunens förlust till följd av de tidigare åtagandena. Oavsett om kommunen genom det nu beslutade ytterligare engagemanget valt ett lämpligt medel för att nå detta syfte eller ej – en fråga som icke kan bringas under prövning genom kommunalbesvär – ger den i målet förebragta utredningen i vart fall icke tillräcklig grund att antaga att de beslutade åtgärderna går utöver vad som må vara påkallat av skyddsintresset."

RÅ 1977 Ab 506. Beslut av fullmäktige i Tranås kommun om tecknande av borgen ansågs kompetensenligt enligt följande motivering: "Tecknandet av borgensförbindelse för det kommunägda aktiebolaget Tranås Industrifastigheter kan med hänsyn till ändamålet med bolagets verksamhet – att uppföra, äga och förvalta industrifastigheter samt idka annan därmed förenlig verksamhet – inte anses ha varit en kommunens angelägenhet med mindre särskilda skäl förelegat för åtgärden. – Utredningen i målet ger anledning antaga att de industribyggnader vilkas finansiering främjas genom fullmäktiges beslut om borgensteckning har beslutats i ett tidigare skede när byggnationen var av väsentlig betydelse för att motverka arbetslöshet i kommunen. Kommunens borgensåtagande avser lån för avlyftning av byggnadskreditiv och för annan finansiering avseende sådana byggnadsobjekt."

Exempel på *civilrättsliga komplikationer* lämnar följande fall.

RÅ 1967 K 1200. Beslut av fullmäktige i Grästorps kommun att uppföra en industribyggnad i syfte att hyra ut den till ett konfektionsföretag upphävdes såsom kompetensöverskridande. Ett särskilt beslut av fullmäktige att ställa visst belopp till kommunens styrelses förfogande för betalning av arkitekträkning avseende samma fabrikslokal stod sig emellertid. Regeringsrätten yttrade att av vad som förekommit i målet inte kunde anses framgå annat än att ritningarna beställts för kommunens räkning samt att kommunen var skyldig att bekosta dem.

I RÅ 1974 ref. 75 förekom liknande slags bedömning fastän utgången blev en annan. Beslut av kommunfullmäktige i Falun om ändring i sättet för erläggande av likvid för s. k. industribevis i skogsföretag, som fullmäktige i förutvarande Svärdsjö kommun tidigare beslutat teckna genom beslut som vunnit laga kraft, upphävdes såsom kompetensöverskridande med hänsyn till att förvärvet av industribevis ansetts ej vara en kommunal angelägenhet samt betalning för dem kunnat erläggas på oförändrat sätt. I domskälen uttalade regeringsrätten bl. a. att kommunen var skyldig att fullgöra de gjorda åtagandena men att den genom överklagade beslutet gjorda medelsanvisningen inte behövts för att fullgöra kommunens betalningsförpliktelse. (En ledamot var dock av skiljaktig mening och fann på anförda skäl inte att beslutet om ändrat betalningssätt var olagligt på någon åberopad grund.)

Exempel på situationer i vilka hänsynstagande till civilrättsliga komplikationer ej skett vid besvärsprövningen lämnar rättsfallen RÅ 1972 C 83 och 1973 A 302. Målen avsåg olika anslagsbeslut för ett och samma ändamål, nämligen utförande av "grovplanering" av en fastighet som försålts till en enskild företagare på för denne förmånliga villkor. Anslagsbesluten upphäv-

des såsom kompetensöverskridande. Bakgrunden var den, att de grundläggande besluten om transaktionen (som innefattade flera moment) fattats tidigare och att kommunens styrelse hade engagerat en entreprenör som redan till största delen hade utfört ifrågavarande arbeten på löpande räkning när fullmäktige i efterhand beviljade anslag till täckande av kommunens utgifter. Dessa fullmäktiges beslut kunde i och för sig ses som fristående led i en tämligen uppenbar subventionering av företagaren. Det förefaller dock osannolikt att kommunen hade någon möjlighet att komma ifrån det primära betalningsansvaret gentemot entreprenören beträffande utförda (och möjligen även betalda) arbeten. Rimligen borde kommunen – i enlighet med t. ex. avgörandet RÅ 1967 K 1200 – ha haft någon möjlighet att budgetmässigt reglera saken när ett anslag till följd av civilrättslig bundenhet så att säga fått ett nytt och lagligt ändamål. Det är också tänkbart, att besvärsprövningen utfallit mera positivt för kommunen om utformningen av de överklagade besluten och uppläggningen av kommunens talan – som endast var inriktad på den primära offentligrättsliga kompetensfrågan – varit en annan.

Ett intressant fall rörande fråga om *faktiskt återgångshinder* är RÅ 1973 C 150. Beträffande beslut av kommunalnämnden i Kiviks kommun att anta byggnadsentreprenör, som upphävts av länsstyrelsen med motivering att det inte tillkommit i laga ordning, yttrade regeringsrätten: "Enär antagande av entreprenör för ifrågavarande byggnadsföretag enligt det av kommunalfullmäktige fastställda reglementet för kommunens centrala byggnadskommitté får anses ha ankommit på sagda kommitté samt fullmäktige icke, såvitt visats, uppdragit åt kommunalnämnden att i kommitténs ställe antaga entreprenör, har kommunalnämnden genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. Emellertid är i målet upplyst att byggnaden är färdigställd. På grund härav föranleder besvären ej vidare yttrande." Vad som intresserar i detta fall är inte nämndbeslutets egenskap av följdåtgärd (till fullmäktiges grundläggande anslagsbeslut) utan hänsynstagandet till den uppkomna situationen. På denna punkt kan jämförelser göras med de förenämnda rättsfallen. Vad som skett kunde inte av det behöriga kommunala organet göras ogjort eller ändras. Genom att motiveringsvis pröva besvären i sak men avstå från att förordna om en meningslös – för att inte säga störande – rättsföljd kunde regeringsrätten emellertid tillgodose två motsatta intressen, nämligen dels att ge vägledning i den offentligrättsliga kompetensfrågan, dels att bringa utgången i samklang med de faktiska omständigheterna.

De modifieringar av olika slag som förekommer vid besvärsprövning i fråga om följdbeslut tjänar alla syftet att undvika orimliga resultat. På visst sätt kan dessa modifieringar sägas innebära en inskränkning i beslutens angripbarhet. Reellt är det närmast fråga om en anpassning till de faktiska omständigheterna. För att återknyta till vad som inledningsvis sades om det begränsade utrymmet för rättskraft inom förevarande område, kan det konstateras att de anförda rättsfallen entydigt ger vid handen, att dessa hänsynstaganden sker inom ramen för den materiella kommunalbesvärsprövningen; talan avvisas inte. Från processuell synpunkt framträder en principiell skiljelinje mellan beslut av rent verkställande art, som omfattas av besvärsförbudet i 7 kap. 2 § KL, och övriga typer av följdbeslut.

4.6 Delegerad beslutanderätt

Enligt KL förekommer två skilda typer av delegation, nämligen delegation mellan olika organ (1 kap. 5 §) och delegation inom ett organ (2 kap. 12 §). Den första typen avser möjligheten för fullmäktige att uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att *i fullmäktiges ställe* fatta beslut i viss grupp av ärenden. Sker sådan delegation följer handläggningen därefter de regler som gäller för handläggningen av nämndens egna förvaltningsärenden. Den andra typen av delegation avser möjligheten för styrelsen och andra nämnder att uppdra åt avdelning eller viss befattningshavare att *på styrelsens resp. nämndens vägnar* besluta i viss grupp av ärenden. Beslut som fattas av delegat med stöd av sådant uppdrag utgör juridiskt sett ett nämndens beslut.

Från dessa fall av delegation skall skiljas sådana direkt i författning meddelade uppdrag till viss befattningshavare att utöva beslutsrätt som annars skulle ankomma på nämnd och som också brukar betecknas som delegation; se prop. 1971:30 del 2 s. 323, där som exempel nämns beslutsrätt för rektor i visst fall. I dessa fall fattas beslutet inte på nämnds vägnar med stöd av uppdrag i kommunalt beslut utan av befattningshavaren i kraft av hans egen ställning. Fråga är i det nämnda exemplet om rektors beslut men inte om skolstyrelsens beslut. När beslutet inte kan härledas till någon kommunal myndighet som avses i KL kan det inte heller bli föremål för kommunalbesvär.

De rättstillämpningsfrågor som yppat sig i praxis och som här närmast är av intresse gäller *delegation inom nämnd.*

I samband med behandlingen av besvärsförbudet mot beslut av rent verkställande art är i avsnitt 4.4 nämnda vissa rättsfall rörande avgiftsdebiteringar där talan avvisats med hänvisning till att fråga inte varit om något överklagbart kommunalt beslut. Förhållandet har varit att det av utredningen i målet har framgått att åtgärden har företagits av en tjänsteman som inte har kunnat stödja sig på något delegationsuppdrag. Det har således varit klarlagt att beslutet inte kunnat tillskrivas någon kommunal nämnd. Andra rättsfall har gått i annan riktning. Rättsfallsmaterialet företer på det hela taget en splittrad och ofullständig bild. Det kan därför vara skäl att börja med ett principresonemang.

De formella brister som kan uppträda i samband med delegation kan vara olikartade och det är ingalunda självklart hur frågan bör hanteras i alla lägen. I vissa fall kan man kanske tänka sig att bristen beaktas inom ramen för en ordinär besvärsprövning, i andra fall åter att besvärsprövning uteblir under konstaterande att beslutet utgör en nullitet (dvs. uppenbarligen är rättsligt ogiltigt). Ytterligare varianter kan tänkas förekomma. Utredningsfrågor har också viss betydelse i sammanhanget.

En första fråga som man kan ha anledning att ställa sig när man har att göra med en av tjänsteman vidtagen åtgärd är om denna alls är att betrakta som ett beslut i någon mening. I avsnitt 4.1 har inledningsvis berörts vad som menas med "kommunalt beslut". Att detta begrepp är mycket vidsträckt framgår också av redogörelsen för rättspraxis i olika överklagbarhetsfrågor. Beslutets innehåll och utseende har inte alltid framstått som det primära utan utgångspunkten har ofta varit ett sammanträdesprotokoll, varigenom ett kommunalt beslutsförfarande av något slag, om än obetydligt, funnits dokumenterat. När man står inför en tjänstemannaåtgärd – där inte heller

samma krav på dokumentation av beslut gäller – har man emellertid inte alltid ett tydligt kommunalt beslutsförfarande som given utgångspunkt. Åtgärdens beskaffenhet eller "beslutets" utseende förtjänar därför särskild uppmärksamhet i dessa fall.

Om man, för att ta det nämnda exemplet med avgiftsdebitering, skall bedöma en tjänstemans åtgärd att utfärda och översända en räkning – och inte tillämpar besvärsförbudet beträffande verkställighetsbeslut – kan hävdas, att åtgärden är utslag av faktiskt handlande utan något verkligt beslutsinnehåll. Utförs åtgärden huvudsakligen med anlitande av ADB-teknik finns kanske inte utrymme ens för en fiktion av någon mänsklig intellektuell beslutsprocess. (På det statliga området förekommer det att man i sådana fall tillhandahåller en möjlighet för den enskilde att påkalla myndighetens beslut i frågan, vilket sedan kan överklagas genom förvaltningsbesvär; se 22 och 23 §§ vägtrafikskattelagen, 1973:601.) Om någon form av mänskligt övervägande finns med i bilden men tjänstemannen inte har tilldelats något uppdrag att besluta på nämnds vägnar inställer sig frågan om "beslutet" är en nullitet. Man kan emellertid inte utgå från att åtgärden i alla hänseenden saknar betydelse från rättslig synpunkt. Den praktiska betydelsen finns där under alla förhållanden och åtgärden behöver inte utan vidare framstå som obehörig om denna ingår i de normala arbetsuppgifter som bestämts eller förutsatts av den nämnd som har ansvaret för förvaltningsgrenen i fråga. Att tala om ett "beslut" som utgör en "nullitet" ter sig inte riktigt adekvat. I det fall åter att nämndens beslutanderätt i fråga om prövning av avgiftsfrågor delegerats till tjänstemannen kan man lättare säga sig att fråga är om ett överklagbart kommunalt beslut. Följden kan emellertid bli att exakt samma åtgärd eller "beslut" i överklagbarhetshänseende bedöms olika beroende på vad som i målet är upplyst om gällande kommunala delegationsbeslut.

Ett annat sätt att dra en gräns är att ta fasta på utseendet av det dokument som innehåller det eventuella beslut mot vilket talan förs. I så fall ligger det nära till hands att som beslut betrakta i huvudsak endast handlingar som genom rubricering, viljeyttring eller på annat sätt till det yttre framträder med anspråk på att utgöra underrättelse om ett myndighetsbeslut. Om dokumentet inte är entydigt kan omständigheterna i vissa fall tänkas tala för att handlingen bör uppfattas som en beslutsunderrättelse; t. ex. om åtgärden framkallats av en begäran från enskild om prövning av viss fråga och dokumentet framstår som resultatet av ett ställningstagande i ärendet.

Det senast angivna betraktelsesättet leder till att exempelvis en utsänd räkning normalt inte betraktas som en beslutsunderrättelse; något mera skulle krävas för ett antagande att ett "kommunalt beslut" föreligger. Detsamma skulle gälla om en tjänstemannaskrivelse som endast innehåller vissa sakupplysningar i något ämne. Även om en sådan skrivelse kan innehålla upplysning om den ansvariga nämndens allmänna inställning, praxis eller ett enskilt beslut kan förhållandet vara det, att all anledning saknas till antagande att skrivelsen utgör någon beslutsunderrättelse i egentlig mening (jfr 18 § FL). Häremot kan då invändas att om en nämnd i plenum fattar ett beslut (vilket måste protokollföras) av enda innebörd att avlåta en dylik skrivelse utgör nämndens åtgärd likafullt ett överklagbart kommunalt beslut. Man kan alltså inte undgå att samma åtgärd i överklagbarhetshänseende bedöms olika beroende på vem som är "beslutsfattare". Man är då också tillbaka till vad som

förut påpekats, nämligen att avgörande för bedömningen i vissa fall kan bli vad som är upplyst i målet om gällande kommunala delegationsbeslut.

Av det anförda framgår, att det inte är lätt att ens teoretiskt lösa överklagbarhetsfrågorna rörande delegation av beslutsrätt inom nämnd genom en enkel formel. Man kan nalkas problemet från olika håll och ofta kan invändningar lätt nog framföras mot en viss lösning. Endast i begränsad utsträckning kan exempel från rättspraxis ge några hållpunkter.

Delegation inom nämnd sker i två led. Först skall fullmäktige ge ett bemyndigande till nämnden att delegera, därefter skall nämnden begagna sig av bemyndigandet genom att i särskilt beslut överlämna beslutsrätten till delegaten. Sådana brister i kompetenshänseende som består i att delegationen gjorts mera omfattande än KL tillåter (RÅ 1977 ref. 28, besvär över fullmäktiges beslut) eller att det ena beslutsledet i delegationen saknas kan åberopas som grund för kommunalbesvär men synes inte utan vidare medföra att beslut som fattas av delegaten betraktas som en nullitet (RÅ 1975 ref. 51, nämnd hade synbarligen av förbiseende ej meddelat formligt beslut om delegation till avdelning med stöd av givet bemyndigande). Den omständigheten att delegaten gått utanför sitt uppdrag kan läggas till grund för kommunalbesvär över delegatens beslut (RÅ 1975 Ab 453, 1978 Ab 117) men synes normalt inte böra medföra att beslutet betraktas som en nullitet. När beslutsfattaren intar en sådan ställning (t. ex. en chefstjänsteman) att han kan förväntas ha beslutsrätt eller enligt uppgift har sådan har besvärsmyndigheten inte heller ansett sig ha anledning att ex officio granska beslutsfattarens befogenhet (RÅ 1977 Ab 224, vid behandling av besvär över beslut som meddelats av hälsovårdschef på särskild blankett under åberopande av delegation avslog regeringsrätten yrkande av en ledamot om att regeringsrätten skulle inhämta utredning rörande den delegation på grund varav tjänstemannen fattat beslutet). Situationen kan jämföras med att ett kommunalt organ har fattat beslut i en fråga som ankommer på annat kommunalt organ att avgöra men kompetensbristen lämnas opåtalad av klaganden (jfr RÅ 1975 ref. 51). Om däremot beslutsfattaren inte har en sådan ställning att han alls kan presumeras ha någon beslutsrätt eller beslutshandlingen är tvivelaktig som sådan kommer dock saken i annat läge. Det är då rimligt att besvärsmyndigheten visar större aktivitet i utredningshänseende (jfr vad som sägs i nästa avsnitt om kravet på dokumentation).

Såsom förut nämnts kan från rättsfall rörande tjänstemannabeslut om avgiftskrav hämtas exempel på skilda slags lösningar. Sålunda har beslutet ansetts vara av rent verkställande art och följaktligen inte överklagbart (såsom i RÅ 1974 B 1222) eller har beslutet, när det framkommit att beslutsrätt ej förelegat, ansetts ej vara något överklagbart kommunalt beslut (se t. ex. RÅ 1976 Bb 138 och 1977 Bb 290) eller har beslutet, när tjänstemannens beslutsrätt inte ifrågasatts, gjorts till föremål för sedvanlig kommunalbesvärsprövning (se t. ex RÅ 1974 A 1945). I fall då fråga ansetts ej vara om något överklagbart kommunalt beslut har man vid behandlingen av besvären gått in på frågan även om klaganden inte har anmärkt på tjänstemannens bristande beslutsrätt. Läget synes i allmänhet ha varit det, att tjänstemannen inte i något avseende fått någon beslutsrätt delegerad till sig utan helt saknat behörighet att fatta beslut på den kommunala nämndens vägnar. I vad mån omständigheterna kring "beslutet", slumpmässiga upplysningar eller besvärsmyndighe-

tens utredningsaktivitet varit avgörande är svårt att uttala sig om. Möjligen kan man skönja en skillnad mellan länsstyrelsernas och regeringsrättens bedömningar, bestående i att de förra ibland ansett att fråga ej varit om något "beslut" (utan "faktiskt handlande", kan man anta) medan regeringsrätten oftare har talat om att "överklagbart kommunalt beslut" ej förelegat och därmed synes mera ha tagit fasta på avsaknaden av delegation.

Som exempel på andra typer av tjänstemannabeslut vilka befunnits ej vara överklagbara kommunala beslut kan nämnas RÅ 1976 Bb 177 (beslut att lägga en framställning från enskild till handlingarna) och 1978 Bb 40 (uppsägning "på skoldirektions vägnar" av kontrakt angående barservering i vuxengymnasium).

4.7 Kravet på dokumentation

I de närmast föregående avsnitten har det framskymtat att dokumentationen av ett beslut spelar en roll i olika hänseenden. Det kan därför vara anledning att i all korthet ta upp denna aspekt särskilt.

För att ett fattat kommunalt beslut skall kunna genomdrivas och bli föremål för överklagande fordras att det har blivit dokumenterat (RÅ 1952 ref. 37 ger exempel på att ett beslut som fattats vid sammanträde med fullmäktige förklarats sakna laga verkan när det inte hade tagits upp i sammanträdesprotokollet).

För att besvärsprövning skall kunna äga rum måste klaganden ange mot vilket beslut han riktar sin talan (jfr RÅ 1971 C 76, 1973 B 323 och 1979 Bb 133) och besvärsinstansen måste förvissa sig om att det verkligen finns ett dokumenterat beslut; se t. ex. RÅ 1977 Ab 255 (telefonmeddelande), 1979 Bb 81 (tidningsannons om ledigförklaring av tjänst), 1979 Bb 247 (avtal om markbyte utgjorde ej överklagbart kommunalt beslut) och 1979 ref. 2:25 (här godkände regeringsrätten med tre röster mot en att länsstyrelsen meddelat verkställighetsförbud mot beslut av fullmäktige som vid tidpunkten för inhibitionsförordnandet ännu inte förelåg i justerat skick).

4.8 Ordförandes åtgärder m. m.

På ordförande i fullmäktige ankommer att företa vissa åtgärder före, under och efter sammanträde varvid fullmäktige fattar beslut. (Motsvarande skyldigheter åvilar i stor utsträckning ordförande i nämnd.) Man talar ibland om "ordförandebeslut". Det kan vara anledning att erinra om några bestämmelser i KL. Kungörelse om sammanträde med fullmäktige utfärdas av ordföranden (2 kap. 10 §). Enligt 2 kap. 21 § gäller att ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och föredrar ärendena. Vidare gäller att ordföranden skall tillse att ärende avgörs endast om föreskrifterna i 10 § om kungörande och i 16 § om beredning (samma kap.) har iakttagits i fråga om ärendet. Sedan ordföranden har förklarat överläggningen i ett ärende avslutad skall han enligt 2 kap. 22 § framställa proposition och därefter ge tillkänna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befästa beslutet med klubbslag, om ej omröstning begärs. Enligt 2 kap. 25 § gäller att protokoll vid sammanträde skall föras på ordförandens ansvar. I samma paragraf finns vissa föreskrifter om

protokollets innehåll. Vidare gäller att protokollet skall justeras av ordföranden och minst två ledamöter som fullmäktige för varje gång utser bland de närvarande. Ytterligare föreskrifter (och undantag) finns stadgade i samma paragraf. Enligt 2 kap. 28 § åligger det ordföranden att vaka över ordningen vid sammanträdet. Han kan utvisa den som uppträder störande och ej rättar sig efter tillsägelse. Om oordning som ordföranden ej kan avstyra uppstår, får han upplösa sammanträdet.

Av det sagda framgår, att ordföranden har viktiga uppgifter. Gällande rätts ståndpunkt kan dock inte sägas vara, att ordförandens (eller justeringsmännens) åtgärder som sådana betraktas som överklagbara kommunala beslut (se t. ex. RÅ 1979 Bb 109). Att ordförandens åtgärder i viss utsträckning kan läggas till grund för en kommunalbesvärstalan som går ut på att det vid tillfället i fråga fattade kommunala beslutet har tillkommit i oriktig ordning är å andra sidan klart (se t. ex. de rättsfall rörande ställande av proposition som nämns i avsnitt 8.3.1). Detta är dock inte den utväg besvärsmyndigheten väljer i första hand. När ett fullmäktigbeslut på grund av bristfällig beredning förklaras ha tillkommit i olaga ordning går man direkt på det i KL uppställda beredningstvånget. Den omständigheten att ordföranden försummat att kontrollera saken innan han släppt fram ärendet till fullmäktiges avgörande brukar inte åberopas.

Felaktiga åtgärder i samband med protokollets färdigställande, något som i och för sig ligger i tiden efter själva beslutsfattandet, medför inte utan vidare att beslutet som sådant kan upphävas såsom tillkommet i oriktig ordning (jfr RÅ 1975 Ab 326 och avsnitt 8.3.1). Även om ett oriktigt protokollsinnehåll i och för sig ej är överklagbart äger ett justerat protokoll inte ovillkorligt vitsord utan kan bli föremål för motbevisning (jfr Kaijser s. 215 och där anmärkta rättsfall samt RÅ 1976 Ab 54).

4.9 Överväganden

Detta kapitel har huvudsakligen varit ägnat att beskriva vissa aspekter hos kommunala beslut som kan vara av värde att ha fått belysta i ett sammanhang när olika sakfrågor behandlas i det följande. Syftet är således deskriptivt. På någon punkt kan det dock finnas anledning att redan här redovisa kommunalbesvärskommitténs egen inställning.

En sådan fråga gäller den i nyare rättspraxis konstaterade vidsträckta användningen av prövningsgrunden befogenhetsöverskridande. Kommittén tänker här främst på rättsfall rörande beslut som innefattar mer eller mindre allmänna uttalanden i skilda frågor. Sådana beslut, vilka i flera fall föranlett domar om upphävande, har inte haft någon påtaglig, direkt rättsverkan. Tydligt är, att besvärsinstansen (regeringsrätten) sett mera till syftet med uttalandet än till beslutets formella rättsverkan.

Kommunalbesvärskommittén vill för sin del uttrycka sitt principiella gillande av denna ståndpunkt i rättstillämpningen. Enligt kommitténs mening utgör detta ett gott belägg för kommunalbesvärsreglernas elasticitet och möjligheterna för prejudikatinstansen att anpassa sig till samhällsutvecklingen. Kommitténs principiella inställning är att hithörande frågor även i fortsättningen bör överlåtas åt rättstillämpningen.

I ett speciellt avseende vill kommunalbesvärskommittén dock föreslå en ändring. Denna avser förbudet mot besvär över nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Besvärsförbudet har ett naturligt samband med KL:s regler om beredning av fullmäktigärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Såsom har framgått av redogörelsen för gällande rätt har besvärsförbudet emellertid i praxis fått en vidare tillämpning, vilken synes kunna ge anledning till vissa i och för sig onödiga tillämpningssvårigheter. I syfte att förenkla regelsystemet och ge besvärsförbudet en logiskt avgränsad plats föreslår kommittén att besvärsförbudet begränsas till att gälla beslut som avser beredning eller verkställighet av fullmäktigbeslut, varmed jämställs beslut som styrelsen eller nämnd fattar på fullmäktiges vägnar med stöd av delegation enligt 1 kap. 5 § KL.

5 Talerätt

I detta kapitel behandlas de grundläggande frågorna rörande vem som har rätt att väcka kommunalbesvärstalan och vem som har rätt att fullfölja sådan talan. Däremot berörs inte de särskilda frågor och komplikationer i kommunalbesvärshänseende som är förknippade med det kommunala besvärsnämndsinstitutet. Beträffande dessa hänvisas till kapitel 11.

Vidare behandlas i förevarande kapitel några särskilda frågor om processbehörighet för kommunala organ. En del mera allmänna processuella frågor tas upp i kapitel 10.

5.1 Nuvarande ordning

5.1.1 *Kretsen av besvärsberättigade i första instans*

Förhållandet mellan besvärsrätt och kommunalt medlemskap

Rätt att anföra kommunalbesvär tillkommer i princip varje medlem av en kommun. Intressent som saknar medlemskap har däremot inte besvärsrätt. Denna koppling mellan besvärsrätt och medlemskap har sedan gammalt upprätthållits inom kommunallagstiftningen och i rättstillämpningen. Saklegitimationen grundar sig på tanken att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i handhavandet av de kommunala angelägenheterna vilka mer eller mindre rör kommuninvånarna i gemen. Kompetensstadgandena i äldre kommunallagar var faktiskt så formulerade att de riktade sig direkt till kommunmedlemmarna. Det sades att kommunens medlemmar ägde att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.

Bilden har under utvecklingens gång förändrats. Den enskilde kommunmedlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten är i dag avsevärt uttunnad. Utövning av beslutanderätt på stämma förekommer numera endast på det kyrkokommunala området. Den föreningsrättsliga karaktär som tidigare kunde spåras hos kommunerna har gått förlorad. Den representativa demokratins princip har slagit igenom. Dagens storkommuner har till sitt förfogande en omfattande förvaltningsapparat, bestående av förtroendevalda och tjänstemän. Kommunerna framträder som självständiga offentligrättsliga bildningar med ett inte obetydligt mått av maktutövning.

Den på medlemskapsreglerna vilande saklegitimationen framstår numera som huvudsakligen formell. I ett läge med minskat statligt inflytande över den kommunala verksamheten blir kommunalbesvärsinstitutets viktigaste upp-

gift, såsom det fungerar enligt gällande rätt, att erbjuda möjlighet till en rättslig prövning av den kommunala verksamheten. Rätten att initiera denna rättsliga prövning tillkommer kommunens medlemmar. Institutet kan från denna synpunkt karaktäriseras som en form av medborgartalan vilken kommit att anta likhet med actio popularis.

Anknytningen av besvärsrätten till medlemskapet ger anledning att gå närmare in på innebörden av medlemskapsreglerna. Dessa kan vid en diskussion av besvärsrätten inte betraktas som en gång för alla givna. Betecknande är att kommunallagsutredningen vid sin översyn av medlemskapsreglerna under arbetet på en enhetlig kommunallag (SOU 1974:99 s. 152–156) framför allt fäste avseende vid dessa reglers betydelse för besvärsrätten.

Innebörden av gällande bestämmelser om kommunalt medlemskap

I 1 kap. 3 § KL sägs att medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där. Vidare sägs att medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

Medlemskap kan enligt dessa regler vinnas av såväl fysisk person som juridisk person. Även utlänning kan vara medlem. Vad beträffar juridiska personer skall bemärkas att ej endast enskilda sådana utan även offentligrättsliga juridiska personer – stat och kommun – kan vara kommunmedlemmar, främst i egenskap av fastighetsinnehavare. En primärkommun som på detta sätt är medlem av annan primärkommun blir automatiskt också medlem av den landstingskommun inom vars område den senare primärkommunen ligger.

Hinder möter inte heller att vara medlem av mer än en primärkommun. Detta kan inträffa t. ex. när någon äger ett sommarställe i annan kommun än hemortskommunen eller driver rörelse i flera kommuner. Dubbelt medlemskap kan uppkomma även när en fysisk person flyttar från en kommun till en annan. Medlemskap vinns i den nya kommunen omedelbart till följd av kyrkobokföringen samtidigt som medlemskapet i den gamla kommunen kvarstår under en övergångstid som i vissa lägen kan bli relativt lång på grund av beskattningsreglernas utformning.

Bakgrunden till medlemskapsreglerna enligt 1977 års lagstiftning

Reglerna om kommunmedlemskap på grund av kyrkobokföring och skattskyldighet har historiskt och principiellt sett djup förankring i själva kommunbegreppet.

Valet av *kyrkobokföringen* som anknytningsmoment – vilket berör endast fysiska personer – har som bakgrund det gamla sambandet mellan medlemskap, rösträtt och representationsrätt. Kommuninvånarens roll i den kommunala demokratiska beslutsprocessen gör sig således gällande i detta sammanhang.

Tidigare upprättades den allmänna röstlängden med mantalslängden som grund. Vid genomförandet av 1972 års vallag ändrades emellertid reglerna så att kyrkobokföringen lades till grund för röstlängden varjämte kommunalla-

garnas bestämmelser om rösträtt och valbarhet anknöts till kyrkobokföringen. Medlemskapet grundade sig emellertid alltjämt på mantalsskrivningen. Lagändringen medförde att en person som efter mantalsskrivningen flyttade från en kommun till en annan blev röstberättigad och även valbar i inflyttningskommunen redan samma år som inflyttningen skedde, medan han hela detta år hade kvar sitt medlemskap och den därtill knutna besvärsrätten i utflyttningskommunen. Lagstiftaren uppmärksammade visserligen i detta sammanhang att den nya ordningen fick till konsekvens att sambandet mellan rösträtt och kommunmedlemskap kunde komma att brytas, men ansåg inte att nämnda förhållande borde förhindra genomförandet av ett reformerat röstlängdsförfarande (prop. 1972:105 s. 96, 143). Principiellt sett var det dock en orimlig situation att en person som är röstberättigad och valbar i en kommun samt är behörig att anföra valbesvär inte skulle betraktas som kommunmedlem med rätt att anföra kommunalbesvär. Kommunallagsutredningen ansåg att det sakligt sett fanns starka skäl för att återställa sambandet mellan rösträtt, valbarhet och besvärsrätt, grundat på medlemskapet. Utredningen föreslog att sambandet skulle återställas genom att medlemskapet skulle grundas på kyrkobokföringen (SOU 1974:99 s. 155). Så skedde också.

Förhållandet att medlemskap erhålls genom *skattskyldighet* till kommunen framhåller kommunens karaktär av ekonomisk gemenskap. Självständig betydelse som grund för medlemskap har skattskyldigheten framför allt beträffande juridiska personer. Emellertid bör det observeras att ideella föreningar numera i regel är fria från skattskyldighet till kommunen.

Utifrån det betraktelsesätt som här anlagts framstår anknytningen till *fastighetsinnehav* som en kompletterande regel. Före 1977 års lagändring innefattade grunden förutom ägande även brukande av fast egendom, varmed i vart fall enligt äldre rätt torde ha avsetts jordbruksarrende. Ursprungligen medförde ägande eller brukande av fast egendom i och för sig inte medlemskap av kommun. Först då innehavare av fast egendom blev för egendomen uppförd till allmän bevillning uppkom medlemskap. Regeln ändrades sedan därhän att medlemskap tillkom den som ägde eller brukade fast egendom. Man ansåg att ägare eller brukare av fast egendom borde få utöva rösträtt för egendomen utan avbidan på att han blev taxerad för densamma. Sedan den till fastighetsinnehav knutna rösträtten upphört, har det ursprungliga skälet för att låta blotta innehavet av fast egendom grunda medlemskap förfallit.

Mot denna bakgrund upptog kommunallagskommittén på sin tid till övervägande huruvida inte lagstiftningen borde återföras till sin ursprungliga ståndpunkt i fråga om medlemsbegreppet (SOU 1952:14 s. 371, 372). Spörsmålet bedömdes framför allt som en fråga om begränsning av de besvärsberättigades krets. Med hänsyn till den självständiga betydelse för medlemskapet som fastighetsinnehavet på grund av beskattningsreglerna hade beträffande vissa stat eller landstingskommun tillhöriga fastigheter behölls dock regeln i oförändrat skick.

När sedan kommunallagsutredningen tog upp frågan om fastighetsinnehav som anknytningsmoment föreslog man den nyss nämnda ändringen – brukande slopades som grund – och anförde bl. a. följande (SOU 1974:99, s. 155, 156): "Efter 1968 års reformer på arrenderättens område finns nu i jordabalken olika arrendetyper med olika funktioner, nämligen jordbruksar-

rende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Något sakligt skäl att ge just jordbruksarrendator medlemskap i kommuner där de inte är mantalsskrivna eller taxerade till allmän kommunalskatt synes inte finnas. --- De skäl kommunallagskommittén åberopat för att behålla regeln har varit hänsynen till det allmännas fastighetsinnehav och möjligheten för stat, landsting och kommun att besvära sig över beslut i den kommun, där de innehar fastighet. Som framgår av det anförda torde möjligheten att anföra kommunalbesvär i dessa fall ha en relativt underordnad betydelse, om andra rättsmedel står till buds. Dessutom torde det allmänna normalt inneha fastigheter med äganderätt. Utredningen avser inte att rubba det medlemskap som grundar sig på äganderätt till fast egendom i annan kommun. I den mån det allmänna arrenderar mark i annan kommun torde det endast undantagsvis röra sig om jordbruksarrende."

Med anledning av att några kommuner i sina remissvar reste invändning mot att behålla regeln om äganderätt till fast egendom som grund för kommunmedlemskap tog föredragande departementschefen upp frågan till särskilt övervägande (prop. 1975/76:187 s. 333). Departementschefen fann att någon ändring inte borde göras på denna punkt och lämnade följande motivering. Visserligen blev en fastighetsägare i regel taxerad till kommunalskatt i kommunen och därmed kommunmedlem. Den som förvärvat en fastighet i en annan kommun än hemortskommunen kunde emellertid ha ett berättigat intresse av att kunna anföra kommunalbesvär i den andra kommunen redan innan han blivit taxerad till kommunalskatt för inkomst av fastigheten.

5.1.2 *Fullföljdsrätt*

I fråga om fullföljd av talan gäller enligt 7 kap. 5 § KL för det första att besvär över beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Överklagandet måste beröra själva slutet, rättsföljden, och ej uteslutande motiveringen (exempelvis i fråga om val av besvärsgrund). Vidare gäller att besvär över beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras dels av kommunen som sådan och dels av medlem av samma kommun. I det senare fallet avses samtliga kommunmedlemmar som inte efter besvär till kammarrätten fått bifall till sin talan i sådan mån att kammarrättens beslut inte kan anses ha gått honom emot.

Att kommunen tillerkänts besvärsrätt och behandlas som part i kommunalbesvärsprocessen motiveras av att den har egna intressen att bevaka. Dessa intressen är bl. a. av ekonomisk art och hänför sig till rätten till självstyrelse. Inom den statliga förvaltningen, där förvaltningsbesvär anlitas, är förhållandet ett annat. Principen är där att den underordnade myndigheten saknar besvärsrätt och att besvärsmyndigheten vid överklagande träder i stället för underinstansen och följaktligen företräder samma intressen som denna. Undantagsvis kan det förekomma att en förvaltningsmyndighet som sådan tillerkänts besvärsrätt för att kunna bevaka särskilda intressen inom sitt fackområde. Skillnaden mellan statlig och kommunal verksamhet härvidlag framträder också därigenom, att det är kommunen i egenskap av juridisk person, inte den kommunala myndigheten som sådan, som intar intressent-

ställning i processen. En annan sak är att kommunens talan i regel förs av samma organ som fattat det överklagade beslutet.

5.1.3 *Processbehörighet för kommunala organ*

Det kan i sammanhanget vara anledning att något beröra de rättsliga spörsmål som inverkar på frågan om vilket organ som skall föra kommunens talan. Det främsta intresset tilldrar sig förhållandet mellan fullmäktige och styrelsen när besvärsmålet gäller ett överklagat fullmäktigbeslut.

Den nyss berörda regeln om kommuns (och kommunmedlems) fullföljdsrätt i kommunalbesvärsmål har sedan gammalt varit erkänd i rättspraxis men blev kodifierad först genom 1977 års KL. I fråga om sådana kommunala beslut som enligt äldre kommunallagstiftning skulle underställas länsstyrelsens prövning fanns emellertid tidigare föreskrifter om att kommunen fick föra klagan över vägrad fastställelse (se t. ex. 75 § 1953 års KL). I vart fall enligt äldre rätt ansågs klagorätten över vägrad fastställelse kunna utövas endast av kommunens beslutande organ, ej av kommunal nämnd (eller av enskild kommunmedlem). Frågorna om kommunal talerätt och om processbehörighet i administrativa mål i allmänhet synes dock på det hela taget ha varit något oklara. Genom tillkomsten av en bestämmelse om allmän processbehörighet för kommunstyrelsen ändrades den rättsliga bilden i någon mån; se 30 § d) 1953 års KL och 3 kap. 1 § andra stycket punkt 5 1977 års KL. Det bör dock tilläggas att redan enligt äldre rättspraxis kommunens styrelse ansågs behörig att utan särskilt uppdrag föra kommunens talan i angelägenheter som angick styrelsens eget förvaltningsområde.

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § KL ger styrelsen behörighet att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan. Denna allmänna processbehörighet innefattar rätt för styrelsen att i viss utsträckning företräda kommunen i en administrativ process rörande angelägenhet som ligger utanför styrelsens eget beslutsområde.

För att få närmare besked om hur långt styrelsens behörighet att företräda kommunintresset sträcker sig i förevarande sammanhang måste man gå till rättspraxis. Den omständigheten att styrelsen enligt särskild författning tillagts yttranderätt har ofta ansetts utgöra tecken på att styrelsen har talerätt (SOU 1964:27 s. 521). Sådana fall saknar omedelbart intresse för kommunalbesvärsprocessens del. Detsamma gäller i ännu högre grad sådana fall där specialreglerad kommunal nämnd, liksom i vissa fall statliga förvaltningsmyndigheter, tillerkänts besvärsrätt i kraft av ett specialintresse som de företräder. Av direkt intresse är däremot sådana fall där kommunens yttranderätt eller beslutsrätt utövas av fullmäktige. Här kan nämnas några rättsfall av sådan art. I RÅ 1966 I 85 ansågs styrelsen behörig att föra kommunens talan mot länsstyrelsebeslut om ändrad valdistriktsindelning. Det kan tilläggas att samma ordning numera tillämpas vid klagan hos riksdagens valprövningsnämnd. I RÅ 1961 ref. 4 sakprövades av styrelsen utan särskilt uppdrag anförda besvär över beslut varigenom länsstyrelsen vägrat fastställa ett va-reglemente. I RÅ 1978 Bb 299 var fråga om kommunalbesvär över ett fullmäktigbeslut om antagande av renhållningstaxa. Sedan länsstyrelsen upphävt beslutet anförde kommunstyrelsen besvär på kommunens vägnar. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade

att styrelsen inte visat att den var behörig att föra kommunens talan och förelade därför styrelsen att styrka sin behörighet före viss dag. En ledamot var av skiljaktig mening och ansåg styrelsen behörig att företräda kommunen. I referatfallet RÅ 1980 2:56, som gällde ett upphävt fullmäktigbeslut om godkännande av ett avtal med ett aktiebolag, har majoritetsuppfattningen bekräftats. Rättsläget synes därför kunna sammanfattas så, att styrelsen ej är behörig att omedelbart på grund av bestämmelsen i KL föra kommunens besvärstalan i ett kommunalbesvärsmål som rör ett fullmäktigbeslut medan styrelsens processbehörighet kan vara mera vidsträckt i andra typer av besvärsmål där beslutsrätten i det kommunala ärende som ligger i botten på besvärsmålet normalt utövas av fullmäktige.

Frågan i vad mån kommunen kan utföra sin talan i kommunalbesvärsmål genom ombud synes inte ha blivit belyst i rättspraxis.

Det förtjänar nämnas att 1977 års lagändringar innebar att det tidigare s. k. ställföreträdarskapet, vilket gav förvaltningsutskottet viss befogenhet att i stället för landstinget företräda landstingskommunen (41 § andra stycket 1954 års landstingslag), slopades. Eftersom landstingskommunala besvär tidigare anfördes direkt till regeringsrätten saknade förhållandet betydelse för den fråga som nu diskuteras. Ställföreträdarskapet innefattade emellertid uttryckligen uppgiften att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut. Med hänsyn till att behörigheten att gå i svaromål på anförda besvär står i ett visst naturligt samband med behörigheten att väcka besvärstalan är detta numera slopade institut inte helt utan teoretiskt intresse sedan de landstingskommunala besvärsmålen har förts över till kammarrätterna i första instans.

Lagändringen 1977 berörde även reglerna rörande delegation. I rättspraxis har tidigare medgivits viss rätt för fullmäktige att överlämna uppgifter till nämnd. Som ett legalt stöd härför har ibland hänvisats till fullmäktiges befogenhet att meddela verkställighetsuppdrag. Att denna befogenhet i verkligheten inte utgjort en fullgod täckning för den i praxis förekommande delegeringen av fullmäktiguppgifter framstår tydligt om man betraktar KL:s principiella skiljelinje mellan det beslutande organet och organen för förvaltning och verkställighet. Denna teoretiska gräns har emellertid inte alltid svarat särskilt väl mot det praktiska livets krav. Delegationsrätten har nu lagfästs i 1 kap. 5 § tredje stycket KL. Där sägs att fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Vidare sägs att sådant uppdrag ej får avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Det torde inte råda någon tvekan om att fullmäktige kan delegera rätten att fullfölja talan i kommunalbesvärsmål till styrelsen (jfr de förut nämnda rättsfallen RÅ 1978 Bb 299 och 1980 ref. 2:56).

Vad beträffar delegation inom förvaltningsorganen har i KL intagits en regel (3 kap. 12 § andra stycket och 13 § andra stycket) av innebörd att bl. a. yttrande med anledning av överklagande av beslut som fattats av styrelsen eller nämnden samfällt får beslutas endast av styrelsen eller nämnden samfällt medan yttrande med anledning av besvär över beslut som har fattats på styrelsens eller nämndens vägnar med stöd av delegation skall kunna avges antingen av organet samfällt eller av den avdelning eller av den person som har fattat det överklagade beslutet (jfr prop. 1975/76:187 s. 466 och SOU 1978:84

s. 83). Bestämmelsen gäller inte frågan om utövning av besvärsrätt men kan möjligen föras på tal vid diskussion av möjligheterna att anlita intern delegation i sådant sammanhang.

5.2 Överväganden

5.2.1 *Talerätt i fråga om kommunala beslut*

Till en början vill kommunalbesvärskommittén ange vissa *allmänna förutsättningar.*

Gällande regel om rätt att genom kommunalbesvär föra talan mot kommunalt beslut anknyter till ett medlemskapsbegrepp som i sin tur nära anknyter till själva kommunbegreppet. Medlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten är av politisk och ekonomisk art och tar sig uttryck bl. a. genom den kommunala rösträtten och den allmänna kommunalskatten.

KL:s regler om medlemskap och talerätt svarar i sin nuvarande utformning väl mot den historiska bakgrunden. De ändringar i reglerna som genomfördes till följd av kommunallagsutredningens lagtekniska översyn bringade dessa i samklang med annan lagstiftning som ändrats under senare år. De tekniskt betingade oformligheter som finns – exempelvis att dubbelt kommunmedlemskap uppkommer under en övergångstid när en fysisk person flyttar från en kommun till en annan – kan utan olägenhet accepteras. Den sakliga ändring som bestod i att brukare av fast egendom (arrendatorer) uteslöts från medlemskap i denna sin egenskap innebar inte någon påtaglig förändring av rättsläget.

Utifrån en traditionell syn på kommunerna och kommunalbesvärsinstitutet finns det i sak inte någon större anledning att ändra på medlemskapsreglerna som sådana. Däremot kan det finnas anledning att ta upp till övervägande om det av andra – kanske mera praktiskt betingade – skäl är motiverat att förändra kretsen kommunalt besvärsberättigade. Fråga torde i så fall närmast vara om att utvidga denna krets. En sådan utvidgning kan aktualisera frågan om det finns anledning att upprätthålla ett strikt samband mellan medlemskap och talerätt. En utvidgning av kretsen besvärsberättigade genom ingrepp i medlemskapsbegreppet kan i vissa fall tänkas leda till att detta blir diffust och att medlemskapet förlorar något av den förankring i verkligheten som det enligt nuvarande ordning trots allt har. Ett bibehållande av sambandet mellan medlemskap och talerätt synes rent allmänt vara eftersträvansvärt med hänsyn till intresset av att ha ett logiskt och klart regelsystem till grund för kommunalbesvärsinstitutet.

När det gäller att bestämma kretsen av de kommunalt besvärsberättigade bör utgångspunkten vara den principiella grundsyn på kommunalbesvärsinstitutet som kommunalbesvärskommittén redovisat (kapitel 3). Kommittén har tagit fasta på den i och för sig naturliga rättsutveckling som skett via kommunalbesvärspraxis och de förändringar som för kommunernas vidkommande skett på det organisatoriska planet och i förhållandet till staten. Utvecklingen har lett till att ökad vikt måste läggas vid medborgarnas rätt och möjlighet att följa den kommunala verksamheten och i förekommande fall sörja för att denna blir underkastad rättslig prövning. Kommunalbesvärsin-

stitutet kan med visst fog ses som en länk i upprätthållandet av den kommunala demokratin och självstyrelsen.

En annan utgångspunkt för kommunalbesvärskommitténs överväganden här är naturligtvis de konkreta förslag som i övrigt läggs fram. Kommittén vill särskilt peka på prövningsgrundernas utformning (kapitel 8). Förslaget innebär bl. a att ett kommunalt beslut i fortsättningen inte skall kunna upphävas på grund av att det "kränker klagandens enskilda rätt".

För att gå över från de anförda allmänna synpunkterna till olika detaljfrågor kan det vara lämpligt att erina något om de *finska reglerna* (se närmare avsnitt 2.5). Den finska kommunallagen har ett mycket vittomfattande medlemskapsbegrepp. Medlem av kommun är för det första den som har hemort i kommunen (enligt folkbokföringslagstiftningen). Som medlem räknas även samfund, anstalt och stiftelse som har hemort i kommunen. Medlem av kommun är dessutom den som inom kommunen äger eller besitter fast egendom eller där idkar näring eller yrke. Enligt en särskild besvärsregel föreligger talerätt för envar, oberoende av kommunmedlemskap, när talan förs på den grund att det kommunala beslutet kränker klagandens rätt. Härtill anknyter särskilda regler om beslutsunderrättelse och beräkning av besvärstid, som innebär att, när sakägare får anföra besvär över kommunal myndighets beslut på den grund att det kränker hans rätt, enskild delgivning skall ske och besvärstiden skall räknas från delfåendet av beslutet. Det är tydligt att reglerna skiljer sig avsevärt från de svenska reglerna vad gäller utformningen. Den praktiska skillnaden är dock inte lika stor. Mot bakgrund av de erfarenheter som finns av de svenska reglernas tillämpning är det närmast två kategorier av tänkbara klagande – där kretsen skulle vara större enligt finska regler än enligt svenska – som det finns anledning att närmare granska, nämligen juridiska personer och intressenter.

Ideella föreningar uppträder emellanåt som klagande i kommunalbesvärsmål. Även om brist många gånger torde föreligga i fråga om medlemskapet har detta mera sällan lett till att talan blivit avvisad. Detta beror på att besvärsmyndigheterna i praxis inte brukat närmare utreda om klaganden är kommunmedlem för så vitt invändning ej gjorts eller det är uppenbart att klaganden inte kan vara kommunmedlem. En annan orsak till att talan sällan avvisas på denna grund är att besvärsmyndigheterna ofta visat en välvillig inställning vid tolkning av besvären och i tveksamma fall upptagit dem som personliga besvär av den som undertecknat handlingen.

Tidigare har ideella föreningar kunnat förvärva medlemskap genom fastighetsinnehav eller genom skattskyldighet till kommunen. Till följd av ändring i kommunalskattelagen som innebär att ideella föreningar i regel är fria från sådan skattskyldighet har läget emellertid förändrats. Det finns numera inte så mycket stöd för en allmän presumtion att ideell förening är kommunmedlem. Frågan om ideella föreningars kommunala besvärsrätt är alltför viktig för att lämnas i beroende av besvärsmyndigheternas processuella praxis. Ett ställningstagande från lagstiftarens sida är motiverat.

Organisationsväsendet fyller en viktig uppgift i det moderna samhällslivet. Medborgarna är vana att driva sina intressen genom att verka i sammanslutningar av olika slag. Dessa är som regel ideella föreningar och som sådana juridiska personer med rättshandlingsförmåga. Några rättsfall från senare år tyder på viss benägenhet att i förvaltningsrättslig praxis beakta denna

utveckling genom att i ökad utsträckning betrakta intresseorganisationer som saklegitimerade vid anförande av förvaltningsbesvär.

Mot denna bakgrund synes goda skäl tala för att tillerkänna ideella föreningar i allmänhet kommunal besvärsrätt. Såsom nyss framhållits har besvär anförda av ideell förening i praxis hittills vanligen lett till att talan blivit prövad i sak. Att generellt tillerkänna ideella föreningar kommunal besvärsrätt innebär därför inte någon stor förändring praktiskt sett. Däremot undanröjs vissa formella oklarheter i rättstillämpningen samtidigt som ett praktiskt behov tillgodoses.

Med en annan processuell hantering av hithörande frågor, vilken inte kan uteslutas för framtiden, kan det tänkas att avvisningarna skulle bli många till antalet. Med hänsyn till att ideella föreningar i somliga fall men i andra fall inte skulle vara kommunmedlemmar och till den nyss berörda vanan hos medborgarna att anlita sina organisationer i olika sammanhang torde det möta betydande svårigheter att få en sådan ordning att tränga in i medvetandet hos allmänheten. Följden skulle bli att kunskapsläget i det enskilda fallet eller slumpen många gånger skulle avgöra om en inlaga skulle föranleda sakprövning eller inte.

På frågan om en särskild besvärsrättsregel bör införas för ideella föreningar eller om dessa bör generellt tas upp som medlemmar av kommunen kan olika synpunkter anläggas. En ideell förening har i allmänhet en betydligt lösare anknytning till kommunen som sådan än de medlemmar i traditionell mening som har delaktighet av politisk eller ekonomisk art i den kommunala verksamheten. De föreningar som har intresse av kommunal besvärsrätt torde dock som regel bedriva en verksamhet som tangerar den kommunala verksamheten. Vidare är föreningarna många gånger mottagare av kommunala bidrag och på detta sätt direkt föremål för den kommunala verksamheten. Detta kan gälla exempelvis politiska partier, studieförbund, ungdomsorganisationer, miljögrupper och stadsdelsföreningar. Det synes därför försvarbart att generellt ta upp ideella föreningar som kommunmedlemmar. Med denna lösning behålls också bandet mellan medlemskap och talerätt intakt.

När det gäller den geografiska förankring som bör erfordras ligger det närmast till hands att anknyta till den ort där föreningens styrelse har sitt säte; jfr 3 § handelsregisterlagen (1974:157) och 10 kap. 1 § RB. En sådan regel torde fylla det praktiska behovet. Tillräckliga skäl synes ej föreligga att medge medlemskap i mer än en kommun för det fall att föreningen driver verksamhet i flera kommuner. Föreningen bör således under alla förhållanden vara hänvisad till den primärkommun och den landstingskommun där dess styrelse har sitt säte.

Vad gäller riksorganisationer – vilka kan vara organiserade i en rad lokala föreningar – kan förhållandena vara sådana att något verkligt motiv för kommunal besvärsrätt inte finns. Om riksorganisationen har en lokal medlemsförening i kommunen, får denna anses närmast att tillvarata intressena på orten. Besvärsrätt tillkommer enligt kommunalbesvärskommitténs förslag denna lokala förening. Skälen kan vara starkare för att tillerkänna en riksorganisation besvärsrätt, om den inte har någon lokalförening i kommunen. Övervägande praktiska och andra skäl talar emellertid för att man bör ha enkla och enhetliga regler. Endast föreningar vars styrelse har säte i kommunen bör alltså anses som medlemmar av denna.

Beträffande *andra slag av juridiska personer* förhåller det sig så att dessa mera sällan uppträder som klagande i kommunalbesvärsmål. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser torde i sådana fall som regel – även om det ofta inte är närmare utrett i målet – vara medlemmar i kommunen på grund av beskattningsreglerna genom taxering till kommunal inkomstskatt som beräknas på grundval av verklig inkomst eller garantibelopp för fastighet. I somliga fall, där en sådan juridisk persons intresse är inblandat, kan det vidare förmodas, att man begagnar sig av utvägen att låta en fysisk person som är kommunmedlem föra talan. Risken för att här skall uppstå rättsförlust till följd av bristande kunskaper torde allmänt sett vara mindre än beträffande många ideella föreningar som agerar just för att främja det intresse som sammanslutningen har kommit till för. Det kan tilläggas att handelsbolag ej kan vara kommunmedlem men väl delägare i handelsbolag. Kommunalbesvärskommittén anser inte att det föreligger något behov av särreglering beträffande nu berörda juridiska personer.

Frågan om att tillerkänna *intressent* talerätt i kommunalbesvärsmål har diskuterats inom doktrinen (se Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet s. 152–162 och Sundberg, Kommunalrätt, samlade upplagan 1964 s. 272, 273). Härvid har påtalats bl. a. den konsekvensen att arbetstagare som är bosatta utanför anställningskommunen är uteslutna från besvärsrätt i fråga om beslut som rör egna anställningsförhållanden, såsom beslut om tjänstetillsättning och om disciplinär bestraffning. Den reella betydelsen härav är emellertid begränsad. Enligt nuvarande ordning gäller att talan mot beslut i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i flertalet fall skall handläggas såsom arbetstvist i den ordning som gäller för handläggning av sådana tvister. Besvärsmöjligheten står för intressent öppen endast i fråga om tjänstetillsättningar när kommunal besvärsnämnd finns. I vissa fall kan även tvist rörande sådan fråga utgöra arbetstvist.

Beslut om kommunala tjänstetillsättningar kan ytterst sällan angripas genom kommunalbesvär med någon framgång. De bedömningar som beslutet vilar på är helt oåtkomliga. Avvikelse från en strikt kompetensföreskrift kan visserligen föranleda upphävande av ett beslut. Sådana föreskrifter är emellertid numera ej så vanliga. Vid kommunalbesvärsprövning saknas vidare möjlighet att utse en person som kommunen av någon anledning inte vill ha. Om besvärsnämnd är inrättad i kommunen finns emellertid möjlighet att få tjänstetillsättningen omprövad i sak. Rätt att föra talan hos besvärsnämnd tillkommer även intressent som ej är medlem av kommunen. Det nu anförda ger vid handen att något uttalat behov av en allmän talerätt för intressenter i fråga om beslut rörande anställningsförhållanden knappast kan sägas föreligga.

Man får utgå från att vid kvalificerad myndighetsutövning förvaltningsbesvär är medgivna för att tillgodose enskildas rättsskyddsbehov. I fråga om övriga typer av beslut, där det kan finnas ett visst behov av besvärsrätt för intressent, torde det mera sällan vara så att denne saknar medlemskap av kommunen. Ett fall som nämnts i litteraturen är beslut om antagande av entreprenadanbud. Ett annat fall kan vara när en person med avsikt att flytta anmäler sig till tomtkö i annan kommun. Det bör dock understrykas att beslutets innehåll sällan kan åtkommas medelst kommunalbesvär när det rör frågor av här berört slag.

Som en allmän synpunkt kan tilläggas, att den omständigheten att någon i en förhandlingssituation eller i ett avtalsförhållande är berörd av ett kommunalt beslut knappast utgör tillräcklig grund för att införa besvärsrätt.

Vad som anförts i detta avsnitt av betydelse för frågan om införande av kommunal besvärsrätt för intressent kan sammanfattas på följande sätt.

Som instrument för en av medborgarna utövad övervakning och kontroll av den kommunala verksamheten har kommunalbesvärsinstitutet en inriktning som gör det mindre väl lämpat att anlitas som medel för den enskilde att komma till sin rätt gentemot kommunen. Det senare måste för kommunalbesvärsinstitutets del förbli en fråga av andra rangen. Det är svårt att påvisa något klart praktiskt behov av att utvidga kretsen besvärsberättigade utanför kommunmedlemmarna. Att införa en särskild besvärsregel för intressenter som anknyter till det kommunala beslutets rättsverkan, vilken annars är av underordnad betydelse för kommunalbesvärsprövningen, står inte i samklang med systemet i övrigt och kan inbjuda till den oriktiga tankegången att förvaltningsbesvär kan undvaras i viss utsträckning på den kommunala sektorn när sådan besvärsmöjlighet annars är motiverad. Övervägande skäl talar för att en särskild regel om talerätt för intressenter ej bör införas.

I övrigt synes det inte föreligga skäl att överväga några ändringar i reglerna om medlemskap och talerätt.

5.2.2 *Fullföljdsrätt*

När det gäller rätten att fullfölja talan i kommunalbesvärsmål har kommunalbesvärskommittén vid sina överväganden inte funnit det motiverat att göra någon ändring i sak av gällande regler.

5.2.3 *Processbehörighet för kommunala organ*

Såsom tidigare redogjorts för har i två rättsfall bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket punkt 5 KL om allmän processbehörighet för kommunens styrelse ansetts ej ge styrelsen behörighet att föra kommunens besvärstalan i fall där det klandrade beslutet fattats av fullmäktige. I andra fall har däremot styrelsen ansetts vara behörig att föra kommunens talan i administrativa besvärsmål. Denna oenhetlighet, som i och för sig har sina förklaringar, och de oklara punkter som finns i fråga om styrelsens processbehörighet ger anledning att se närmare på frågan.

När fråga är om ett upphävt fullmäktigbeslut talar praktiska skäl för att styrelsen, som är ett mycket smidigare organ än fullmäktige men ändå i central position, skall ha möjlighet att överklaga kammarrättens beslut. Sedan den för menigheter tidigare gällande längre besvärstiden slopats i samband med förvaltningsrättsreformen 1971 har kommunen för överväganden i fullföljdsfrågan till förfogande endast den korta tiden av tre veckor. Med hänsyn till den tid som normalt åtgår för att bereda ett fullmäktigärende och kalla till sammanträde samt färdigställa protokollet ävensom olägenheterna av att behöva sätta ut extra sammanträde på grund av enstaka ärenden torde denna besvärstid vara i kortaste laget. Det förtjänar framhållas att när femveckorsfristen för menighet slopades, detta skedde under uttrycklig hänvisning till kommunstyrelsens allmänna processbehörighet (prop. 1971:30 del 2 s. 417, 644).

De skäl som kan anföras mot en utvidgning av styrelsens processbehörighet i förhållande till vad som följer av rättspraxis kan i första hand tänkas hänga samman med den allmänna uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och styrelsen. Härom vill kommunalbesvärskommittén säga följande.

Utgångspunkten är att det föreligger ett av fullmäktige fattat beslut vars giltighet är beroende av rättslig prövning. Beslutets bestånd skall försvaras i besvärsprocessen. Så länge kammarrättens beslut om upphävande inte vunnit laga kraft och verkställighetsförbud ej heller meddelats är beslutet i princip tillämpbart. Styrelsen har ett ansvar för om verkställighet skall ske eller inte. En rätt att föra kommunens talan i detta fall låter sig väl förena med styrelsens exekutiva ansvar.

Det är svårt att se att styrelsen genom en sådan processbehörighet skulle träda fullmäktiges befogenheter för när. Fråga är alls inte om att fatta beslut i sakfrågan i stället för fullmäktige. Den omständigheten att fullmäktiges beslut blir med framgång försvarat i processen medför som regel inte någon plikt att under alla förhållanden effektuera detsamma. När så undantagsvis kan vara fallet – t. ex. vid val av styrelse – kan någon sakligt bärande invändning ej göras mot detta. I allmänhet står det emellertid fullmäktige fritt att när som helst frånträda ett tidigare beslut genom att fatta ett nytt beslut i saken. Såsom regeln om styrelsens processbehörighet är utformad har fullmäktige dessutom möjlighet att genom eget beslut inskränka styrelsens behörighet att företräda kommunen. Detta kan ske generellt men också genom beslut för särskilda fall. Fullmäktige måste under alla förhållanden vara oförhindrad att återkalla en av styrelsen anhängiggjord fullföljdstalan.

Till det nu sagda kan läggas, att det är fritt för alla utomstående kommunmedlemmar att inträda i processen genom att överklaga beslut av kammarrätten, varigenom ett fullmäktigbeslut har upphävts. Fullmäktiges disposition över processen är därför ändå inte oinskränkt.

Vad beträffar det praktiska behovet av en lagändring kan det visserligen sägas, att styrelsen även enligt gällande rätt har tillräcklig möjlighet att agera, eftersom styrelsens talan kan ratihaberas av fullmäktige. Man kan dessutom hävda att sedan rätten att delegera uppgifter från fullmäktige till nämnder blivit inskriven i KL fullmäktige har tillräcklig möjlighet att genom eget beslut tilldela styrelsen en generell behörighet att föra talan i kommunalbesvärsmål såvitt gäller fullmäktigbeslut. Rättsläget är dock inte alldeles klart på denna punkt om man tar i beaktande de motiv som får antas ligga bakom utgången i de förut nämnda rättsfallen. Har man den uppfattningen att det måste betraktas som ett normalt praktiskt behov att styrelsen fullföljer talan i fall varom här är fråga synes det vara att föredra, att lagstiftaren tar uttrycklig ställning i frågan och anpassar lagstiftningen till det praktiska behovet.

I principiellt hänseende kan tillfogas, att synsättet i någon mån kan påverkas av att kommunen numera uttryckligen anges vara part i kommunalbesvärsprocessen. Detta förhållande synes väl förenligt med utformningen av KL:s regel om styrelsens processbehörighet och rättegångsbalkens synsätt (se 11 kap. 2 § andra stycket) att för juridiska personer talan förs av den som är partens ställföreträdare.

Kommunalbesvärskommittén föreslår med hänvisning till det anförda att den särskilda regeln om styrelsens processbehörighet ändras så, att den uttryckligen omfattar fullföljd av talan i kommunalbesvärsmål som rör fullmäktigbeslut.

Vad beträffar de fakultativa nämnderna följer deras processbehörighet i allmänhet av vad som enligt KL och med stöd av denna utfärdade kommunala föreskrifter gäller i fråga om nämndernas förvaltningsansvar. Några problem i rättstillämpningen eller behov av särreglering som påkallar ingripande från lagstiftarens sida har kommunalbesvärskommittén veterligen inte yppats.

6 Besvärstid

6.1 Nuvarande ordning

De föreskrifter som bestämmer fristerna för väckande och fullföljd av kommunalbesvärstalan bygger i allt väsentligt på kommunallagskommitténs förslag i betänkandet SOU 1952:14, vilket låg till grund för 1953 års KL. Tidigare skiljaktigheter olika kommuntyper emellan i fråga om fristernas längd m. m. avlägsnades och en enhetlig ordning infördes. Besvärstiden blev genomgående tre veckor. Den vid den tiden förekommande förlängningen av besvärstiden för menigheter (kommuner av olika slag) bestämdes till två veckor; fullföljdsfristen blev alltså i dessa fall fem veckor. Sedermera (1971) avskaffades besvärstidsförlängningen för menighet.

En viktig nyhet utgjorde reglerna om kommunal anslagstavla. Genom dem tillskapades en särskild kommunal publiceringsform, som ersatte mera ålderdomliga former (kyrkokungörande, offentlig uppläsning av protokoll). Som allmän regel föreskrevs att tillkännagivande om justering av fullmäktiges och nämnders protokoll skulle anslås på kommunens anslagstavla och att anslagsdagen skulle bilda utgångspunkt för beräkning av besvärstid.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är att den enhetliga besvärstidsregeln (med anslagsdagen som utgångspunkt) ersatte en särregel för vissa nämndärenden med enskild part som förutsatte delgivning ävensom en regel beträffande drätselkammare i stad utan magistrat som generellt utgick från dagen för delfåendet. Särregeln för partsärenden fanns upptagen i 84 § lagen (1930:251) om kommunalstyrelse på landet. Enligt denna gällde i fråga om beslut av kommunalnämnden att, där beslutet rörde uteslutande enskild persons förhållande, tiden för talans fullföljande skulle räknas från den dag då beslutet genom utdrag av protokollet delgavs klaganden. Det kan tilläggas, att denna regel torde ha gällt analogivis även beträffande sådana landskommunala nämndbeslut i övrigt som i rättspraxis ansetts kunna bli föremål för kommunalbesvär (beslut av fakultativa nämnder och specialreglerade nämnder i vissa fall). På det kyrkokommunala området var förhållandena likartade.

Frågan om besvärsfristens utgångspunkt övervägdes noga av kommunallagskommittén, särskilt med tanke på de partsbetonade ärendena. Kommittén uttalade (s. 342) härvid följande.

Beträffande den närmare ordningen för anförande av besvär över beslut av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd böra i allmänhet reglerna för klagan över fullmäktigbeslut äga motsvarande tillämpning. Endast i fråga om utgångspunkten för

beräknande av klagotid synes anledning kunna föreligga till tvekan mot att tillämpa dessa regler. På sätt framgår av redogörelsen för nu gällande ordning räknas besvärstiden från beslutets delfående beträffande drätselkammares beslut samt från beslutets delgivning genom protokollsutdrag i fråga om sådana beslut av kommunalnämnd, som röra uteslutande enskild persons förhållande. Mot att låta besvärstiden städse löpa från dagen för protokollsjusteringens tillkännagivande å kommunens anslagstavla, såsom föreslås i fråga om fullmäktigbeslut, kan invändas, att sammanträden med kommunens styrelse och övriga nämnder i motsats till fullmäktiges sammanträden icke behöva kungöras och ej heller äro offentliga, varför den som är intresserad av visst ärende och eventuellt ämnar överklaga beslutet däri är hänvisad till att söka kännedom om ärendets behandling i vederbörande protokoll. Med hänsyn härtill har kommittén övervägt, huruvida icke nämndernas vid varje sammanträde fattade beslut borde offentliggöras genom anslag, innehållande en förteckning över de olika besluten, och besvärstiden räknas från anslagsdagen. Att en sådan ordning skulle bliva ganska betungande för nämnderna, är emellertid uppenbart. Dessutom visar erfarenheten, att det är ytterst ovanligt, att beslut av kommunalt förvaltningsorgan överklagas av annan än den beslutet rörer. Denna återigen lärer i allmänhet av egen drift hålla sig underrättad om ärendets gång. Kommittén har därför avstått från att framlägga något förslag i den antydda riktningen.

Man skulle också kunna tänka sig att med en regel om besvärstidens räknande från tillkännagivande av protokollsjustering förbinda ett stadgande om skyldighet för nämnd att om beslut, som rör enskild, lämna vederbörande underrättelse, t. ex. genom protokollsutdrag, jämte uppgift om dagen för justeringens tillkännagivande. Härigenom skulle iakttagandet av klagotiden i väsentlig mån underlättas för den enskilde intressenten. Emellertid stöter man på stora svårigheter vid avgränsningen av de fall, i vilka underrättelseplikt skulle föreligga. Att stadga sådan skyldighet rörande alla slag av beslut, som kunna sägas angå enskild person, och sålunda kräva exempelvis, att alla sökande till en kommunal tjänst skola underrättas om beslutet i tillsättningsärendet, vore säkerligen att gå för långt. Man finge sannolikt begränsa sig till de fall, där beslutet gäller ett bestående rättsförhållande mellan kommunen och enskild, och bland dessa medtaga blott de beslut, i fråga om vilka den enskilde kontrahentens klagorätt framstår såsom särskilt värdefull. Till denna sistnämnda kategori kunna måhända räknas beslut om disciplinär åtgärd mot kommunal befattningshavare och möjligen ytterligare något slag av beslut. Emellertid kan det förutsättas, att den enskilde i dylika fall mer än i andra själv följer ärendets gång och förskaffar sig kännedom om de beslut som meddelas. Vad speciellt angår beslut om disciplinär åtgärd, t. ex. varning eller avstängning från tjänsten, ligger det ju för övrigt i kommunens intresse och sakens natur, att beslutet snarast bringas till vederbörandes kännedom.

Det förtjänar att nämnas, att besvärstidsregeln kommenterades särskilt av riksdagens konstitutionsutskott (KU 1953:22 s. 60). Utskottet konstaterade att förslaget beträffande olika sidor av det kommunala besvärsinstitutet innefattade flera nyheter, som utskottet fann välmotiverade, och uttalade att utskottet som ett väsentligt framsteg i förhållande till den dåvarande ordningen särskilt ville beteckna den enhetlighet, som ernåtts beträffande besvärstidens beräkning och längd. Att besvärstiden städse skulle räknas från den dag då tillkännagivande av protokollsjustering skett på kommunens anslagstavla torde enligt utskottet inte böra föranleda mera avsevärda betänkligheter, då det torde få förutsättas att den som särskilt berörs av ett anhängigt ärende under hand gör sig underrättad om ärendets gång och däri meddelade beslut.

I förarbetena till 1977 års KL berördes frågan i kommunallagsutredningens betänkande SOU 1974:99 (s. 363). Utredningen, som anknöt till kommunal-

lagskommitténs diskussion, slog fast att de särskilda hänsynen till enskild persons förhållanden hade fått vika för kravet på enhetliga besvärstider. Kommunalbesvärsinstitutets funktion att utlösa den statliga legalitetskontrollen ansåg utredningen numera vara helt dominerande. Utredningen tillade att besvär över kränkning av enskild rätt dock alltjämt framstod som särpräglade med hänsyn till att blott den kränkte kommunmedlemmen hade besvärsrätt. I likhet med kommunallagskommittén fann kommunallagsutredningen vid sina överväganden att svårigheterna att avgränsa de fall för vilka besvärstiden skulle räknas från delgivning var högst betydande. Med hänsyn härtill och då underlåten delgivning skulle medföra att beslutet i fråga inte vann laga kraft ansåg utredningen sig inte kunna föreslå någon särskild regel om besvärstiden vid kommunalbesvär i ärenden som uteslutande rör enskild persons förhållande.

Efter denna teckning av bakgrunden till KL:s besvärstidsregel kan det finnas skäl att erinra om den principiella syn på frågan om besvärsfristers iakttagande som ligger bakom den allmänna förfarandelagstiftningen på förvaltningsrättskipningens område. Före förvaltningsrättsreformen förekom det enligt en på sina håll utbredd praxis, att för sent anförda besvär inte avvisades med mindre invändning gjordes av motpart eller myndighet. I fråga om kommunalbesvär var dock fast praxis att första besvärsinstansen prövade desertionsfrågan ex officio. I förslaget till förvaltningslag (SOU 1968:27 s. 12, 257–259) förordades en bestämmelse som visserligen förutsatte officialprövning men innehöll en möjlighet att efter diskretionär prövning ta upp för sena besvär. Den hade lydelsen att besvärsmyndighet får pröva även för sent inkomna besvär, om det är uppenbart att ingens rätt äventyras därigenom. Den föreslagna bestämmelsen fick vid remissbehandligen ett blandat mottagande, övervägande av negativ art, och lagstiftaren intog den motsatta ståndpunkten – vilken f. ö. anslöt till besvärssakkunnigas tidigare förslag i ämnet – och genomförde en strikt regel (prop. 1971:30 del 2 s. 410–412, 418, 419). För att understryka kravet på officialprövning intogs i både FL (12 §) och FPL (6 §) uttryckliga föreskrifter om att besvär som ej har anförts i rätt tid skall avvisas.

Tillämpningen av besvärstidsregler står i visst samband med anlitandet av extraordinärt rättsmedel (i första hand återställande av försutten tid). I ett system med strikta besvärsregler och officialprövning blir utrymmet för prövning i extraordinär väg naturligen större än vad annars skulle vara fallet. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att man i rättstillämpningen vid bedömningen av formella brister och inträffade missöden i allmänhet visat sig obenägen att anse besvärsrätten vara intakt när grundförutsättningarna för besvärstidens utlöpande varit uppfyllda (se t. ex. RÅ 1973 ref. 84, där besvär som anförts inom en av sjöfartsverket i fullföljdshänvisning felaktigt angiven besvärstid av två månader i stället för tre veckor, enligt 7 § FPL ansågs för sent inkomna och den försuttna tiden återställdes, samt plenimålet RÅ 1973 ref. 59, i vilket länsstyrelses underlåtenhet att i beslutsunderrättelse lämna föreskriven fullföljdshänvisning inte medförde att parten genom mottagandet av underrättelsen ej skulle anses ha fått del av beslutet i enlighet med 12 § FL; bristen föranledde i stället återställande av besvärstiden).

Härefter skall innebörden av gällande bestämmelser beskrivas mera i detalj.

Själva besvärstidsregeln i 7 kap. 1 § KL anger att besvärshandlingen skall

vara inkommen inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på den kommunala anslagstavlan. Besvärshandlingen skall ges in till besvärsinstansen, kammarrätten. Enligt en ny bestämmelse, som förts in i lagrummet i samband med instansordningsreformen 1980, gäller att, om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen, besvären ändå skall tas upp till prövning. (Frågan om tillämpligheten av motsvarande regel i 7 § FPL, vilken avser endast domstol eller "förvaltningsmyndighet", saknar efter lagändringen aktualitet.)

Utgångspunkten för beräkningen av besvärstid bestäms av reglerna för protokolls färdigställande m. m. I fråga om fullmäktiges beslut gäller enligt 2 kap. 25 § KL följande. Protokollet skall justeras av ordföranden och minst två ledamöter som fullmäktige för varje gång utser bland de närvarande. Justeringen skall äga rum senast fjorton dagar efter sammanträdesdagen på tid som ordföranden bestämmer och tillkännager vid sammanträdet. Justeringen får också verkställas av fullmäktige antingen genast eller vid nästa sammanträde. Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om den plats där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall innehålla uppgift om vilken dag det har anslagits. Det får ej avlägsnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för anslaget skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. I landstingskommun skall tillkännagivandet dessutom införas i de tidningar där kungörande om sammanträde sker.

Beträffande styrelsen och övriga nämnder gäller enligt 3 kap. 10 och 13 §§ KL samma regler med två avvikelser. Protokollet får justeras av ordföranden och endast en ytterligare ledamot. Tillkännagivande om justering (av landstingskommunala nämndprotokoll) behöver ej införas i tidning.

I fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd som ej har fattats av nämnden samfällt utan med stöd av delegation av t. ex. ett arbetsutskott eller en tjänsteman gäller något avvikande regler. Här föreligger inte något uttryckligt krav på protokollföring. Hinder möter emellertid inte att protokollföra beslutet, vilket ofta torde falla sig naturligt när beslutet har fattats av flera personer vid ett sammanträde. I sådant fall tillämpas reglerna för samfällda nämndbeslut analogt och besvärstiden börjar löpa från anslagsdagen. Om delegatbeslut inte protokollförs särskilt, kommer in i bilden en bestämmelse som säger att dylikt beslut skall anmälas till (hela) nämnden, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske (3 kap. 12 § KL). Denna anmälningsplikt, som uppmjukades vid tillkomsten av den nya KL, kan fullgöras förutom till nästkommande nämndsammanträde även genom exempelvis kvartalsvisa redogörelser och det ankommer alltså på det delegerande organet självt att bestämma ordningen för fullgörandet av anmälningsplikten. Under förutsättning att protokollsanteckning sker över ett anmält delegatbeslut (som inte protokollförts särskilt) räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med hela nämnden varvid beslutet anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan. Enligt dessa regler kan det inträffa att ett delegatbeslut inte offentliggörs någon av de angivna vägarna. Besvärstid börjar då inte löpa och beslutet kan följaktligen inte vinna laga kraft. Till detta skall sägas att lagstiftaren i motiven har förutsatt att protokollföring alltid sker i ärende av den art och betydelse att

klagan över det däri fattade beslutet ligger inom den praktiska möjlighetens ram (prop. 1953:210 s. 198). Kommunallagsutredningen ansåg för sin del att det kunde lämnas åt delegaten att under sedvanligt ansvar själv bedöma om protokollföring och anslag kan underlåtas med den risk för förlängd besvärstid som detta för med sig (SOU 1974:99 s. 285, 364).

Vad beträffar tillämpningen av de nu avhandlade bestämmelserna, som berör besvärsfristens utgångspunkt, visar några rättsfall att varje formell avvikelse inte leder till avbrott i förloppet såvitt avser besvärstidens beräkning. I RÅ 1976 ref. 13 och 1976 Bb 485 togs meddelandet om protokollsjusteringen ned från anslagstavlan en dag för tidigt, alltså innan besvärstiden gått till ända. Detta föranledde emellertid inte att besvärstiden beräknades på annat sätt än från dagen för anslaget. Med dessa fall kan jämföras RÅ 1975 ref. 118, som gällde fråga om felaktigheter vid justering av kommunstyrelsebeslut och anslag om meddelande om justeringen (bl. a. för tidigt avlägsnande från anslagstavlan) skulle medföra att beslutet ej tillkommit i laga ordning, vilken fråga besvarades nekande. Av teoretiskt intresse är i detta rättsfall ett särskilt uttalande av ett regeringsråd som går närmare in på frågorna om besluts giltighet och därvid även berör frågan om besvärstidens beräkning.

Enbart den omständigheten att datum för anslagets nedtagande utsatts till senare dag än sista dagen för anförande av besvär kan givetvis inte påverka besvärstidens beräkning, RÅ 1975 Bb 18. En annan sak är att direkt oriktiga och vilseledande åtgärder, såsom lämnande av felaktig besvärshänvisning eller inkorrekt upplysning om anslagsdatum, kan utgöra grund för återställande av försutten tid. Bland äldre rättsfall rörande vilseledande åtgärder förtjänar särskilt RÅ 1959 ref. 21 omnämnande. Den omständigheten att ordföranden vid sammanträdet lämnat vilseledande uppgift om tidpunkt för protokollsjusteringen föranledde inte att besvärstiden beräknades annorlunda. Bland senare rättsfall skall här nämnas endast RÅ 1977 Ab 253. Länsstyrelsen yttrade med anledning av besvär av en klagande som genom en oriktig besvärshänvisning blivit missledd att klaga till länsskolnämnden: "Med anledning av vad skolstyrelsen anfört i frågan och med hänsyn till den osäkerhet som rått om rätt besvärstid och rätt besvärsinstans finner länsstyrelsen skäligt uppta S:s besvär till prövning." Regeringsrätten prövade emellertid målet "utan hinder av att S:s hos länsstyrelsen anförda besvär inkommit efter besvärstidens utgång och rätteligen bort avvisas av länsstyrelsen". Tillämpningen av extraordinära rättsmedel behandlas särskilt av kommunalbesvärskommittén i kapitel 12. Det bör också nämnas att förvaltningsrättsutredningen enligt sina direktiv (se SOU 1981:46) har i uppdrag att utarbeta förslag till bestämmelser om extraordinära rättsmedel.

För att besvärstiden inte skall försittas krävs att talan har blivit i laga ordning anhängiggjord innan fristen löpt ut. Här gäller de allmänna bestämmelerna i FPL med krav på skriftlig form och egenhändigt undertecknande m. m. ävensom de utförliga bestämmelserna om när handling skall anses ha kommit in till rätten. Eftersom detta inte är något speciellt för kommunalbesvär saknas anledning att här gå närmare in på detaljerna. Dock kan det förtjäna nämnas att en brist i fråga om kravet på undertecknande, t. ex. vid telegrambesvär (RÅ 1975 ref. 69), inte i och för sig medför att anhängighetsverkan uteblir. Följden blir i stället ett kompletteringsföreläggande (jfr 5 § och 44 § tredje stycket FPL). Bristen kan således botas. Om ett sådant föreläggande

emellertid inte efterkommes, kan besvären avvisas.

Även vid fullföljd av talan till regeringsrätten gäller numera samma regler som för förvaltningsmål i allmänhet såvitt gäller besvärstidens beräkning m. m. Fullföljdsfristen utgör tre veckor räknat från den dag då klaganden fick del av kammarrättens beslut. Den längre fristen om fem veckor för menigheter slopades i samband med förvaltningsrättsreformen (prop. 1971:30 del 2 s. 416, 417, 644). Enligt generellt bemyndigande i 47 § FPL kan kammarrätten vid expediering av beslut anlita delgivningsförfarande jämlikt delgivningslagen. Detta är av särskild betydelse när kammarrätten har upphävt det kommunala beslutet och det är nödvändigt att formellt ge var och en kommunmedlem del av beslutet för att det skall kunna vinna laga kraft. Enda sättet att åstadkomma detta är genom sådan kungörelsedelgivning som 16 § delgivningslagen erbjuder. Detta förfarande har kommit i stället för det kyrkokungörande som länsstyrelserna förr var hänvisade till.

6.2 Överväganden

Kommunalbesvärskommitténs grundsyn på kommunalbesvärsinstitutet är redovisad i kapitel 3. Kommitténs strävan är att bibehålla och renodla institutet som ett medel för offentligrättslig kontroll av den kommunala verksamheten. Även om det är kommuninnevånarna som har i sin hand att göra bruk av detta medel är det inte deras individuella intressen som enskilda personer som utgör det väsentliga. Kommunalbesvärsinstitutet är främst avsett att tjäna ett allmänt intresse. Med hänsyn härtill och till den vidsträckta kommunala besvärsrätten är regeln om att beräkna besvärstid från publiceringen av beslutet via kommunal anslagstavla ändamålsenlig. Eftersom treveckorsperioden är så allmänt förekommande och väl inarbetad i besvärstidssammanhang bör inte heller besvärsfristens längd förändras.

Beträffande kommunala ärenden med enskilda parter finns vissa önskemål som är svåra att till fullo tillgodose. Av principiella skäl ställer kommunalbesvärskommittén sig avvisande till tanken att söka särlösningar inom kommunalbesvärsinstitutets ram. I fall där uttalade rättssäkerhetsintressen gör sig gällande bör i första hand övervägas möjligheten att införa förvaltningsbesvär som rättsmedel. I likhet med tidigare utredningar har kommunalbesvärskommittén också funnit att de praktiska svårigheter och nackdelar som är förknippade med att i återstående grupper av partsbetonade ärenden tillämpa ett system med individuella beslutsunderrättelser är betydande. Inte heller torde ett mera omfattande publiceringsförfarande – exempelvis utökat med tidningsannonsering – i förevarande sammanhang medföra fördelar som står i rimlig proportion till kostnader och arbete. Kommunalbesvärskommittén vill därför inte föreslå några särregler för kommunala ärenden med enskilda parter i vilka besluten kan överklagas endast genom kommunalbesvär.

Vid övervägande av innehållet i gällande rätt har kommunalbesvärskommittén i övrigt funnit anledning att ta upp en fråga. Denna fråga avser verkan av den formella bristen av att justeringsmeddelande inte funnits anslaget på den kommunala anslagstavlan under hela besvärsfristens längd. Som nämnts i förgående avsnitt har i ett par rättsfall varit uppe till bedömning den situationen att anslaget tagits ned något för tidigt. Regeringsrätten intog därvid

den ståndpunkten, att bristen i fråga om anslaget ej påverkade beräkningen av besvärstiden.

I debatten har skäl anförts för en annan ståndpunkt (se Yngve Adolphson i Förvaltningsrättlig tidskrift 1979 s. 143 ff. och en ledamots särskilda uttalande i RÅ 1975 ref. 118). När bristen inte är större än att anslaget tas ned alldeles innan besvärstidens utgång kan det kanske förmodas att bristen saknar praktisk betydelse (om man bortser från möjligheten att någon som skulle ha varseblivit beslutet först sista dagen av besvärsfristen hade velat anföra telegrambesvär). Man kan emellertid lätt tänka sig mera graverande fall, där samma utgång inte ter sig rimlig. Möjligheterna att komma till rätta med felaktigheter av detta slag är med gällande rätts ståndpunkt begränsade. Bristen i fråga om anslaget påverkar inte själva beslutets giltighet och kan inte angripas med kommunalbesvär. Man kan inte heller utgå från att skadan av att kommuninvånare – presumtiva klagande som kanske inte ger sig till känna – på detta sätt förlorar sin besvärsrätt i alla lägen kan avhjälpas genom återställande av försutten tid. Även om en sådan tänkbar klagande i efterhand får kännedom om det kommunala beslutet och gör ansökan om återställande av den "försuttna" tiden kan man inte med stöd av rättspraxis på området hävda att denna rättelseväg, med inslag av diskretionär prövning, alltid är framkomlig; särskilt inte i sådana allmänna kommunalärenden där kommunmedlemmen ej intar intressentställning. Ur principiell synvinkel måste stor vikt fästas vid att det föreskrivna publiceringsförfarandet, som ändå bara uppfyller ett minimikrav från klagandens synpunkt, verkligen iakttas av kommmunen. Med hänsyn till att anslaget har grundläggande betydelse för besvärsrättens utövning – att jämställa med delgivning – kan det knappast betecknas som orimligt att låta en brist av detta slag drabba kommunen på det sättet att beslutet inte vinner laga kraft. En annan sak är att i bevishänseende vissa krav också måste kunna ställas på en klagande som påstår att anslaget varit bristfälligt.

Med hänvisning till det anförda föreslår kommunalbesvärskommittén att det i anslutning till besvärstidsregeln i 7 kap. 1 § KL förs in en föreskrift om att en förutsättning för att besvärstiden skall löpa ut är att tillkännagivandet om protokollsjusteringen har varit anslaget under hela besvärstiden. Ett sådant fel kan avhjälpas av kommunen genom att denna upphäver sitt beslut och fattar ett nytt av samma innebörd, beträffande vilket tillkännagivandet av protokollsjusteringen får förbli anslaget under hela klagotiden.

7 Bestämmande av talan

7.1 Inledning

Föremålet för den prövning som görs av en beslutsmyndighet eller en klagoinstans avgränsas genom olika faktorer. En av de viktigaste faktorerna utgör otvivelaktigt den talan varigenom ärendet eller besvärsmålet uppkommit. Betydelsen av talan i nämnda hänseende varierar visserligen starkt från fall till fall men gemensamt för skilda processordningar är att det finns regler som begränsar parts rätt att ändra en väckt talan och således binder prövningsinstansen, mer eller mindre hårt, vid denna talan.

Förhållandena skiftar såväl inom som mellan olika rättsområden. Jämförelser kan göras mellan rättegången inför allmän domstol, förfarandet i ärenden som är föremål för förvaltningsbesvär och kommunalbesvärsprocessen. Till området för förvaltningsbesvär hör ärenden av mångskiftande slag. Det finns både enskilda partsärenden, såsom ansökningsärenden, och ärenden av allmän art, såsom tillsynsärenden och underställningsmål. Det finns enpartsärenden och ärenden med två parter. I ärenden där ett starkt allmänt intresse framträder, såsom i taxeringsärenden, kan finnas ett allmänt ombud som fungerar som den enskildes motpart.

Till skillnad från vad som i allmänhet gäller i administrativa besvärsmål är i kommunalbesvärsmål prövningen begränsad genom särskilda regler (vilka behandlas närmare i kapitel 8). Innebörden av dessa regler är att prövningsinstansens granskning av det kommunala beslutet i princip avser endast rättsliga fel. De lämplighetsöverväganden som legat till grund för beslutsinstansens avgörande är således undantagna från besvärsinstansens prövning. I detta avseende företer kommunalbesvärsprocessen viss likhet med reglerna om klandertalan mot bolags- och föreningsstämmobeslut i den associationsrättsliga lagstiftningen. Se härom Nial, Svensk associationsrätt i huvuddrag, särskilt s. 161 ff.

I typiska kommunalbesvärsmål – som gäller ärenden av allmän natur – är det vidare så, att själva tvistefrågan i regel väcks först hos besvärsinstansen genom den anförda besvärstalan. Kommunen, vilken har rätt att överklaga första besvärsinstansens avgörande när detta går kommunen emot, fungerar som motpart till klagande medlem av kommunen. Den s. k. dispositionsprincipen har av gammalt ansetts ge prägel åt kommunalbesvärsprocessen.

Enligt praxis gäller i kommunalbesvärsmål en regel av innebörd att klaganden måste bestämma sin talan inom besvärsfristen. Frågan om behållande av detta förbud mot taleändring har tagits upp särskilt i direktiven

till kommunalbesvärskommittén. Frågan har också i viss mån redan varit föremål för ställningstagande från kommunalbesvärskommitténs sida. Kommittén föreslog vid instansordningsreformen att regeln skulle lagfästas genom en uttrycklig bestämmelse i 7 kap. 1 § KL, vilket också skedde. I samband härmed företogs även vissa modifieringar med avseende på kommunalbesvärsprocessen av bestämmelserna i FPL om skyldighet för besvärsinstans att vägleda part och om förbud mot åberopande av ny omständighet eller nytt bevis i regeringsrätten (se specialmotiveringen i SOU 1978:84 till 7 kap. 4 § KL s. 83, 84 samt till 37 § FPL s. 88).

Det bör också understrykas, att de sålunda gjorda författningsändringarna utgick från gällande rätt och tillkom främst i förtydligande syfte med anledning av den nya instansordningen och den därmed sammanhängande förändringen av den i övrigt tillämpliga förfarandelagstiftningen; FPL blev i princip tillämplig på första besvärsinstansens handläggning. Kommunalbesvärskommittén framhöll särskilt att kommittén, om det skulle visa sig att det finns skäl att göra ändring i gällande rätt, ämnade återkomma härtill i det fortsatta arbetet och att kommittén därför inte såg det i delbetänkandet framlagda förslaget som något hinder för att senare föreslå kanske sakligt väsentliga ändringar i besvärsförfarandet (s. 73, 74).

7.2 Rättegången vid allmän domstol

Av intresse i detta sammanhang är närmast reglerna rörande civilprocessen. Dessa skall här endast beröras helt översiktligt.

Såsom huvudregel i civilmål gäller enligt 13 kap. 3 § RB att väckt talan inte får ändras. Huvudregeln uppmjukas emellertid genom vissa medgivanden varjämte föreskrivs, att såsom ändring av talan inte anses, att käranden beträffande samma sak inskränker sin talan eller, utan att saken ändras, åberopar ny omständighet till stöd för sin talan. Reglerna om ändring av talan står i samband med bestämmelserna i 17 kap. 3 och 11 §§ RB rörande underlaget för dom respektive domens rättskraft.

Undantagen från huvudregeln i 13 kap. 3 § innebär att käranden i viss utsträckning kan modifiera de yrkanden, som han framställt i stämningsansökningen, samt den grund (de rättsfakta), som där åberopats till stöd för yrkandena. Frågan i vad mån käranden äger åberopa t. ex. ny bevisning faller helt utanför. Kravet på åberopande i stämningsansökningen hänför sig endast till rättsfakta. Beträffande bevisfakta är det tillräckligt att sådant förekommit under huvudförhandlingen. Åberopandet utgör i detta fall inte en nödvändig förutsättning för att rätten skall få utnyttja den ifrågavarande omständighetens bevisvärde i processen. Utanför parts åberopsskyldighet och därmed utanför reglerna om taleändring faller vidare de rättsregler som aktualiseras i målet. Enligt den gamla principen att "domstolen känner lagen" står det nämligen domstolen fritt att inordna åberopade rättsfakta under en rättsregel, som ingen av parterna åberopat.

Undantagen i 13 kap. 3 § utgör tre kategorier. Den första kategorin omfattar ändringar av yrkande om fullgörelse på grund av omständighet, som inträffat under rättegången eller först då blivit känd för käranden. Den andra kategorin omfattar nya yrkanden om fastställelse när sakens prövning beror av frågan, huruvida visst rättsförhållande, som är stridigt mellan parterna, består eller

icke består. Den tredje kategorin omfattar nya krav på ränta eller annan tilläggsförpliktelse, som följer av huvudförpliktelsen, ävensom annat nytt yrkande, såvitt det stöder sig på väsentligen samma grund. I de fall som hör till den första kategorin kan ändring yrkas när som helst under rättegången. I övriga fall däremot kan sådant yrkande inte alls framställas i högre rätt och i första instans ej sedan målet företagits till huvudförhandling med mindre yrkandet finnes kunna utan olägenhet prövas i målet.

Med avseende på nya rättsfakta i tvistemål innehåller RB emellertid även andra stadganden än 13 kap. 3 § och dessa gäller båda parterna. En sådan bestämmelse är 43 kap. 10 §, där det stadgas om ytterligare förutsättningar för att part skall få åberopa bl. a. ett nytt rättsfaktum vid huvudförhandlingen.

Av intresse i förevarande sammanhang är den i tredje stycket av 13 kap. 3 § upptagna regeln om att åberopande av ny omständighet inte innebär ändring av talan, såvitt saken därmed ej ändras. I Gärdes kommentar till RB (s. 137) har anförts, att om den nya omständighetens åberopande, såsom i allmänhet vid obligatoriska förpliktelser, ändrar tvisteföremålets individualitet, ändring av talan föreligger. Är däremot den nya omständigheten utan inverkan på sakens individualitet anses dess åberopande ej utgöra ändring av talan. Per Olof Ekelöf, som behandlar reglerna om ändring av talan i Rättegång II femte uppl. 1977 s. 112–129, har betecknat reglerna i tredje stycket som legaldefinitioner, enligt vilka dessa fall ej är att anse som taleändring och på grund därav inte faller under det generella förbudet. Ekelöf har som kriterium valt att använda talans "identitet". Det kan slutligen påpekas, att i de fall då det enligt ifrågavarande lagrum är tillåtet att åberopa ny omständighet till stöd för talan, domens rättskraft torde omfatta även sådana rättsfakta som innefattas i sagda befogenhet.

7.3 Förvaltningsbesvärsmål

I förvaltningsförfarandet har myndighet i regel att pröva saken i hela dess vidd. Prövningens ram bestäms givetvis av myndigheten själv i de ärenden, som myndigheten upptagit ex officio. Även i andra ärenden kan myndigheten ofta enligt sin allmänna uppgift vidga prövningens ram utöver parts yrkande. I partsärenden är prövningen inte alltid begränsad till de omständigheter som part åberopat eller till måttet av hans yrkande. Den s. k. officialprincipen styr handläggningen. Denna princip är emellertid underkastad vissa begränsningar. Särskilt i ansökningsärenden går myndigheten i princip inte utöver parts yrkande. Ofta föreligger inget motstående intresse som bör hindra att parten ändrar sitt yrkande. I det stora hela kan det sägas att frågan om parts möjlighet att ändra sin talan saknar större praktisk betydelse inom förvaltningsförfarandet i första instans (jfr besvärssakkunnigas slutbetänkande /SOU 1964:27/ Lag om förvaltningsförfarandet s. 283 och Westerberg, Allmän förvaltningsrätt tredje upplagan 1978 s. 41).

Även om part i enlighet med vad nu sagts i ordinära förvaltningsärenden vanligen, när inte några större olägenheter vållas därav, kan tillåtas att ändra sin talan genom framställande av nytt yrkande eller anförande av ny omständighet så länge ärendet är anhängigt hos första instans, kommer saken i ett annat läge efter överklagande. Vid fullföljd av talan bjuder de grunder, på vilka instansordningen vilar, att part inte i högre instans begär prövning av

något som inte varit föremål för behandling hos underinstansen. Såsom besvärssakkunniga påvisat i sin redogörelse för gällande rätt brukar i praxis andra och nya yrkanden regelmässigt inte tas upp till prövning i besvärsärenden. Om sakens identitet ändras genom nya omständigheters anförande, torde besvärsinstansen i regel inte pröva saken utan återförvisa den eller hänvisa parten att anhängiggöra densamma i vederbörlig ordning i första instans (se besvärssakkunniga s. 532–534). I sina överväganden förde besvärssakkunniga (s. 541, 542) följande principresonemang.

För förvaltningsbesvär bör naturligen den allmänna instansordningsgrundsats i princip gälla som innebär, att en klagande icke skall äga föra en talan som kvalitativt eller kvantitativt vidgar den ram, inom vilken prövningen i föregående instans ägt rum. Som huvudregel bör därför gälla, att besvärstalan ej må avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rörer.

Fall torde emellertid stundom förekomma, där det skulle te sig onödigt formalistiskt och tillika opraktiskt att strikt tillämpa nämnda instansordningsgrundsats. Ett sådant fall är då nya omständigheter förskjutit sakläget men saken det oaktat utan olägenhet kan prövas i annan eller vidare omfattning än hos beslutsmyndigheten. Har beslutsmyndigheten i yttrande över besvären intet haft att erinra mot deras prövning även till den del de avse annat eller mera än myndigheten prövat genom det överklagade beslutet och erbjuder saken icke några utrednings- eller bedömningssvårigheter, ter sig en återförvisning som en onödig omgång. Därvid förutsättes, att motstående enskilda intressen ej finnas eller, om de finnas, att deras företrädare ej motsatt sig omedelbar prövning. Besvärsmyndighet bör därför i undantagsfall äga vidga den i föregående instans fastlagda ramen för prövningen. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att besvärstalan icke, med mindre synnerliga skäl därtill äro, må avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller som eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rörer.

Det fortsatta arbetet med förvaltningsrättsreformen ledde till att krav på prövningstillstånd infördes beträffande mål som förs vidare från kammarrätt till regeringsrätten och till att förfarandelagstiftningen uppdelades på två skilda lagar, FL och FPL. Gällande föreskrift i 37 § FPL om ändring av talan är knuten till prövningstillståndsförfarandet. Där sägs, att i mål, vari prövningstillstånd krävs, omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i regeringsrätten, får beaktas endast om det föreligger särskilda skäl.

I en departementspromemoria, som innehöll förslag till FPL, föreslogs en regel om att part inte utan särskilda skäl får åberopa nytt bevis hos regeringsrätten i mål, som har fullföljts från kammarrätt. Promemorieförslaget innehöll inte någon regel om förbud för part att ändra sin talan i regeringsrätten genom att åberopa ny grund. Regeln härom infördes efter förslag i remissyttrande från regeringsrättens ledamöter. Det är anledning att citera lagmotiven på denna punkt (prop. 1971:30 del 2 s. 594, 595).

Regeringsrättens ledamöter erinrar om att förvaltningsdomstolskommittén i sitt betänkande föreslog en regel i 98 § taxeringsförordningen av innebörd att klaganden endast om särskilda skäl förelåg skulle få väsentligen ändra den grund som hade åberopats i kammarrätt och att den bestämmelsen godtogs av regeringsrättens flesta ledamöter. Ledamöterna påpekar vidare att man inom förvaltningsrättskipningens vida ram inte generellt kan ställa alltför stora anspråk på parts utformning av sin talan. Det framstår också som rimligt att part inom vissa gränser skall kunna ändra sin talan och anföra helt eller delvis nya grunder. Vad angår processen i regeringsrätten har denna

fråga dock kommit i ett ändrat läge. I det till lagrådet remitterade förslaget till lag om allmänna förvaltningsdomstolar betonas särskilt regeringsrättens framtida huvuduppgift som prejudikatinstans. Möjligheterna att få mål sakprövade av regeringsrätten har starkt beskurits genom ändrade bestämmelser om prövningstillstånd. Med den funktionsfördelning som föreslås mellan de olika instanserna torde det knappast vara förenligt att låta part i regeringsrätten ändra den grund som har åberopats i kammarrätt. Ett konsekvent fullföljande av de intentioner som bär upp den förestående reformen motiverar enligt ledamöternas mening i stället begränsningar i det förevarande hänseendet. Lämpligen bör det, i vart fall för skattemålen, föreskrivas att grunden slutligen skall anges i kammarrätt. En sådan bestämmelse står också i god överensstämmelse med det föreslagna principiella förbudet mot att förebringa ny bevisning i regeringsrätten.

Departementschefen. Såsom har föreslagits i departementspromemorian bör den, som klagar hos regeringsrätten och inte kan få sin talan prövad utan prövningstillstånd, i sin besvärshandling ange de skäl som han åberopar till stöd för sin begäran om sådant tillstånd.

I likhet med flertalet remissinstanser ansluter jag mig till förslaget i departementspromemorian, att part i princip inte skall tillåtas att åberopa nytt bevis i mål som fullföljs från kammarrätt till regeringsrätten och i vilket prövningstillstånd fordras.

I en del remissyttranden tas upp även frågan om det bör vara tillåtet att åberopa ny grund i regeringsrätten. För min del vill jag ansluta mig till det synsätt som regeringsrättens ledamöter har gett uttryck åt. Jag anser sålunda att det är mindre väl förenligt med regeringsrättens tilltänkta funktion som i huvudsak renodlad prejudikatinstans, att domstolen skall beakta sakförhållanden som part åberopar först i högsta instans. Innebörden av begreppet grund synes mig emellertid inte helt klar för förvaltningsprocessens del. Jag föreslår att man i stället föreskriver att omständighet som åberopas först i regeringsrätten i princip inte skall beaktas. En sådan regel bör gälla bara i de mål där det krävs prövningstillstånd. I andra mål torde det åtminstone f. n. knappast finnas motiv för en motsvarande regel.

Förbudet mot att beakta nya omständigheter bör inte vara absolut. Inte minst med hänsyn till de många olika typer av mål, som kan förekomma i förvaltningsdomstol, bör det finnas en möjlighet att ta hänsyn till ny omständighet som åberopas först i regeringsrätten, när särskilda skäl talar för del.

Som framgår av vad jag har anfört i motiveringen till 28 § är jag f. n. inte beredd att ta ställning till frågan i vad mån kammarrätten skall få beakta omständigheter och därtill hörande bevis som åberopas först där.

I visst samband med utrymmet för taleändring står kraven på utredningen i besvärsmål. Principiellt gäller att utredningen i förvaltningsbesvärsmål följer samma linjer som utredningen hos beslutsmyndigheten. Besvärsmyndigheten har i stort sett samma utredningsbefogenheter och en lika omfattande prövningsrätt som beslutsmyndigheten. Vissa principer för utredningen, såsom kommunikationsgrundsatsen, kan visserligen i somliga fall tänkas få en mera framträdande roll i besvärsmyndighetens handläggning när meningsmotsättningarna kommer tydligt i dagen och en avgörande fråga kanske ställs mera på sin spets. Av naturliga skäl är det också så, att effektivitetskravet gör sig starkt gällande i beslutsmyndighetens handläggning medan rättssäkerhetsfrågorna i högre grad sätter sin prägel på besvärsmyndigheternas handläggning. Detta ändrar dock inte i grunden den principiella likheten mellan beslutsmyndighetens och besvärsmyndighetens handläggning. Det bör emellertid uppmärksammas, att den författningsmässiga regleringen av handläggningen av ett förvaltningsbesvärsmål kan vara skiftande mellan instanserna, nämligen när beslutsmyndigheten är en förvaltningsmyndighet, där FL

tillämpas, och besvärsmyndigheten är en förvaltningsdomstol, där FPL tillämpas. FPL:s förhållandevis detaljerade förfaranderegler vilar visserligen på samma rättsgrundsatser som FL men kan ändå sägas förläna förvaltningsdomstolarna en speciell status. Westerberg har i sitt nämnda arbete (s. 132–133) lämnat följande kommentar till FPL:s regler och deras betydelse för processledningen.

> Dessa regler inleds med ett fastslående av officialprincipen: Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras, förvaltningsprocesslagen § 8. Officialprincipen innnebär att det ytterst är domstolen – eller annan besvärsinstans, då sådan fungerar – som har ansvaret för utredningen i målet. Av gammalt har ansetts att detta ansvar sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Domstolens initiativ i utredningshänseende får normalt den formen, att domstolen ger part besked om att hans talan behöver kompletteras. När domstolen sålunda fullgör sin processledande uppgift, måste den givetvis vinnlägga sig om att dess anseende för objektivitet och opartiskhet icke kommer i fara. Processledningen bör sålunda ske fullt öppet i förhållande till den vägleddes motpart, när sådan finnes, och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i enskilds talan. I allmänhet är utrymmet för processledning större i enpartsmål än i exempelvis skattemål, där den enskilde har en allmän motpart. Vidare gäller naturligen att behovet av vägledning normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.

Det förhållandet att enpartsmålen enligt nuvarande ordning utgör en vanlig typ av förvaltningsbesvärsmål motiverar naturligtvis officialprincipens framskjutna plats i FPL. Ur rättspolitisk synvinkel kan det emellertid vara tillåtet att påminna om att lagrådet under sin behandling av förvaltningsrättsreformen uttalade, att förvaltningsprocessen inte kan anses helt tillfredsställande innan ett kontradiktoriskt tvåpartsförhållande införs (prop. 1971:30 del 2 s. 689). Det kan tilläggas att ett betydande steg i riktning mot ett tvåpartsförfarande inom förvaltningsprocessen tas, om länsdomstolskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess genomförs.

7.4 Kommunalbesvärsmål

Såsom i inledningsavsnittet har beskrivits gäller i kommunalbesvärsmål en strikt regel av innebörd att klaganden måste bestämma sin talan före besvärstidens utgång. Närmare innebär regeln, att klaganden måste inom tiden för anförande av besvär i första besvärsinstans framföra de anmärkningar rörande det kommunala beslutets rättsenlighet i KL:s mening som han vill ha prövade. Klaganden har inte rätt att senare utvidga sin talan genom att åberopa ny omständighet till stöd för påstående att beslutet är behäftat med rättsligt fel. För sent anfört besvärsfaktum blir regelmässigt föremål för uttrycklig avvisning (se t. ex. RÅ 1971 C 43, 1972 U 25, 1972 C 188, 1972 C 252, 1973 A 62, 1973 A 166, 1974 A 841, 1974 A 992, 1974 A 1658, 1974 A 2017, 1975 ref. 37). En annan och mera väsentlig sida av regeln om förbud mot taleändring är att denna på liknande sätt som de kommunala besvärsgrunderna sätter en gräns för prövningsinstansens befogenhet att ingripa i den kommunala verksamheten genom att upphäva ett beslut som en klagande medlem av kommunen är missnöjd med.

Det kan inskjutas, att rättsläget synes vara mer ovisst när kommunal

besvärsnämnd finns inrättad och fungerar som första besvärsinstans. I rättspraxis har det slagits fast att klagande ej har rätt att hos länsstyrelsen anföra ny omständighet till grund för sin talan (se RÅ 1975 ref. 37). Med hänsyn till att besvärsnämnd har till huvudsaklig uppgift att göra en fullständig omprövning av det överklagade beslutet på liknande sätt som vid förvaltningsbesvär och till att förfarandet hos besvärsnämnd är reglerat genom de viktigaste av FL:s bestämmelser kan starka skäl anföras för uppfattningen, att det av kommunalbesvärsprocessens natur betingade förbudet mot ändring av talan inte bör gälla beträffande besvärsnämndens prövning (jfr RÅ 1975 ref. 37). Om kommunalbesvärskommitténs förslag (kapitel 11) om fakultativ meritprövningsnämnd, avsedd att ersätta den nuvarande besvärsnämnden, blir genomfört, kommer rättsläget i alla händelser att klarna. Enligt förslaget skall förfarandet inför meritprövningsnämnden vara frikopplat från kommunalbesvärsprocessen.

En följd av regeln är att, såvitt gäller klagan över kommunalt beslut, möjlighet saknas att anföra s. k. reservationsbesvär på det sätt som inte sällan förekommer i förvaltningsbesvärsmål. För besvärsmyndigheten framträder skillnaden bl. a. därigenom att myndigheten saknar befogenhet att tillmötesgå en i "blanka" besvär framförd begäran att senare – efter besvärsfristens utgång – få inkomma med en inlaga vari grunden för talan närmare anges (jfr RÅ 1975 ref. 63).

Det kan tillfogas, att blanka besvär i enstaka fall har kunnat leda till sakprövning när det av omständigheterna tydligt framgått vilken felaktighet hos det kommunala beslutet som avsetts med besvären (jfr RÅ 1945 S 92, 1953 I 217, 1969 K 836, 1970 ref. 45, 1971 ref. 33).

En annan fråga gäller, huruvida modifiering av talan genom åberopande av nytt bevisfaktum är tillåten. Det synes klart, att en viss utveckling av talan efter besvärsfristens utgång är tillåten enligt gällande rätt. I fall då man inte kan säga att ett nytt rättsfaktum införts i målet utan grunden för talan är identisk, torde klaganden vara oförhindrad att åberopa ny omständighet enbart i syfte att styrka förhandenvaron av det förhållande som gör det kommunala beslutet rättsstridigt. Att kommunen såsom motpart har rätt att anföra motfakta är alldeles klart.

En konsekvens av det kommunalrättsliga förbudet mot ändring av talan synes bli, att besvärsinstansen saknar rätt att till grund för ett upphävande av det kommunala beslutet lägga ett rättsfaktum som visserligen införts i målet – på annan väg, exempelvis genom kommunens förklaring – men ej åberopats av klaganden före besvärsfristens utgång. Vad som sagts om att blanka besvär under vissa förhållanden kan föranleda sakprövning rubbar inte det nu anförda; fråga är i sådant fall om tolkning av talan. När det klandrade beslutet rör en allmän kommunal angelägenhet faller sig nämnda konsekvens helt naturlig. Man kan säga att "saken" då konstitueras av rättidigt anförda besvärsfakta i relation till det klandrade kommunala beslutet. I de fall däremot då det klandrade beslutet avser ett enskilt partsärende och klaganden för talan i egen sak – i praktiken i syfte att fullfölja sin hos kommunen förda talan – blir situationen en annan. Som "saken" i vidare mening kan nämligen framstå ett ansökningsärende som klaganden anhängiggjort hos den kommunala beslutsmyndigheten (jfr t. ex. RÅ 1974 ref. 123, kommenterat av Kaijser i Kommunallagarna II femte upplagan s. 347, 348; prövningen avsåg besvärs-

grunden "strid mot allmän lag" men ej "orättvis grund"). Det skulle i ett ärende av detta slag ligga närmare till för besvärsinstansen att gå in på även sådana av klaganden i besvärsskriften förbisedda omständigheter som uppenbarligen haft relevans för den kommunala myndighetens avgörande.

Till sist skall några ord sägas om förfarandet hos den överordnade besvärsinstansen, regeringsrätten. Enligt den förut berörda 37 § FPL får i mål, vari prövningstillstånd krävs, omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i regeringsrätten, beaktas endast om det föreligger särskilda skäl. Med hänsyn till innebörden av det särskilda förbudet i 7 kap. 1 § KL mot ändring av talan synes i kommunalbesvärsmål bestämmelserna i 37 § FPL kunna ha självständig betydelse endast med avseende på nya bevisfakta. Till undvikande av missförstånd infördes vid instansordningsreformen en erinran om denna föreskrift i 7 kap. 1 § KL.

7.5 Överväganden

När det gäller att ta ställning till behovet av förbud mot ändring av talan i kommunalbesvärsmål måste en avvägning ske mellan den klagande kommunmedlemmens intresse av att kunna använda kommunalbesvärsinstitutet på ett meningsfullt sätt och kommunens intresse av att utan alltför lång tidsutdräkt kunna bilda sig en uppfattning om det finns risk att ett överklagat beslut upphävs, med de konsekvenser detta kan föra med sig i verkställighetshänseende. Detta är väsentligt för effektiviteten i den kommunala självstyrelsen. Härtill kommer att hänsyn måste tas till behovet av en god processordning som skapar garantier för att besvärssystemet som sådant kan fungera på ett allmänt tillfredsställande sätt.

När kommunalbesvärskommittén i betänkandet om instansordningen föreslog att regeln om förbud mot taleändring skulle lagfästas erinrade kommittén om vissa skäl som kan anföras till stöd för denna regel. Kommittén yttrade härvid (s. 75) följande: "De kommunala besluten är i princip verkställbara oberoende av om besvär anförs. Kretsen besvärsberättigade är mycket stor. Regeln underlättar avsevärt för såväl kommunerna som besvärsmyndigheterna – vid övervägande av verkställighetsförbud – att på ett tidigt stadium göra en bedömning av om beslutet kan verkställas eller inte. Kommunalbesvären har karaktär av en medborgerlig klandertalan. Eftersom det för kommunen är mycket svårt att på förhand veta från vilket håll eller på vilken grund eventuella anmärkningar kan komma att framföras mot ett fattat beslut, som kan vara av stor samhällelig betydelse och fordra ett effektivt genomförande, är det en rimlig tanke att uppställa en absolut tidsgräns för framförande av anmärkningar. Av viss betydelse är även betraktelsesättet att kommuninvånarna – som genom lagakraftvinnandet blir bundna av det kommunala beslutet – genom att avstå från att klaga över ett beslut anses ha för sin del 'godtagit' detsamma."

Såsom framhållits i det föregående utgjorde detta inte något slutgiltigt ställningstagande från kommunalbesvärskommitténs sida. Kommittén har nu tagit upp frågan till förutsättningslös bedömning och ingående övervägt olika tänkbara lösningar.

Ur de enskilda kommunmedlemmarnas synvinkel kan det sägas att förbudet mot taleändring otvivelaktigt har försvårat för dem att utnyttja klagorätten

på ett effektivt sätt. Skillnaden i förhållande till förvaltningsprocessen är här påtaglig. Det bör emellertid i detta sammanhang betonas, att det inte är klagandens enskilda intresse som träder i förgrunden. Kommunalbesvärsinstitutets huvudsakliga ändamål, såsom det fungerar enligt gällande rätt, får anses vara att möjliggöra en rättslig kontroll av den kommunala verksamheten. Denna uppgift uppbärs i allra högsta grad av ett allmänt intresse. I takt med att det statliga inflytandet över kommunal verksamhet under senare år minskat genom olika åtgärder har nämnda intresse ökat i betydelse.

Kommunmedlemmarnas möjligheter att initiera den rättsliga prövning varom här är fråga är mycket vidsträckt så till vida som den kommunala besvärsrätten omfattar samtliga medlemmar i kommunen. I det enskilda fallet kan man emellertid invända att möjligheten är relativt begränsad på grund av förbudet mot taleändring. I samma riktning verkar reglerna om beräkning av besvärstiden. Genom att besvärsinstansen i kommunalbesvärsmål intar en förhållandevis passiv roll såsom domare mellan två parter, kommer hela bördan av att kontrollera den kommunala verksamheten att ligga på kommunmedlemmarna. Med bibehållande av en sådan processordning kan det te sig svårt att från principiella utgångspunkter ställa sig avvisande till ett krav på införande av viss möjlighet för klaganden att slutligt bestämma sin talan efter det att besvärsfristen löpt ut.

Här inställer sig frågor av både praktisk och sakligt vikt. Det gäller *dels* vilka intressen som kan främjas vid en reform och vilka som kan bli lidande vid oförändrat läge och *dels* att granska vilka tekniska förutsättningar som föreligger för en förändring.

En kärnpunkt i denna diskussion måste gälla förutsättningarna för kommunmedlemmarnas deltagande i övervakningen av den kommunala verksamheten. I anslutning till vad som förut sagts om kommunalbesvärsinstitutets huvudsakliga uppgift, som är av allmän natur, kan följande anföras. Om kommunalbesvärsinstitutet skall kunna vara ett medel som bidrar till upprätthållandet av den kommunala demokratin måste man i viss utsträckning också lita till att sådana kommunmedlemmar som följer med de kommunala händelserna och har kännedom om de grundläggande besvärsreglerna gör bruk av sin rätt att anföra kommunalbesvär. Erfarenheter från det praktiska rättslivet ger belägg för att i många viktiga fall sådana initiativ verkligen tas av kommunalpolitiker och andra aktiva kommunmedlemmar. När man ser till regelsystemet i stort bör man – vid en realistisk betraktelse – akta sig för att fästa alltför stort avseende vid den förhållandevis stora andelen utsiktslösa besvär. Förklaringen till dessa torde i åtskilliga fall vara att söka i andra förhållanden än i de regler som nu behandlas. I många av de fall i vilka för sent anförda besvärsfakta avvisas torde man kunna utgå från att ej heller en prövning av dem skulle ha lett till annan utgång i målet. Det faktum att ansökningar om återställande av försutten tid för prövning av för sent anförda kommunalbesvär inte sällan avslås fastän klaganden i och för sig kunnat åberopa giltig ursäkt för sin underlåtenhet att i rätt tid anhängiggöra sin talan, ger en antydan om att möjligheterna att åstadkomma en påtagligt effektivare rättsövervakning av den kommunala verksamheten genom att mjuka upp ifrågavarande förbud mot taleändring är ganska begränsade.

Efter dessa allmänna kommentarer i sakfrågan kan det vara dags att gå över till de tekniska möjligheterna till en reform.

En väg att vidga kommunmedlemmarnas formella utrymme för bestämmande av talan skulle kunna vara att förlänga besvärsfristen. En sådan lösning har den stora fördelen att den inte komplicerar handläggningen av kommunalbesvär på något sätt. Kommunalbesvärskommittén har emellertid inte velat slå in på denna väg utan förordar på allmänna grunder att besvärstidsregeln behålls oförändrad (se kapitel 6).

De lösningar som sedan återstår måste innebära att man mer eller mindre släpper kravet på en bestämd tidsgräns för talans bestämning. Ett sätt är att helt upphäva specialregeln om förbud mot taleändring i kommunalbesvärsmål och låta de allmänna normerna för förvaltningsbesvärsprocessen träda in i stället. Från systematisk synpunkt kan detta synas tillfredsställande. Kommunalbesvärskommittén har emellertid övervägt även möjligheten av en kompromissmetod och därvid ingående diskuterat möjligheten att sätta en gräns vid tidpunkten för kommunens svaromål på besvären. En sådan regel har emellertid från kommitténs sida inte funnits fri från invändningar. Enligt vad kommitén har kommit fram till under diskussion med utgångspunkt från tänkta rättsfall är de formella och praktiska invändningarna betydande. Kommunalbesvärskommittén har därför inte velat föra fram ett förslag till en sådan lösning. Alternativet har i stället blivit att låta införa de allmänna normerna för förvaltningsbesvärsprocessen.

Kommunalbesvärskommittén har härvid kommit till slutsatsen att en sådan förändring skulle få långtgående konsekvenser som inte motsvarar nyttan med reformen. Det kan visserligen sägas att risken för missbruk av den kommunala besvärsrätten i detta avseende inte bör överdrivas. Helt säkert är det endast i undantagsfall som missbruk kan förväntas förekomma i praktiken. Förändringen skulle emellertid, enligt vad kommitténs analyser har gett vid handen, ge mycket stora möjligheter att hela tiden spä på ett besvärsmål med nya anmärkningar av den art att ny remissomgång erfordras. Därmed skulle en ensam klagande kunna uppehålla genomförandet av ett kommunalt beslut orimligt länge. Erfarenheten av att politiska motsättningar emellanåt kan föranleda systematiska klagomål i obstruktionssyfte gör att denna farhåga inte kan betraktas som helt försumbar. Även om kommunalbesvärskommittén på intet sätt hyser den uppfattningen, att förekomsten av dylikt missbruk är att räkna med som en praktisk företeelse av betydenhet, är det kommitténs uppfattning att vetskapen om risken härför kan verka hämmande på den kommunala verksamheten. Vid en allmän avvägning mellan olika intressen har kommittén därför stannat för att omsorgen om en öppen och effektiv kommunal demokrati bör vara avgörande. Kommunalbesvärskommittén förordar att den traditionella regeln om förbud mot taleändring behålls.

8 Kommunalbesvärsprövningens innehåll

8.1 Allmänt

Av framställningen i kapitel 4 framgår att kommunala beslut kan göras till föremål för kommunalbesvärstalan i förhållandevis stor utsträckning. Att den formella överklagbarheten är mycket vidsträckt är karaktäristiskt för kommunalbesvärsinstitutet. Ett annat och ännu mera välkänt särdrag utgör det förhållandet att besvärsprövningen däremot har bestämda begränsningar i sakligt hänseende. Dessa begränsningar följer huvudsakligen av de formaliserade s. k. kommunala besvärsgrunderna, som i princip begränsar prövningen till rättsfrågor men lämnar frågor om ändamålsenlighet och lämplighet utanför. Kommunalbesvär brukar ofta betecknas som en form av rättsbesvär. Med denna utformning ger kommunalbesvärsinstitutet ett viktigt skydd mot intrång i den kommunala självstyrelsen.

Reglerna i KL om besvärsprövningen är av gammalt riktade till klaganden. KL anger att klagandens talan "får grundas endast på" vissa bestämda typer av anmärkningar med rättslig prägel. Dessa "besvärsgrunder" – som är den gängse benämningen – utgör i själva verket regler för besvärsmyndighetens prövning. Klaganden behöver inte åberopa en tillämplig prövningsregel och lider i princip inte någon skada av att han åberopar en annan prövningsregel än den som passar in på målet. Prövningen sker i huvudsak utifrån de omständigheter (rättsfakta och bevisfakta) som klaganden har fört in i målet och besvärsmyndigheten avgör vid sin prövning självständigt vilken prövningsregel ("besvärsgrund") som kan komma i fråga.

Av stor betydelse för kommunalbesvärsprövningens innehåll är naturligtvis de normer och bestämmelser i övrigt som bildar grund för besvärsprövningsreglernas tillämpning. Detta underlag för legalitetsprövningen, som till övervägande del är av offentligrättslig art, kan ha skiftande valör, såsom bestämmelser i lag, kommunalt meddelade föreskrifter och beslut eller allmänt erkända principer. Särskilt intresse tilldrar sig vissa kommunalrättsliga grundregler, vilka delvis tjänar till att precisera den kommunala kompetensregeln och delvis har en mera fristående karaktär. Här försiggår en ständig växelverkan mellan materiella normer och besvärsprövningsregler. Detta samband mellan materiella och processuella regler skall beskrivas närmare i det följande. Innan berörda kommunalrättsliga grundsatser och besvärsprövningsregler behandlas mera i detalj, med utgångspunkt i gällande rätt, kan det vara på sin plats att kort teckna en allmän bild av de s. k. kommunala besvärsgrunderna.

De fem besvärsgrunder som upptas i 1977 års KL har alla sin förebild i 1862 års kommunalförordningar. Ordningsföljden mellan besvärsgrunderna har emellertid ändrats. Utvecklingen inom samhällsliv och rättsväsende har naturligtvis också fört med sig att förskjutningar ägt rum i fråga om tillämpningsområdet för olika besvärsgrunder.

Det kan vid ett ytligt betraktande synas förvånande att så många som fem besvärsgrunder begagnats, när det gemensamma syftet endast är att motverka kompetensöverskridanden och andra författningsstridiga åtgärder. Genom de olika besvärsgrunderna har emellertid, som erfarenheten givit belägg för, skilda aspekter på legalitetsfrågan kunnat belysas på ett fruktbärande sätt. En fråga som diskuteras inom den juridiska doktrinen är gränsdragningen mellan olika besvärsgrunder. Som stöd för den i och för sig mycket naturliga tanken att lagstiftaren haft bestämda avsikter med de skilda besvärsgrunderna har pekats på bland annat det förhållandet att oliks rättsliga konsekvenser – vad gäller verkställighetsförbud och rättsverkan av slutligt beslut – varit stadgade beroende på vilken besvärsgrund som tillämpats (se Sterzel, Studier rörande den kommunala besvärsprocessen s. 5 f., 139 f., 160; jfr Kaijser i polemik med Sterzel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1964 s. 306 ff.). Det har å andra sidan anförts att den språkliga utformningen av besvärsgrunderna – såsom användandet av vissa bindeord - antyder att skarpa gränser svårligen kan dragas mellan de olika besvärsgrunderna utan att desamma flyter in i varandra (jfr Hagman, Sveriges kommunallagar andra upplagan 1926 s. 205, 206). Särskilt i fråga om valet mellan besvärsgrunden att det kommunala beslutet står i strid mot lag eller annan författning och besvärsgrunden att det beslutande organet överskridit sin befogenhet, synes tvekan ha förekommit. Det har framhållits att båda grunderna av besvärsmyndigheterna ofta åberopats i kombination (jfr Sundberg, Kommunalrätt samlad upplaga 1964 s. 278).

Den stora mängden rättsfall på området synes ha lett till att gränserna för de olika besvärsgrundernas tillämpningsområden kan sägas ha blivit relativt väl utstakade i praxis. Detta utesluter naturligtvis inte att gränsdragningsproblem stundom förekommer. Från praktiska utgångspunkter bör svårigheterna inte överdrivas. Genom tillkomsten av 1977 års KL avskaffades den sista resten av de särskilda reglerna om olika rättsliga konsekvenser som var knutna till skilda besvärsgrunder, nämligen den särskilda rättsföljdsregeln i 77 § andra stycket 1953 års KL som innebar att när besvärsmyndigheten upphävde ett kommunalt beslut endast på den grund att beslutet kränkte klagandens enskilda rätt, rättelsen gällde endast till förmån för den som klagat medan beslutet i övrigt stod fast. Historiska och teoretiska synpunkter har till följd av utvecklingen minskat i betydelse för valet av tillämplig besvärsgrund. Utgångspunkten för den följande framställningen kommer därför att vara gällande rätt sådan den kommit till uttryck i senare års praxis.

I 1977 års KL har besvärsgrunderna beskrivits så, att talan får grundas endast på att det kommunala beslutet 1) ej har tillkommit i laga ordning, 2) står i strid mot lag eller annan författning, 3) på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges (eller annan beslutsfattares) befogenhet, 4) kränker klagandens enskilda rätt eller 5) annars vilar på orättvis grund.

Det är anledning påpeka att besvärsgrunderna "enskild rätt kränkt" och "orättvis grund" ursprungligen nämndes först medan de numera nämns sist i uppräkningen av besvärsgrunder. Om man ser besvärsgrunderna från histo-

riska och sakliga utgångspunkter synes det förhålla sig så, att besvärsgrunderna "enskild rätt kränkt" och "orättvis grund" i främsta hand avsåg att värna om den enskilde kommuninvånarens rättsskydd medan huvudsyftet med övriga besvärsgrunder var att utgöra grund för kommunalbesvärens syfte som ett offentligrättsligt kontrollmedel. Från juridisk synpunkt sett får det senare syftet sägas vara nästan helt bestämmande för kommunalbesvärsinstitutets funktion i våra dagar. Å andra sidan står det klart att den under de senaste decennierna ökande förekomsten av icke detaljreglerade uppgifter som av statsmakterna lagts på kommunerna som obligatoriska åligganden medfört ett större behov än tidigare för kommuninvånarna att kunna begagna kommunalbesvär som ett "rättsmedel" i egna mellanhavanden med de kommunala myndigheterna. Detta tangerar ett ämne som behandlas särskilt av kommunalbesvärskommittén (kapitel 13), nämligen hur man från lagstiftningssynpunkt bör gå till väga i valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär som medel att överklaga beslut som meddelas av kommunal nämnd.

Från juridisk-teknisk synpunkt kan besvärsgrunderna karaktäriseras så, att den första, "laga ordning", tar sikte på felaktigheter i det förfarande som lett fram till det kommunala beslutet medan övriga besvärsgrunder huvudsakligen är inriktade på det kommunala beslutets sakliga innebörd. De besvärsgrunder som är vanligast förekommande när besvärsmyndighet upphäver ett kommunalt beslut är "laga ordning" och "befogenhet överskriden".

8.2 Kommunalrättsliga grundsatser

De kommunalrättsliga grundsatser som här avses kan sägas utgöra normer för utövning av kommunal självstyrelse. Ur kommunalbesvärsinstitutets synvinkel kan man med en förenkling kanske säga att denna självstyrelseverksamhet får utövas fritt inom lagen råmärken. Vid närmare betraktande måste dock betydelsefulla nyanseringar göras. Det är här dessa allmänna principer griper in. Ämnet är ingående behandlat i lagförarbeten och litteratur. Här kan hänvisas främst till prop. 1948:140 s. 65–82, kommunalrättskommitténs betänkande V (SOU 1963:29) Kommunala renhållningsavgifter, kommunalrättskommitténs betänkande XIV (SOU 1971:84) Kommunal kompetens s. 39–42, Fritz Kaijser, Kommunallagarna II femte upplagan 1975 s. 27–40, Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter 1977, Halvar G F Sundberg, Kommunalrätt samlad upplaga 1964 s. 456–472, prop. 1975/76:187 s. 333–340.

Central betydelse har de författningsbestämmelser som reglerar de kommunala befogenheterna. Dessa bestämmelser är av olika beskaffenhet. Den grundläggande bestämmelsen finns i 1 kap. 4 § KL. Denna har karaktär av generalklausul och utsäger blott att kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter. Bestämmelser rörande den kommunala kompetensen finns emellertid också på många andra håll i lagstiftningen. Främst är det fråga om författningar för specialreglerad verksamhet och andra författningar som mer har karaktär av kommunallag. En inte oväsentlig betydelse har vidare olika statsbidragsförfattningar. Att utvidga den kommunala kompetensen genom bestämmelser av det senare slaget är naturligtvis en tvivelaktig metod från konstitutionell synpunkt. I den mån prejudikatinstansen i praxis får tillfälle att ta ställning till kompetensenligheten av en på nämnda väg introducerad ny verksamhetsgrren och därvid godtar densamma

blir dock den juridiska bristen botad.

Med hänsyn till att KL:s allmänna kompetensregel, liksom tidigare motsvarighet i äldre lag, avsiktligt givits karaktär av generalklausul i syfte att möjliggöra en anpassning av de kommunala befogenheterna efter samhällsutvecklingens krav säger det sig självt, att rättspraxis här spelat en stor roll för rättsbildningen. Förutom att ställning tagits till arten av olika verksamheter har i rättspraxis fastlagts olika principer som i betydande grad normerar det kommunala beslutsfattandet. Detta kommunalrättsliga principer kan ses till en del som komplement till den allmänna kompetensregeln och till en del som mera fristående rättsgrundsatser. Till de vikigaste av dessa oskrivna normer hör lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen, förbudet mot ekonomiskt stöd till enskilda, förbudet mot s. k. spekulativ verksamhet och retroaktivitetsförbudet.

Innan sagda principer närmare beskrivs bör några ord sägas om innehållet i den allmänna kompetensregeln. Kompetensregeln har redan från början varit utformad som en generalklausul. Sin moderna utformning erhöll regeln i och med vissa år 1948 vidtagna lagändringar vilka rörde de borgerliga primärkommunerna. När sedan 1954 års landstingslag tillkom anpassades dess motsvarande regel till den ändrade lydelsen av (den allmänna) KL:s kompetensregel. Den nya KL av år 1977 reglerar såväl de borgerliga primärkommunerna som landstingskommunerna. Tidigare hade kompetensregeln det innehållet att kommun ägde att själv "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Genom 1948 års lagändring utbyttes gemensamhetsintresset mot ett allmänintresse som kompetenskriterium. Det avgörande för en kommuns rätt att vidta en viss åtgärd ansågs böra vara om denna tillgodoser ett allmänt till kommunen knutet intresse.

Lagändringen medförde i vart fall formellt sett en inte oväsentlig utvidgning av kommunens befogenheter beträffande angelägenheter som hör till de allmänna fria kommunala verksamheterna. Det äldre uttrycket "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" ansågs enligt rättspraxis i allmänhet innebära, att kommunen fick vårda blott sådana angelägenheter, vilka var till gagn för samtliga kommunmedlemmar eller för ett mera betydande antal av dem. Uttrycket hade en kvantitativt betonad innebörd. Genom att släppa detta kriterium och i stället låta samhällsintresset vara det ledande motivet för den kommunala verksamheten kunde större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur (SOU 1947:53 s. 68). Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål befinns vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, ansågs kommunen böra vara berättigad därtill även om åtgärden kommer blott en mindre del av kommunens område eller ett mindretal av dess medlemmar direkt till godo. Den kommunala befogenheten i fråga om viss angelägenhet skulle sålunda få bedömas från synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med angelägenheten. Det förutsattes dock att man vid detta bedömande inte kan helt bortse från om den åtgärd varom är fråga gagnar ett större eller mindre antal kommunmedlemmar. Det förhållandet att en åtgärd tillgodoser ett behov hos flertalet kommunmedlemmar innefattar tvärtom i regel en anvisning om att ett samhällsintresse föreligger. Men det betonades att det väsentliga är, att ett allmänt samhälleligt intresse inte nödvändigtvis förutsätter att ett sådant kvantitativt betydande behov är för handen.

Den av kommunallagskommittén i dess nämnda betänkande intagna principståndpunkten vann anslutning från statsmakternas sida. Invändningar om att en bestämning av den kommunala kompetensen utifrån allmänintresset skulle bli alltför obestämd och intetsägande avvisades av departementschefen (prop. 1948:140 s. 71). Denne hänvisade bl. a. till att det i sista hand alltjämt i regel måste bli en rättsprövning av kompetensfrågorna och att det därvid kan bli fråga om en tillämpning av vissa principiella normer av begränsande innebörd, som gäller all kommunal verksamhet eller förvaltningsverksamheten över huvud taget. Det kan tilläggas att 1948 års reform bör ses mot den bakgrunden, att gemensamhetssynpunkten genom lagstiftning och i praxis redan något skjutits i bakgrunden och att en kvalitativ värdering sålunda redan börjat göra sig gällande i rättstillämpningen.

Beträffande tillämpningen på olika kommunala verksamhetsområden av en ny kompetensbestämmelse framhölls, att det i stort sett borde bli rättstillämpningens uppgift att närmare ange gränserna för kommunernas verksamhet. Samtidigt underströks att det väsentliga värdet i en allmän bestämning av kompetensen låg däri, att rättspracis hade erhållit en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen.

Det är vidare anledning nämna, att de förordade principernas tillämpning inom vissa områden av kommunal verksamhet, där frågan om den kommunala kompetensens utsträckning blivit aktualiserad, blev föremål för uttalanden av såväl kommunallagskommittén som statsmakterna. Dessa lagmotiv är därför alltjämt av stor praktiskt betydelse när det gäller att fastställa gränsen för den kommunala kompetensen på olika sakområden. Vad gäller den kompetensutvidgande effekten av lagändringen kan nämnas att denna avsågs skola innebära bland annat att kommunerna fick befogenhet att i större utsträckning understödja det enskilda vägväsendet, lämna bidrag till elektrifiering av enstaka gårdar och byar samt anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd (prop. 1948:140 s. 2).

Vad beträffar kompetensregelns innebörd kan till sist erinras om de kommunindelningsreformer som genomförts under de senaste decennierna. I äldre rättspraxis förekom det att kommuntyp och kommunstruktur påverkade kompetensen (jfr Kaijser s. 36). Skillnaden mellan land och stad har genom utvecklingen kommit att utjämnas i indelningshänseende. Det är således numera inte ovanligt att en kommun innehåller såväl utpräglad landsbygd som tätort. Även om kommunstrukturen i enstaka fall kan tänkas påverka bedömningen av en kompetensfråga är det uppenbart att kommunindelningsreformerna verkat i samma riktning som utbytet av gemensamhetsintresset mot allmänintresset som kompetenskriterium, nämligen att skjuta i bakgrunden betydelsen av särskilda ortsförhållanden och utbredningen av intresset bland kommuninvånarna för en viss fråga.

De normer för kommunalt beslutsfattande som utbildats i praxis är avsedda att tillämpas på skiftande förhållanden. En alltför långtgående exakthet i tillämpningen är inte möjlig. I det enskilda fallet måste vid avgörandet i regel en avvägning ske mellan olika intressen. Av en del domsmotiveringar kan också utläsas att en strikt tillämpning av en viss princip inte alltid upprätthålls utan att smärre avvikelser kan tolereras. Det har sålunda ibland konstaterats att kommunen gjort eller inte gjort "otillbörlig" eller "väsentlig" avvikelse

från den berörda principen. Även om man möjligen kan säga att ifrågavarande normer i rättstillämpningen på sätt och vis behandlats som "allmänna målsättningsprinciper" hindrar det inte att de är av allra största betydelse för fastställandet av gällande rätt och tillåtligheten av ett kommunalt handlande i visst fall. (Jämför beträffande det nu anförda Kaijser s. 39 och Lindquist s. 30.)

I det följande skall ges en beskrivning av de viktigaste av ifrågavarande grundsatser. Någon utförlig redogörelse för deras praktiska betydelse inom olika sakområden kommer dock inte att lämnas. Den principiella innebörden, som ger allmänna utgångspunkter för den processuella prövningen, är den som här främst är av intresse.

Den kanske mest grundläggande av ifrågavarande normer anknyter direkt till den allmänna kompetensregeln – märk orden "sina angelägenheter" – och brukar benämnas *lokaliseringsprincipen.* I förarbetena till den nya kompetensregeln talades det om ett allmänt samhällsintresse knutet till den egna kommunen. Lokaliseringsprincipen kan sägas svara mot det senare ledet i denna sats. Innebörden är att angelägenheterna skall vara av betydelse för det egna kommunområdet och dess invånare. De relevanta anknytningsmomenten är således av såväl territoriell som personell art. Hinder möter inte att en kommun inom annan kommuns område vidtar anordningar av olika slag, t. ex. friluftsanordningar (badplatser, idrottsplatser), vattentäkt, reningsverk för avloppsvatten m. m., under förutsättning att anordningarna behövs för den egna kommunen. I speciella fall behöver inte heller engagemang som innebär överskridande av riksgränsen innebära ett brott mot principen, om det kommunala intresset i övrigt (det personella anknytningsmomentet) är tillräckligt starkt uttalat (jfr RÅ 1960 I 187 angående kustkommuns engagemang i utrikes färjeförbindelse och RÅ 1968 K 659 och 662 angående landstingskommuns förhyrning av fritidsbostäder i utlandet för att möjliggöra jämnare spridning av personalens semestrar).

Det nu sagda innebär självfallet inte att en kommun har rätt att ingripa i angränsande kommuns förvaltning. Över huvud gäller som princip att utanför en kommuns kompetensområde faller sådana uppgifter vars handhavande är förbehållna andra offentliga organ, vare sig de är statliga eller kommunala. En annan sak är att kommuner kan på frivillighetens grund samverka vid handhavandet av en eller flera gemensamma angelägenheter. Genom lagen (1957:281) om kommunalförbund föreligger också möjlighet för berörda kommuner att bilda särskilt offentligrättsligt organ – mer eller mindre med kommunstatus – för genomförande av sådan samverkan. Som exempel på särreglering genom lagstiftning kan nämnas lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m., som ger kommun befogenhet att vidta bostadspolitiska åtgärder i annan kommun under förutsättning att den senare kommunen samtycker därtill. Genom lagändring (1975:131) har i lagens 1 § införts en bestämmelse om att kommun i fråga om bostadsföretag, i vilket kommunen äger bestämmande inflytande och vars grundkapital delvis består av kapitaltillskott från annan än kommunen, får ställa medel till förfogande för att täcka hos bostadsföretaget uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöper på sådan medintressent i företaget.

Som en illustration till lokaliseringsprincipens tillämpning och de nyanse-

rade bedömningar som kan behöva göras i enskilda fall kan nämnas rättsfallet RÅ 1977 ref. 77. Målet rörde ett beslut av gatunämnden i Göteborg varigenom denna åtagit sig att inom annan kommun på entreprenad bygga en tillfartsled till en större trafikled som nämnden byggde inom den egna kommunen. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Regeringsrätten lämnade de fullföljda besvären utan bifall. Två ledamöter var dock av skiljaktig mening och ville upphäva gatunämndens beslut såsom befogenhetsöverskridande. Regeringsrätten (majoriteten) lämnade följande domsmotivering:

Genom klandrade beslutet har Göteborgs gatunämnd uppdragit åt gatudirektören att teckna avtal med Mölndals kommun om att gatunämnden skall inom Mölndals kommun på entreprenad bygga en tillfartsled från riksväg E6 till Göteborg väg- och gatunät. Tillfartsleden ingår i ett större företag innefattande en trafikled runt Göteborg.

Med hänsyn till den betydelse tillfartsleden har för ordnande av kommunikationerna till och inom Göteborg möter inte hinder mot att Göteborgs kommun engagerar sig ekonomiskt i byggandet av leden i den utsträckning som motsvarar kommunens nytta av densamma. Ett sådant engagemang kan ske på olika sätt såsom i form av bidrag till byggandet av leden (jfr RÅ 1938 ref. 19) eller på så sätt att de båda kommunerna avtalar om att bygga leden i gemensam regi. Samverkan kan vidare ske genom bildande av kommunalförbund.

Beslutet att gatunämnden skall på entreprenad bygga tillfartsleden innebär att nämnden inlåter sig på verksamhet som normalt faller utanför kommunal kompetens. Vad gatunämnden anfört om Göteborgs kommuns intresse av att kunna fortlöpande sysselsätta sin anläggningspersonal gör i och för sig inte att beslutet blir kompetensenligt. Gatunämden bygger emellertid själv en stor del av den trafikled till vilken tillfartsleden hör. Entreprenaden ansluter sig därför naturligt till den av gatunämnden på den större trafikleden redan bedrivna anläggningsverksamheten. Med hänsyn härtill och till Göteborgs kommuns intresse av att anslutningen till riksväg E6 kommer till stånd kan gatunämndens klandrade beslut inte anses innebära att nämnden överskridit sin befogenhet.

En särställning i regelsystemet intar *likställighetsprincipen* därigenom att den anknyter till en särskild besvärsgrund, nämligen att det kommunala beslutet "vilar på orättvis grund". Likställighetsprincipen ger uttryck för ett krav att kommunmedlemmarna i möjligaste mån behandlas lika så att inte viss grupp av kommunmedlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra kommunmedlemmar. Sin största praktiska betydelse har principen kanske vid antagande av avgiftstaxor och kommunal bidragsgivning för skilda ändamål.

För att få en mera exakt bild av likställighetsprincipens innebörd får man gå till rättspraxis inom olika sakområden och undersöka de rättsfall där besvärsgrunden "orättvis grund" aktualiserats. (Jämför vad som anförs i nästa avsnitt om nämnda besvärsgrunds tillämpning.) Allmänt kan sägas att rättvisekravet modifieras av hänsynstaganden till den verklighet som omger det klandrade kommunala beslutet. Helt naturligt kan därför samhällsutvecklingen medföra att rättvisekravet inom ett givet område från tid till annan drivs olika långt eller formuleras på skilda sätt. Således kan exempelvis under bestämda förutsättningar såväl avgiftsdifferentiering som schablonberäkningar beträffande heterogena grupper förenas med likställighetsprincipen eller omvänt framtvingas av densamma. Ett oeftergivligt krav är att de grunder på

vilka det kommunala beslutet vilar framstår som objektivt godtagbara.

I praktiken ganska nära likställighetsprincipen står det inom den förvaltningsrättsliga doktrinen hävdade *förbudet mot s. k. illojal maktanvändning.* Denna rättsgrundsats, som avser att förhindra att en myndighet som formellt handlar inom sitt behörighetsområde lägger ovidkommande hänsyn till grund för sitt beslut, har i flera fall beaktats i kommunalbesvärspraxis. Den besvärsgrund som brukar anlitas i dessa fall har traditionsenligt varit inte "orättvis grund" utan "befogenhet överskriden". (Här hänvisas till vad som anförs i nästa avsnitt.)

Den kommunala verksamheten finansieras inte enbart genom skatter. Bland övriga intäkter kan nämnas arrenden och hyror för fastighet, statsbidrag och kommunala avgifter. Avgiftsfinansieringen spelar en stor roll inom den servicebetonade sektor som utgörs av den kommunala affärsdrivande verksamheten. Avgifterna får inte avsiktligt sättas så att verksamheten går med vinst, i vilket fall avgifterna skulle innebära förtäckt beskattning. Regeln att kommunala avgifter inte får sättas högre än att kommunens egna kostnader blir täckta brukar benämnas *självkostnadsprincipen.* Inte minst det förhållandet att en del av den kommunala verksamhet varom här är fråga i praktiken har monopolkaraktär understryker principens betydelse. Avgörande för självkostnadsprincipens tillämpning är verksamhetens inriktning, inte det på kanske slumpartade omständigheter beroende resultatet visst år. Regeln gör det alltså möjligt att driva vederlagsfinansierad verksamhet med de marginaler som är nödvändiga för att få fortlöpande och full kostnadstäckning i verksamheten.

Den rättsliga grunden för kommunala avgifter skiftar. Vissa verksamheter är specialreglerade. För andra verksamheter kan kommunen vad beträffar dess befogenhet stödja sig endast på den allmänna kompetensregeln. Inte sällan är rättsgrunden för avgiftsskyldigheten civilrättslig även om avtalsmomentet i praktiken ofta är undanskymt. (Se vidare kommunalrättskommitténs betänkande V SOU 1963:29 Kommunala renhållningsavgifter s. 25–31.)

I några författningar är avgiftsfrågorna relativt utförligt reglerade. Självkostnadsprincipen har härvid också kodifierats. Exempel härpå utgör författningar som reglerar avgifter för vatten och avlopp samt renhållningsavgifter.

I dagens samhälle är kommunala stödåtgärder till enskilda invånare vanligt förekommande. Inte sällan är stödåtgärderna av stor betydelse för invånarnas privata ekonomi. Stödet kan ha olika former. Det kan exempelvis vara fråga om subventionering vid tillhandahållande av nyttigheter eller tjänster såsom inom områdena för bostadsförsörjning och barnomsorg. Det kan också vara fråga om direkta bidrag såsom socialhjälp och bostadsbidrag. Sedan gammalt har det emellertid ansetts att kommun inte har rätt att ge ekonomiskt understöd åt enskilda utan uttryckligt rättsligt stöd. Detta kommunalrättsliga *förbud mot att ge understöd åt enskild* bör kanske ses mot bakgrunden att den enda borgerliga socialförvaltningsuppgift, som existerade vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar, nämligen fattigvården, reglerades genom särskild författning. Det har sålunda hävdats att den kommunala kompetensen omfattar i princip endast ekonomiska angelägenheter men ej politi- eller socialrättsliga uppgifter (jfr Sundberg s. 457).

Såsom förut nämnts anslöt sig 1954 års landstingslag till KL efter 1948 års reform genom att bygga kompetensregeln på allmänintresset. Landstingslagen

innehöll dessutom en exemplifierande uppräkning av olika slags landstingskommunala angelägenheter, till vilka då fogades socialvård. Det kan i förbigående anmärkas att flera av de uppräknade angelägenheterna grundade sig på speciallagstiftning och alltså inte utgjorde någon naturlig landstingskommunal angelägenhet som följde direkt av landstingslagens kompetensregel. Det står dock klart att avsikten med den nya kompetensregeln var att utöka det allmänna landstingskommunala kompetensområdet. I förevarande sammanhang är det av intresse att konstatera att bland de i exemplifieringen upptagna områdena var det endast socialvården som saknade motsvarighet i den äldre lagen. Departementschefen underströk, att socialvården i trängre bemärkelse reglerades genom speciallagstiftning och att den för primärkommunerna gällande grundsatsen om förbud mot att på detta område utan stöd av författning lämna understöd åt enskilda personer borde äga tillämpning även för landstingskommunernas del (prop. 1954:119 s. 71). Det sades emellertid vidare att det inom socialvården i mera vidsträckt mening finns ett ganska omfattande fält, där landstingskommunerna – delvis utan särskilt åläggande – gjort och även framdeles borde kunna göra väsentliga insatser, varför socialvården ansågs böra ingå i exemplifieringen även om någon ändring i gällande rätt därmed inte var avsedd.

Betraktelsesättet att sociala uppgifter inte utgör naturliga kommunala (eller landstingskommunala) angelägenheter framstår inte längre som givet. Man kan också peka på att hinder ej föreligger mot att kommun undantagsvis ger ekonomiskt stöd åt enskild företagsamhet i sådana fall, där stödet inte avser företaget i och för sig utan har till uppgift att förekomma eller lindra arbetslöshet. Det som legaliserar stödet är alltså karaktären av social hjälpverksamhet. Det kommunala stödet avser då ytterst de anställda och har i förhållande till dem en indirekt karaktär (jfr Kaijser s. 63 och 87).

Även om det allmänna synsättet på kommunal social verksamhet förändrats och den rättsliga bilden blivit mera sammansatt än tidigare har den kommunalrättsliga regeln om förbud mot att ge ekonomiskt stöd till enskild person som princip inte övergivits av lagstiftaren eller i rättspraxis. Den för primärkommuner och landstingskommuner gemensamma kompetensregeln i den nya enhetliga KL, som för landstingskommunernas del innebär ett slopande av den tidigare exemplifieringen i landstingslagen, är inte avsedd att innebära någon ändring i sak (prop. 1975/76:187 s. 339).

Enligt grunderna för kommunalförfattningarna får kommun inte inlåta sig i företag som enbart avser att ge kommunen ekonomisk vinst. Förbudet mot att driva *spekulativa företag* har till syfte att dra en skiljelinje mellan det område som traditionellt är att hänföra till det privata näringslivet och sådan kommunal affärsverksamhet som uppbärs av ett allmänt samhälleligt intresse. Exempel på det senare är företag för energiförsörjning och allmänna kommunikationer. Det närmare innehållet av gällande rätt framgår av en rikhaltig rättspraxis. I vissa fall får kommunerna göra insatser även för det privata näringslivet. Det gäller i fråga om anordningar med uppgift att i skyddande eller förkovrande syfte helt allmänt stödja det enskilda näringslivet. Exempel härpå är investeringar i hamnar och kommunikationer samt iordningställande och tillhandahållande av industriområden och lokaler för hantverk och småindustri. (En helt annan sak är att, såsom nämnts i det föregående i samband med förbudet mot understöd åt enskild, individuella

subventioner till företagare undantagsvis kan vara tillåtliga när uttalade arbetslöshetsskäl föreligger.)

Även om förbudet mot spekulativ verksamhet i sig kan sägas vara något obestämt till sin karaktär är regeln av stor vikt som riktmärke för den nödvändiga gränsdragningen mellan kommunal verksamhet och enskild näringsverksamhet.

I rättspraxis har upprätthållits en regel som innebär att en kommun i princip inte äger rätt att till förfång för sina medlemmar fatta beslut med tillbakaverkande kraft. Detta offentligrättsliga *retroaktivitetsförbud* har sin främsta praktiska betydelse i fråga om taxebeslut och bidragsgivning. Under särskilda förhållanden har dock inslag av retroaktivitet godtagits i praxis. Så har skett då fråga varit om taxehöjningar som haft samband med avtalsuppgörelserna på arbetsmarknaden (RÅ 1956 I 166 och 1961 I 90) och då organisationer som mottagit bidrag varit underrättade om att normerna för bidragsgivningen med avseende på det löpande bidragsåret skulle komma att omprövas (RÅ 1974 ref. 108).

Den besvärsgrund som vanligen anlitas vid olaga retroaktivitet är "befogenhet överskriden". När klagandens talan grundas på att en honom tillkommande individuell rättighet av civilrättslig art ej har respekterats kan prövningen i stället avse besvärsgrunden "enskild rätt kränkt". Det har emellertid även förekommit att regeringsrätten konstaterat att överträdelse skett av retroaktivitetsförbudet men ej åberopat viss besvärsgrund (RÅ 1976 ref. 49).

8.3 De kommunala besvärsgrundernas tillämpningsområden enligt gällande rätt

8.3.1 *Besvärsgrunden "laga ordning"*

Anmärkningar mot sättet för tillkomsten av ett kommunalt beslut – felaktighet i förfarandet – hänförs naturligen till den första besvärsgrunden, att beslutet "ej har tillkommit i laga ordning". Besvärsgrundens tillämpningsområde synes ursprungligen ha avsett sådana bestämmelser i kommunalförordningarna som reglerade beslutsordningen för det representativa organet (jfr Hagman, Sveriges kommunallagar andra upplagan 1926 s. 205). Nämndorganisationen har emellertid ökat i omfattning och betydelse. Nämndernas självständiga beslutsfattande kan göras till föremål för kommunalbesvär. I viss utsträckning gäller detta även i fråga om specialreglerade nämnder. Detta i förening med en växande offentligrättslig lagstiftning gör att besvärsgrunden "laga ordning" stundom kan aktualisera även en bestämmelse i specialförfattning som avser en kommunal nämnd.

När tillkomstsättet av ett kommunalt beslut angrips är det ofta ärendets beredning som är föremål för anmärkning. Anmärkningar mot beslutets tillkomstsätt kan emellertid avse även de närmare omständigheterna vid själva beslutstillfället. Sådana anmärkningar kan avse t. ex. kallelseförfarandet, jäv mot deltagande ledamot eller oriktig åtgärd från ordförandens sida vid beslutsproceduren.

Ärende som skall avgöras av beslutande församling är underkastat beredningstvång. I 2 kap. 16 § KL föreskrivs, att ärende, vari fullmäktige skall

besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som fullmäktige särskilt har utsett för ändamålet. Om ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgörs. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen. Undantag från beredningstvånget gäller beträffande valförrättning och för vissa andra fall.

Av kommunalbesvärsprövningens karaktär följer att prövningen i princip begränsar sig till den formella gången av ärendet. Beredningsorganens beslut är som sådana inte överklagbara, när de är av rent förberedande art (7 kap. 2 § första stycket tredje meningen KL). På besvär över efterföljande fullmäktigbeslut kan emellertid beredningens omfattning och identitet, men inte dess kvalitet, komma under prövning.

Beträffande sammanträde med fullmäktige innehåller KL detaljerade regler om kallelseförfarandet (2 kap. 10 §). Bestämmelserna innebär att kungörelse om sammanträde, innehållande uppgift om de ärenden som skall behandlas, skall minst en vecka i förväg sändas med post till varje ledamot och suppleant samt anslås på den kommunala anslagstavlan. Vidare ges bestämmelser om tillkännagivande i ortstidningar. Beträffande ärenden som fordrar särskilt skyndsam handläggning finns särbestämmelser.

Bestämmelser motsvarande de nu nämnda saknas i KL för nämndernas del. Som förut nämnts har de numera betydelsefulla uppgifter som beslutsfattande organ. Ingenting hindrar emellertid att fullmäktige i arbetsordningar och reglementen meddelar närmare bestämmelser om handläggningen hos de administrativa organen. Det är vanligt att särskilda bestämmelser denna väg meddelas om kallelse till sammanträde med nämnd. Det förtjänar påpekas att särskilda handläggningsregler kan finnas intagna i annan författning, inte endast för specialreglerad nämnd utan även för nämnd av fakultativ art. Ett exempel härpå är bestämmelsen om kommunikationsplikt i 15 § FL, vilken är tillämplig på handläggningen hos kommunal besvärsnämnd (7 kap. 3 § första stycket KL).

I övrigt innehåller KL ett flertal bestämmelser rörande ärendehandläggningen, förfarandet vid fattande av beslut och förande av protokoll m. m., vilka avser såväl fullmäktige som nämnderna. Det kan som ett observandum påpekas att FL:s jävsbestämmelser i vissa fall gjorts generellt tillämpliga på handläggningen av ärenden hos specialreglerad nämnd; alltså även när överklagande sker genom kommunalbesvär; se t. ex. 3 § sista stycket byggnadsstadgan (1959:612).

Tillämpningen av besvärsgrunden "laga ordning" kan närmare belysas med några rättsfall. Följande fall avser olika anmärkningar mot *beredningen* av det kommunala ärendet.

RÅ 1955 I 102. Fråga om kommunalnämnden haft tillräcklig tid för sin behandling av fullmäktigärende. Efter förslag som framlagts av en särskild kommitté och förordats av fattigvårdsstyrelsen beslöt kommunalfullmäktige i Indals-Lidens nybildade kommun att "i princip låta om- och tillbygga" ålderdomshemmet i huvudsaklig överensstämmelse med de handlingar, som åtföljt kommitténs förslag. Ärendet hade förehafts av kommunalnämnden tre dagar före fullmäktiges beslut. I besvär anfördes att kommunalnämnden inte haft tillräcklig tid att bereda ärendet och att beslutet således ej tillkommit i laga

ordning. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall under hänvisning till att kommunalnämnden lämnats tillfälle att avge yttrande. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade att det i målet ej visats att kommunalnämnden ej haft erforderlig tid att avge yttrande över kommitténs förslag och fastställde det slut, vartill länsstyrelsen kommit i målet. En ledamot var av skiljaktig mening och ville upphäva fullmäktiges beslut på den grund att kommunalnämnden enligt vad ordföranden i kommunalfullmäktige medgivit inte haft tillräcklig tid att taga ståndpunkt i sak och kommunalnämnden därför inte beretts föreskrivet tillfälle att yttra sig.

RÅ 1957 ref. 27. Fråga om behovet att höra byggnadsnämnden i ärende om markförvärv. Stadsfullmäktige i Hjo beslöt i enlighet med förslag av drätselkammaren att för en kostnad av 160 000 kronor förvärva ett tomtområde med en areal av cirka 112 000 kvm. Under ärendets beredning hade på drätselkammarens uppdrag ett anlitat ingenjörsföretag gjort viss utredning om det framtida nyttjandet av området och därvid utarbetat en skiss innefattande förslag till stadsplan. I besvär över fullmäktiges beslut anmärktes att byggnadsnämnden inte beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Länsstyrelsen yttrade bl. a. att områdenas förvärvande skulle komma att inverka på byggnadsverksamheten och den allmänna utvecklingen i fråga om planläggningen inom staden och att byggnadsnämndens yttrande därför skulle ha inhämtats. Länsstyrelsen fann att fullmäktiges beslut följaktligen inte kunde anses ha tillkommit i laga ordning och upphävde detsamma (samt visade målet åter till fullmäktige för ny behandling). Fullmäktige förde målet vidare till regeringsrätten. Vid besvären var fogat ett uttalande av Svenska stadsförbundet angående tolkningen av en aktuell bestämmelse i 9 § byggnadsstadgan. I yttrandet anfördes följande. Markförvärv torde i och för sig inte beröra byggnadsnämndens verksamhetsområde. Något yttrande från nämnden jämlikt berörda lagrum syntes därför som regel inte behöva inhämtas i dylika fall. Såvitt var känt, skedde vanligen ej heller så i kommunerna. Det var därför svårt att förstå länsstyrelsens inställning i förevarande mål. Regeringsrätten beslöt dock att ej ändra länsstyrelsens beslut, i vad därigenom stadsfullmäktiges beslut upphävdes.

RÅ 1960 ref. 11. Fråga om tillämpning av besvärsgrunden "laga ordning" i fråga om iakttagandet av vissa av kommunen antagna regler om företagsnämnd vilka byggde på en överenskommelse mellan centrala förbund på arbetsmarknaden. I en skriftlig överenskommelse förklarade sig Svenska stadsförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet ämna verka för antagande av överenskommelsen bilagda regler angående företagsnämnder vid kommunala verk, sjukvårds- och övriga inrättningar. Reglerna hade antagits av Karlskrona stad. Reglerna avsåg att främja goda förhållanden, trivsel och god samarbetsanda inom de kommunala verksamhetsområdena ävensom ändamålsenlig utveckling och rationalisering av den kommunala verksamheten. Företagsnämnd skulle bestå av representanter för dels arbetsgivaren (kommunal nämnd, styrelse eller direktion), dels arbetstagarna inom förvaltnings- eller arbetsområdet. Enligt reglerna ankom det på arbetsgivaren att lämna nämnden information om planerade och företagna omläggningar eller andra viktigare förändringar av drifts- och arbetsförhållandena, i den mån deras uppenbarande inte skulle kunna medföra skada för arbetsgivaren. Vidare gällde att informationen skulle lämnas i så god tid, att ett konstruktivt

samråd i nämnden möjliggjordes. Vid stadens renhållningsverk fanns företagsnämnd inrättad. Sedan stadsfullmäktige beslutat att, med vissa undantag, överta den fastighetsägarna åvilande skyldigheten att renhålla gata m. m. verkställdes inom kommunen utredning om på vad sätt gaturenhållningsskyldigheten lämpligen borde ombesörjas. Resultatet blev att fullmäktige beslöt att på entreprenad upplåta staden åvilande gaturenhållningsskyldighet. Flera vid renhållningsverket anställda personer anförde besvär över fullmäktiges beslut och androg bl. a. att detta inte tillkommit i laga ordning, eftersom beslutet inte tillkommit i den ordning som föreskrevs i det nämnda avtalet och bestämmelserna angående företagsnämnd ej följts, i det att uppgift om planerna på gaturenhållningens utlämnande på entreprenad inte lämnats till företagsnämnden vid renhållningsverket. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall under motivering att klagandena inte visat att beslutet ej tillkommit i laga ordning eller i övrigt anfört skäl som kunde föranleda upphävande av beslutet. Regeringsrätten (tre ledamöter) lämnade besvären utan bifall med den huvudsakliga motiveringen att "enär den omständigheten, att stadsfullmäktiges beslut må hava fattats utan att de av staden antagna reglerna angående företagsnämnder blivit av vederbörande kommunala organ iakttagna, på grund av reglernas beskaffenhet ej kan anses hava medfört, att beslutet icke tillkommit i laga ordning". En ledamot var skiljaktig i fråga om motiveringen och lämnade besvären utan bifall "oavsett beskaffenheten av" de nämnda reglerna.

RÅ 1964 ref. 60. Fråga om hälsovårdsnämnd bort erhålla tillfälle till nytt yttrande när ett ärende om va-anläggning omarbetats och om en brist härvidlag kunnat botas i efterhand. Hälsovårdsnämnden i Röstånga kommun behandlade vid sammanträde den 28 september 1961 ett av ett enskilt företag upprättat förslag till va-anläggning för Stockamöllans samhälle. Emellertid beslöt kommunalnämden att utse fyra personer att tillsammans med hälsovårdsnämndens representanter omarbeta förslaget. Efter förnyad kontakt med det nämnda företaget utarbetades ett nytt förslag. Sedan kommunalnämnden, efter att i samarbete med företaget ha verkställt vissa justeringar i detta förslag, infordrat anbud på anläggningen samt föreslagit kommunalfullmäktige bl. a. att antaga en entreprenör (ett annat företag än det som anlitats under utredningen) för utförande av anläggningen, beslöt fullmäktige vid sammanträde den 23 september 1963 i enlighet med kommunalnämndens förslag. Inom hälsovårdsnämnden väcktes härefter förslag om att fullmäktiges beslut skulle överklagas på den grund att hälsovårdsnämnden ej varit i tillfälle att yttra sig i ärendet. Hälsovårdsnämnden beslöt att inte överklaga beslutet. Emellertid anförde en kommunmedlem besvär över fullmäktiges beslut och androg bl. a. att det förslag, som fullmäktige behandlat den 23 september 1963 och som hälsovårdsnämnden inte fått yttra sig över, ej kunde jämföras med det förslag, som år 1961 tillstyrkts av hälsovårdsnämnden. Länsstyrelsen, som avslog besvären, konstaterade visserligen att ärendet inte blivit vederbörligen berett men fann att hälsovårdsnämnden och fullmäktige genom sina senare beslut (hälsovårdsnämnden genom att avstå från att överklaga och fullmäktige genom vad som yttrats i besvärsmålet) fick anses ha godkänt respektive bekräftat det överklagade beslutet. Regeringsrätten ändrade emellertid länsstyrelsens beslut och upphävde fullmäktiges beslut såsom tillkommet i olaga ordning. Vad som förekommit vid hälsovårdsnämndens sammanträde, då

frågan om överklagande behandlats, och vid fullmäktiges sammanträde, vid avgivande av yttrande i besvärsmålet, förklarades ej innebära att fullmäktige i laga ordning fattat nytt beslut om anläggningens utförande.

RÅ 1967 K 513. Förfarandefel hos nämnd har inverkat på lagligheten av fullmäktiges beslut. Även fråga om bristen kunnat botas i efterhand. Stadsfullmäktige i Marstrand beslöt i mars 1965 i enlighet med drätselkammarens förslag att godkänna ett köpekontrakt mellan staden och Torsby pastorat angående försäljning till pastoratet av vissa staden tillhöriga markområden. I besvär över fullmäktiges beslut anmärktes bl. a. att reglementsenlig kallelse inte utfärdats till drätselkammarens sammanträde. I förklaring över besvären vitsordade drätselkammaren att skriftliga kallelser inte utfärdats till sammanträdet. För formell rättelse härav hade kammaren vid senare sammanträde den 10 maj 1965, till vilket sammanträde skriftliga kallelser utfärdats, upptagit ärendet till ny behandling i samband med att besvärsärendet behandlades. Drätselkammaren hade då fattat nytt beslut, helt i överensstämmelse med det tidigare beslutet. Drätselkammaren bestred att underlåtenheten att utfärda kallelser kunde haft avgörande inflytande på utgången av ärendet. Vid det aktuella sammanträdet hade närvarit fyra av kammarens fem ledamöter och en suppleant. En ledamot (en av klagandena) hade varit frånvarande. Samtliga närvarande hade varit eniga om beslutet. Även om den frånvarande ledamoten hade varit närvarande hade, anförde drätselkammaren vidare, beslutet blivit detsamma. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Regeringsrätten ändrade länsstyrelsens beslut och undanröjde stadsfullmäktiges beslut såsom tillkommit i olaga ordning. Regeringsrätten konstaterade bl. a. att en ledamot av drätselkammaren inte varit närvarande vid sammanträdet. Vid sådant förhållande kunde ärendet om försäljningen inte anses ha blivit vederbörligen berett. Den omständigheten att drätselkammaren senare beskräftat det tidigare fattade beslutet förklarades ej kunna föranleda annan bedömning av lagligheten av stadsfullmäktiges klandrade beslut.

RÅ 1971 ref. 12. Frågan om en beredningsbrist kan avhjälpas ställs på sin spets i detta fall. Stadsfullmäktige i Norrtälje beslöt den 21 april 1969 att godkänna ett avtal mellan staden och AB Siljarederiet angående utbyggnad av färjeläget i Norrtälje hamn. När stadsfullmäktige fattade sitt beslut förelåg en den 10 april 1969 dagtecknad skrivelse, ställd till stadens drätselkammare och på hamnstyrelsens vägnar undertecknad av dess ordförande, av följande lydelse: "Med anledning av drätselkammarens remiss av det mellan Norrtälje stad och AB Silja-rederiet den 13 mars och den 20 mars 1969 träffade avtalet om viss utbyggnad av färjeläget i Norrtälje hamn m. m. får hamnstyrelsen härmed avgiva det yttrande, att styrelsen ingenting har att erinra mot det upprättade avtalet ur de synpunkter hamnstyrelsen har att företräda." Ordföranden hade avlåtit denna skrivelse utan att ha haft sammanträde med hamnstyrelsen. Vid sammanträde den 23 april 1969 beslöt hamnstyrelsen godkänna avtalet. I besvär över stadsfullmäktiges beslut anmärktes bl. a. att fullmäktige inte inhämtat hamnstyrelsens yttrande, varför beslutet ej tillkommit i laga ordning. Fullmäktige avstyrkte besvären. Länsstyrelsen anförde bl. a. att hamnstyrelsen fick anses ha erhållit tillfälle till yttrande före ärendets avgörande och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten yttrade: "När stadsfullmäktige fattade sitt klandrade beslut, hade ärendet ostridigt ännu icke

behandlats av hamnstyrelsen, dit ärendet enligt sin beskaffenhet hörde. Vid sådant förhållande kan ärendet – oaktat att hamnstyrelsen sedermera förklarat sig godkänna ifrågavarande avtal – icke anses ha blivit vederbörligen berett, och stadsfullmäktiges beslut har därför icke tillkommit i laga ordning. På grund härav prövar regeringsrätten lagligt att, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäva stadsfullmäkiges klandrade beslut."

Ytterligare exempel på fall rörande fråga om nämnds hörande i fullmäktigärende är RÅ 1971 C 442 (den omständigheten att byggnadsnämnden före fullmäktiges beslut om anläggande av parkeringsplats inte tagit annan befattning med ärendet än att nämnden beslutat utställa till granskning stadsarkitektens förslag till stadsplaneändring för kvarteret, innefattande bl. a. parkeringsplatsen, ansågs innebära, att ärendet ej blivit vederbörligen berett), RÅ 1972 C 263 (beträffande beslut av fullmäktige att uppföra en byggnad avsedd för taxi, transformatorstation och offentlig toalett samt att anvisa erforderliga medel för ändamålet ansåg regeringsrättens majoritet att hälsovårdsnämnden skulle ha fått tillfälle att yttra sig och att vad som förekommit när fullmäktige yttrade sig över besvären inte kunde anses innebära, att fullmäktige i laga ordning fattat nytt beslut i ärendet; två ledamöter var av skiljaktig mening och anförde att ifrågavarande byggnad var av sådant slag att byggnadslov ej kunde meddelas med mindre sökanden i byggnadslovsärendet hänvisats att söka hälsovårdsnämndens tillstånd till byggnaden och att klandrade beslutet fick anses ha fattats under förutsättningen att byggnadslov skulle komma att beviljas i enlighet med gällande föreskrifter), RÅ 1974 ref. 42 (i motsats till länsstyrelsen ansåg regeringsrätten inte att beredningstvånget kunde anses innefatta en förpliktelse att höra byggnadsnämnden eller annan kommunal nämnd när kommunen angivit att det överklagade förvärvet av en fastighet om 119 000 kvm i första hand avsett att säkerställa tillgång på mark för skollokaler och kommunen bestritt påstående om att markområdet skulle exploateras för bostadsbebyggelse samt annat inte framkommit), RÅ 1974 A 1881 (i ärende om antagande av förslag till vapen för kommunen skulle kulturnämndens yttrande ha inhämtats).

RÅ 1975 ref. 25 och ref. 32 gäller beredning av nämndärenden och avser social centralnämnds respektive barnavårdsnämnds skyldighet att i vissa fall kommunicera handlingar med part enligt speciallagstiftning (det kan nämnas att bestämmelserna senare ändrats). I ref. 25 ansågs social centralnämnd i ärende angående yttrande till domstol i fråga om umgängesrätt skyldig att enligt 15 § FL och 14 § fjärde stycket barnavårdslagen (1960:97) bereda part tillfälle att yttra sig över en hos nämnden gjord utredning och att jämlikt 19 § första stycket barnavårdslagen erinra parten om rätten enligt detta lagrum att påkalla förhör inför nämnden. I ref. 32 ansågs barnavårdsnämnd i ärende angående begärd omprövning av fråga om nedläggning av lekskola, vilket ärende föranletts av en framställning från en enskild person, vara skyldig att enligt 15 § FL och 14 § fjärde stycket barnavårdslagen bereda den som gjort framställningen tillfälle att innan ärendet avgjordes yttra sig över en av nämnden införskaffad utredning.

Även i RÅ 1974 A 1060 var det fråga om beredning av ett nämndärende. Kommunstyrelsens löneutskott i Sandvikens kommun beslöt att visst pris skulle gälla vid servering av lunch till lärare i kommunens skolor. I besvär anfördes bl. a. att ärendet inte blivit vederbörligen berett därför att det

inte behandlats i företagsnämnden. Frågan om priset för lärarnas skollunch befanns emellertid inte utgöra en fråga som enligt gällande företagsnämndsavtal skulle bli föremål för samråd i företagsnämnden. Det kan noteras att regeringsrätten här prövade beslutet direkt mot bakgrund av avtalsbestämmelse och redan p. g. a. härav fann besvären obefogade. Huruvida avtalet på genomförandestadiet hade kompletterats med ett reglemente eller annan (offentligrättslig) föreskrift framgår inte av referatet. Det är emellertid av intresse att konstatera att prövningen skedde enligt den logiskt mest näraliggande besvärsgrunden (laga ordning) och inte "befogenhet överskriden". (Det kan tilläggas att referatförfattaren av någon anledning i rubriken tagit in en hänvisning till 19 § äldre KL, som här ej var tillämplig.)

Besvärsmål rörande beredningen av nämndärenden är på det hela taget sällsynta, säkerligen beroende på att det vanligen inte finns några särskilda regler om beredningen hos nämnd. Ett undantag utgör ärenden hos kommunal besvärsnämnd. Förfarandet hos besvärsnämnd har flera gånger varit föremål för prövning i kommunalbesvärspraxis. Den främsta frågan har gällt kommunikationsgrundsatsens iakttagande. Före förvaltningsrättsreformen fanns inga lagregler som närmare reglerade förfarandet i besvärsnämnden. Vissa bestämmelser kunde emellertid finnas i det reglemente som gällde för vederbörande besvärsnämnd. Sådana bestämmelser har kunnat avse kallelse av part till muntlig förhandling och kommunicering av besvärsinlaga med motpart. Genom specialhänvisningar i kommunallagarna gjordes de flesta viktiga bestämmelserna i FL tillämpliga på handläggningen hos besvärsnämnd. Redan innan nämnda bestämmelser trädde i kraft skedde prövningen i kommunalbesvärsmål med hänsyn till om besvärsnämndens beslut tillkommit i laga ordning.

RÅ 1963 I 204. I målet prövades bl. a. en anmärkning av klaganden att vissa av landstingskommunal besvärsnämnd inhämtade muntliga upplysningar inte kommunicerats med klaganden. Förvaltningsutskottet i Uppsala läns landstingskommun beslöt förordna viss person till innehavare av en nyinrättad befattning som landstingsassistent vid landstingets kansli. Över beslutet anförde en medsökande besvär hos besvärsnämnden. Besvärsnämnden avslog besvären. Klaganden överklagade besvärsnämndens beslut hos regeringsrätten och framställde därvid bl. a. sin nämnda anmärkning rörande bristande kommunikation. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade i denna del: "Klaganden har vidare påtalat, att nämnden, innan den fattade sitt beslut, inhämtat muntliga upplysningar rörande klaganden av vissa landstingstjänstemän utan att bereda klaganden tillfälle att yttra sig däröver. Såsom ett organ inom den kommunala organisationens egen ram och med hänsyn till ärendets art måste nämnden emellertid anses ha varit lagligen oförhindrad att på angivet sätt under hand skaffa sig dylika upplysningar. Någon skyldighet för nämnden att bereda klaganden tillfälle att yttra sig med anledning av upplysningarna kan icke anses ha följt av landstingslagen eller det för nämnden antagna reglementet eller av sådana rättsregler i övrigt, som även utan uttryckligt stadgande därom må anses ha varit i förevarande fall tillämpliga. Vad klaganden i detta hänseende anmärkt kan följaktligen icke medföra, att nämndens överklagade beslut måste anses ha tillkommit annorledes än i laga ordning. På grund av ovan anförda skäl och då vad klaganden i övrigt anfört icke heller är av beskaffenhet att jämlikt 78 § landstingslagen föranleda

upphävande av nämndens överklagade beslut, lämnar regeringsrätten besvären utan bifall." En ledamot var av skiljaktig mening och yttrade: "Av handlingarna i målet framgår *att,* sedan förvaltningsutskottet i yttrande över de hos besvärsnämnden anförda besvären underlåtit att angiva skälen för sitt beslut att med förbigående av bl. a. klaganden utse L till innehavare av den ifrågavarande befattningen, landstingsdirektören efter särskild kallelse muntligen inför nämnden lämnat vissa oförmånliga upplysningar om klaganden, *att* klaganden icke erhållit del av dessa upplysningar eller ens beretts tillfälle att få del därav samt *att* nämnden grundat sitt avgörande på vad landstingsdirektören sålunda under hand uppgivit. Besvärsnämnden är visserligen en kommunal nämnd men då nämnden har till huvudsaklig uppgift att för åstadkommande av en grundlig, allsidig och objektiv prövning av kommunala tjänstetillsättningsärenden upptaga och pröva besvär i dylika ärenden, får därav anses följa att nämnden vid prövningen av besvär har att iakttaga de regler, som gälla för processen i administrativa mål. En stadgad rättsgrundsats härvidlag är, att avgörande ej må grundas på omständigheter, varav part ej varit i tillfälle att taga del. Då enligt vad handlingarna i målet utvisa besvärsnämnden åsidosatt denna rättsgrundsats, kan klandrade beslutet icke anses hava tillkommit i laga ordning. Jag prövar förty rättvist att, med undanröjande av besvärsnämndens beslut, visa målet åter till nämnden för ny laglikmätig behandling."

RÅ 1966 I 126. I detta mål, som gällde ett beslut av Stockholms stads besvärsnämnd, avslogs klagandens talan i alla instanser. Klaganden hade hos besvärsnämnden begärt att få tillfälle att ta del av den beslutande nämndens blivande yttrande och eventuella förklaringar samt inkomma med påminnelser innan ärendet avgjordes. Besvärsnämnden avslog dock besvären utan sådan kommunikation. Överståthållarämbetet yttrade: "Det torde inom förvaltningsområdet vara en allmänt rådande praxis att klagande part i tillsättningsärende, vilken begärt att före besvärsmålets avgörande få komma i tillfälle att kunna bemöta inkomna yttranden eller förklaringar från medsökande, beredes sådan möjlighet av besvärsmyndigheten där särskilda skäl ej talar däremot. Besvärsnämnden har emellertid i sitt yttrande anfört att det för nämnden av överståthållarämbetet den 31 december 1957 fastställda reglementet icke torde medge ett dylikt förfarande. Besvärsnämnden synes här närmast åsyfta bestämmelsen i 4 § reglementet att efter det yttrandet inkommit till besvärsnämnden från den nämnd, vars beslut överklagats, jämte den förklaring som må ha avgivits, skall besvärsnämnden så skyndsamt omständigheterna det medger upptaga ärendet till avgörande. Denna besvärsbestämmelse utgör dock icke något hinder för tillämpningen av ett sådant allmänt förekommande handläggningsförfarande varom ovan talas. Då emellertid sådan kommunikation i ett besvärsärende av den art varom här är fråga icke finns föreskriven i lag eller annan författning kan besvärsnämndens uraktlåtenhet i berörda hänseende icke läggas till grund för att beslutet i huvudsaken ej skulle ha tillkommit i laga ordning. På grund härav och då i målet ej heller i övrigt förebragts någon omständighet av beskaffenhet som enligt 80 § 1 mom. kommunallagen för Stockholm bör föranleda ändring av klandrade beslutet lämnar överståthållarämbetet besvären utan bifall." Regeringsrätten lämnade på de av överståthållarämbetet angivna skälen besvären utan bifall.

Senare avgöranden som rört kommunicering hos besvärsnämnd och avsett tillämpning av äldre rätt har huvudsakligen gått i samma riktning. Se RÅ 1971 S 356 (avslag med tre röster mot en; dissidenten menade, med hänsyftning på en reglementsföreskrift om kommunicering av besvärsinlaga, att samma rimligen borde gälla annan inlaga av betydelse, vari klaganden utvecklar sin talan), 1973 C 29 (besvär angående underlåtenhet att kommunicera uppgifter som lämnats muntligen avslogs med tre röster mot två; en av dissidenterna åberopade kommunikationsgrundsatsen, den andre synes ha menat att redan en bristande dokumentation av de inhämtade upplysningarna, som utgjorde utredningsmaterial, skulle medföra att beslutet inte tillkommit i laga ordning), 1973 A 61 (majoriteten av tre ledamöter biföll besvären under hänvisning till att en reglementsföreskrift om kallelse av parter till sammanträde inte iakttagits och en ledamot kom till samma slut under hänvisning till underlåtenhet att nedteckna och kommunicera vad som anförts av närvarande part m. m. med motpart medan en ledamot ville avslå besvären).

Även sedan FL trädde i kraft har det förekommit flera fall av bristande kommunikation i besvärsnämnd. Se exempelvis RÅ 1973 A 136 och 1976 ref. 119. Vid kommunalbesvärsprövningen har härvid kravet på kommunikationsgrundsatsens iakttagande genomgående ställts högt.

RÅ 1974 ref. 55 uppvisar en speciell situation. Utbildningsnämnden hos Stockholms läns landsting beslöt att förordna en person som studierektor under en treårsperiod. En medsökande överklagade hos besvärsnämnden, som med ändring av utbildningsnämndens beslut utsåg klaganden till innehavare av förordnandet. I motiveringen yttrade besvärsnämnden bl. a. att nämnden tagit del av samtliga handlingar i ärendet och efter en samlad bedömning av de båda sökandenas meriter fann att klaganden var den för tjänsten mer meriterade. Den som ursprungligen utsetts till innehavare av förordnandet överklagade till regeringsrätten. Till stöd för besvären anfördes bl. a., att klagandens ansökan till tjänsten och betygshandlingar inte varit tillgängliga för besvärsnämnden. Besvärsnämnden lämnade en redogörelse för ärendets handläggning. Regeringsrätten yttrade: Den möjlighet till komplettering av rättsmedlen i fråga om klander av kommunala beslut i ärenden om tjänstetillsättning m. m., som infördes genom bestämmelserna om kommunal besvärsnämnd, motiverades med att därigenom kunde åstadkommas en mera grundlig, allsidig och objektiv överprövning av sådana beslut än som är möjligt vid kommunalbesvär i vanlig ordning. Detta underströks ytterligare i samband med förvaltningsrättsreformen år 1971, då FL i huvudsak gjordes tillämplig på ärende i besvärsnämnd. Till de regler i FL som gäller i besvärsnämnd, hör 14 och 15 §§ om aktinsyn och kommunikation. Processmaterial får således inte i princip tillföras ett mål i besvärsnämnd utan att part får del därav. Att å andra sidan innehållet i handlingar av betydelse, som en part tillfört ärendet, inte får uteslutas från det material som skall vara tillgängligt vid besvärsnämndens prövning, är så självklart att en regel av denna innebörd får anses gälla trots avsaknaden av uttryckligt stadgande. I målet är klarlagt att bl. a. de betyg, som L åberopat till stöd för sin tjänsteansökan och som får anses vara av betydelse som processmaterial, inte varit tillgängliga för besvärsnämnden. Enär besvären oaktat det prövats, har besvärsnämndens beslut icke tillkommit i laga ordning. Regeringsrätten undanröjer därför besvärsnämndens beslut och visar målet åter till nämnden för ny prövning.

I RÅ 1974 A 1427 förekom en liknande anmärkning. Regeringsrätten fann emellertid att klaganden inte styrkt, att det material, som var tillgängligt för besvärsnämnden när denna fattade sitt beslut, var behäftat med sådana brister att beslutet inte kunde anses ha tillkommit i laga ordning.

Denna svit av rättsfall rörande handläggningen hos kommunal besvärsnämnd ger intressanta aspekter på kommunalbesvärsinstitutet. Att det i och för sig inte är uteslutet att åberopa allmänna rättsgrundsatser – oskriven lag – vid tillämpning av besvärsgrunden "laga ordning" framgår direkt av RÅ 1974 ref. 55. Att kommunikationsgrundsatsen inte hävdades i äldre kommunalbesvärspraxis hänger samman med att man lade tonvikten vid besvärsnämndens egenskap av kommunal nämnd (ett organ för den kommunala självstyrelsen). Efter förvaltningsrättsreformen har tonvikten i stället lagts på besvärsnämndens egenskap av "rättsinstans" (i linje med minoritetsståndpunkten i äldre rättsfall). Intressant är emellertid vidare att man inte särskilt synes ha fäst avseende vid att besvärsnämnden tillika fungerar – och hela tiden har gjort – som första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen. I denna roll utför den samma uppgift som annars tillkommer en statlig besvärsinstans. Man får ett intryck att denna senare uppgift inte trängt särskilt djupt in i det allmänna medvetandet (jfr t. ex. RÅ 1978 ref. 2:16 som berörs senare i detta avsnitt).

Frågan om en rättsregels klassificering inom det juridiska systemet återkommer, vad gäller besvärsgrunden "laga ordning", i några fall som avser tillämpning av den nya arbetsrättsliga lagstiftningen. Viktigast bland dessa rättsfall är pleniavgörandet RÅ 1979 ref. 2:8. Rättsfallet avser ett beslut av styrelsen för skyddade verkstäder i Västerbottens läns landstingskommun, varigenom styrelsen fattade beslut om samarbete med visst företag för tillskapande av ett gemensamt marknadsförings- och säljbolag jämte en rad olika detaljåtgärder i samband härmed, däribland att för aktieteckning använda visst anslag. I besvären gjorde klaganden gällande att styrelsen underlåtit att ta upp förhandlingar enligt medbestämmandelagen före beslutsfattandet och att inte heller informationsplikten iakttagits. (Vidare hävdade klaganden att styrelsen överskridit sin befogenhet genom att ta i anspråk medel ur viss budgetpost). Regeringsrätten avslog besvären och yttrade i principfrågan: "reglerna i 11 och 19 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet om primär förhandlings- och informationsskyldighet grundar inte, som exempelvis föreskrifterna i 7 § i den tidigare gällande lagen (1940:331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (jfr Regeringsrättens årsbok 1943 referat 26), några skyldigheter för kommunalmyndighet som sådan utan ålägger arbetsgivare, såväl offentlig som enskild, att vid fattande och verkställande av beslut beakta arbetstagarsidans intresse av medbestämmande. Om kommunal myndighet i sin egenskap av arbetsgivare fattar beslut utan att iakttaga regler om primär förhandlings- och informationsskyldighet eller föreskrifter i avtal vilka trätt i stället för reglerna, påverkar inte underlåtenheten det fattade beslutets giltighet lika litet som när annan än kommunal arbetsgivare fattar beslut med åsidosättande av sina motsvarande skyldigheter. Underlåtenhet från styrelsens sida att iakttaga förhandlings- eller informationsskyldighet vid fattandet av det klandrade beslutet kan heller inte såsom medbestämmandelagen är utformad leda till att beslutet skall anses ej ha tillkommit i laga ordning på sätt som avses i 7 kap. 1 § kommunallagen.

Regeringsrätten ingår till följd härav inte på någon prövning av frågan om sådan underlåtenhet förekommit."

Tre ledamöter var av skiljaktig mening i principfrågan och anförde:

"Klagandens talan får, såvitt gäller påståendet att klandrade beslutet strider mot lagen om medbestämmande i arbetslivet, anses vara grundad på att beslutet ej tillkommit i laga ordning. Ostridigt är att 11 och 19 §§ nämnda lag varit gällande för landstingskommunen som arbetsgivare. Klandrade beslutet, som bl. a. innefattar dels antagande av vissa riktlinjer för den ifrågavarande samarbetsfrågans lösning dels uppdrag att upptaga förhandlingar enligt nyssnämnda lag med arbetstagarparten, kan inte anses ha tillkommit i strid med de båda nämnda av klaganden åberopade lagrummen. Ej heller har visats att styrelsen genom vad beslutet innehåller om disposition av medel överskridit sin befogenhet."

Det kan tilläggas att ytterligare en ledamot var av skiljaktig mening beträffande motiveringen men ense med majoriteten om att medbestämmandelagens ifrågavarande föreskrifter inte kunde läggas till grund för kommunalbesvärsprövning i berörda hänseende. En av ledamöterna i tremannaminoriteten utvecklade sin mening i särskilt yttrande och lade därvid tonvikten vid att kommunmedlemmarnas intresse av att kommunen som arbetsgivare inte skulle behöva ådra sig skadeståndsskyldighet motiverade en vidare tillämpning av besvärsgrunden "laga ordning"; det borde enligt ledamotens mening vara lagstiftarens sak att gripa in för att inskränka kommunalbesvärsprövningen på arbetsrättens område.

Brister i *kallelseförfarandet* har åtskilliga gånger aktualiserats. Några belysande rättsfall är följande.

RÅ 1966 ref. 20. Ett beslut av kommunalnämnden i Vessigebro kommun i ärende om marköverlåtelse som i kallelse till sammanträdet rubricerats på ett vilseledande sätt (såsom avseende fråga om utredning och planläggning angående försäljning), upphävdes, enär beslutet till följd av kallelsens utformning ansågs ej ha tillkommit i laga ordning. I inledningen av referatet lämnas en redogörelse för gällande bestämmelser. Därav framgår bl. a. att i målet ej påståtts att föreskrifter om t. ex. tid och sätt för kallelser till sammanträden skulle vara givna i reglemente för kommunalnämnden. I sin utförliga motivering konstaterade regeringsrätten bl. a. att ärendet hade fått en vilseledande beteckning, som med hänsyn till omständigheterna var av allvarlig beskaffenhet. Det är av intresse att se att regeringsrätten här ansåg sig kunna direkt tillämpa den i och för sig adekvata besvärsgrunden "laga ordning" utan att kunna hänga upp avgörandet på någon föreskrift i lag eller reglemente när det stod klart att beslutet tillkommit på ett oacceptabelt sätt.

RÅ 1968 ref. 18. Detta liknar föregående fall men ligger litet annorlunda till genom att fråga var om ett fullmäktigbeslut samtidigt som den huvudsakliga anmärkningen innebar att de beslutande blivit vilseledda. I kungörelse om sammanträde med stadsfullmäktige i Vadstena betecknades ett ärende om vederlagsfri överlåtelse till ett företag av en tomt som försäljning. Fullmäktiges beslut ansågs icke tillkommet i laga ordning. – Från kommunens sida lämnades i processen bl. a. följande upplysningar. För att nedbringa annonskostnaderna intogs endast en kortfattad rubricering av ärendena i kungörelsen. Förfaringssättet med en mera summarisk kungörelse hade tillämpats och fungerat tillfredsställande under en följd av år och fullmäktiges ledamöter kunde genom att studera innehållet i drätselkammarens protokoll, som fogades vid föredragningslistan, förvissa sig om innebörden av de olika

ärendena. Ingen av fullmäktiges ledamöter kunde ha svävat i tvivelsmål om ärendets karaktär. Regeringsrätten godtog emellertid inte detta resonemang utan yttrade bl. a. följande: "Av utredningen i målet framgår, att i kungörelsen --- ärendet --- betecknats såsom en försäljning och att i kungörelsen uppgift ej intagits, att fråga också var om ett anslag, motsvarande köpeskillingen för tomten. Då kungörelsen sålunda i förevarande hänseende varit missledande och ofullständig, kan beslutet i fråga – oavsett vad i målet invänts om att fullmäktiges ledamöter på annat sätt bibragts kännedom om det tilltänkta beslutets innebörd – ej anses ha tillkommit i laga ordning."

RÅ 1972 ref. 15. Detta fall representerar en relativt sträng bedömning. I kungörelse om sammanträde med fullmäktige i Ystads kommun hade i ärende angående köp av fastigheter ej upptagits samtliga fastigheter utan endast uppräknats vissa av dessa med tillägg av "m. fl." och hänvisning gjorts till bilaga till fullmäktiges protokoll, i vilket samtliga fastigheter angetts. Härmed avsågs i själva verket tre grupper av fastigheter, dvs. tre skilda fastighetsförvärv. Någon fastighet hörande till det mest betydande förvärvet hade ej nämnts. Regeringsrätten upphävde med tre röster mot två fullmäktiges beslut som tillkommet i olaga ordning. Minoriteten ansåg att frågan om samtliga inköp fick anses utgöra ett ärende. De anmärkte bl. a. att det från informativ synpunkt varit lämpligare om kungörelsen i stället uppräknat några av fastigheterna i den viktigaste gruppen eller angett vissa fastigheter ur envar av de tre grupperna. Att kungörelsen inte utformats på sådant sätt ansåg de dock inte vara ett fel av den art, att det skulle medföra, att fullmäktiges beslut icke tillkommit i laga ordning. (Detta rättsfall omnämns även i kapitel 4 och kapitel 9 vid behandlingen av begreppet kommunalt beslut resp. rättsföljdsproblematiken.)

RÅ 1977 ref. 42 gällde också fråga om ett ärende angetts med tillräcklig noggrannhet i kungörelse angående kommunfullmäktigsammanträde men synes gå i liberalare riktning än 1972 års rättsfall. I 1975 års kapitalbudget för Smedjebackens kommun fanns anvisade 300 000 kr till ombyggnad av Vasatorget i Smedjebackens centrum. Kommunfullmäktige beslöt den 30 oktober 1975 att bevilja centrala byggnadskommittén ett tilläggsanslag med 150 000 kr för ombyggnad av Vasatorget inklusive anläggande av parkeringsplatser i en näraliggande park, Kommunalhusparken. Regeringsrätten godtog dock kallelseförfarandet där ärendet angavs gälla "Ombyggnad av Vasatorget i Smedjebackens centrum", och yttrade bl. a. att det av utredningen i målet i övrigt framgick att anordnandet av parkeringsplatsen ingått som en del i ett större, sammanhållet projekt, avseende ombyggnaden av Vasatorget och i anslutning därtill anläggande av parkeringsplatsen i det intilliggande kvarteret Svanen. Vid sådant förhållande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt fick rubriceringen av ifrågavarande ärende i kungörelsen om fullmäktigsammanträdet anses ha lämnat erforderlig upplysning om vad som avsågs skola bli behandlat.

RÅ 1975 ref. 98. I detta mål förekom till bedömning frågan huruvida kallelse till ett sammanträde med fullmäktige (i Ströms kommun) skett så tidigt att den kunde antas ha nått ledamöterna senast fyra dagar före sammanträdet. Regeringsrätten (tre ledamöter) fann beträffande en berörd ledamot att kungörelse om sammanträdet inte hade översänts till denne inom föreskriven tid. Då emellertid ledamoten närvarit vid sammanträdet och det

beträffande övriga ledamöter och suppleanter inte hade visats att kungörelse ej översänts inom tiden fann regeringsrätten att beslutet hade tillkommit i laga ordning. En ledamot var av skiljaktig mening och anförde bl. a. att det inte kunde antas att kungörelsen skulle ha kommit envar fullmäktige och suppleant till handa fyra dagar före sammanträdet. Enär tre fullmäktige varit frånvarande vid sammanträdet utan att suppleant kommit tillstädes i deras ställe och då det inte kunde uteslutas att deras frånvaro berott på den anmärkta bristen i kungörelseförfarandet, var enligt reservanten fullmäktigsammanträdet inte kungjort på föreskrivet sätt och fullmäktiges beslut vid sådant förhållande ej tillkommet i laga ordning. Skiljaktigheten i bedömningen berodde tydligen delvis på olika processuell hantering av målet (bevisbördan m. m.).

Många rättsfall har avsett prövning av påstådda *felaktigheter vid själva beslutstillfället.* Exempel på prövning av olika slag av sådana anmärkningar ger följande rättsfall.

RÅ 1975 ref. 76. Sedan sociala centralnämnden i Uppsala kommun tillåtit *utomstående* (personalrepresentanter) att *närvara* vid behandling av visst ärende, har ledamöter av nämnden rest invändning mot vidare överläggning i personalrepresentanternas närvaro. Enär överläggningarna likväl fortsatt i deras närvaro har beslutet i ärendet inte ansetts vara tillkommet i laga ordning. (En ledamot var av skiljaktig mening och lämnade besvären utan bifall med en motivering som utmynnade i att såvitt protokollet utvisade någon oenighet inte slutligen förelegat i fråga om rätten för personalrepresentanterna att närvara i den utsträckning som skett.)

RÅ 1975 ref. 81. Kommunfullmäktige i Mora kommun behandlade vid sammanträde fråga om förvärv av viss mark. Fullmäktige beslöt därvid att för tätortsexpansion låta ansöka om expropriation av fastigheter och fastighetsdelar inom ett område, som ej på frivillig grund kunnat förvärvas. Fullmäktige beslöt vidare ge kommunstyrelsen vissa uppdrag för ärendets fortsatta handläggning. Vid sammanträdet upplystes att ledamoten S enligt markägarförteckning varit markägare inom expropriationsområdet. Efter framställd proposition fann ordföranden det vara fullmäktiges mening att *jäv* förelåg för S vid behandlingen av ifrågavarande ärende. Över fullmäktiges beslut anförde S och andra personer besvär. De menade att beslutet ej hade tillkommit i laga ordning och yttrade bl. a. följande. Vid kommunfullmäktiges sammanträde begärde S ordet. Han förklarade därvid att han ägde mark inom det område, som omfattades av den planerade expropriationen, och att han därför inte ämnade delta i den kommande omröstningen. Däremot önskade han informera ledamöterna i fullmäktige om hur förhandlingarna med markägarna skett. Fullmäktige fann emellertid att jäv förelåg för S, varför han hindrades från att delta i ärendets behandling. Eftersom ärendet ej rörde köp eller försäljning av någon S tillhörig egendom utan endast fråga om beslut att ansöka om expropriation kunde jäv ej anses föreligga. Länsstyrelsen fann jäv föreligga enligt 16 § KL och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten, som kom till samma slutsats, konstaterade bl. a. att det var ostridigt, att S ägde mark i betydande omfattning inom det område som avsågs med den tillämnade expropriationen och att ärendet därför hade rört S personligen.

RÅ 1976 ref. 74. En *ledamot* i kommunfullmäktige i Gällivare kommun *kyrkobokfördes på annan ort* och frånträdde enligt lag därigenom sitt uppdrag

som fullmäktig. Den omständigheten att kyrkobokföringen sedermera undanröjdes medförde ej att fullmäktigbeslut, i vilka personen vägrats delta, ej tillkommit i laga ordning.

RÅ 1976 ref. 103. I ett ärende hos kommunfullmäktige i Kramfors om inrättande av sex personliga tjänster ansågs en tjänstgörande suppleant, som var gift med en av de blivande tjänstinnehavarna, *jävig* i hela ärendet. Under fullmäktiges överläggning vägrade ordföranden, med stöd av 16 § KL, suppleanten att yttra sig. Regeringsrätten yttrade bl. a. att vid fullmäktiges sammanträde hade såsom ett ärende behandlats kommunstyrelsens förslag att inrätta ifrågavarande sex personliga tjänster och att det med hänsyn till vad som tidigare förekommit i saken måste ha framstått som uppenbart att en av tjänsterna inrättades för den avsedda personens räkning. Den omständigheten att suppleanten vägrats yttra sig innebar således inte att fullmäktiges beslut tillkommit annorledes än i laga ordning.

RÅ 1977 ref. 138. Fråga om social centralnämnds beslut att tillsätta tjänst som socialchef tillkommit i laga ordning, när sökande till tjänsten tagit viss befattning med ärendet. Sedan en tjänst som socialchef i Orusts kommun kungjorts ledig beslöt sociala centralnämnden att tjänsten skulle utannonseras på nytt genom anslag på kommunens anslagstavla och att de som tidigare sökt tjänsten fortfarande skulle betraktas som sökande. Över beslutet anförde K besvär och åberopade bl. a. att föredraganden, G, varit sökande till tjänsten och därför *jävig*. Länsstyrelsen fann beslutet vara av rent förberedande art och avvisade därför besvären. Regeringsrätten, dit K fullföljde sin talan, gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut. Sociala centralnämnden beslöt senare att utse G – tillförordnad socialchef – till ny socialchef. Även över detta beslut anförde K besvär och androg bl. a. att G varit närvarande vid ärendets tidigare behandling i sociala centralnämnden och haft att lämna upplysningar till sökande av tjänsten, oaktat han själv varit sökande och därför jävig. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. K fullföljde sin talan hos regeringsrätten som yttrade bl. a. följande. Utredningen i målet visar att G deltagit i handläggningen av tjänstetillsättningen på det sätt K påstått. Eftersom ärendet angick honom själv, var han enligt 4 § lagen om social centralnämnd jämförd med 4 och 5 §§ FL på grund av jäv obehörig att delta i handläggningen av ärendet. Visserligen har sociala centralnämnden vid ett särskilt sammanträde (före utnämningsbeslutet) enhälligt beslutat att ytterligare bekräfta beslutet om och godkänna den verkställda annonseringen på kommunens anslagstavla och G var ej närvarande vid behandlingen av ärendet på detta sammanträde. Denna åtgärd av nämnden kan emellertid inte anses bota den brist i handläggningen av ärendet som består i att G utsetts att lämna upplysningar till sökande av tjänsten. Regeringsrätten anser därför att sociala centralnämndens beslut att utse G till socialchef inte har tillkommit i laga ordning. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphävde regeringsrätten sociala centralnämndens överklagade beslut.

RÅ 1978 ref. 2:11. Fullmäktige i Hylte kommun beslöt att lämna bidrag till vissa fastighetsägare för vatten och avlopp m. m. I sammanträdesprotokollet angavs: "Vid föredragning av ärendet förklarade ordföranden att *jäv* förelåg för ledamöterna G och F." Fullmäktiges beslut överklagades av en annan fullmäktigledamot som androg att två av ledamöterna deltog i den förberedande behandlingen trots jäv. Fullmäktige avstod från att avge infordrat

yttrande. Länsstyrelsen fann att riktigheten av klagandens påstående att nämnda personer trots jäv deltagit i överläggningen av ärendet inte bestritts och upphävde beslutet såsom inte tillkommet i laga ordning. G överklagade länsstyrelsens beslut. Regeringsrätten yttrade: I målet är ostridigt att F och G på grund av jäv ej ägt delta i behandlingen av det ärende i vilket fullmäktige har meddelat sitt beslut. Numera är klarlagt att G inte har deltagit i fullmäktiges behandling av ärendet. I fråga om F finns i målet följande uppgifter. I protokollet från fullmäktiges sammanträde anges endast att ordföranden vid föredragning av ärendet förklarade att jäv förelåg mot F. Av intyg som har avgivits av fullmäktiges ordförande och en av justeringsmännen vid fullmäktiges sammanträde framgår vidare att ordföranden i samband med att han "uppropade" ärendet har meddelat att jäv förelåg mot F och att F därefter har medgivits rätt att före överläggning och beslut få lämna vissa upplysningar. Därefter har F lämnat lokalen. Genom vad sålunda har förekommit måste F anses ha deltagit i fullmäktiges behandling av ärendet. Fullmäktiges beslut har således inte tillkommit i laga ordning. Regeringsrätten fastställer det slut som länsstyrelsens beslut innehåller.

RÅ 1977 ref. 2. *Propositionsordning.* När kommunfullmäktige i Klippans kommun behandlade ett förslag till flerårsbudget för 1974–1978 framställdes tre yrkanden, nämligen ett yrkande om bifall till kommunstyrelsens förslag med viss ändring, ett annat yrkande om bifall till kommunstyrelsens förslag och ett tredje yrkande om bifall till kommunstyrelsens förslag med viss annan ändring än vad det första yrkandet avsåg. Beslut fattades genom voteringar. Sedan ordföranden först framställt propositioner på bifall till de tre yrkandena och förklarat sig därvid finna att fullmäktige beslutat i enlighet med det första yrkandet (och votering begärts) framställde ordföranden proposition beträffande det andra och tredje yrkandet som kontraproposition i huvudvoteringen. Det tredje yrkandet blev antaget som kontraproposition i huvudvoteringen. Vid huvudvoteringen vann det första yrkandet, i följd av varav fullmäktige hade beslutat att bifalla kommunstyrelsens förslag med vissa föreslagna ändringar. Fullmäktiges beslut överklagades såsom ej tillkommet i laga ordning till följd av att en felaktig propositionsordning hade tillämpats. Länsstyrelsen avslog besvären. Regeringsrätten yttrade: De av A P (yrkande 1) och S P (yrkande 3) framställda yrkandena har avsett från varandra helt skilda punkter i kommunstyrelsens förslag till flerårsbudget. De har med avseende på sitt innehåll kunnat bifallas oberoende av varandra. Yrkandena borde därför icke, såsom skett i huvudvoteringen, ha ställts mot varandra. Proposition borde i stället ha i erforderlig utsträckning framställts angående varje tvistig punkt i kommuntyrelsens förslag till flerårsbudget för sig. Med hänsyn härtill och då den använda propositionsordningen kunnat inverka på frågans utgång har beslutet om flerårsbudgeten icke tillkommit i laga ordning. Regeringsrätten undanröjer därför kommunfullmäktiges klandrade beslut.

RÅ 1977 ref. 25. Fråga om ordförande i kommunfullmäktige i visst fall ägt *vägra proposition.* Kommunfullmäktige i Dorotea kommun företog val av sammanläggningsdelegerade och suppleanter i nybildade Åsele kommun. Valet föregicks av en överläggning huruvida ordföranden fick vägra att ställa proposition på vissa framställda yrkanden. Sedan en ledamot yrkat att fullmäktige skulle besluta att inte utse delegerade, förklarade ordföranden att han fann sig förhindrad att ställa proposition på yrkandet, då valet var

föreskrivet i lag samt uttalade att han tog på sig hela ansvaret om hans ställningstagande skulle visa sig vara fel. En annan ledamot yrkade att det förra yrkandet att ej utse delegerade skulle upptas och att fullmäktige skulle rösta om detta. Den förstnämnde ledamoten yrkade vidare, att fullmäktige skulle besluta ersätta ordföranden med vice ordföranden på grund av vägran att underställa fullmäktige det andra yrkandet för beslut. En tredje ledamot yrkade att ordinarie ordföranden skulle byta plats med vice ordföranden för avgörande i denna fråga om val av delegerade. På grund av sin uppfattning att fullmäktige inte hade rätt att avgöra huruvida delegerade skulle utses eller ej förklarade ordföranden, att inte heller delfrågor som rörde förslaget kunde underställas fullmäktige. Sedan överläggningen avslutats förrättades val av delegerade och suppleanter. Över fullmäktiges beslut (val) anförde flera kommunmedlemmar besvär. Efter att ha inhämtat utlåtande från Svenska kommunförbundet hemställde fullmäktige att besvären skulle lämnas utan bifall. Oaktat länsstyrelsen fann besvären lagligen grundade beaktade länsstyrelsen att 24 av de 25 närvarande fullmäktige slutligen deltagit i valförrättningen och att genom det klandrade beslutet sammanläggningsdelegerade satts i stånd att fungera i enlighet med indelningslagen och lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, varför länsstyrelsen lämnade besvären utan åtgärd. Målet fördes vidare till regeringsrätten. Regeringsrätten, som inledningsvis redogjorde för gällande bestämmelser för indelningsändring, yttrade vidare: Till följd av Kungl. Maj:ts berörda beslut har, jämlikt 2 § lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade, skyldighet uppkommit för fullmäktige i dåvarande Dorotea kommun att senast 30 dagar efter det kommunen fått del av förordnandet om indelningsändringen välja det antal delegerade och suppleanter, som angivits i Kungl. Maj:ts beslut. Beslut i enlighet med det vid fullmäktigesammanträdet den 4 maj 1973 framställda yrkandet att fullmäktige icke skulle utse sammanläggningsdelegerade skulle alltså ha stått i uppenbar strid mot lag, och yrkandet får anses ha legat utanför ramen för det valärende, som fullmäktige hade att handlägga. Sammanträdesordföranden har därför förfarit riktigt när han vägrat att framställa proposition på nämnda yrkande och på yrkandet att hans vägran skulle bli föremål för beslut av fullmäktige. På grund härav och då vad klagandena i övrigt andragit mot lagligheten av fullmäktiges klandrade beslut icke förtjänar avseende lämnar regeringsrätten besvären utan bifall.

RÅ 1975 ref. 118. Felaktigheter vid *justering* och *anslag* av justeringsmeddelande beträffande ett beslut av kommunstyrelsen i Bara befanns icke medföra att beslutet ej tillkommit i laga ordning. Utgången är logisk med hänsyn till att man här har att göra med omständigheter som ligger i tiden efter själva beslutsögonblicket. Emellertid är det inte uteslutet att grovt bristfälliga protokoll kommunalbesvärsvägen kan förklaras ej förtjäna vitsord (jfr avsnitt 4.7). En annan fråga – som i detta rättsfall har berörts av en ledamot i särskilt yttrande – gäller vilka konsekvenser bristfälliga anslag kan böra få för besvärstidens beräkning. Kommunalbesvärskommittén behandlar ämnet i kapitel 6.

8.3.2 *Besvärsgrunden "strid mot lag"*

Inom doktrinen är det allmänna omdömet att någon klar gränsdragning mellan användningsområdena för besvärsgrunderna "befogenhet överskriden" och "strid mot lag" inte har genomförts i rättspraxis (jfr Kaijser femte upplagan s. 348 och Sundberg samlade upplagan 1964 s. 278). I många fall kan naturligtvis ett kommunalt beslut betecknas både som författningsstridigt och kompetensöverskridande. I modern rättspraxis synes det emellertid sällan förekomma att besvärsgrunderna åberopas i kombination.

Även om det ofta kan framstå som en smaksak vilken besvärsgrund man väljer och det stöter på svårighet att dra en skarp gräns mellan dem hindrar det inte att besvärsgrundernas olika användningsområden kan beskrivas i stora drag. "Befogenhet överskriden" har i praxis visst företräde. Den anlitas t. ex. vid prövning av frågor rörande den kommunala kompetensen eller vid interna kompetenskonflikter mellan skilda kommunala organ. Besvärsgrunden "strid mot lag" används till följd härav förhållandevis sällan. Främst gäller det fall då det språkligt sett inte ligger väl till att tala om befogenhetsöverskridande och då det kommunala beslutet råkat i konflikt med någon uttrycklig författningsbestämmelse utanför kommunallagsområdet. En typisk situation när "strid mot lag" kommer väl till pass föreligger när det felaktiga i kommunens beslut ligger i en underlåtenhet av något slag.

Exempel på det sist sagda utgör rättsfallet RÅ 1974 ref. 123. Målet rörde ett beslut av skolstyrelsen i Ösmo kommun att vägra anordna skolskjuts åt två avsides boende barn. Besvären avslogs av länsstyrelsen. I målet, som avgjordes av regeringsrätten i plenum, uppkom fråga om skolstyrelsens beslut stod i strid med 2 och 48 §§ skollagen (1962:319). Frågan besvarades nekande (14–8). Majoriteten anförde i huvudsak: Enligt 2 § skollagen åligger det kommun att sörja för undervisningen av barn i grundskola. Kommunen har vidare enligt 48 § skollagen att anordna grundskola i den omfattning som erfordras för mottagande av skolpliktiga barn inom kommunens elevområde och bestrida de kostnader härför, som inte täcks av andra medel. Vad sålunda stadgats i lag om kommunens skyldigheter i fråga om skolväsendet får anses innefatta, att kommunen har att sörja för att det finns ett skolväsende för skolpliktiga barn, som är så utbyggt och organiserat att det bereder kommunens barn en tillfredsställande undervisning. Enskilda praktiska skolfrågor är däremot angelägenheter, om vilka kommunen äger besluta efter eget skön i den mån ej särskilda bestämmelser finns utfärdade, såsom beträffande lärare och skolbyggnader. I fråga om skolskjutsar saknas sådana bestämmelser. Inom Ösmo kommun har skolskjutsar anordnats för vissa elever i kommunens grundskola. Kommunfullmäktige har ej fastställt grunder för anordnandet, utan beslut om skolskjuts har fattats av skolstyrelsen efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall. Vid nu angivna förhållanden kan icke anses, att omständigheterna i förevarande fall är sådana att skolstyrelsens beslut att ej anordna särskild skolskjuts för MM och PS står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes innefattar överskridande av styrelsens befogenhet. – Minoriteten yttrade bland annat: Av de allmänna stadgandena om kommuns skyldighet att anordna grundskoleundervisningen och av däremot svarande rätt för skolpliktigt barn att åtnjuta sådan undervisning följer att kommunen har att vidta erforderliga anordningar för att göra undervisningen tillgänglig för barnen. Kommunen kan placera skollokalerna så att barnen utan risk att

komma till skada kan själva ta sig till skolan eller, om avstånden mellan skollokal och barnens hem blir för stora, i stället låta skjutsa dem till skolan eller bereda dem inackordering på skolorten. Kommunen har valfrihet mellan olika anordningar, blott den ej eftersätter sin skyldighet enligt skollagen att anordna grundskola på sådant sätt att varje därtill enligt lagen berättigat barn bereds faktisk möjlighet att komma i åtnjutande av grundskoleundervisning. – En ledamot som tillhörde minoriteten berörde i särskilt uttalande frågan om kommunalbesvärsinstitutets användbarhet vid negativa beslut och yttrade därvid bland annat följande: I allmänhet torde förhålla sig så att, utanför de områden där rättsmedlet för den enskilde är förvaltningsbesvär, kommun har många olika möjligheter att fullgöra ett i lag mera allmänt bestämt åliggande. Den kan t. ex. sörja för barnavården eller sjukvården i kommunen på mycket skiftande sätt. Kommunen har med andra ord valfrihet. Den omständigheten att kommunen genom ett beslut underlåter att företaga en viss åtgärd innebär därför sällan något olagligt och beslutet kan i de flesta fall icke med framgång angripas genom kommunalbesvär. Kommunen kan nämligen invända att den fullgör sina skyldigheter, om än på ett annat sätt än den klagande önskar. I detta sammanhang är vidare att konstatera att ett upphävande av ett negativt beslut – ett beslut att icke företaga sig något – icke förändrar rättsläget på samma sätt, som då ett positivt beslut undanröjes. Att det negativa beslutet försvinner innebär allenast att det befunnits oriktigt att säga nej på sätt skett. Någon säker grund för ett positivt beslut lägges ej därmed. Om en framställning föreligger i saken, torde undanröjandet av ett avslag vanligen leda till att framställningen får tas upp till förnyad behandling. Det kommunala besvärsinstitutet har av skäl som framgår av det sagda ett begränsat användningsområde, när kommunmedlem vill bruka det för att få till stånd en kontroll av att kommunen fullgör ålagda skyldigheter. Det är vanskligt att via kommunalbesvär frampressa det positiva beslut om tillhandahållande av viss prestation, som klaganden eftersträvar. – – – Enligt min mening måste laglighetskriteriet som besvärsgrund kunna brukas också för att kontrollera att kommunen fullgör sina genom speciallagstiftning ålagda skyldigheter och att sålunda enstaka negativa beslut, vilkas sakliga innebörd är att kommunen vägrar sådant fullgörande i ett särskilt fall, kan befinnas olagliga, och detta även om detaljreglering saknas på området.

En fråga av särskilt intresse vid tillämpning av besvärsgrunden "strid mot lag" är vilken betydelse som skall tillmätas bestämmelsens art. Normalt har den överträdda författningsbestämmelsen offentligrättslig karaktär. Detta följer naturligen av den kommunala verksamhetens beskaffenhet och av konstruktionen av kommunalbesvärsinstitutet. När kommunen, såsom ofta är fallet, uppträder civilt bör den inom rimliga gränser tillerkännas en handlingsfrihet som kan jämföras med en enskild fysisk eller juridisk persons. För dylika fall erbjuder KL teoretiskt en förfördelad part möjligheten att i kommunalbesvärsväg hävda sitt intresse genom åberopande av att hans (klagandens) enskilda rätt blivit kränkt. En civilrättslig prövning är således inte helt utesluten men står inte öppen för varje kommunmedlem. Även om den principiella utgångspunkten förefaller klar nog kompliceras bilden av att lagstiftningen inte alltid är så renodlat antingen offentligrättslig eller civilrättslig. En civilrättslig lagstiftning kan innehålla offentligrättsliga inslag och vice versa.

När man är inne på civillagstiftningens område blir det fråga inte endast om att tillämpa rättsregler i egentlig mening. Även tolkning och tillämpning av avtalsregler kommer in i bilden. Detta gäller inte minst inom arbetsrätten, där området för kollektivavtalsreglering utökats i väsentlig grad under senare tid.

En annan aspekt som det finns anledning att hålla ögonen på är om vid valet av besvärsgrund eller över huvud vid besvärsprövningen avsikt fästes vid bestämmelsens dignitet. Frågan är närmast om en bestämmelse i en kommunal författning, t. ex. i ett reglemente, betraktas på samma sätt som en bestämmelse i en av riksdagen antagen lag.

Det nu sagda skall belysas med några rättsfall.

RÅ 1964 ref. 4. Stadsfullmäktiges beslut, att staden vid upplåtande av tomträtt utöver den i upplåtelsehandlingen angivna årliga avgälden i penningar skall betinga sig ett belopp avseende exploateringskostnader att erläggas kontant vid upplåtelsehandlingens utgivande ansågs strida mot allmän lag. Stadsfullmäktige i Södertälje beslöt att vid tomträttsupplåtelse efter viss dag av tomter för bostadsbebyggelse tomträttsavgälden skulle beräknas å tomtvärde som inkluderar endast markkostnaden, att anslutningsavgift till vatten- och avloppsledningar skulle uttas i enlighet med fastställd va-taxa, att exploateringskostnader som i övrigt kunde godkännas skulle erläggas kontant vid kontraktens växlande samt att ifrågavarande beslut inte skulle tillämpas i vad avsåg kvarvarande tomter å exploateringsområde å Bårstafältet. Till grund för beslutet hade legat ett förslag från drätselkammaren varav framgick att förebilden var ett i Gävle tillämpat system för upplåtelse av tomträtt. Av beslutsunderlaget framgick bl. a. följande. En ökning förväntades av produktionen av småhus vilket medförde att tomträtterna skulle komma att öka avsevärt i antal. Enligt gällande bestämmelser avseende den statliga bostadslångivningen ägde staden rätt att beräkna tomträttsavgälden på statsbelånade flerfamiljs- och småhus till 4,25 % av tomtvärdet. Denna låsta räntesats medförde, att stadens avkastning på det i exploateringsområdet investerade kapitalet finge anses vara relativt låg. Genom det föreslagna systemet skulle de av stadens kapitalkostnader, som förräntades genom tomträttsavgälden, komma att reduceras till ett minimum. De ökade kapitalkostnaderna för tomträttshavarna beräknades bli obetydliga. Med en utförlig argumentering klandrades fullmäktiges beslut såsom befogenhetsöverskridande och vilande på orättvis grund. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. I de fullföljda besvären anfördes följande. Med den nya tomträttstypen övervältrade staden kostnader för bl. a. gatumark och gatubyggnad på tomträttshavaren utan garantier för att dessa kostnader motsvarade vad staden själv som markägare hade att utge enligt byggnadslagstiftningen och utan att använda den utväg att kompensera sig, som bestämmelserna om tomträttsavgäld anvisade. Med den använda metoden syntes något lagligt hinder icke möta för staden att i en framtid, då marken fått det mervärde, som bebyggelseplanering och samhällsutveckling i övrigt skapat, dubbelkompensera sig för sina exploateringskostnader genom förhöjd tomträttsavgäld. Regeringsrätten yttrade: Stadsfullmäktiges beslut innebär i den klandrade delen, att staden vid tomträttsupplåtelse för bostadsbebyggelse utöver den i upplåtelsehandlingen angivna årliga avgälden i penningar skall betinga sig ett belopp avseende exploateringskostnader att erläggas kontant vid upplåtelse-

handlingens utgivande. Sistnämnda belopp måste oavsett tidpunkten för dess betalning och beräkningsgrunden för detsamma anses utgöra del av avgälden för tomträtten. Enär emellertid jämlikt 4 kap. 1 och 10 §§ lagen om nyttjanderätt till fast egendom avgälden för upplåtelsen skall vara årlig och utgå med oförändrat belopp under viss period, som avses i 10 §, samt enligt 4 § samma kap. i upplåtelsehandlingen skola angivas avgäldens belopp samt de bestämmelser i övrigt, som skola gälla i fråga om tomträtten, får stadsfullmäktiges beslut i angivna hänseende anses strida mot allmän lag. På grund av det anförda prövar regeringsrätten lagligt att jämlikt 76 § KL, med ändring av länsstyrelsens utslag, upphäva stadsfullmäktiges beslut i berörda delar.

Det äldre notisfallet RÅ 1951 I 236 förtjänar även omnämnande i detta sammanhang. I målet var fråga bl. a. om visst villkor stod i strid mot gällande regler om fastighetsköp. Fallet finns berört hos Sterzel, som uttalat (s. 129): "detta avgörande är veterligen det enda, där ett kommunalt beslut undanröjts på grund av 'strid med lag', enär det befunnits strida mot *civil* lagstiftning."

Flera rättsfall av intresse i detta sammanhang har rört utövande av kommunal förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868).

RÅ 1975 ref. 24. Kommunalbesvärsprövning ansågs avse frågan huruvida köp, beträffande vilket kommun beslutat utöva förköpsrätt, skett före eller efter förköpslagens ikraftträdande. Genom köpeavtal den 28 april 1965 sålde två privatpersoner en fastighet i Ornö socken (närmare bestämt ett område av en fastighet benämnt Huvudholmen) till en båtklubb att av köparen tillträdas samma dag och med rätt för köparen att omedelbart begära avstyckning av det försålda området. Enligt avtalet ägde köparen frånträda avtalet före den 31 mars 1970. Vid köpet erlades viss handpenning. Slutlikvid skulle erläggas sedan lagakraftägande avstyckning skett och området befriats från graverande penninginteckningar. Tidpunkten härför hade bestämts till den 1 april 1970 därest ej köparen dessförinnan frånträtt avtalet. I tilläggsavtal den 26 mars 1970 konstaterades att avstyckningsförrättningen ännu ej slutförts och att köparen ej önskade frånträda avtalet. Tiden för erläggande av resterande köpeskilling framflyttades. Avstyckningsförrättningen fastställdes den 16 juli 1970 och området erhöll beteckningen Kymmendö 1:40. Köpebrev utfärdades den 20 november 1970. Kommunfullmäktige i Haninge kommun beslöt den 2 april 1971 att med tillämpning av 7 § förköpslagen utöva kommunens förköpsrätt beträffande nämnda fastighet. Ett stort antal kommunmedlemmar anförde besvär över beslutet. Till stöd för besvären anfördes bl. a. att beslutet inte tillkommit i laga ordning, att förköpslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1968 ej var tillämplig på köp som skett före ikraftträdandet och att förvärvet ej var förenligt med ändamålsbestämningen i 1 § förköpslagen. Länsstyrelsen yttrade: Enligt övergångsbestämmelserna till förköpslagen den 8 december 1967 äger lagen ej tillämpning på köp eller byte som skett före ikraftträdandet den 1 januari 1968. Av handlingarna i målet framgår att köpeavtal slutits och undertecknats av köpare och säljare den 28 april 1965. Den omständigheten att köparen ägt rätt frånträda avtalet före den 31 mars 1970 samt att avstyckningsförrättningen ej slutförts och köpebrev ej utfärdats förrän efter lagens ikraftträdande kan ej påverka köpeavtalets funktion av bindande överlåtelsehandling. Köp har således skett den 28 april 1965 eller före lagens ikraftträdande. Vid sådant förhållande står fullmäktiges beslut i

strid mot förköpslagens övergångsbestämmelser. Länsstyrelsen upphäver klandrade beslutet. – I besvär hos regeringsrätten yrkade en kommunmedlem att regeringsrätten skulle förklara att förköpslagen ägde tillämpning vid överklagade köpet och att länsstyrelsens beslut därför skulle upphävas. Regeringsrätten (tre ledamöter) gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut. Två ledamöter var av skiljaktig mening. Den ene ledamoten anförde: Frågan huruvida förköpslagen är tillämplig på försäljningen av Kymmendö 1:40 kan jämlikt 8 § förköpslagen icke komma under bedömande kommunalbesvärsvägen. Emellertid framgår av den i målet förebragta utredningen --- Fullmäktiges i målet klandrade beslut kan följaktligen inte anses tillkommet i laga ordning. Jag fastställer på grund härav länsstyrelsens beslut i vad fullmäktiges klandrade beslut därigenom upphäves. – Den andre ledamoten anförde: Visserligen är – såsom länsstyrelsen funnit – förköpslagen inte tillämplig på ifrågavarande köp. Hinder kan emellertid ej anses ha förelegat för fullmäktige att hävda annan ståndpunkt till frågan om lagens tillämplighet och att påkalla Kungl. Maj:ts prövning av frågan genom att söka tillstånd till förköp. Fullmäktiges klandrade beslut har således inte bort upphävas på den av länsstyrelsens angivna grunden. På grund härav och på de skäl i övrigt som regeringsrådet H anfört instämmer jag i det slut vartill han kommit i målet.

RÅ 1974 ref. 43. Vid prövning efter kommunalbesvär av beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ansågs kunna komma under bedömande om ändamålet med förvärvet är sådant som anges i 1 § förköpslagen. Kommunfullmäktige i Linköpings kommun beslöt den 25 april 1972 att utöva den kommunala förköpsrätten beträffande två fastigheter inom kommunen. I besvär över beslutet anfördes bl. a. att ärendet var bristfälligt utrett och att beslutet grundade sig på felaktiga förutsättningar genom att ett tjänsteutlåtande som avgivits i ärendet innehöll felaktiga påståenden angående kommunens behov av att förvärva den ena fastigheten för att kunna förverkliga gällande stadsplan. Länsstyrelsen yttrade: Enär besvärsprövningen enligt 8 § förköpslagen icke må avse fråga om hinder mot förköp som grundas på nämnda lag samt klandrade beslutet, såvitt visats, tillkommit i laga ordning och ej heller eljest är olagligt i något hänseende som avses i 76 § KL lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall. – Målet fördes vidare till regeringsrätten, som yttrade: Enligt 8 § förköpslagen skall talan mot kommuns beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse. Prövningen kan alltså avse frågan huruvida markförvärv avser angelägenhet som kommun äger att själva vårda. Därvid kan även frågan om ändamålet med förvärvet är sådant som anges i 1 § förköpslagen komma under bedömande. Då klandrade beslutet ej kan anses olagligt på någon av de grunder W anfört till stöd för sin talan fastställer regeringsrätten det slut vartill länsstyrelsen kommit i målet.

RÅ 1977 ref. 112. Även detta fall gäller frågan om omfattningen av kommunalbesvärsprövningen vid utövandet av kommunal förköpsrätt. Avgörandet går dock i något annan riktning än i de två nyss nämnda fallen. Kommunfullmäktige i Sundsvalls kommun beslöt den 16 maj 1977 att utöva förköpsrätt beträffande en fastighet i kommunen. Därvid angavs att ändamålet med kommunens förvärv var att fastigheten skulle användas till nytt huvudbibliotek eller för annat ändamål för den framtida utvecklingen inom området. I besvär över beslutet anfördes, förutom vissa formella invändningar

rörande beslutets tillkomst, att beslutet stod i strid mot gällande lag och författning på det sättet att kommunen på grund av förköpslagens bestämmelser inte ägde rätt att utöva förköpsrätt beträffande fastighet som redan var tätbebyggd. Länsstyrelsen yttrade: Enligt 8 § förköpslagen skall talan mot kommunens beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse. Prövningen kan alltså avse frågan huruvida förvärv av fastighet avser angelägenhet som kommun äger att själv vårda. Därvid kan även frågan om ändamålet med förvärvet är sådant som anges i 1 § förköpslagen komma under bedömande. Den med förvärvet avsedda fastigheten är belägen inom tätbebyggt område i centrala Sundsvall. Fastigheten kan sålunda inte med hänsyn till den framtida utvecklingen krävas för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Ej heller har gjorts gällande att fastigheten behöver rustas upp. Ändamålet med förvärvet kan sålunda inte anses vara sådant som avses i 1 § förköpslagen. Kommunen har därför genom överklagade beslutet överskridit sin befogenhet. Länsstyrelsen upphäver därför beslutet. – I besvär hos regeringsrätten yrkade Sundsvalls kommun att länsstyrelsens beslut skulle undanröjas. Regeringsrätten (fyra ledamöter) yttrade: Enligt 8 § förköpslagen skall – som länsstyrelsen framhållit – talan mot kommuns beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse. Klandertalan, som grundas på ändamålet med förvärvet, är således att bedöma enligt allmänna regler om kommuns kompetens i fråga om markförvärv. Den särskilda frågan huruvida kommunen, inom ramen för sin allmänna kompetens, kan utöva förköpsrätt enligt 1 § förköpslagen – med dess mera begränsade ändamålsbestämning – skall prövas av regeringen om kommunen enligt bestämmelserna i nämnda lag begär tillstånd till förköp. Beträffande frågan om kommunen genom det klandrade beslutet i kommunalrättsligt hänseende överskridit sin befogenhet har B inom tiden för anförande av besvär över nämnda beslut hos länsstyrelsen anfört endast att kommunen på grund av förköpslagens bestämmelser inte ägde att utöva förköpsrätt beträffande fastighet som redan är tätbebyggd. Vad B sålunda anfört är icke av beskaffenhet att medföra att kommunen skall anses ha överskridit sin befogenhet i kommunalrättsligt hänseende. Såvitt gäller de av B inom nyssnämnda besvärstid anförda omständigheterna i övrigt finner regeringsrätten ej heller dessa vara sådana att det klandrade beslutet är olagligt enligt 7 kap. 1 § KL.

På grund av vad regeringsrätten sålunda anfört ogillar regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens beslut, den mot kommunfullmäktiges beslut förda talan. – En ledamot var skiljaktig i fråga om motiveringen och yttrade: Fullmäktige har utövat förköpsrätten i första hand för att tillförsäkra kommunen en centralt belägen lokal för ett nytt kommunalt huvudbibliotek. Det är givet, att tillgodoseendet av ett sådant syfte ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. På grund härav och då fullmäktiges beslut ej heller eljest är olagligt enligt 7 kap. 1 § KL instämmer jag i det slut, vartill regeringsrättens flesta ledamöter kommit.

Frågan om prövning av kommunal förköpsrätt i kommunalbesvärsväg har även varit uppe i flera notisfall (med olika utgångar); RÅ 1969 C 207, 1975 Ab 169, 1977 Ab 323, 1977 Ab 368, 1977 Ab 487 och 1977 Ab 488. De äldre rättsfallen har kritiskt kommenterats av Kaijser i en uppsats i festskriften Svensk rätt i omvandling s. 215 f. Praxis synes numera ha stabiliserats i

enlighet med 1977 års referatfall.

Ett annat exempel på kommunalbesvärsprövning med civilrättsligt inslag är RÅ 1969 K 671. Målet rörde ett beslut av kommunalfullmäktige i Båstads köping att godkänna ett kontrakt om fastighetsförvärv, vilket för köpingens räkning undertecknats av kanslichefen som vid tillfället saknat fullmakt. I likhet med länsstyrelsen ogillade regeringsrättens majoritet besvären. En ledamot ansåg emellertid att köpingens förfarande att godkänna en ogiltig rättshandling, som syftade till att ge säljaren otillbörliga fördelar i skattehänseende (undvikande av skärpt realisationsvinstskatt), stred mot allmän lag och ville på den grund upphäva fullmäktiges beslut.

Av teoretiskt intresse är ett särskilt uttalande av ett regeringsråd i rättsfallet RÅ 1973 ref. 55. Kommunalfullmäktige i Alsens kommun beslöt den 18 april 1969 att bland sex sökande till en utannonserad tjänst som byggnadskontrollant på deltid anställa M. Sedan M pålagts vissa nya arbetsuppgifter beslöt kommunalnämnden i januari 1970 att höja lönen och att förlänga tjänsteavtalet. Kommunens revisorer framhöll i en skrivelse att M:s tjänst borde närmare preciseras. På förslag av lönenämnden och kommunstyrelsen beslöt fullmäktige den 10 december 1971 att från och med den 1 januari 1972 anställa M på heltid med placering i tjänstgöringsgrupp 1 och lönegrad 18. I besvär över beslutet anförde O bl. a. att kommunen enligt den lokala tjänstemannastadgan inte ägde rätt att tillsätta en tjänst utan att den blivit i vederbörlig ordning kungjord som ledig. Fullmäktige hävdade å sin sida att fråga endast var om utökning av en tidigare deltidstjänst till heltidstjänst, varför bestämmelserna i tjänstemannastadgan om kungörande inte var tillämpliga. Länsstyrelsen kom i sin motivering fram till att den omständigheten att tjänsten inte kungjorts till ansökan ledig ej kunde anses utgöra hinder för kommunen att tillsätta M på tjänsten och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten lämnade de fullföljda besvären utan bifall. Till utveckling av sin mening anförde en ledamot: Enligt § 5 mom. 1 lokala tjänstemannastadgan för Alsens kommun skall, innan tjänsteman i grupp 1 tillsättes, myndigheten – där särskilda skäl ej föranleder annat – kungöra anställningen ledig med viss ansökningstid. Då stadgan antagits av kommunalfullmäktige, lärer fullmäktige i och för sig också ha befogenhet att dispensera sig från dess regler, när de så önskar. Den aktuella bestämmelsen om ledigkungörande går emellertid tillbaka på en enahanda föreskrift i överenskommelsen om Allmänna bestämmelser för tjänstemän (ABT 70), vilken är ett för kommunen bindande avtal av civilrättslig natur. Som bekant kan kommunmedlem genom anförande av kommunalbesvär utlösa den statliga kontrollen över ett kommunalt beslut under påstående att detta icke tillkommit i laga ordning eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet eller att det kränker klagandens enskilda rätt eller att det eljest vilar på orättvis grund. Om sådant förhållande visas föreligga, leder besvären till det kommunala beslutets upphävande. Däremot utgör den omständigheten att en kommun finner sig böra frånträda en förpliktelse, den åtagit sig genom ingående av ett civilrättsligt avtal, icke grund för upphävande av ett kommunalt beslut om sådant avtalsbrott, med mindre den klagande kan visa att ställningstagandet kränker hans enskilda rätt. Det ligger nämligen inom ramen för den kommunala friheten att kommunen själv får avgöra huruvida den vill fullgöra ett ingånget avtal eller om den föredrager

att frånträda detta, eventuellt med risk att bli ersättningsskyldig med anledning av kontraktsbrottet. Även om O skulle kunna visa att kommunalfullmäktige vid anställande av M genom överklagade beslutet ej fullgjort sina avtalsenliga förpliktelser, kan denna omständighet icke utgöra grund för upphävande av det klandrade beslutet på talan av O, om vars enskilda rätt icke är fråga i detta sammanhang.

Med det sist nämnda rättsfallet kommer man in även på frågan om valet av besvärsgrund vid tillämpning av lokala kommunala föreskrifter. Det vill synas som om besvärsmyndigheterna ofta undviker "strid mot lag" när det klandrade beslutet innefattar överträdelse av en kommunal föreskrift och i stället föredrar "befogenhet överskriden".

Enligt tidigare gällande ordning kunde beslut om kommunalt bostadstillägg till barnfamiljer överklagas genom kommunalbesvär. De statliga bostadstilläggen var däremot föremål för förvaltningsbesvär, vilket numera är fallet även beträffande de kommunala (nu benämnda statskommunala) bostadstilläggen. Det ankom på kommunerna att bestämma i vad mån kommunala bostadstillägg skulle utgå till invånarna i kommunen. Enligt en särskild statsbidragskungörelse ägde kommunerna rätt till statsbidrag vid utgivande av kommunalt bostadstillägg. En förutsättning för rätt till statsbidrag var att kommunens regler följde bestämmelserna i statsbidragskungörelsen, vilka i stort anslöt till motsvarande bestämmelser beträffande de statliga bostadstilläggen. Läget var alltså det att man vid prövningen av enskilda ärenden indirekt tillämpade statliga bestämmelser med stöd av ett kommunalt beslut.

I rättsfallet RÅ 1972 C 60 hade förmedlingsorganet i dåvarande Umeå stad avslagit en ansökan av två sammanboende med ett gemensamt barn. Förmedlingsorganet hade betraktat mannen som inneboende. Länsstyrelsen fann på anförda skäl att klandrade beslutet stred mot statsbidragskungörelsen och återförvisade ärendet. På klagan av staden konstaterade regeringsrätten att sökandena enligt statsbidragskungörelsen skulle jämställas med makar. På grund härav och då bostadskostnaden berättigade till kommunalt bostadstillägg fann regeringsrätten förmedlingsorganets beslut stridande mot statsbidragskungörelsen och fastställde det slut länsstyrelsens beslut innehöll. I detta fall konstaterade således regeringsrätten kort och gott att det kommunala beslutet stred mot gällande bestämmelser ("strid mot lag").

Detta kan jämföras med rättsfallet RÅ 1973 C 230. Förmedlingsorganet i Askims kommun hade avslagit en ansökan om kommunalt bostadstillägg på den grund att bostadskostnaden var för låg. Länsstyrelsen avslog besväret. Regeringsrätten fann det av handlingarna framgå, att förmedlingsorganet vid sitt avslagsbeslut oriktigt hade utgått från att makarnas bostadskostnad understeg gränsen för kommunalt bostadstillägg. Härigenom hade förmedlingsorganet enligt regeringsrätten frångått av kommunen antagna regler för beviljande av bostadstillägg för barnfamiljer och därmed överskridit sin befogenhet. Målet återförvisades.

I sin bok Kommunala befogenheter har Ulf Lindquist som en illustration av ifrågavarande gränsdragningsproblem lämnat (s. 21 f.) en redogörelse för rättsfallet RÅ 1974 ref. 115 rörande fakultativt kommunalt kontantunderstöd till arbetslösa, till vilken redogörelse här hänvisas.

Av intresse är vidare några fall rörande kommunal upphandling. RÅ 1976

ref. 58. Fullmäktige i Falun antog den 13 december 1973 reglemente för kommunal upphandling jämte anvisningar. Enligt 16 § i reglementet gäller att vid slutlig prövning av anbud skall antecknas vilka personer som deltagit i beslutet, vilket anbud som antagits ävensom vad i övrigt förekommit av betydelse vid prövningen. I anvisningar till 16 § stadgas bl. a. följande. "Skälen till ett upphandlingsbeslut är givetvis av betydelse vid prövningen. Om priset ensamt varit avgörande behöver endast anges att prismässigt fördelaktigaste anbudet antagits. Har däremot andra omständigheter, såsom kvalitet, teknik, servicesynpunkter eller reservdelshållning, helt eller tillsammans med priset varit avgörande, bör detta på lämpligt sätt anges. Motiveringen bör vara så utformad, att man i efterhand kan konstatera, vilka skälen till beslutet varit." Enligt beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott inbjöds vissa byggnadsföretag att inkomma med förslag till grupphusbebyggelse inom ett område benämnt Hälsingberg. Anbud inkom från åtta företag. Fastighetskontoret förordade antagande av ett förslag. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt utan motivering den 8 oktober 1974 att anta ett annat företag till entreprenör för den ifrågavarande gruppbebyggelsen i enlighet med avgivet anbud. I besvär över beslutet androgs bl. a. att av protokollet ej framgick något som helst skäl varför fastighetskontorets förslag inte antagits och att beslutet stred mot den kommunala upphandlingsförordningen. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Besvären fullföljdes. Regeringsrätten (fyra ledamöter) yttrade: Klandrade beslutet överensstämmer visserligen ej med det för kommunen gällande upphandlingsreglementet såtillvida som beslutet ej anger någon motivering till att arbetsutskottet antagit annat anbud än det som varit prismässigt fördelaktigast. Denna omständighet kan emellertid inte anses innebära vare sig att arbetsutskottet överskridit sin befogenhet eller att beslutet ej tillkommit i laga ordning. Ej heller i övrigt har i målet visats, att klandrade beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 76 § KL. Regeringsrätten lämnar därför besvären utan bifall. – En ledamot var av skiljaktig mening och anförde bl. a.: I målet är ostridigt att utskottet vid prövningen av frågan vilket anbud som var att anse som förmånligast ej endast fäste avseende vid priset. Upphandlingsreglementet lägger ej hinder i vägen för en sådan bedömning vid antagande av anbud. Fråga uppkommer emellertid om det beslutande organet i fall som nu är aktuellt är skyldigt att intaga motivering i sitt beslut. Enligt 16 § upphandlingsreglementet skall vid handläggning av anbud antecknas vad som förekommit av betydelse vid prövningen. Denna regel är i och för sig undantagslös och skall alltså följas av organ som beslutar om upphandling, om ej kommunfullmäktige medger annat. Av anvisningarna till 16 §, för vilka ovan redovisats, följer bl. a. att omständighet utöver priset, som varit av betydelse för beslutets innehåll, skall antecknas. Genom att antaga det ifrågavarande anbudet utan att motivera beslutet har utskottet följaktligen handlat i strid mot det av fullmäktige fastställda upphandlingsreglementet jämte anvisningar och därvid, såvitt nu är i fråga, överskridit de befogenheter som tillkommer organ som har att besluta i anbudsärenden. På grund av det anförda undanröjer jag, med ändring av länsstyrelsens beslut, klandrade beslutet.

RÅ 1976 ref. 133. Målet rörde ett beslut av kommunstyrelsen i Härjedalens kommun att av åtta anbudsgivare välja en som leverantör av olja under åren 1976–1978. Det i målet gällande upphandlingsreglementet skiljer mellan

sluten upphandling, som sker genom infordrande av anbud och genom prövning av anbud varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare, samt direktupphandling. Är fråga om sluten upphandling skall detta särskilt anges i anbudsinfordran. Vid förhandlingsupphandling skall enligt 6 § i reglementet förhandling ske med det antal anbudsgivare, som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling. Enligt 3 och 15 §§ reglementet skall vid upphandling iakttagas objektivitet och det anbud antagas som är det affärsmässigt sett förmånligaste. I anvisningarna till 15 § anges särskilt att skattesynpunkter inte får vägas in vid prisjämförelser. I besvär, vari hävdades att beslutet vilade på orättvis grund och stred mot kommunens upphandlingsreglemente, anfördes att kommunstyrelsen ej antagit det förmånligaste anbudet varjämte anmärkningar framfördes rörande själva anbudsförfarandet. Länsstyrelsen fann att fråga var om förhandlingsupphandling och att kommunstyrelsen därför hade ägt beakta ett framställt rabatterbjudande. Vidare ansåg länsstyrelsen det ej visat att den beslutade upphandlingen stod i strid med bestämmelserna i reglementet och lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten konstaterade i likhet med länsstyrelsen att fråga var om förhandlingsupphandling och behandlade ingående vad i målet framkommit rörande det tillämpade förhandlingsförfarandet. Därefter yttrade regeringsrätten: Med hänsyn till vad sålunda upptagits kan de förhandlingar som föregått kommunstyrelsens beslut ej anses uppfylla reglementets krav på objektivitet och opartisk handläggning av upphandlingsärenden. Av handlingarna får vidare anses framgå att kommunstyrelsen vid anbudsbedömningen förutom affärsmässigt betingade omständigheter i strid med bestämmelser i upphandlingsreglementet beaktat även sysselsättnings- och skattekonsekvenser för kommunen. Enär kommunstyrelsen sålunda genom klandrade beslutet antagit anbud i strid med de för kommunen gällande upphandlingsbestämmelserna och därigenom överskridit sin befogenhet, upphäver regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens beslut, kommunstyrelsens beslut.

RÅ 1976 ref. 179. Centrala byggnadskommittén i Linköpings kommun beslöt att anta ett av flera avgivna anbud på byggnads- och målningsentreprenad för ett "åldringscentrum" i kommunen. I besvär över beslutet hävdades att avsteg gjorts från kommunens upphandlingsreglemente genom att kraven på objektivitet, konkurrensmöjligheter och affärsmässighet ej iakttagits. I kommunen gällde ett med det av Svenska kommunförbundet rekommenderade normalreglementet överensstämmande upphandlingsreglemente. Upphandlingen hade haft formen av sluten upphandling. Fråga var om den entreprenör som erhöll uppdraget lämnats tillfälle att sänka anbudet inför den slutliga prövningen och om byggnadskommittén beaktat ett sålunda sänkt anbud. På begäran av länsstyrelsen avgavs yttranden i målet av byggnadsstyrelsen och riksrevisionsverket. Länsstyrelsen upphävde klandrade beslutet och lämnade i sitt beslut en mycket utförlig motivering som avslutades med följande: Vid en sammantagen bedömning av centrala byggnadskommitténs överväganden vid antagandet av anbudet har länsstyrelsen kommit till den uppfattningen, att kommunen ensidigt fäst avseende vid den affärsmässiga aspekten i upphandlingen och ej beaktat vad en objektiv handläggning av ett upphandlingsärende kräver. Det sätt på vilket en anbudsgivares pris tillkommit är inom den offentliga upphandlingen inte i första hand en etisk fråga utan

är fastmer avgörande för tilltron till myndighetens opartiskhet. Då centrala byggnadskommittén i sitt beslut angett att priset var ensamt bestämmande för antagande av entreprenör, blir det för beslutet avgörande om detta pris tillkommit på ett för upphandlingen godtagbart sätt. Genom att godtaga en för anbudets antagande avgörande prisreducering i en fråga som ej var nödvändig för anbudens jämförbarhet har centrala byggnadskommittén enligt länsstyrelsens mening åsidosatt kravet på att behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Genom detta åsidosättande av reglementets krav på objektivitet har centrala byggnadskommittén överskridit sin befogenhet. – Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut. Regeringsrätten (tre ledamöter) biföll besvären och upphävde länsstyrelsens beslut. Regeringsrätten gjorde i sin motivering en annan bedömning av vad som förekommit än länsstyrelsen och yttrade avslutningsvis: Bolagets svar behöver vid nu angivna förhållanden ej ges en sådan innebörd, att i realiteten ett nytt lägre anbud avgivits som vid den affärsmässiga bedömningen av upphandlingsfrågan ej fått beaktas. Med hänsyn till det nu anförda och då ej heller i annat hänseende visats att centrala byggnadskommittén brustit i objektivitet vid sin bedömning av anbuden sinsemellan, kan ej anses att kommittén åsidosatt upphandlingsreglementet och därigenom överskridit sin befogenhet. – Två ledamöter var av skiljaktig mening och yttrade i gemensamt uttalande avslutningsvis: Av bolagets egen förklaring framgår att fråga var om en förnyad bedömning beträffande behovet av markarbeten. Bolagets besked kunde alltså inte ses som ett förtydligande av det avgivna anbudet utan dess reella innebörd var att anbudet sänktes. Centrala byggnadskommittén kunde enligt reglementet inte medge bolaget sådan ändring av anbudet. Vi delar alltså länsstyrelsens uppfattning att byggnadskommittén genom att godta en för anbudets antagande avgörande prisreducering i en fråga som ej var nödvändig för anbudets jämförbarhet överskridit sin befogenhet och lämnar därför besvären utan bifall.

Till sist ges här med referatfall från senare år några exempel på fall där ett klandrat kommunalt beslut befunnits stridande mot författningsbestämmelse.

RÅ 1975 ref. 46. I 14 § 1 mom. tredje stycket äldre KL stadgades beträffande kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige följande. Därjämte skall tillkännagivande om tid och ställe för sammanträde samt, därest kommunfullmäktige så bestämt, om de ärenden, som skola behandlas, införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdet. Vid sammanträde före utgången av december månad avgöres för nästföljande kalenderår, i vilken eller vilka tidningar tillkännagivande skall införas. Därvid böra väljas sådana tidningar, som genom spridning inom olika grupper av kommunens medlemmar bringa tillkännagivandet till de flestas kännedom. Har vid fattandet av beslut i ämnet förslag om tillkännagivandets införande i annan ortstidning än sådan, som omfattas av beslutet, varit under omröstning och därvid erhållit minst en tredjedel av de i omröstningen deltagandes röster, skall tillkännagivandet införas jämväl i denna tidning. – Kommunfullmäktige i Valdemarsviks kommun beslöt om införande i vissa tidningar av kungörelse om sammanträden med fullmäktige under år 1973. Ett yrkande om införande även i annan tidning bifölls ej. Beslutet fattades efter votering, varvid 29 ledamöter röstade enligt beslutet, 15 ledamöter för införande i samtliga tidningar och 5 ledamöter avstod. Efter besvär yttrade länsstyrelsen: Då i

förevarande fall minoritetens röstetal (15) överstiger en tredjedel av de i omröstningen deltagandes röster (29+15) prövar länsstyrelsen lagligt med stöd av 76 § jämfört med 14 § KL att visa målet åter till fullmäktige för ny behandling. – På besvär av annan kommunmedlem än den som klagat hos länsstyrelsen beslöt regeringsrätten att ej göra ändring i länsstyrelsens beslut.

RÅ 1975 ref. 73. Sammanläggningsdelegerade i Vaxholms nybildade kommun antog den 27 augusti 1973 reglemente för kommunstyrelsen att gälla från och med den 1 januari 1974. 4 § första och tredje att-satserna i reglementet löd: Kommunstyrelsen äger utan kommunfullmäktiges särskilda bemyndigande att vid behov för kommunens räkning upptaga tillfälliga lån inom den lagstadgade gränsen för kommunens underställningsfria lånerätt; – – – att, inom en av kommunfullmäktige årligen fastställd allmän kostnadsram och av fullmäktige givna förbehåll beträffande belopp och villkor i övrigt, genom köp, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen jämlikt byggnadslagen för kommunens räkning förvärva och genom försäljning, byte eller fastighetsreglering avhända kommunen annan fastighet eller fastighetsdel än som avses i nästa stycke. – I besvär över beslutet hävdades att genom antagande av reglementet det reella innehållet i kommunens markpolitik skulle komma att överlämnas åt kommunstyrelsen i en utsträckning som inte var förenlig med KL. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall med en utförlig motivering som avslutades: I förevarande fall har kommunfullmäktige att årligen, inom ramen för kommunens markpolitiska målsättning, fastställa såväl en total kostnadsram som särskilda beloppsgränser samt erforderliga villkor i övrigt att gälla för kommunens förvärv och överlåtelse m. m. av fastighet, på sätt närmare anges i reglementet. Då vid sådant förhållande beslutanderätten i kommunens fastighetsärenden, såvitt här är i fråga, alltjämt ytterst ankommer på och ansvaret för dessa slutligt åvilar kommunfullmäktige, kan beslutet om delegation i förevarande del inte anses stå i strid mot bestämmelserna i 4 § KL. Sammanläggningsdelegerade kan genom detsamma, såvitt visats, ej heller i övrigt anses ha överskridit sina befogenheter. – Regeringsrätten gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut.

Det kan noteras att man här prövade om det kommunala beslutet till sitt innehåll var förenligt med en lagbestämmelse men – naturligt nog – angav även "befogenhet överskriden" som prövningsgrund.

RÅ 1976 ref. 90. Enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får kommun lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti, som under den tid beslut om bidrag avser är representerat i kommunens fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag utgår till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet under nämnda tid har i fullmäktige. Kommunfullmäktige i Askersunds kommun beslöt den 28 oktober 1974 att för år 1975 skulle utgå kommunalt partistöd med 1 000 kronor per mandat i fullmäktige. Inom ett parti som efter 1973 års kommunalval representerades av sex ledamöter i fullmäktige skedde en utbrytning, innebärande att en av dessa ledamöter år 1974 gick ur partiet och övergick till ett samma år bildat nytt parti, benämnt Aktiv kommunopinion. Ledamoten anhöll i en skrivelse till kommunen att det belopp som avsåg hans mandat skulle utbetalas till honom och ej till det parti han lämnat. Kommunfullmäktige beslöt den 27 januari 1975 att, med hänvisning till lagen om kommunalt partistöd, vari stadgas att ersättning

endast kan utbetalas till politiskt parti representerat i kommunfullmäktige, ledamotens framställning ej skulle föranleda någon åtgärd. Ledamoten besvärade sig hos länsstyrelsen som på anförda skäl lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten (tre ledamöter) fann att partiet i fråga ej kunde "grunda sitt krav på bidrag under år 1975 på lagen (1969:596) om kommunalt partistöd" och att klaganden ej heller eljest visat att klandrade beslutet skulle vara olagligt i något av de hänseenden, som angavs i 76 § KL, varför besvären lämnades utan bifall. – Två ledamöter var av skiljaktig mening och ville, med olika motivering, med ändring av länsstyrelsens beslut upphäva fullmäktiges klandrade beslut. Den ene ledamoten yttrade bl. a.: Det kan mot bakgrunden härav inte sägas annat än att organisationen är att anse som ett politiskt parti, låt vara att partiet ej deltog i 1973 års kommunalval. Fullmäktige har därför inte ägt vägra "Aktiv kommunopinion" det begärda partistödet. – Den andre ledamoten yttrade bl. a.: Något laga hinder kunde i enlighet härmed inte anses möta att lämna kommunalt partistöd till partiet "Aktiv kommunopinion". Genom att avslå partiets hemställan om sådant stöd har fullmäktige handlat mot lagen (om kommunalt partistöd).

RÅ 1977 ref. 28. Fråga om omfattningen av delegationsbefogenheten enligt 43 och 45 §§ äldre KL (I och II). Dubbelreferatet avser två beslut av kommunfullmäktige i Luleå kommun som hade samband med stålverk 80-projektet. Vid sammanträde den 30 januari 1975 beslöt fullmäktige, såsom tillägg till och med ändring av gällande reglementen, att medge kommunstyrelsen, hamnstyrelsen och tekniska nämnden rätt att besluta om delegationer i med projekt "Stålverk 80 K" sammanhängande ärendegrupper. Vidare beslöt kommunfullmäktige den 26 juni 1975 att anta reglemente för kommunens hamnstyrelse, varigenom hamnstyrelsen erhöll bemyndigande till vissa delegationer. Länsstyrelsen avslog besvären över det första beslutet men upphävde det senare beslutet. Regeringsrättens beslut innebar i båda fallen att fullmäktiges beslut upphävdes. I det första fallet yttrade regeringsrätten bl.a.: Det givna bemyndigandet får anses innefatta så vittgående befogenheter att de samfällda nämnderna på detta område, som utgör en betydande del av deras verksamhet och avser ett mycket stort och viktigt projekt, kan avhända sig ledningen av och ansvaret för verksamheten. På grund härav kan bemyndigandet ej anses uppfylla de krav som följer av 43 och 45 §§ KL. Klandrade beslutet står därför ej i överensstämmelse med reglerna i KL. Fullmäktige har härigenom överskridit sin befogenhet. – I det andra målet yttrade regeringsrätten bl.a.: Upphandlingsärendenas behandling och avgörande framstår som en betydelsefull del i hamnstyrelsens verksamhet och kan generellt sett icke anses som rutinärenden. Fullmäktiges delegationsbemyndigande går därför i denna del utöver vad lagen medger och är att betrakta som ett kompetensöverskridande. Fullmäktiges bemyndigande till delegation gäller vidare "andra ärenden som till art och betydelse är jämförliga" med andra redan i sig vagt avgränsade ärendegrupper. I denna del uppfyller bemyndigandet icke lagens krav att ärendegruppens beskaffenhet skall anges i bemyndigandet. Även på denna punkt strider kommunfullmäktiges beslut mot KL:s förut citerade regler.

Liksom i det tidigare rättsfallet om delegation flyter här besvärsgrunderna "strid mot lag" och "befogenhet överskriden" in i varandra.

RÅ 1977 ref. 76. Fråga huruvida ordningen vid kommunfullmäktiges

offentliga förhandling störts av bandinspelning. Kommunfullmäktige i Ängelholms kommun beslöt vid sammanträde den 19 januari 1976 att avslå en framställning från en ledamot av fullmäktige om att få göra bandinspelning av vissa delar av den dagens sammanträde. Häröver anförde den berörda ledamoten besvär och hävdade att beslutet stred mot 27 § äldre KL vari stadgades som huvudregel att fullmäktiges förhandlingar skall vara offentliga. Klaganden menade vidare att av offentlighetsprincipen fick anses följa att en bandinspelning för privat bruk är tillåten. Länsstyrelsen yttrande: Överklagade beslutet rör förhållanden i förfluten tid. Länsstyrelsen, som inte kan föreskriva kommunfullmäktige att besluta på visst sätt, lämnar därför besvären utan åtgärd. – Klaganden fullföljde sin talan hos regeringsrätten. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: Kommunfullmäktiges förhandlingar den 19 januari 1976 var offentliga. Önskar någon som deltar i eller på annat sätt är närvarande vid fullmäktiges offentliga förhandlingar att på band få spela in vad som förekommer vid förhandlingen kunde detta med stöd av 27 § i den numera upphävda KL förbjudas, dock endast om bandinspelningen störde ordningen vid förhandlingen. Omständigheterna vid förhandlingen var, såvitt framkommit i målet, ej sådana att ordningen skulle ha störts genom den av E begärda bandinspelningen. Vid angivna förhållande strider klandrade beslutet mot 27 § i den numera upphävda KL. På grund av det anförda upphäver regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens beslut, kommunfullmäktiges klandrade beslut. – En ledamot var av skiljaktig mening och anförde: Önskar någon som deltar i eller på annat sätt är närvarande vid kommunfullmäktiges offentliga förhandlingar att på band få spela in vad som förekommer vid förhandlingen kan detta vägras honom endast om bandinspelningen stör ordningen vid förhandlingen. Enligt 2 kap. 28 § KL (1977:179) vakar ordföranden över ordningen vid fullmäktiges sammanträden. Ett betydande mått av fri prövning måste inrymmas åt ordföranden när det gäller att avgöra vad som är störande. Han får anses äga ingripa inte endast vid oljud eller oväsen utan även vid andra företeelser som kan inverka menligt på förhandlingens normala gång. En bandinspelning av förhandlingen kan störa densamma även om den sker ljudlöst. Den som yttrar sig under förhandlingen har anspråk på att vad han har att säga återges fullständigt och korrekt. Ehuru en bandinspelning framträder med anspråk på ett sådant återgivande, finns det inte garantier för att den ger en riktig bild av vad som förekommit vid förhandlingen. Yttranden kan, oavsiktligt eller ej, återges ofullständigt eller rent av förvanskat. Medvetandet härom kan inverka på deltagarnas uppträdande och föranleda att de avstår från att yttra sig eller att debatten på annat sätt hämmas. I förevarande fall har ordföranden underställt fullmäktigeledamöterna E:s begäran att få göra en bandinspelning av vissa delar av förhandlingen. Ledamöterna har med stor majoritet, 42 röster mot 4, motsatt sig nämnda begäran. Att likväl tillåta bandinspelningen skulle kunna medföra risk för sådan menlig inverkan på ordningen som har sagts i det föregående. Vägran att tillåta bandinspelningen har därför haft stöd i 27 § KL (1953:753), vilket lagrum motsvarar nu gällande 2 kap. 28 §. Jag lämnar därför besvären utan bifall.

8.3.3 *Besvärsgrunden "befogenhet överskriden"*

Besvärsgrunden "befogenhet överskriden" är den mest anlitade av de besvärsgrunder som tar sikte på det kommunala beslutets materiella innehåll. Den intar en central plats i kommunalbesvärsprocessen. De viktigaste – och självskrivna – tillämpningsområdena avser överskridande av den kommunala kompetensen enligt KL:s allmänna kompetensregel eller annan speciell kompetenslagstiftning och interna kommunala förhållanden, såsom kompetenskonflikter mellan fullmäktige och nämnd.

"Befogenhet överskriden" har emellertid också vidare användningsområden enligt praxis. Avgränsningen till övriga besvärsgrunder har blivit sådan, att "befogenhet överskriden" i viss utsträckning används – "i brist på bättre" kanske man skulle kunna säga – även i frågor rörande omständigheterna kring det kommunala beslutets tillblivelse och beslutets sakliga innehåll som sådant. Med det senare avses situationer som inte innefattar kompetensöverskridande i vanlig mening, såsom att det kommunala organet fattat beslut i en fråga som det ej haft att ta befattning med därför att det har legat utanför den kommunala kompetensen eller att beslutanderätten tillkommit ett annat kommunalt organ. Dessa gränsdragningsfrågor behandlas närmare i samband med övriga besvärsgrunder som är berörda. Se beträffande "laga ordning" avsnitt 8.3.1, beträffande "strid med lag" avsnitt 8.3.2 och beträffande "orättvis grund" avsnitt 8.3.5. Såsom framgår av framställningarna i nämnda avsnitt anlitas "befogenhet överskriden" vid s. k. illojal matkanvändning (vid brott mot "objektivitetsprincipen" begagnas alltså inte "orättvis grund") och vid olaga retroaktivitet (i ett ärende med privaträttsliga inslag kan på talan av intressent även "enskild rätt kränkt" komma i fråga, se avsnitt 8.3.4). Vidare förekommer det att "befogenhet överskriden" används vid sådana brister i ett kommunalt besluts tillkomstsätt eller i dess sakliga innehåll som hänger samman med att avvikelse skett från föreskrift i ett kommunalt reglemente eller annan liknande föreskrift som ej har karaktär av "allmän författning".

Av betydelse är slutligen att besvärsgrunden "befogenhet överskriden" särskilt i nyare rättspraxis tillerkänns vidsträckt tillämplighet i fråga om beslut som saknar rättsverkan i egentlig mening. Här kan hänvisas till framställningen i kapitel 4, särskilt avsnitt 4.3.

8.3.4 *Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt"*

Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" har från början intagit, och intar alltjämt, en särställning i kommunalbesvärsinstitutet. I äldre tid kunde verkställighetsförbud inte meddelas i anledning av talan som grundade sig på att klagandens enskilda rätt blivit kränkt. Vidare har intill genomförandet av 1977 års KL gällt en särskild rättsföljdsregel av innebörd att bifall till besvär på denna grund gällt enbart till förmån för den klagande. Det kommunala beslutet har i övrigt – gentemot andra kommuninvånare – varit giltigt. Med denna rättsföljdsregel var förbunden en särskild prövningsregel, innebärande att i händelse av bifall till talan besvärsmyndigheten skulle pröva jämväl om det kommunala beslutet kunde upphävas på grund av "strid med lag" eller "orättvis grund" i vilket fall beslutet upphävdes i sin helhet. Ett särdrag hos besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" är förknippat med arten av de rättsregler

som beaktas vid kommunalbesvärsprövningen. I rättspraxis – som är entydig på denna punkt – har "enskild rätt kränkt " kommit att anlitas endast i fråga om rättsregler av civilrättslig art, dvs. i den klagande kommunmedlemmens privata mellanhavande med kommunen. Denna avgränsning av besvärsgrundens tillämpningsområde innebär samtidigt en utvidning av kommunalbesvärsinstitutets räckvidd i övrigt och en indirekt bekräftelse av att övriga besvärsgrunder – som ju alla siktar till en legalitetsprövning – inte är avsedda att slita civilrättsliga tvister. I grunddragen finns alltså en klar skiljelinje mellan kommunalbesvärsprövningen och den civila rättegången vid allmän domstol. Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" kan på visst sätt sägas slå en bro mellan dessa båda processordningar. Det har emellertid visat sig – och detta har accentuerats av senare tiders rättsutveckling – att den praktiska användbarheten av besvärsgrunden är mycket begränsad. Ett känt faktum är däremot att den mycket ofta åberopas av klagande i kommunalbesvärsmål. Detta förhållande ger vid handen att besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" ger upphov till åtskilliga missförstånd och mycken onödig handläggning.

Till praktisk användning har besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" kommit främst i lönemål samt i disciplin- och uppsägningsmål. Det förtjänar att framhållas, att redan innan besvärsnämndsinstitutet bildats materiell besvärsprövning i fråga om disciplinära åtgärder företagits i kommunalbesvärspraxis med tillämpning av besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" (jfr avsnitt 11.2). Genom den ändrade arbetsrättsliga lagstiftningen (se kapitel 11) har emellertid användningsområdet för "enskild rätt kränkt" inskränkts i väsentlig mån.

Användningen av besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" i tidigare praxis har ingående behandlats av Sterzel (s. 9–82). Sterzel har gjort en sammanfattning av principerna i rättstillämpningen i ett särskilt avsnitt (s. 70–82) varur här återges (med smärre redaktionella justeringar) följande allmänna slutsatser.

Av den redovisning av praxis, som ovan utförts, har 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 åvägabringa trots kommunalbesvärens karaktär av en form för utlösning av en allmän statlig legalitetskontroll av fattade kommunalbeslut. --- En uppenbar konsekvens därav är, att ett slutligt avgörande av själva tvistefrågan i ett besvärsmål, där "enskild rätt kränkt" är relevant besvärsgrund, normalt endast kan träffas av allmän domstol. Med avseende å förhållandet mellan kommunalbesvärs- och domstolsprövning har framställningen *för det andra* synts leda till konklusionen, att tillämpningen av ifrågavarande besvärsgrund förutsatt konstaterandet av en faktisk, konkret kränkning av klagandens rättsställning. Har det klandrade beslutet som sådant icke medfört någon ändring i klagandens faktiska position, har 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 uppmärksammats, *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.

Jämförs 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 *rätts*fråga inte föreligger. Huruvida en kränkning verkligen skett, kan endast avgöras genom en sakprövning av de i målet förebragta faktiska omständigheterna. En sådan prövning företages också. 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, bifalls besvären, eljest hänvisas tvisten till allmän domstol. 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 är tjänstemän eller förtroendemän, kan det fastställas, att de klandrade besluten vanligen ej är 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 besvärsgrund skall giva kommunmedlemmarna ett förstärkt rättsskydd, 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, synes samtliga anförda rättsfall bekräfta de här angivna slutsatserna. Det har även visats, att "enskild rätt kränkt" aktualiserats i åtskilliga besvärsmål under senaste år, varvid i viss mån klarare och redigare principer fastlagts för besvärsprövningen. 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 besvärsgrunds 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 synts lämpligt att betrakta dessa båda mål för sig efter framställningen av praxis i övrigt.

Sterzels behandling av de båda rättsfallen från 1957 och 1958 lämnas här åt sidan. 1957 års rättsfall innehåller dock det mycket uppmärksammade uttalandet av ledamoten Hedfeldt, som gett namn åt Hedfeldts-doktrinen. På grund av dess rättsteoretiska intresse kan det vara motiverat att här återge detsamma.

Besvärsprövningens 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 besvärsprövningen är alltså frågan, hur det är tillbörligt att en offentlig institution sådan som en kommun beter 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.

Det kan tilläggas att det efter rättsfallen från 1957 och 1958 inte går att finna belägg för att rättspraxis styrt över till en utvidgad tillämpning av besvärs-

grunden "enskild rätt kränkt" med anlitande av något slags tillbörlighetsrekvisit. Det av Sterzel nämnda kravet på "konkret" kränkning synes alltjämt vara giltigt. I tiden efter Sterzels undersökning har veterligen förekommit endast tre rättsfall av egentligt intresse, något som i och för sig är en naturlig följd av reformerna på arbetsrättens område.

RÅ 1968 K 441. Kommunalfullmäktige i Värmdö kommun beslöt den 25 september 1957 att ägarna till 25 uppräknade fastigheter – flertalet benämnda Haghulta – skulle till kommunen erlägga närmare bestämda belopp, utgörande skälig del av anläggningskostnaderna för kommmunens vatten- och avloppsanläggning i Fruvik. Samma dag beslöt fullmäktige (§ 71) att medge att Å:s fastighet Haghulta 10:8 fick anslutas till anläggningen mot en ersättning av 4 400 kronor minskat med förskotterat belopp, utgörande kostnad för servisledning till 2 meter från husgrund, vilken ledning Å bekostat. Den 22 februari 1961 beslöt fullmäktige, i samband med beslut om utförande av etapp III av vatten- och avloppsanläggningen i Fruvik, att servisledningar endast skulle framdragas till tomtgräns. Vidare antog fullmäktige den 28 juni 1961 "taxa för anslutning till Värmdö kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning". Enligt § 2 i taxan skulle – med undantag för det fall varom i efterföljande bestämmelser förmäldes – anslutningsavgiften för bostadsfastighet, som anslöts såväl till den allmänna renvattenanläggningen som till den allmänna avloppsanläggningen för spill- och dagvatten, utgöra en grundavgift av 1 400 kronor och en särskild avgift per lägenhet av 3 000 kronor. Jämlikt § 4 skulle, därest anslutningsavgift för viss fastighet eller för fastigheter inom visst område ej kunde beräknas enligt, såvitt angår bostadsfastighet, i § 2 angivna grunder ävensom för det fall att vissa andra i § 4 angivna skäl till avvikelse förelåg, anslutningsavgift påföras efter bedömande av kommunalnämnden i varje särskilt fall. Jämlikt § 6 i taxan skulle, bl. a. för det fall att servisledning anlagts, den som begärt arbetets utförande, utöver anslutningsavgiften erlägga ersättning härför. Den 16 juni 1965 beslöt fullmäktige att med ändring av sitt beslut den 25 september 1957 § 71 fastställa anslutningsavgiften för fastigheten Haghulta 10:8 till 4 400 kronor samt att Å i enlighet med antagen taxa för vatten och avlopp skulle bekosta servisledning fram till tomtgräns. Å överklagade detta beslut och yrkade att länsstyrelsen måtte "fastställa" fullmäktiges beslut den 25 september 1957 § 71. Länsstyrelsen yttrade: Enär Å är av kommunalfullmäktiges klandrade beslut oförhindrad att mot kommunen föra den talan i förevarande hänseende, vartill fog må finnas, samt nämnda beslut följaktligen icke i och för sig kan anses – på sätt Å synes förmena – kränka hans enskilda rätt, lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall. – Regeringsrätten yttrade: Kommunalfullmäktige har genom det den 25 september 1957 under § 71 i protokollet fattade sedermera lagakraftvunna beslutet erbjudit Å att ansluta fastigheten Haghulta 10:8 till kommunens vatten- och avloppsanläggning i Fruvik på de i beslutet närmare angivna villkoren. Genom fastighetens anslutning till vatten- och avloppsanläggningen har ett bindande avtal kommit till stånd mellan kommunen och Å i enlighet med de berörda villkoren. Icke någon av de av kommunen i målet angivna omständigheterna kan anses ha givit kommunen rätt att ensidigt frångå de sålunda avtalade villkoren. Genom att, såsom skett genom klandrade beslutet, utan Å:s medgivande vägra Å den avtalade avräkningen från anslutningsavgiften av den av Å förskotterade kostnaden för servisledning till 2 meter från

hans husgrund, måste kommunen därför anses ha kränkt Å:s enskilda rätt. På grund av vad sålunda anförts prövar regeringsrätten lagligt att, med ändring av länsstyrelsens utslag, upphäva kommunalfullmäktiges klandrade beslut.

RÅ 1973 ref. 83. Kommunalfullmäktige i Färgelanda kommun beslöt den 11 december 1970 bl. a. att kommunen för vinterhalvåret 1970/71 skulle utbetala ett snöröjningsbidrag om 50 öre per meter för enskild väg till person som var mantalsskriven och stadigvarande bosatt på fastighet i kommunen. För att bidraget skulle utgå måste vägarna vara nöjaktigt snöröjda, vilket skulle bedömas av en särskild kommitté. Fullmäktige beslöt anvisa medel för ändamålet. Med hänsyn till att vintersäsongen varit snöfattig och kostnaderna för snöröjning bedömts som mycket låga beslöt fullmäktige den 16 april 1971 att upphäva sitt tidigare beslut om bidrag. W överklagade hos länsstyrelsen och anförde bl. a.: W har vid flera tillfällen under vintern utfört snöröjning av enskilda vägar. Kommunstyrelsens ordförande upplyste i februari 1971 att räkning för snöröjning kunde sändas till kommunalkontoret och att han var tacksam om W kunde ploga även i fortsättningen. – Fullmäktige invände bland annat att det upphävda beslutet inte delgivits klaganden, som inte heller i något annat avseende av kommunen behandlats som en avtalspart, och att det inte existerade något avtalsförhållande mellan klaganden och kommunen. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall med hänvisning till att klandrade beslutet inte visats vara olagligt. W fullföljde besvären till regeringsrätten och upplyste bl. a., att kommunens företrädare vid flera tillfällen under vintern uppmanat honom att utföra snöröjning, för vilket ersättning från kommunen skulle utgå. Regeringsrätten yttrade: Kommunalfullmäktige fattade den 11 december 1970 ett beslut, som vann laga kraft, om att kommunala bidrag för snöröjning skulle utgå med vissa angivna belopp. Enligt W:s uppgifter, vilkas riktighet icke bestritts från kommunens sida, har W till följd av detta beslut och efter samråd med bland andra kommunstyrelsens ordförande i betydande omfattning utfört sådan snöröjning, som avses med beslutet, och därigenom förvärvat rätt att utfå bidrag i enlighet med vad som utlovats. I målet har icke anförts någon omständighet, som skulle kunna berättiga kommunen att därefter, på sätt skett genom klandrade beslutet den 16 april 1971, frångå utfästelsen om bidrag. Sistnämnda beslut måste således anses kränka W:s enskilda rätt. Regeringsrätten upphäver därför, med ändring av länsstyrelsens beslut, kommunalfullmäktiges klandrade beslut i vad det avser snöröjning som utförts av W.

RÅ 1976 ref. 56. Kommunstyrelses arbetsutskott har infordrat anbud på jaktarrende och genom beslut antagit ett avgivet anbud. Sedan det upptäckts att föregående arrendekontrakt på grund av utebliven uppsägning alltjämt gällde, har utskottet genom ett senare beslut upphävt det första beslutet. Kommunalbesvär över det senare beslutet under åberopande av att det kränkte anbudsgivarens enskilda rätt har ogillats. Målet rörde ett år 1968 upprättat kontrakt med förutvarande Enslövs kommun om upplåtelse av jakträtt för tiden 1 augusti 1968–30 juni 1973, vilket kontrakt innehöll en klausul om automatisk förlängning för ett år i sänder vid utebliven uppsägning. Sedan Enslövs kommun uppgått i Halmstads kommun beslöt kommunstyrelsens arbetsutskott (i Halmstads kommun) att jakträtten skulle upplåtas efter anbudsförfarande. Detta ledde till att arbetsutskottet beslöt antaga ett anbud av J. Efter viss skriftväxling med den tidigare arrendatorn, som gjorde

gällande att kontraktet på grund av utebliven uppsägning förlängts, meddelade arbetsutskottet den 30 juli 1974 beslut av följande lydelse. "Utskottet beslöt, med ändring av tidigare beslut i ärendet, att det löpande jakträttskontraktet skulle i vederbörlig ordning sägas upp och skulle härefter ny jakträtt upplåtas efter gängse anbudsförfarande". I besvär över beslutet anförde J bl. a. att skyldighet inträtt för kommunen att utfärda skriftligt arrendekontrakt med J och att J, oberoende av om det äldre kontraktet var gällande, tillförsäkrats en rättighet som kommunen inte ägde ensidigt ändra eller upphäva. Beslutet innefattade därför en kränkning av J:s enskilda rätt. Länsstyrelsen yttrade: Det av arbetsutskottet den 2 juli 1974 fattade beslutet att antaga J:s anbud på jaktarrendet för tiden 1 juli 1974–30 juni 1979, av vilket beslut J ostridigt fått del, måste anses ha medfört, att en för kommunen bindande överenskommelse om arrenderätt kommit till stånd. Genom att, såsom skett genom överklagade beslutet, ensidigt upphäva överenskommelsen måste arbetsutskottet anses ha kränkt J:s rätt. Länsstyrelsen upphäver överklagade beslutet. – En kommunmedlem överklagade till regeringsrätten som yttrade: Arbetsutskottet har varit oförhindrat att, som skett genom klandrade beslutet, upphäva sitt beslut den 2 juli 1974. De anspråk J må äga mot kommunen på grund av sistnämnda beslut kan av honom göras gällande genom talan vid allmän domstol. Enär J:s enskilda rätt icke kan anses kränkt genom klandrade beslutet, förklarar regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens beslut och med bifall till I:s besvär, J:s i målet förda talan icke kunna bifallas.

8.3.5 *Besvärsgrunden "orättvis grund"*

Allmänna erfarenheter av kommunalbesvärsmål – i vart fall under senare år – ger vid handen att besvärsgrunden "orättvis grund" åberopas ganska ofta av klagande. Den tillämpas emellertid relativt sällan av besvärsmyndigheterna. Flertalet sådana fall avser oriktig grund för uttagande av avgift eller obehörig tillämpning av avgiftsnormer. En annan aktuell typ av kommunala beslut avser kommunala förmåner av skilda slag.

Besvärsgrunden "orättvis grund" fanns inte med i det ursprungliga förslag som kommunallagskommittén framlade i sitt betänkande 1859. Så mycket synes vara klart, att Kungl. Maj:t vid förordningarnas överarbetning före utfärdandet med anledning av framförd remisskritik avsåg att åstadkomma viss utvidgning i förhållande till den inskränkta besvärsrätt i fråga om kommunala beslut som förslaget innefattade. Beträffande det närmare syftemålet med besvärsgrunden har olika antaganden gjorts. Sundberg, som ansluter till Hagman, säger (s. 281) att avsikten har antagits vara att åtkomma beslut, vilka innehåller avvikelser från den allmänna kommunala beskattningsgrunden. Sjöberg framhåller (s. 252) att rättsfall finns, i vilka beslut om avgifter och dylikt utan åberopande av någon kommunal besvärsgrund upphävts såsom stridande mot den enligt grunderna för kommunallagarna erforderliga likställigheten mellan kommunens medlemmar samt drar slutsatsen att dylika beslut "onekligen" vilar på orättvis grund. Sjöberg tillägger att å andra sidan i snarlika fall "befogenhet överskriden" åberopats och att någon skarp gräns mellan dessa besvärsgrunder därför ej kan dragas. Kaijser uttalar (s. 349) att besvärsgrunden torde ha införts för att ge ökat eftertryck åt kravet på likställighet kommunmedlemmar emellan. I annat sammanhang

(Förvaltningsrättslig tidskrift 1964 s. 332) har Kaijser gett uttryck åt en förmodan att "orättvis grund" även velat förbehålla besvärsmyndigheterna och i sista hand Kungl. Maj:t ett utrymme för rena "billighets"-hänsyn, vilket dock aldrig tagits i anspråk. En genomgående tendens i hithörande praxis anser Kaijser tvärtom ha varit att grunda positiv utgång på allmängiltiga domskäl.

För att övergå till gällande rätt står det utom tvivel att besvärsgrunden "orättvis grund" i rättspraxis tillämpas uteslutande som ett legalt stöd i besvärsprövningssammanhang för den kommunala likställighetsprincipen (jfr avsnitt 8.2). Sterzel har i sitt arbete Studier rörande den kommunala besvärsprocessen (s. 83–135) gjort en ingående analys av besvärsgrunden "orättvis grund" och därvid belyst hur dess tillämpningsområde har avgränsats i praxis. I ett avsnitt (s. 132 ff) sammanfattas vissa principer i rättstillämpningen på detta sätt (följande utdrag innehåller smärre redaktionella justeringar).

> Till en början lär det kunna fastställas, att en genomgående tankegång i praxis varit den inledningsvis på grundval av förarbetena avgivna, att *besvärsprövning 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* avsåg ändamål, som var kommunerna främmande, men att de genom särskilda villkor blivit *i viss del* olagliga såsom åsidosättande likställighetsregeln. I dessa fåtaliga fall ha "orättvis grund" tillämpats.
>
> *För det andra* kan kompetensöverskridande ske genom att obehöriga intressen beaktas eller ovidkommande, diskriminerande synpunkter anläggs, vilka är 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.
>
> Föreligger ej ett kompetensöverskridande på någotdera av de angivna båda sätten, 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 äger kommunerna samma handlingsfrihet som enskilda personer. Typexempel utgör frågor om tjänstetillsättningar eller antagande av anbud. Kan det icke visas, att, på sätt nyss sagts, obehöriga motiv förestavat kommunens beslut, är en besvärstalan utsiktslös. Däremot äger 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 står då alltid flera lösningar till buds, även om endast sakliga faktorer beaktas. Vid prövningen

av dylika normbeslut blir "orättvis grund" relevant besvärsgrund. 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.* – – –

Vid sidan av normgivningsbesluten och de speciella anslagsfrågor, som nyss nämnts (i detta utdrag utelämnade), finner "orättvis grund" icke tillämpning. De enda exempel på dess relevans vid prövning av beslut, som avser enskild kommunmedlem, utgörs av dem, som direkt anknyter till normer. Ett åsidosättande av en antagen norm till fördel eller nackdel för vissa kommunmedlemmar innebär, därest obehöriga motiv förelegat, ett kompetensöverskridande, och i andra fall detsamma som om normen såsom sådan varit felaktigt konstruerad, dvs. "orättvis grund" bör tillämpas. Andra fall, där denna besvärsgrund 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", vederläggs av praxis. Den tolkning av uttrycket "orättvis grund", som vinner stöd av praxis, är sålunda icke orättvisa "motiv" eller "överväganden" utan "orättvis *princip*".

Vad gäller nyare litteratur finns särskilt anledning att nämna Lindquist, Kommunala befogenheter, 1978. Här finns flera rättsfall från senare tid behandlade. Se i synnerhet ett avsnitt om likställighetsprincipen (s. 32–35) och ett kapitel om kommunala avgifter (s. 64–89). Belysande för användbarheten av besvärsgrunden "orättvis grund" är inte minst rättsfallen rörande renhållningsavgifter (s. 74–81). Det är slående att regeringsrätten här med stöd endast av besvärsgrunden "orättvis grund" kunnat göra en så ingående prövning som skett. Det är i dessa mål ofta fråga om behandling av två skilda kategorier, fritidsboende och åretruntboende. Rättvisekravet innebär två saker. Inom ramen för vad som är praktiskt möjligt och rimligt har kommunen skyldighet att differentiera avgifterna så att de skilda bebyggelseområdena får bära sin del av den verkliga kostnaden. Det kan inskjutas att självkostnadsprincipen gäller men att skattefinansiering är tillåten. Det andra kravet innebär att, när avgifterna differentieras, en oproportionerligt stor börda ej får läggas på den ena kategorin, t. ex. de fritidsboende. Till komplettering av bilden kan, utöver de av Lindquist nämnda fallen, nämnas notisfallet RR 1977 Ab 79, där regeringsrätten (fyra ledamöter) ansåg att den i renhållningstaxan gjorda differentieringen innebar ett obehörigt gynnande av de permanentboende på landsbygden i förhållande till övriga kommunmedlemmar (fritidsboende på landsbygden och åretruntboende i tätort) och därför upphävde det kommunala taxebeslutet såsom vilande på orättvis grund. En ledamot var av skiljaktig mening och ville ej göra ändring i länsstyrelsens beslut att avslå besvären.

De förut nämnda principerna i rättstillämningen (jfr citatet från Sterzel) kan bekräftas med ytterligare några rättsfall från senare år.

RÅ 1975 ref. 70. I samband med riksdags- och kommunalvalen i september 1973 anordnade vissa gymnasie- och folkhögskolor i Stockholms län så kallade skolval. I skolvalen medverkade, förutom de fem riksdagspartiernas ungdomsförbund, även Clarté och Kristen demokratisk ungdom i Stockholms län (KDU). Landstingskommunens förvaltningsutskott beslöt att bevilja bidrag på sammanlagt 30 000 kronor att fördelas lika mellan de fem förbunden med riksdagsanknytning. I besvär över beslutet anfördes bl. a. att de ungdomsförbund som deltagit i skolvalen skulle behandlas lika, att det rimligen inte kunde anses föreligga något samband mellan moderpartiets

eventuella representation i landstinget och ungdomsförbundets aktivitet i skolvalet samt att åtminstone ett av de fem riksdagspartiernas ungdomsförbund var mindre än KDU, vilket förbund inte fick något bidrag. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: De insatser som i skolvalet gjorts av företrädare för politiska ungdomsorganisationer är att i huvudsak betrakta som expertmedverkan i skolundervisningen. För bidragsgivningen gäller de allmänna reglerna i landstingslagen, i den mån särskilda bestämmelser inte meddelats i ämnet. Däremot är bestämmelserna i lagen om kommunalt partistöd inte tillämpliga på den bidragsgivning, som här är i fråga. Särskilda författningsbestämmelser eller andra föreskrifter har inte meddelats för ersättning eller bidrag till politiska ungdomsorganisationer för deras medverkan i skolval. Det är inte förenligt med den likställighetsprincip, som gäller enligt landstingslagen, att vid bidragsgivningen till organisationer, som tillåtits medverka, undantaga KDU. Eftersom förvaltningsutskottets beslut således vilar på orättvis grund, upphäver regeringsrätten beslutet. – En ledamot, som var skiljaktig i fråga om motiveringen, anförde avslutningsvis: Vad gäller KDU kan det inte sägas annat än att denna organisations deltagande i skolvalet bidragit till en både korrekt och lämplig illustration till förhållandena i det verkliga valet. Förvaltningsutskottet har därför inte ägt att behandla KDU på annat sätt än de politiska ungdomsorganisationer som av utskottet tillerkänts ersättning. Under hänvisning till det sagda instämmer jag i det slut, vartill regeringsrättens flesta ledamöter kommit.

RÅ 1976 ref. 49. Fullmäktige i Sollefteå nybildade kommun bestämde vissa villkor för anslutning till va-anläggning som innebar att kommunen inte vidblev visst åtagande gentemot berörda fastighetsägare enligt ett tidigare fattat lagakraftvunnet beslut. Beslutet överklagades såsom befogenhetsöverskridande och vilande på orättvis grund. I besvären hävdades att beslutet hade retroaktiv verkan och att det genom beslutet upprivna äldre beslutet tillkommit för att tillgodose kravet på likställighet kommunmedlemmar emellan. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: I ett av kommunalfullmäktige i förutvarande Resele kommun den 10 februari 1957 antaget reglemente för vatten- och avloppsverk stadgas bland annat att kommunen för anslutning till kommunens ledningsnät utför servisledning från distributionsledning intill en punkt 0,5 meter från fastighets gräns. Genom kommunalfullmäktiges i Resele kommun lagakraftvunna beslut den 28 december 1970 åtog sig kommunen beträffande bland annat vattenföretaget Rå-Bodvill – som då till största delen var utfört – att, utöver vad som angavs i reglementet, stå för kostnaderna för servisledningar fram till en punkt 2 meter från husgrund. Det beslut, som kommunfullmäktige i Sollefteå nybildade kommun fattade den 25 september 1972, innebär att kommunen icke vidbliver det åtagande gentemot berörda fastighetsägare, som innefattas i beslutet den 28 december 1970. Kommunfullmäktige i Sollefteå kommun har icke ägt att med tillbakaverkande kraft till förfång för fastighetsägarna frångå vad som bestämts genom beslutet den 28 december 1970. Däremot är det ej visat att kravet på likställighet mellan kommunmedlemmarna inneburit hinder för kommunen att med avseende på anslutning efter beslutets dag upphäva de särbestämmelser som gällt enligt kommunalfullmäktiges i Resele kommun beslut den 28 december 1970. På grund av det anförda upphäver regeringsrätten, med ändring av länsstyrelsens

beslut, kommunfullmäktiges i Sollefteå klandrade beslut i vad det avser tiden före beslutets dag. – Två ledamöter var av skiljaktig mening på sätt framgår av följande, av dem avgivna yttrande: Såsom regeringsrättens övriga ledamöter anfört har kommunfullmäktige i Sollefteå kommun icke ägt att, med tillbakaverkande kraft, till förfång för fastighetsägarna frångå vad som bestämts genom beslutet den 28 december 1970. Fullmäktiges klandrade beslut den 25 september 1972 är således olagligt och skall därför i dess helhet upphävas. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver vi kommunfullmäktiges i Sollefteå klandrade beslut.

Man lägger märke till flera intressanta detaljer i detta rättsfall (som kommenteras även i avsnitt 4.1 och kapitel 9 med avseende på beslutets enhet och möjligheten till partiell ändring). Den retroaktiva verkan av klandrade beslutet har befunnits olaglig men regeringsrätten har inte klart utsagt vilken besvärsgrund som härvid tillämpats. Även rubriken till referatet undviker frågan. Den lyder: "Kommunfullmäktige har icke ägt att, med tillbakaverkande kraft, till förfång för enskild ändra tidigare bestämda villkor för anslutning till vattenanläggning." Det är dock alldeles klart att fullmäktiges beslut inte upphävdes på den grund att det kränkte klagandenas enskilda rätt. Vid olaga retroaktivitet har annars "befogenhet överskriden" ansetts kunna tillämpas (se Kaijser s. 347; jfr Lindquist s. 36, 37). Man kan fråga sig om regeringsrätten menat att retroaktivitetsförbudet utgör en självständig rättsgrundsats med samma giltighet som skriven lag och att det därför inte är nödvändigt att stödja sig på besvärsgrunden "befogenhet överskriden", vilken i kombination med grunderna för generalklausulen rörande den kommunala kompetensen ger prejudikatinstansen ett visst mått av handlingsfrihet. Vad gäller frågorna om gränsdragning mellan olika besvärsgrunder kan konstateras *dels* att felet hos det kommunala beslutet hänförde sig till själva avgörandet av ärendet och ej till beslutsorganets formella kompetens, *dels* att någon mera utslätad tillämpning av "orättvis grund" (med billighets- eller tillbörlighetskriterier) uppenbarligen ansetts utesluten. Att "strid mot lag" inte heller valts kan förklaras med den traditionella hänsynen till rättsregelns art, som inte sällan föranlett att man i rättstillämpningen har tagit sin tillflykt till "befogenhet överskriden". Av stort intresse är vidare behandlingen av likställighetsgrundsatsen. Rättsfallet ger stöd för tesen att det måste vara möjligt att ändra ett system även om vissa övergångseffekter kan framstå som orättvisa. Att man byter en princip mot en annan princip behöver med andra ord inte betyda att man därigenom tillämpar en orättvis princip.

RÅ 1977 ref. 117. Rubriken lyder: "I regler om kommunal fördelning av lägenheter, småhus och tomter har kommun intagit bestämmelser om s. k. priskontroll. Den omständigheten att dessa bestämmelser kan missgynna vissa kommunmedlemmar har, då bestämmelserna befunnits sakligt grundade, inte ansetts medföra att beslutet vilar på orättvis grund eller innefattar befogenhetsöverskridande." Kommunfullmäktige i Gävle kommun beslöt vid sammanträde den 31 maj 1976 att fastställa ett av fastighetsnämnden framlagt förslag till fördelningsregler för lägenheter, småhus och tomter. Bland reglerna fanns upptagen en punkt F, benämnd "Priskontroll", vilken – efter viss justering genom fullmäktiges beslut – hade följande lydelse: Som villkor för tilldelning av a) tomt med äganderätt eller tomträtt, b) småhus med äganderätt eller bostadsrätt, c) lägenhet med bostadsrätt äger kommunen föreskriva

skyldighet för sökande att för av kommunen fastställt pris överlåta småhus/bostadsrätt till kommunen eller till av kommunen anvisad person. Denna skyldighet kan åläggas, om sökanden själv eller hans make eller med honom sammanboende person äger småhus eller bostadsrätt inom kommunen. Beslut om priskontroll fattas av bostadsutskottet. Priset fastställes efter värdering av fastighetskontoret. Sedan sökande delgetts beslutet med angivet pris skall han åtnjuta minst 14 dagars betänketid. Efter betänketidens utgång kan lägenheten eller bostaden tilldelas annan, och sökanden avförs ur kön, om ej bostadsutskottet av särskilda skäl ger sökanden rätt att stå kvar på sin plats i kön. Sökande, som sålunda avförs, äger rätt att genast på nytt anmäla sig. – Beslutet överklagades såsom befogenhetsöverskridande och vilande på orättvis grund. Länsstyrelsen biföll besvären delvis och återförvisade målet. Argumenteringen i besvären och motiveringen i beslutet var mycket utförliga och utelämnas här av utrymmesskäl. En av huvudpunkterna gällde det förhållandet att den avsedda prisregleringen kunde drabba såväl de personer som tidigare förvärvat bostäder på den fria marknaden som de sökande vilka avstod från tidigare kommunalt subventionerade småhus/bostadsrätter. Detta skulle kunna innebära ett missgynnande av den förra gruppen i förhållande till den senare. En annan huvudpunkt rörde frågan om beslutet stod i strid med 13 kap. 6 § jordabalken, som stadgar: "Tomträttens inträde eller bestånd får ej göras beroende av villkor. Ej heller får inskränkning ske i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten eller att upplåta panträtt eller nyttjanderätt i denna." Målet gick vidare till regeringsrätten som yttrade (tre ledamöter): De i klandrade beslutet intagna bestämmelserna om s. k. priskontroll på småhus och bostadsrätter ingår i ett system av regler som kommunfullmäktige antagit för kommunal fördelning av lägenheter, småhus och tomter. Bestämmelserna avser att förhindra att fördelningsreglerna otillbörligt utnyttjas i vinstsyfte. En kommun har i princip frihet att efter gottfinnande bestämma villkoren för tilldelning av kommunen tillhöriga bostäder och tomter. Den äger därvid uppställa även sådana villkor som missgynnar vissa kommunmedlemmar. Villkoren måste dock vara sakligt grundade dvs. att de skall vara ägnade att bidra till en förbättrad bostadsförsörjning i kommunen. Den i de nu aktuella fördelningsreglerna intagna i klausulen om s. k. priskontroll kan medföra förmögenhetsförlust för den som äger småhus eller innehar bostadsrätt och som önskar komma i fråga för kommunal tilldelning av ny bostad eller tomt. Annan bostadssökande hos kommunen löper inte samma risk. Emellertid får klausulen antas ha en prisdämpande effekt och därmed bidra till att hålla bostadskostnaderna i kommunen nere. Kommunen har således haft sakligt fog för reglernas utformning. Det kan därför inte anses att klandrade beslutet vilar på orättvis grund. Vad som förekommit i målet ger inte vid handen att kommunen vid upplåtelse av tomträtt avser att i avtal härom införa villkor som strider mot bestämmelserna i 13 kap. 6 § jordabalken. På grund av det anförda finner regeringsrätten att klandrade beslutet inte är olagligt på de grunder som har anförts i målet. Med ändring av länsstyrelsens beslut lämnar regeringsrätten den av S i målet förda talan utan bifall. – En av ledamöterna var av skiljaktig mening och lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Dissidenten tog fasta på det förhållandet att den avsedda prisregleringen kunde komma att drabba även personer som inte kommit i åtnjutande av kommunal bostadssubvention och ansåg prisklausulen ej utgöra sådan åtgärd i

bostadsfrämjande syfte som kommun äger vidtaga med stöd av lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m. Dissidenten pekade även på det förhållandet att klausulens generella avfattning inte uteslöt det fall att den sökande åsamkas en förmögenhetsförlust som väsentligt överstiger den ekonomiska förmån han kan erhålla genom det honom tilldelade bostadsobjektet. Dissidenten kom till slutsatsen att fullmäktige överskridit sin befogenhet.

Till sist kan här nämnas ett rättsfall som visserligen är kommenterat av Lindquist i hans nämnda arbete (s. 33) men är av betydande teoretiskt intresse. Det kan anmärkas att Lindquist nämner rättsfallet som exempel vid beskrivning av likställighetsprincipens innebörd (det är möjligt att Lindquist använder likställighetsprincipen som ett vidare begrepp, mera som en samlingsterm för skilda företeelser, än vad som här förut har skett). Rättsfallet visar emellertid att den distinktion mellan vad som här benämnts objektivitetsprincipen (förbud mot illojal maktanvändning) och likställighetsprincipen som Sterzel har påvisat i sin analys av äldre rättspraxis inte har förlorat sin aktualitet.

RÅ 1974 ref. 17. Biblioteksnämnden i Malmö kommun beslöt att avslå en av aktionen "Med folket för Konungen" gjord framställning att få utlägga listor för namninsamling i bibliotekets lokaler. Över beslutet anförde två personer besvär, under åberopande att beslutet innebar överskridande av de beslutandes befogenhet, och anförde bl. a. följande. Vid två tillfällen under sistförflutna halvår hade bibliotekets lokaler upplåtits för namninsamlingar av i ena fallet internationellt politisk (den s. k. Vietnamaktionen) och i andra fallet kommunalpolitisk (aktionen för hindrande av byggande av väg 816 till Sturup) karaktär. Aktionen "Med folket för Konungen" var av rikspolitisk natur och borde sålunda hänföras till en politisk nivå mellan de båda nyssnämnda tidigare namninsamlingsaktionerna. Den olikartade bedömning som i förevarande fall kommit aktionens ansökan till del måste vara dikterad av uppenbart ovidkommande politiska hänsyn och sålunda inneburit vad som inom kommunalrätten plägade betecknas som illojal maktanvändning. Biblioteksnämnden anförde i förklaring bl. a. följande. I båda åberopade fallen hade stadsbibliotekarien ansett sig kunna lämna tillstånd till utläggande av listor, dock icke på grund av att dessa ärenden föll under hans delegationsrätt utan i kraft av hans allmänna åligganden som förvaltningschef. Då stadsbibliotekarien erhöll en förfrågan om att i bibliotekets lokaler få utlägga listor för aktionen "Med folket för Konungen" ansåg han att tiden var inne för ett principbeslut i biblioteksnämnden. Det förelåg sålunda en helt naturlig förklaring till att de båda föregående ärendena ej förelagts biblioteksnämnden medan det aktuella ärendet upptagits till behandling. Bedömningen hade ej dikterats av uppenbart ovidkommande politiska hänsyn och ej heller inneburit illojal maktanvändning. Vid det sammanträde då biblioteksnämnden avgav förklaring över besvären beslöt nämnden vidare att i kommunens bibliotek över huvud taget ej tillåta sådan namninsamling, som inte kunde anses ha samband med ärenden rörande kommunens biblioteksväsen. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Klagandena fullföljde sin talan hos regeringsrätten och anförde följande. Med stadsbibliotekariens tillstånd hade numera i bibliotekets lokaler utlagts listor för en namninsamling anordnad av Amnesty International. Det var anmärknings-

värt att biblioteksnämndens godkännande härav lämnats efter det att nämnden hade fattat ett principbeslut angående tillståndsgivning för namninsamlingar i biblioteket. Biblioteksnämnden avgav ett genmäle som gick ut på att den utläggning av namninsamlingslistor, som förekommit i samband med att Malmö stadsbibliotek i samarbete med Amnesty International anordnat en utställning, var i överensstämmelse med intentionerna bakom nämndens beslut. Regeringsrätten undanröjde, med ändring av länsstyrelsens beslut, biblioteksnämndens beslut, och tillämpade därvid besvärsgrunden "befogenhet överskriden" under hänvisning till att nämndens beslut fick "anses som en på objektiva skäl icke grundad särbehandling" av berörda meningsriktning. De utförliga domskälen återges här i sin helhet.

Enligt den av biblioteksnämnden härstädes åberopade 1 § i det för nämnden gällande reglementet har nämnden till uppgift, bland annat, att handha förvaltningen av stadsbiblioteket med dess filialer och av de fastigheter, som ställs till nämndens förfogande för biblioteksverksamhetens bedrivande, samt att handlägga med förvaltningen sammanhängande ärenden rörande kommunens biblioteksväsen. Vad som skall förstås med kommunens biblioteksväsen kan bli föremål för olika tolkningar. Enligt nutida synsätt får det anses förenligt med en kommuns biblioteksväsen att tillåta sådan verksamhet från allmänhetens och organisationers sida som syftar till information och opinionsbildning i frågor av allmänt intresse. Utläggandet av lista för namninsamling kan innefattas i sådan verksamhet.

Å andra sidan kan skyldighet inte anses föreligga för kommunen att upplåta bibliotekets lokaler för verksamhet av nämnda slag. Om så sker följer emellertid av allmänna kommunalrättsliga principer att framställningar om tillstånd till sådan verksamhet skall bedömas efter objektiva grunder. Avslag kan således inte motiveras med hänvisning till att sökanden företräder en åsiktsriktning som ej anses förtjäna stöd, utan för avslag erfordras skäl av annat slag, exempelvis att den verksamhet för vilken tillåtelse begärs strider mot goda seder eller verkar störande på ordningen.

I målet är upplyst att under första halvåret 1973 stadsbibliotekarien i kraft av sin ställning som förvaltningschef i två fall tillåtit utläggande i bibliotekets lokaler av listor för namninsamling i frågor av politisk karaktär.

En motsvarande framställning av aktionen "Med folket för Konungen" avslogs genom biblioteksnämndens klandrade beslut den 5 juni 1973. Nämnden har anfört att beslutet var att se som ett principiellt ställningstagande och att detsamma i sådant hänseende fullföljts genom ett nytt beslut den 11 september 1973, enligt vilket nämnden på förslag av stadsbibliotekarien beslöt att i kommunens bibliotek överhuvudtaget ej tillåta namninsamling, som inte kunde anses ha samband med ärenden rörande kommunens biblioteksväsen.

Biblioteksnämnden har som framgår av det förut sagda varit befogad att generellt förbjuda namninsamling för utomståendes räkning i bibliotekets lokaler. Taget efter ordalagen har beslutet den 11 september 1973 en sådan innebörd. Med hänsyn härtill kunde beslutet den 5 juni 1973 ses som ett första steg på vägen mot det generella förbudet och mot dess laglighet skulle i så fall invändning icke vara befogad.

Emellertid har biblioteksnämnden anfört att beslutet den 11 september 1973 vore att fatta så, att namninsamling finge förekomma endast i samband med av biblioteket som ensam förvaltning eller i samband med andra organ anordnande arrangemang. En utläggning av namnlistor till förmån för Amnesty International, som förekommit i samband med att stadsbiblioteket i samarbete med nämnda organisation anordnat en utställning och till vilken stadsbibliotekarien i oktober 1973 lämnat medgivande, vore sålunda i överensstämmelse med intentionerna bakom nämndens beslut. Enligt denna av biblioteksnämnden angivna innebörd av beslutet den 11 september 1973 göres möjligheten att lägga ut listor för namninsamling till stöd för viss opinionsyttring av

exempelvis politisk karaktär beroende av om biblioteket vill anordna eller medverka i verksamhet som står i samband med namninsamlingen. Denna verksamhet kan bestå i ett mycket enkelt arrangemang, såsom utställning av viss litteratur. Genom att på detta sätt särskilda villkor, över vilka biblioteksförvaltningen själv disponerar efter gottfinnande, uppställs för rätten att utnyttja lokalerna för den form av opinionsyttring, som namninsamling innebär, göres en avvikelse från de inledningsvis angivna principer, som vederbörande kommunala organ har att iaktta om stadsbiblioteket upplåtes för namninsamlingar.

Mot bakgrund av vad som förekommit i fråga om ställningstagande till namninsamlingar inom Malmö stadsbibliotek måste beslutet att vägra sådan insamling till förmån för aktionen. "Med folket för Konungen" anses som en på objektiva skäl icke grundad särbehandling av denna meningsriktning. Biblioteksnämnden har därför genom beslutet den 5 juni 1973 överskridit sin befogenhet.

8.4 Överväganden

8.4.1 *Allmänna synpunkter*

Det är allmänt omvittnat att reglerna för kommunalbesvärsprövningen är svårtillgängliga. Den viktigaste förklaringen är att så mycket av regelsystemet bygger på rättspraxis. Att det lilla som finns att inhämta från skrivna författningsbestämmelser är föråldrat och språkligt sett stämmer illa överens med den juridiska verkligheten bidrar till svårigheterna. En viktig uppgift för kommunalbesvärskommittén – kanske den främsta – måste därför vara att sträva efter att göra regelsystemet mera begripligt, både för allmänheten och för de kommunalmän och domstolsjurister som har att söka följa reglerna i sitt dagliga handlande.

Detta innebär i praktiken att normerna måste lagfästas i betydligt högre grad än vad nu är fallet. Enligt kommunalbesvärskommitténs mening bör man söka nå så långt det är möjligt på denna väg. Den frihet i rättsbildningen som traditionellt har tillerkänts besvärsmyndigheterna och då naturligtvis främst regeringsrätten bör inte inskränkas. En alltför strikt utformning av normerna i lagtext är därför inte möjlig. Detta bör emellertid inte förringa värdet av en ökad grad av kodifiering. Även om en regel som endast ger uttryck för en princip blir abstrakt till sin karaktär och inte omedelbart kan ge svar på en konkret detaljfråga ger den ändå den viktiga upplysningen, att det finns en rättsregel i ämnet som skall tillämpas på den ställda frågan. Tillsammantagna bör vidare reglerna kunna ge en relativt god allmän bild av vad kommunalbesvärsprövningen går ut på.

Vid kommunalbesvärsprövningen sker ett samspel mellan prövningsgrunderna (de s. k. kommunala besvärsgrunderna) och olika kommunalrättsliga grundsatser. De senare har dels till uppgift att precisera gränserna för den allmänna regeln om den kommunala kompetensen, dels har de karaktär av mera fristående rättsnormer.

De kommunalrättsliga grundsatserna rör det materiella innehållet i själva kommunalrätten, något som ligger utanför kommunalbesvärskommitténs utredningsuppdrag. Kommitténs förslag i fråga om kodifiering av dessa principer måste därför bygga helt och hållet på gällande rätt.

När det gäller prövningsgrunderna förhåller det sig något annorlunda. Bortsett från den självklara uppgiften att sträva efter en mera lättfattlig

utformning ingår det i kommitténs uppdrag att överväga sakliga förändringar. Det kan dock redan här sägas, att kommittén inte har funnit anledning att göra några större avvikelser från gällande rätt.

En särskild fråga av principiell natur gäller räckvidden av den legalitetsprövning som skall ske efter kommunalbesvär. Här kommer in frågor om arten av de rättsregler som skall ligga till grund för kommunalbesvärsprövningen och dess förhållande till rättegången vid allmän domstol. Kommittén återkommer härtill i nästföljande avsnitt.

Lösandet av dessa frågor får betydelse för dels behandlingen av besvärsnämnderna och den arbetsrättsliga lagstiftningen (kapitel 11), dels förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär (kapitel 13). Kommunalbesvärskommittén har vid sina överväganden kommit till slutsatsen att den grundläggande utgångspunkten för bedömningen måste vara kommunalbesvärsreglernas utformning. Enligt kommitténs mening bör innehållet i dessa regler bestämmas primärt utifrån kommunalbesvärsinstitutets egna förutsättningar och med dess huvudsakliga uppgift som ledstjärna (se kapitel 3).

8.4.2 *Närmare om begreppet "lag" och legalitetsprövningens omfattning*

Ordet "lag" förekommer i de nuvarande båda prövningsgrunderna "laga ordning" och "strid mot lag". Vad beträffar besvärsgrunden "strid mot lag" användes i äldre KL formuleringen "strid mot *allmän* lag eller författning". I 1977 års KL ändrades formuleringen till "strid mot lag eller annan författning", vilket uppenbarligen var en anpassning till den nya regeringsformen.

Enligt juridiskt språkbruk kan ordet "lag" – ensamt, i olika böjningsformer såsom "laga" och "laglig" eller i sammansättningar såsom "lagstiftning" – vara att uppfatta antingen i en vid bemärkelse eller i en mera inskränkt betydelse. Med lag menar man någon gång alla författningar, dvs. alla skrivna generella normer (lag i vidsträckt mening). Det vanliga är dock att man begagnar termen "författning" som gemensam beteckning och reserverar ordet "lag" för sådana författningar som innehåller denna benämning i sin rubrik. Tidigare – enligt 1809 års regeringsform – var dessa alltid antagna av konung och riksdag, s. k. samfälld lagstiftning. Numera – enligt 1974 års regeringsform – är de antagna av riksdagen ensam. Alla författningar som antas av riksdagen skall nu bära beteckningen lag. (Från kyrkolag har här bortsetts.)

Man har brukat säga, att lagarna bildar en hierarki med grundlagarna i toppen. Schematiskt har de olika slagen av lagstiftning med utgångspunkt från den äldre regeringsformen kunnat indelas på följande sätt: a) grundlagstiftning, b) samfälld lagstiftning, c) bevillningslagstiftning, d) kunglig lagstiftning, e) verkslagstiftning – lokal statlig lagstiftning och f) kommunal lagstiftning. (Se äldre upplagor av Eek m. fl. Juridikens källmaterial, 1 kap.)

Huvudstadgandet om samfälld lagstiftning i äldre regeringsformen fanns i § 87, som handlade om "allmän civil- och kriminallag". Termen innebar i stort sett, att lagstiftning på civilrättens, straffrättens och processrättens områden måste ske enligt sagda paragraf, dvs. genom samfällt beslut efter lagrådets hörande. I en del andra fall föreskrevs att lagar av annat slag skulle

stiftas "i den ordning § 87 stadgar". Det förekom att även andra författningar än sådana som föll under § 87 eller något annat stadgande i äldre regeringsformen när avgörandet av viss fråga krävde samfällt beslut av konung och riksdag betecknades som "lag". Enligt § 89 äldre regeringsformen kunde konungen "överlämna" lagfrågor, som tillhörde konungens eget lagstiftningsområde, till riksdagen. Detta skedde i betydande omfattning just i fråga om lagar inom förvaltningsområdet, särskilt sådana som medförde mera väsentliga ingrepp i enskild rätt och frihet eller på annat sätt mera väsentligt berörde de enskilda. I praxis kom härigenom området för den samfällda lagstiftningen att utvidgas i betydande grad. Som exempel på sådana lagar kan nämnas lagen om nykterhetsvård, barnavårdslagen och allmänna ransoneringslagen (1954:280). Även författningar som betecknades som "förordning" hade i regel, men inte alltid, tillkommit i samverkan mellan båda de lagstiftande organen. Ett exempel bland många är taxeringsförordningen, som numera omrubicerats till taxeringslagen.

Andra beteckningar som används för författningar är kungörelse, stadga, reglemente och instruktion. Terminologin har växlat under tidernas lopp, liksom också uppfattningen om vad som enligt statsrättsliga regler skulle vara föremål för samfälld lagstiftning. Genom den nya regeringsformen har terminologin åter ändrats. Såsom nämnts betecknas numera alla författningar som antas av riksdagen som lag medan alla författningar som beslutas av regeringen benämns förordning.

Av särskilt intresse är innebörden av uttrycket "allmän lag", som förekommer i besvärsgrunden "strid mot lag" enligt äldre lydelse. Med uttrycket synes i allmänhet ha åsyftats "allmän civil- och kriminallag", som avsågs i § 87 äldre regeringsformen, men även annan lagstiftning, offentligrättslig lagstiftning som ingrep i enskildas förhållanden och från lagstiftningssynpunkt behandlades på samma sätt (jfr Malmgren, Sveriges grundlagar elfte upplagan s. 110, 111). Såsom här förut framhållits, förekom redan i äldre tid offentligrättslig lagstiftning med så långtgående reglering av enskildas förhållanden att den från lagstiftningssynpunkt jämställdes med civil lagstiftning. I modernare tid kan hämtas flera exempel på det omvända förhållandet, nämligen att lagstiftning, som till sin grund är privaträttslig, innehåller väsentliga inslag av offentligrättslig natur. Gränserna mellan civil lagstiftning och offentligrättslig lagstiftning tenderar att suddas ut. Denna utvecklingstendens får väl, snarare än motsatsen, anses ha blivit sanktionerad av den nya regeringsformen.

De problem som här antyds illustreras av en del av de rättsfall som redogjorts för i det föregående. Problemen bör belysas med utgångspunkt från konstruktionen av de kommunala besvärsgrunderna. Såsom nämndes inledningsvis i detta avsnitt är det främst besvärsgrunderna "laga ordning" och "strid mot lag" som här är av intresse. Det finns i och för sig ingen anledning till antagande, att den statsrättsliga valören hos en författningsbestämmelse tilldragit sig särskild uppmärksamhet från kommunallagstiftarens sida. Vidare förtjänar det framhållas, att kommunalbesvärsreglerna ursprungligen avsåg endast de beslutande församlingarnas avgöranden. Det är därför naturligt om, såsom synes vara fallet, lagstiftaren med utformningen av besvärsgrunden "laga ordning" hade i tankarna främst de förfaranderegler rörande fullmäktiges beslut som fanns i kommunallagarna. Även när det gäller besvärsgrunden "strid mot lag" var det i praktiken endast författningar av relativt hög valör

som var aktuella. I takt med den expanderande kommunala förvaltningsapparaten och den utökade besvärsrätten – vilket svarar mot en tillväxt av den statliga myndighetsorganisationen och en ökning av statliga myndigheters normgivningsmakt – har föreskrifter av lägre dignitet, såsom kommunala reglementen och instruktioner, kommit att få ökad betydelse för den legalitetsprövning som sker inom kommunalbesvärsprocessens ram. Denna så att säga vertikala aspekt på lagstiftningen synes inte innefatta några principiella problem av större räckvidd. Från praktiska utgångspunkter framstår de uppkommande frågorna inte heller som särskilt svårbemästrade.

De egentliga problemen ligger på ett annat plan. Kommunalbesvärens dubbla syfte – att tjäna som ett rättsskydd för den enskilde kommuninvånaren och samtidigt fungera som ett offentligrättsligt kontrollmedel – har tidigare framhållits. Kommunen uppträder genom sina olika organ i skilda roller. Ibland är det kommunala organets uppgift att fullgöra myndighetsutövning gentemot enskilda kommunmedlemmar framträdande. Det kommunala organets åtgärder har i sådant fall en helt annan innebörd för den berörde kommuninvånaren än för en annan kommunmedlem. I andra fall åter framstår det kommunala organets uppgift som förvaltare av gemensamma kommunala angelägenheter som det väsentliga. En kommunmedlems åtgärd att påkalla rättslig prövning – genom anförande av kommunalbesvär – av ett kommunalt beslut har i sådant fall sin legitima motivering i ett allmänt medborgerligt intresse. Frågan är då hur långt denna legalitetsprövning skall sträcka sig. Kommunens agerande kan vara att bedöma enligt KL:s bestämmelser eller bestämmelserna i annan offentligrättslig författning som styr kommunens verksamhet. Det kan vara en intern fråga t. ex. när kommunen uppträder som arbetsgivare i förhållande till en arbetstagare. Kommunen kan vidare uppträda helt civilt – såsom en fysisk person – t. ex. vid upphandling av varor eller tjänster eller vid förvärv genom köp av fast egendom. De kommunala besvärsgrunderna är utformade med tanke på att kunna möta olika sådana situationer. Även frågan om val av besvärsinstitut – kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär – kommer här in i bilden.

Om man håller sig till kommunalbesvärsinstitutet är det uppenbart, att det huvudsakliga problemet motsvaras av den teoretiska frågan om gränsdragningen mellan civillag och offentligrättslig lag. Såsom framgått i det föregående är denna fråga inte alltid så lätt att entydigt besvara.

Utgår man från besvärsgrundernas användningsområden enligt modern praxis står det klart att besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" kan komma till användning i civilrättsliga sammanhang – men endast på besvärstalan av den berörde – medan övriga besvärsgrunder för sin tillämpning förutsätter offentligrättsligt stöd i någon form. Med det sistnämnda avses här att regeln i fråga skall rikta sig direkt till kommunen och ej endast på omväg vara tillämplig på kommunens handlande.

Belysande för dessa svårigheter är de förut relaterade rättsfallen rörande kommunal förköpsrätt. Syftet med 8 § förköpslagen är att en dubbelprövning i kommunalbesvärsväg av de tillståndsfrågor som enligt lagen kan dragas under prövning i särskild ordning skall undvikas. Kommunalbesvärsprövningen skall ske som om köpet vore frivilligt med tillämpning av vanliga kommunalrättsliga normer. Det innebär att ändamålet med förvärvet kan prövas med

hänsyn till om det ligger inom ramen för den kommunala kompetensen enligt KL. En oundviklig faktisk konsekvens härav blir att en dubbelprövning av ändamålet med förvärvet inte kan uteslutas, eftersom en sådan kan påkallas även i ett tillståndsärende mot bakgrund av ändamålsbestämmelsen i lagens 1 §. Att ändamålsbestämningen i denna paragraf inte helt överensstämmer med vad som i kompetenshänseende enligt KL gäller för ett vanligt frivilligt kommunalt fastighetsförvärv är en annan sak.

I formellt hänseende har förköpslagen vid tillkomsten behandlats såsom civillag och inte såsom kommunallag. Lagrådet har hörts. Utgångspunkten är privaträttslig, eftersom förköpslagen knyter an till jordabalkens bestämmelser om fastighetsöverlåtelse. Meningen är dock att lagen skall tjäna inte ett enskilt utan ett allmänt intresse, nämligen att underlätta för kommunerna att fullgöra sina uppgifter inom samhällsbyggandet. Om man tar fasta på den formellt privaträttsliga karaktären hos förköpslagen skulle man kunna hävda att redan på grund härav en tillämpning av lagen i en kommunalbesvärsprocess skulle vara utesluten på annan grund än att det kommunala beslutet kränker klagandens enskilda rätt. 8 § förköpslagen skulle då strängt taget vara överflödig. Paragrafen skulle ha självständig betydelse endast för det fall att "enskild rätt kränkt" åberopades. Lagstiftaren har dock uppenbarligen inte resonerat så.

Av principiellt intresse är även vissa avgöranden i kommunalbesvärsmål som berör den nya arbetsrättsliga lagstiftningen (se kapitel 11). Av särskild vikt är regeringsrättens pleniavgörande RÅ 1979 ref. 2:8. Mot beslut av kommunal myndighet i egenskap av arbetsgivare åberopades att förhandlings- och informationsskyldighet enligt medbestämmandelagen inte hade iakttagits före beslutets fattande. Frågan huruvida underlåtenhet från myndighetens sida i detta hänseende förekommit, prövades inte, då sådan underlåtenhet ansågs inte kunna leda till att beslutet skulle anses ej ha tillkommit i laga ordning.

I sammanhanget kan det vara skäl att vidga perspektivet något och se till förhållandet i stort mellan administration-förvaltningsrättskipning och rättegången vid allmän domstol. Enligt nuvarande ordning är möjligheterna till allmän domstols prövning av administrativa beslut mycket begränsade. Om någon allmän domstolskontroll av administrativa myndigheter – som förekommer på vissa håll utomlands – kan man inte tala. Till följd av förvaltningsrättsreformens inriktning på en uppbyggnad av förvaltningsdomstolar synes skillnaden mellan förvaltningsrättskipning och rättegången vid allmän domstol ha blivit än mer grundmurad. Här kan hänvisas till framställningen hos Westerberg, Allmän förvaltningsrätt 1978 s. 135–172. Ur detta arbete kan ett par citat göras.

(Sammanfattning s. 168–169).

En *återblick* ger vid handen att det huvudsakligen är i fyra à fem typer av mål, som allmän domstol kan pröva administrativa beslut. Det sagda gäller
dels lönemål och liknande mål med civilrättslig anknytning,
dels vissa mål om *avgifter,* t. ex. när prövningen därav ej kan ankomma på förvaltningsdomstol,
dels mål mot enskild *om ansvar eller vite* för åsidosättande av ett administrativt beslut, och

dels mål mot tjänsteman om *ansvar eller skadestånd* för ett felaktigt beslut och dels vissa *skadeståndsmål mot det allmänna.*

Dessutom kan naturligtvis strövis förekomma mera "speciella" slag av mål, i vilka allmän domstol är kompetent enligt tidigare angivna principer.

Klart är emellertid att allmän domstols kontroll av förvaltningen – särskilt om man bortser från nyssnämnda mål om ansvar för tjänsteman – är mycket begränsad. Det kan sägas att nästan hela den svenska förvaltningen är undandragen allmän domstols insyn.

(De lege ferenda s. 170–171).

I rättspolitisk debatt har hittills hävdats, att man i Sverige icke generellt borde utvidga allmän domstols behörighet att pröva administrativa beslut. I t. ex. Danmark, Norge, England och Amerika föreligger däremot i princip en möjlighet att få till stånd domstolsprövning av administrativa besluts laglighet. Som skäl för den restriktiva svenska ståndpunkten har bl. a. åberopats,
att allmän domstols prövning endast skulle kunna avse administrationens rättstillämpning, men icke administrationens ur kontrollsynpunkt viktiga skönsanvändning, medan däremot förvaltningsdomstolarnas överprövning i stort sett omfattar både rätts- och skönstillämpning,
att kontrollen av olikartade och för allmän domstol delvis nya förvaltningsområden skulle bli förhållandevis tids- och arbetskrävande,
att domstolsprocessen för den enskilde rättssökande skulle bli långvarig och kostsam, mot en ekonomiskt överlägsen motpart såsom stat eller kommun, som gärna för målet till högsta instans, samt *att* blotta vetskapen inom administrationen om att en efterföljande domstolskontroll vore möjlig icke torde spela någon större roll utöver vetskapen att administrativa besvär kan anföras.

Framför allt har man emellertid hävdat gentemot en generell utvidgning av allmän domstols kompetens, att det i Sverige vore mest rationellt att stärka rättssäkerheten *inom* den redan utbyggda administrativa besvärsprocessen, liksom inom förfarandet hos lägre förvaltningsmyndigheter. Man har allmänt varit enig om att förbättringar inom administrationens egen ram är önskvärda i första hand. Därför har krav på en utvidgad domstolskontroll tills vidare bemötts med hänvisningar till reformarbetet inom förvaltningsförfarandet.

Det har i det föregående visats att – oavsett vad som kan ha varit kommunallagstiftarens ursprungliga intentioner – kommunalbesvärsinstitutet genom rättsutvecklingen har kommit att bli nästan uteslutande ett instrument för offentligrättslig kontroll av kommunal verksamhet från medborgarnas sida. Även här går en principiell skiljelinje mellan besvärsmyndigheternas och de allmänna domstolarnas respektive kompetensområden. Den bro mellan de båda rättskipningsområdena, som besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" utgjort, har blivit alltmer försvagad, bl. a. till följd av den nya arbetsrättsliga lagstiftningen.

Kommunalbesvärskommittén finner att övervägande skäl talar för att de båda rättskipningsområdena i fortsättningen bör hållas isär. Av vad som här förut anförts i detta avsnitt följer att man inte kan lösa problemet så enkelt som att anknyta till tillkomstsättet för en viss lagstiftning. Om lagstiftningsprodukten som helhet klassificeras som privaträttslig eller offentligrättslig ger inte svar på frågan. Man har konstitutionellt sett inte heller några säkra hållpunkter för en sådan generell klassificering.

Ett annat sätt att söka en generell och lätthanterlig lösning kunde tänkas vara att bygga på reglerna för de allmänna domstolarnas kompetens. Detta

skulle innebära att man från kommunalbesvärsområdet undantog frågor som kan komma under allmän domstols prövning. De möjligheter till perifer prövning av offentligrättsliga förhållanden (t. ex. prejudiciella frågor) som dessa domstolar trots allt har utgör emellertid ett hinder härför. Inte heller denna väg erbjuder en enkel lösning.

Det synes kommunalbesvärskommittén som om det endast återstår att se till den enskilda rättsregelns innebörd och verkningar. I praktiken möter det som regel inte större hinder att se om en rättsregel reglerar rent allmänna frågor av administrativ art eller förhållandet mellan samhälle och enskild eller om en rättsregel primärt tar sikte på förhållandet mellan enskilda rättssubjekt, därvid ett offentligrättsligt rättssubjekt kan agera inom ramen för en i angivna mening allmän privaträttslig lagregel. Man bygger här på ett historiskt såväl som i det praktiska rättslivet väl etablerat klassifikationssystem. Även om gränsdragningsproblem naturligtvis inte kan undvikas torde man kunna utgå från att de i praktiken ändå blir relativt sällsynta. Förekommande gränsdragningsproblem bör rimligen kunna överlämnas åt rättstillämpningen, dvs. i sista hand åt regeringsrätten.

Ett önskemål är att denna begränsning av kommunalbesvärsprövningen till rättsregler av offentligrättslig natur på något sätt kommer till uttryck i kommunalbesvärsreglerna. Det kan förefalla svårt att åstadkomma en invändningsfri lagtextformulering av denna innebörd. Emellertid skulle det enligt kommitténs mening vara av värde om lagtexten på något sätt ger läsaren en upplysning om att legalitetsprövningen inte avser rättsregler av alla tänkbara slag.

8.4.3 *Kommunalrättsliga grundsatser*

Vissa av de i avsnitt 8.2 beskrivna grundsatserna avser att närmare precisera gränserna för den allmänna regeln i KL om den kommunala kompetensen. Dessa *kompetensprinciper* ger således indirekt materiellt innehåll åt besvärsprövningsgrunden befogenhetsöverskridande. De grundsatser kommunalbesvärskommittén nu har i tankarna är lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskild och förbudet mot att driva spekulativa företag. Kommittén ser inte något hinder mot att uttrycka dessa principer i lagtexten. De bör lämpligen föras in i samma paragraf som upptar den allmänna kompetensregeln, nämligen 1 kap. 4 § KL.

I anslutning till den allmänna kompetensregelns utformning och ett gängse betraktelsesätt kan ifrågavarande principer utformas som regler vilka begränsar den allmänna kompetensregeln. Det föreslås att lokaliseringsprincipen beskrivs så, att som en kommunal angelägenhet ej anses uppgift som saknar anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Beträffande förbuden mot understöd åt enskild och mot drivande av spekulativa företag föreslås en föreskrift av följande innehåll. En kommun får ej lämna ekonomiskt stöd åt enskild eller driva näringsverksamhet i annat fall än då det på särskild grund är tillåtet.

Övriga här avsedda grundsatser har mera karaktär av *fristående principer* och bör utformas som materiella handlingsregler för de kommunala organen i en ny paragraf i 1 kap. KL. Dessa är likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan.

Likställighetsprincipen föreslås utformad enligt följande. Vid fattande av beslut skall fullmäktige, styrelsen och andra nämnder och partssammansatta organ tillse att kommunens medlemmar behandlas lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra.

För självkostnadsprincipen föreslås en utformning av innehåll, att kommunala avgifter skall bestämmas så att de ej överskrider kommunens självkostnad.

Beträffande retroaktivitetsförbudet föreslås följande regel. Beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlem av kommunen får ej fattas utan särskilt skäl.

Beträffande de nu nämnda grundsatserna har i det föregående nämnts att i viss utsträckning "befogenhet överskriden" anlitats som besvärsgrund. Ibland har besvärsmyndigheten endast konstaterat brottet mot principen utan att uttryckligen hänföra felet under särskild besvärsgrund. Tydligt är emellertid att i de fall i vilka dessa principer aktualiseras de kommunala besluten typiskt sett håller sig inom den allmänna kompetensramen. Det felaktiga ligger i beslutets innehåll, avgörandet som sådant. Dessa regler bör därför tas upp under en särskild paragraf, skild från den allmänna regeln om den kommunala kompetensen.

Det har inledningsvis sagts att ifrågavarande regler endast avser att kodifiera gällande rätt. I några avseenden kan dock en närmare kommentar vara på sin plats.

Likställighetsprincipen har enligt gällande rätt ett indirekt stöd i prövningsgrunden "orättvis grund". Vid en reformering av regelsystemet är det naturligt att principen ges ett positivt uttryck i lagtexten och inte endast ett indirekt stöd, såsom nu är fallet med den innebörd "orättvis grund" har enligt fast praxis. En naturlig följd är i så fall att prövningsgrunden "orättvis grund" utgår. Emellertid ingår det i kommunalbesvärskommitténs uppdrag att ompröva besvärsgrundernas innehåll. På grund härav har kommittén övervägt möjligheten av en förändring av likställighetsprincipens innebörd. En sådan förändring kan knappast tänkas ske annat än i skärpande riktning.

En skärpning av den kommunala likställighetsprincipen kan endast tänkas ske efter objektiva kriterier. De kommunala beslut som närmast berörs är desamma som för närvarande kan aktualisera tillämpning av likställighetsprincipen, nämligen viktiga fullmäktigbeslut av generell karaktär. Det vill emellertid synas som om utvecklingen i samhällslivet i väsentlig grad undergrävt möjligheten att införa en mera skärpt kommunal likställighetsprincip. Genom kommunindelningsreformerna har bildats storkommuner som innehåller olika bebyggelsetyper. Skillnaderna mellan land och stad har utjämnats. Tidigare hade kompetensregeln det innehållet att kommun ägde att själv "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Genom 1948 års lagändring utbyttes gemensamhetsintresset mot ett allmänintresse. Lagändringen medförde en inte oväsentlig utvidning av kommunens befogenheter beträffande angelägenheter, som hör till de allmänna, fria kommunala verksamheterna. Det äldre uttrycket "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" ansågs enligt rättspraxis i allmänhet innebära, att kommunen fick vårda blott sådana angelägenheter, vilka var till gagn för samtliga kommunmedlemmar eller för ett mera betydande antal av dem. Uttrycket hade en kvantitativt betonad innebörd. Den nya regeln

innebär att ett kommunalt beslut för att vara kompetensenligt skall tillgodose ett allmänt, till kommunen knutet intresse. Betonandet av det allmänna samhällsintresset medför att mindre utrymme ges för hänsynstagande till kommuninvånarnas intresse av formell likabehandling i egenskap av medlemmar av en förvaltningsorganisation med inslag av föreningskaraktär. Genom olika mer eller mindre klart uttalade intentioner från statsmakternas sida har det t. ex. banats väg för införande av inkomstrelaterade kommunala avgiftssystem och stödåtgärder, såsom i fråga om barndaghem och bostadsbidrag. Sådana anordningar är svåra att förena med en mera snävt utformad likställighetsprincip. En förändring av sådana fundamentala sociala uppgifter som det här är fråga om skulle i och för sig också kräva en bred politisk uppslutning. Den kan därför inte betraktas enbart som en processuell reform. Såsom framgår av rättsfall som redogjorts för i det föregående (avsnitt 8.3.5) ger dock likställighetsprincipen enligt sin nuvarande innebörd utrymme för prejudikatinstansen att göra erforderliga anpassningar till samhällsutvecklingen. Kommunalbesvärskommittén har därför valt att stanna vid gällande rätts ståndpunkt.

Vad beträffar objektivitetsprincipen (förbudet mot illojal maktanvändning) föreslår kommittén inte någon uttrycklig regel härom. Anledningen är stadgandet i 1 kap. 9 § regeringsformen, som numera lyder: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet." Paragrafen ger uttryck för objektivitetsprincipen. Stadgandet i regeringsformen avser emellertid knappast beslutande kommunala församlingar. Eftersom fullmäktiges beslut är de viktigaste föremålen för kommunalbesvär med hänsyn till kommunalbesvärsinstitutets syfte, har kommittén övervägt att föra in denna i rättspraxis erkända norm i KL. En uttrycklig regel har dock med hänsyn till grundlagsbudet inte ansetts försvara sin plats i en författning av KL:s karaktär.

Beträffande det offentligrättsliga retroaktivitetsförbudet föreligger, som förut framhållits, en teoretisk skillnad mellan detta och konstaterandet av en kränkning av ett civilrättsligt förhållande. I praktiken synes skillnaden dock ofta inte vara så stor. Kommunala avgiftstaxor vilar inte sällan på civilrättslig grund. Som tidigare framhållits har det vidare förekommit att regeringsrätten vid konstaterande av olaga retroaktivitet underlåtit att åberopa viss besvärsgrund (RÅ 1976 ref. 49). Avsikten med den nu föreslagna regeln är att den skall täcka även sådana fall i vilka på grund av omständigheterna i målet besvärsmyndigheten valt att tillämpa "enskild rätt kränkt" som grund för upphävande. Det bör tilläggas, att denna princip inte har tillämpats strikt i rättspraxis. En sådan tillämpning kan i vissa situationer visa sig svår att genomföra och tillfredsställande motivera i det praktiska livet. Genom orden "utan särskilt skäl" har avsetts att även för framtiden reservera erforderlig handlingsfrihet åt de rättskipande myndigheterna.

8.4.4 *Prövningsgrundernas inbördes ordning och sakliga innehåll*

De tre första prövningsgrunderna enligt gällande rätt är direkt motiverade av kommunalbesvärsinstitutets uppgift som offentligrättsligt kontrollmedel. Den särskilda grunden för förfarandefel har en given plats i systemet. Möjligen skulle man kunna överväga att sammanföra befogenhetsöverskridande och författningsstridighet till en besvärsgrund. Även om de båda besvärsgrunderna får anses till stor del täcka varandra passar de, bl. a. språkligt sett, inte lika väl i alla situationer. En för dessa fall gemensam utvidgad besvärsgrund skulle – vilket begrepp man än väljer – förlora i åskådlighet. En bättre lösning synes vara att ta fasta på de skillnader som föreligger och söka närmare precisera deras tillämpningsområden i förhållande till varandra.

Det naturligaste är att liksom nu uppta förfarandefel som första prövningsgrund.

Det stämmer bäst med vanligt språkbruk att avgränsa prövningsgrunden för befogenhetsöverskridande till fall då organet i fråga har fattat beslut i ett ämne varmed det ej äger ta befattning. Dessa fall kan indelas i två grupper. Den ena gruppen avser fall av överträdande av gränsen för den kommunala kompetensen. Den andra gruppen avser interna förhållanden, såsom kompetenskonflikter mellan fullmäktige och nämnd eller mellan olika nämnder. Samtliga de fall – men också endast dessa – då det felaktiga ligger i beslutets innehåll eller med andra ord när organet i fråga väl hållit sig inom sitt befogenhetsområde men "dömt fel" i saken skulle då hänföras till grunden "strid mot lag".

I gällande KL nämns besvärsgrunden "strid mot lag" som andra besvärsgrund och "befogenhet överskriden" såsom en tredje, den andra grunden kompletterande prövningsgrund. I praxis är "befogenhet överskriden" – vid sidan av "laga ordning" – den mest anlitade besvärsgrunden när kommunala beslut upphävs. I regel föredrar besvärsmyndigheten "befogenhet överskriden" framför "strid mot lag" när båda grunderna är tänkbara. Den senare grunden har därför kommit att få en undanskymd plats.

De principer för prövningsgrundernas utformning som här skisserats torde inte föranleda någon förändring i grundmönstret för deras användning enligt rådande praxis. Detta talar för att ordningen mellan dem bör ändras så att andra prövningsgrunden kommer att avse befogenhetsöverskridande och tredje grunden författningsstridighet. Ytterligare ett skäl är att befogenhetsöverskridande i allmänhet torde kunna betecknas som ett allvarligare fel än att avgörandet som sådant blivit oriktigt.

Vidare är det önskvärt att prövningsgrunderna i lagtexten får en sådan utformning att de framstår såsom fristående i förhållande till varandra. Detta bör vara ägnat att underlätta förståelsen av dem.

En speciell ställning intar de nuvarande fjärde och femte prövningsgrunderna vilka avser de fall då det kommunala beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Beträffande båda dessa besvärsgrunder gäller att de har en synnerligen begränsad användbarhet men ofta åberopas av klagande, inte minst i partsbetonade förvaltningsärenden där den enskilde förgäves söker använda kommunalbesvär som ett medel att "komma till sin rätt" gentemot kommunen. Det finns därför anledning att förmoda att de ger upphov till åtskilliga missförstånd och kanske även till besvärsmål som annars inte skulle ha förekommit. Starka praktiska skäl talar

därför för att man bör pröva möjligheterna att avskaffa dessa besvärsgrunder.

Prövningsgrunden "orättvis grund" är, som förut framhållits, förbunden med den kommunala likställighetsgrundsatsen. Kommunalbesvärskommittén har föreslagit att man skriver in principen som en materiell regel i KL. Ett åsidosättande av denna kan utlösa tillämpning av ogiltighetsgrunden författningsstridighet. Den särskilda ogiltighetsregeln "orättvis grund" kan då undvaras utan att rättsläget för den skull förändras. Därmed bör man också kunna eliminera en del av de missförstånd som "orättvis grund" genom sin språkliga uttrycksfullhet otvivelaktigt ger upphov till. Det föreslås därför att "orättvis grund" slopas som särskild prövningsgrund.

Prövningsgrunden "enskild rätt kränkt" åberopas, som nyss sagts, ofta av klagande men har numera ett ytterligt begränsat användningsområde. Med det förslag om kodifiering av retroaktivitetsförbudet, som kommunalbesvärskommittén har lagt fram, kommer användningsområdet för "enskild rätt kränkt" att bli ytterligare förminskat. Av betydelse är vidare den inriktning av kommunalbesvärsinstitutet som ett offentligrättsligt kontrollmedel och den åtskillnad mellan förvaltningsrättskipning och rättegång vid allmän domstol som kommittén har förordat. Till detta kommer så de missförstånd och onödiga besvärsprocesser som prövningsgrunden "enskild rätt kränkt" ger upphov till. Kommunalbesvärskommittén har mot denna bakgrund funnit att övervägande skäl talar för att "enskild rätt kränkt" avskaffas som prövningsgrund.

Det anförda leder till att de nuvarande fem "besvärsgrunderna" ersätts av tre nya prövningsgrunder vilka i huvuddragen överensstämmer med de tre första grunderna enligt gällande rätt. Beträffande den närmare utformningen vill kommittén anföra följande.

Såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt har grunden för förfarandefel tillämpats med relativt stor stränghet i rättspraxis. I det enskilda fallet – när man ser detta isolerat – kan det ibland synas frestande att förorda en mildare rättstillämpning. Besvärsprövningen fullgör emellertid här en viktig samhällsuppgift som går ut på att i ett längre perspektiv upprätthålla respekten för de procedurregler som är viktiga för att den kommunala demokratin skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Det är här också fullmäktiges beslut – vilka är mest omgärdade med lagbestämmelser beträffande förfarandet – som främst är aktuella. Det förtjänar vidare att påpekas, att fullmäktige är undantagna från de tillsynsorgan som annars vakar över offentliga befattningshavare. Den kontrollmöjlighet som kommunalbesvärsprövningen erbjuder är därför omistlig. Kommunalbesvärskommittén vill därför på det hela taget ansluta sig till den nuvarande rättstillämpningen.

Det föreslås att prövningsgrunden för förfarandefel ges det innehållet att kammarrätten får upphäva det överklagade beslutet om det har tillkommit i oriktig ordning. Med denna utformning menar kommittén att alla typer av felaktig tillämpning av regler för det kommunala förfarandet skall kunna inordnas under denna prövningsgrund. Den omständigheten att felaktigheten innebär en avvikelse från en föreskrift av lägre valör – som ej utgör "lag" – eller en allmänt erkänd rättsprincip – "oskriven lag" – skall alltså inte utgöra något hinder för en tillämpning av prövningsgrunden. Däremot är det inte kommunalbesvärskommitténs avsikt att ta avstånd från den rättsgrundsats

som regeringsrätten antagit i rättsfallet RÅ 1979 ref. 2:8 och som innebär att informations- och förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte utgör sådana förfaranderegler, vilkas åsidosättande kan leda till att det kommunala beslutet skall anses inte ha tillkommit i laga ordning.

Beträffande prövningsgrunden för befogenhetsöverskridande har i det föregående förordats en formell begränsning av dess tillämpning när det gäller anmärkningar som riktar sig mot själva det avgörande som det kommunala beslutet innehåller. Här skulle alltså den andra prövningsgrunden i stället träda in. Det föreslås att prövningsgrunden får det innehållet att upphävande skall ske om det kommunala beslutet avser annat än kommunal angelägenhet eller annars överskrider befogenheten för den som har fattat beslutet.

Vad beträffar den sakliga innebörden av prövningsgrunden inom angivna ram har kommunalbesvärskommittén inte funnit anledning att frångå gällande rätts ståndpunkt. Även om man skulle kunna dra fram vissa enskildheter i rättstillämpningen som kan diskuteras anser kommittén att hithörande frågor även i fortsättningen bör överlämnas åt rättspraxis.

Den tredje prövningsgrunden, som alltså får ett vidgat användningsområde i förhållande till den nuvarande grunden "strid mot lag", föreslås få det innehållet att upphävande får ske när det överklagade beslutet i annat fall står i strid med denna lag (dvs. KL) eller annan lag eller föreskrift som skall tillämpas i fråga om beslutets innehåll. I enlighet med vad förut sagts avses här föreskrifter som avser själva avgörandets innehåll och som får anses rikta sig direkt till kommunen (föreskrift av huvudsakligen offentligrättslig natur). Under denna prövningsgrund faller, förutom kompetensregeln i 1 kap. 4 § KL enligt kommitténs förslag, de förut beskrivna fristående kommunalrättsliga grundsatserna vilka föreslås bli införda i en särskild paragraf i 1 kap. KL. Genom att här ingår likställighetsprincipen kommer denna prövningsgrund att indirekt ersätta den särskilda grunden "orättvis grund".

9 Rättsföljden

9.1 Inledning

En beskrivning av rättsföljdsfrågan i kommunalbesvärsmål kan göras mycket kortfattad. I denna kassatoriska process kan besvärsinstansen endast upphäva eller undanröja det klandrade beslutet men inte sätta något nytt beslut i dess ställe eller eljest göra någon ändring i detta. Rättsläget återställs sålunda som det var innan det överklagade beslutet fattades. Denna princip är en hörnsten i hela systemet men den är inte lagfäst. Kommunalbesvärskommittén anser att denna grundläggande regel också bör komma till uttryck i KL och föreslår därför att regler härom nu införs.

Trots att rättsföljdsfrågan till synes kan beskrivas tämligen enkelt och entydigt finns det vissa problem som bör belysas särskilt. En sådan fråga som har diskuterats är om ett beslut kan upphävas endast delvis. En annan fråga är om återförvisning bör vara möjlig. En särskild fråga som också bör tas upp i detta sammanhang är vad som händer med beslut fattade av en kommunal nämnd som utsetts genom val, om detta val senare upphävs genom bifall till anförda kommunalbesvär.

9.2 Partiellt upphävande

I 77 § andra stycket i den gamla KL fanns en bestämmelse om partiellt upphävande av beslut. Grundades kommunalbesvär därpå att klagandens enskilda rätt hade blivit kränkt och blev besvären bifallna så gällde rättelsen endast till förmån för den som klagat medan beslutet i övrigt stod fast såvida inte detta stred mot allmän lag eller författning eller eljest vilade på orättvis grund. I sådant fall kunde beslutet upphävas i dess helhet.

Praxis i kommunalbesvärsmål visar emellertid att kommunala beslut har upphävts endast delvis även i andra fall. Till en del kan detta förklaras med att innebörden av den angivna bestämmelsen inte var helt klar. Svårigheterna att dra gränserna mellan de olika besvärsgrunderna bidrog också till att göra den angivna bestämmelsen svårtolkad. Det kan också konstateras att ett kommunalt beslut – ett i och för sig vittomfattande begrepp – kan uppfattas på olika sätt. Vanligt är att ett beslut består av flera att-satser vilka i större eller mindre grad bildar en organisk enhet. I undantagsfall kan det också inträffa att de olika leden i ett beslut avser ämnen som kan överklagas enligt skilda regler så att en del av beslutet skall överklagas genom kommunalbesvär medan en annan del skall överklagas i den för förvaltningsbesvär stadgade ordningen. Å andra

sidan kan ett beslut som inte är uppdelat i olika led innehålla en mångfacetterad verklighet.

Beträffande hanteringen av dessa frågor i rättstillämpningen torde som allmänt omdöme kunna sägas, att man inte varit särskilt benägen att lösa problemen utifrån ett stelt teoretiskt betraktelsesätt utan mera sökt att se till realiteterna i sammanhanget. Några rättsfall från senare tid får illustrera problemen.

RÅ 1972 ref. 15. Kommunfullmäktige i Ystad fattade i ett ärende beslut om markköp, innefattande förvärv av tre skilda grupper av fastigheter (avseende sammanlagt 17 registerenheter). Beslutet överklagades med avseende på ett av förvärven på den grund att kallelsen till sammanträdet varit bristfällig på det sättet att endast vissa fastigheter uppräknats med tillägget "m. fl." jämte en hänvisning till en bilaga till fullmäktiges protokoll, i vilken upptogs även det ifrågavarande förvärvet. Länsstyrelsen avslog besvären och klaganden förde målet vidare till regeringsrätten, som med tre röster mot två upphävde fullmäktiges beslut såsom tillkommet i olaga ordning.

Kaijser, som kommenterat rättsfallet bl. a. i Kommunallagarna II 1975 s. 170, har särskilt anmärkt att bristen i kallelsen "medfört beslutets totala upphävande utan begränsning till inte kungjorda enheter", vilket synes innebära en förtäckt kritik. Med hänsyn till att de olika förvärven hela tiden varit sammanförda till ett enda ärende – under beredningen, i kommunstyrelsens förslag, i kallelsen och vid fullmäktiges behandling – och till att besvären riktade sig mot sättet för beslutets tillblivelse kan man dock inte bestrida det logiska i att beslutet upphävdes i sin helhet. Det ligger nära till hands att se ett upphävande på denna grund så som att själva klubbslaget rycks undan, varigenom beslutsprocessen som sådan görs om intet.

RÅ 1974 ref. 18. Kommunfullmäktige i Höganäs kommun beslöt att anta ny vatten- och avloppstaxa för kommunen. Enligt taxan skulle för enfamiljshus, som bebos av inom kommunen mantalsskriven person, utgå en fast årlig avgift om 150 kr medan den fasta årliga avgiften för övriga enfamiljshus skulle uppgå till 300 kr. Beslutet överklagades bl. a. under åberopande av att det vilade på orättvis grund. I besvären yrkade klaganden, att beslutet måtte upphävas i den del det avsåg upptagande av särskild avgift för fritidsbebyggelse. Länsstyrelsen fann på anförda skäl att taxebeslutet vilade på orättvis grund och upphävde beslutet i dess helhet. Kommunen överklagade till regeringsrätten och yrkade att länsstyrelsens beslut skulle upphävas samt i andra hand, att ändringen i den antagna va-taxan skulle begränsas till en sänkning av den fasta årliga brukningsavgiften för fritidshus till 150 kr. Regeringsrätten (tre ledamöter) lämnade kommunens talan utan bifall. En ledamot var av skiljaktig mening och anförde: Såsom länsstyrelsen funnit är fullmäktiges klandrade beslut olagligt såvitt därigenom fastställts högre fast avgift för enfamiljshus, vilka bebos av personer som icke är mantalsskrivna i kommunen. – Med hänsyn till kommunens härstädes i andra hand framställda yrkande ändrar jag i så måtto länsstyrelsens beslut att kommunfullmäktiges beslut förklaras upphävt i vad därigenom fastställts högre fast årlig avgift än 150 kr för enfamiljshus, som icke bebos av inom kommunen mantalsskriven person.

Detta intressanta fall – som enligt rubriken är refererat bl. a. på grund av frågan om upphävande delvis – är mycket belysande. Vid övervägande av

rättsföljdsfrågan har man att ta hänsyn till det principiella förbudet mot positiv rättelse (ändring i beslutets sakliga innehåll), kommunens intresse av att ha en giltig taxa som underlag för de i och för sig "lagliga" avgifter som kan ha uttagits under processens gång, parternas yrkanden och möjligheten att skilja ut en del av det kommunala beslutet. Det kan tilläggas, att dissidentens ståndpunkt synes ha stöd i äldre rättsfall.

RÅ 1976 ref. 49 aktualiserar frågan om möjligheten av upphävande delvis med avseende på besluts verkningar i tiden. Kommunfullmäktige i Sollefteå nybildade kommun fattade ett beslut, som innebar att kommunen inte vidblev visst åtagande gentemot berörda fastighetsägare i fråga om kostnader för servisledningar vid anslutning till va-anläggning, varom fullmäktige i förutvarande Resele kommun (som uppgått i den nybildade kommunen) tidigare fattat beslut som vunnit laga kraft. Beslutet överklagades av två personer, som hävdade att fullmäktige hade överskridit sin befogenhet genom att fatta beslut med retroaktiv verkan och att beslutet vilade på orättvis grund. Länsstyrelsen lämnade på anförda skäl besvären utan bifall. Klagandena fullföljde sin talan. Regeringsrätten (tre ledamöter) fann att fullmäktige i Sollefteå kommun inte ägt att med tillbakaverkande kraft till förfång för fastighetsägarna frångå vad som bestämts genom det nämnda tidigare beslutet men fann det ej visat att kravet på likställighet mellan kommunmedlemmarna inneburit hinder för kommunen att med avseende på anslutning efter överklagade beslutets dag upphäva de särbestämmelser som gällt enligt det tidigare beslutet av fullmäktige i Resele kommun. Regeringsrätten upphävde "kommunfullmäktiges i Sollefteå klandrade beslut i vad det avser tiden före beslutets dag". Två ledamöter var av skiljaktig mening på så sätt att de liksom regeringsrättens övriga ledamöter fann beslutet innebära otillåten retroaktivitet men förklarade att beslutet "är således olagligt och skall därför i dess helhet upphävas".

KL i dess nuvarande lydelse saknar motsvarighet till den bestämmelse som tidigare fanns i 77 § andra stycket i den äldre KL. Vid införandet av den nya KL konstaterades att det inte varit någon olägenhet att motsvarande bestämmelser saknats i landstingslagen. Kommunallagsutredningen föreslog därför att bestämmelserna skulle slopas även i KL. Utredningen betonade därvid att avsikten inte var att rubba den möjlighet att delvis upphäva kommunala beslut som hade utvecklats i rättspraxis. Frågan i vilken utsträckning sådant upphävande bör ske ansågs dock inte lämpad för lagreglering. Departementschefen anslöt sig till utredningens uppfattning att någon motsvarighet till de dåvarande reglerna om partiell rättelse av beslut inte behövdes i den nya KL (prop. 1975/76:187 s. 542). Bedömningen av frågan om ett beslut skall upphävas helt eller delvis, när besvär har bifallits, överlämnades i sin helhet till rättspraxis.

Kommunalbesvärskommittén ansluter sig till den bedömning som gjordes vid tillkomsten av den nu gällande KL och har således inte funnit det befogat att nu föreslå någon lagreglering av denna fråga.

9.3 Återförvisning

Rättsföljden vid bifall till kommunalbesvär är, som tidigare har konstaterats, kassatorisk. Besvärsmyndigheten upphäver det kommunala beslutet och

återställer – i den mån så är möjligt – det ursprungliga läget. Initiativet återgår i detta läge till den kommunala instansen, som därvid rent teoretiskt har friheten att avstå från att fatta något som helst nytt beslut. I praktiken förekommer naturligtvis detta sällan. Det kan emellertid också hända att besvärsmyndigheten, med undanröjande av det ursprungliga beslutet, visar ärendet åter till den kommunala beslutsinstansen för ny "laglikmätig" behandling. Detta sker framför allt i sådana fall då det föreligger en uttrycklig lagenlig skyldighet att fatta ett visst beslut, såsom vid nämndval.[1] Det bör emellertid inte vara uteslutet att återförvisa ärenden även i andra fall, när det står klart att kommunen är skyldig att fatta någon form av nytt beslut.

Återförvisningen som sådan behöver inte ses som något för kommunalbesvärsprocessen främmande inslag eller som ett övergrepp på den kommunala självstyrelsen. Snarare bör återförvisningen ses som ett praktiskt komplement till upphävandet. Den är dock inte nödvändig för att göra ärendet anhängigt hos det kommunala organet. Man kan naturligtvis också hävda, att ett generellt slopande av återförvisningsmöjligheten tjänar till att renodla kommunalbesvärsprövningens natur och därför är att föredra. I förekommande fall föreligger ändå viss möjlighet för besvärsmyndigheten att ge kommunen upplysning om rättsläget (jfr t. ex. dissidentens yttrande i det i följande avsnitt nämnda fallet RÅ 1973 C 28).

Kommittén anser för sin del att frågan om när återförvisning skall kunna ske i kommunalbesvärsmål inte lämpar sig för lagreglering. Bedömningen av även denna fråga bör överlämnas till praxis. Däremot bör det av lagtexten framgå att återförvisning kan komma ifråga och kommittén föreslår således att en bestämmelse härom införs i KL.

9.4 Utebliven rättsföljd

Det händer också att kommunalbesvär inte leder till väntad reaktion från besvärsmyndighetens sida i form av motivering och slut. Stundom har besvären blivit onyttiga till följd av att det kommunala organet har återupptagit ärendet och fattat ett nytt beslut, som vunnit laga kraft, och därvid botat en tidigare påtalad formell brist. Besvärsprövningen kan då i sin helhet utebli. Målet avskrivs därvid i praktiken från handläggning sedan de nya omständigheterna antecknats. Det kan även inträffa, att extraordinära förhållanden (t. ex. intresset av att förhindra oförsvarlig värdeförstöring eller civilrättslig bundenhet) inverkar på prövningen så att ett beslut, som i och för sig befinner sig utom det kommunala kompetensområdet, s. a. s. legaliseras av nämnda förhållanden. Beslutet anses då vara kompetensenligt i denna snäva bemärkelse och besvären lämnas utan bifall. Det förekommer vidare en tredje typ av fall, där rättelse efter upphävande är praktiskt utesluten, t. ex. på grund av att en mandatperiod gått till ända. Likväl kan det finnas ett starkt intresse av att saken prövas för att ge ledning i framtiden. I vissa fall är det också svårt att alls hinna få fram ett prejudikat medan det ännu finns något liv i den sak som besvärsprocessen gäller. I sådana situationer förekommer det att besvären prövas motiveringsvis men att – vid "bifall" till besvären – någon ändring inte sker. Besvärsprövningen fortgår m. a. o. ostört men det sista ledet – rättsföljden – faller bort. Ett exempel härpå lämnar rättsfallet RÅ 1973 C 28.

Kommunfullmäktige i Sundsvall beslöt den 21 december 1970 att utse B

[1] Ett modernare uttryckssätt ger RÅ 1978 Ab 159 exempel på: "Regeringsrätten upphäver, med ändring av länsstyrelsens beslut, fullmäktiges klandrade beslut och återförvisar målet till fullmäktige, som har att snarast förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter i byggnadsnämnden."

dels till kommunens revisor för år 1971 och dels till suppleant i byggnadsnämnden för åren 1971–1973. I besvär aktualiserades frågor om jäv och möjlighet att kombinera de olika uppdragen. Genom beslut den 4 november 1971 undanröjde länsstyrelsen på anförda skäl valet av B till revisor och förordnade att val av revisor i hans ställe skulle förrättas. Över länsstyrelsens beslut anförde B besvär. Regeringsrätten (fyra ledamöter) fann i dom den 15 februari 1973 att B inte ägt att med uppdraget som suppleant i byggnadsnämnden förena revisorsuppdrag som innefattade byggnadsnämndens förvaltning och yttrade avslutningsvis: På grund härav och då B ej vunnit befrielse från uppdraget som suppleant i byggnadsnämnden måste uppdraget att vara revisor anses ha förfallit. Regeringsrätten finner därför att kommunfullmäktige skulle ha förrättat val av revisor i B:s ställe. Då emellertid revisorsuppdraget avser numera förfluten tid, föranleder besvären ej något regeringsrättens vidare yttrande. – En ledamot var av skiljaktig mening och kom på anförda skäl till slutsatsen att i målet anförda omständigheter inte gjorde valet av B till revisor i och för sig ogiltigt. Ledamoten yttrade avslutningsvis: Jag upphäver därför länsstyrelsens beslut. Det torde emellertid böra ankomma på kommunen att vidtaga de åtgärder som må anses påkallade av förenämnda förhållande av bristande behörighet för B att vara kommunens revisor för år 1971.

Den praxis som sålunda föreligger ifråga om bortfall av rättsföljd ger inte anledning till någon erinran från kommunalbesvärskommitténs sida.

9.5 Upphävande av beslut efter omval

Enligt 15 kap. 8 § vallagen (1972:620) gäller beslut varigenom någon har utsetts till ledamot av landsting eller kommunfullmäktige eller till suppleant även om beslutet överklagas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte beträffande den som utsetts till ledamot eller suppleant i styrelsen eller annan kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Detta förhållande har aktualiserats genom rättsfallet RÅ 1979 Ab 400. Omständigheterna i målet var i korthet följande. Kommunstyrelsen i Jokkmokks kommun hade den 16 maj 1977 antagit ett anbud från Jokkmokks lastbilscentral beträffande sopkörning. Över beslutet anförde ett antal personer besvär och åberopade som grund bl. a. att kommunstyrelsens beslut var oriktigt, eftersom länsstyrelsen hade ogiltigförklarat kommmunstyrelsens sammansättning. Länsstyrelsen yttrade, såvitt nu är i fråga, att den omständigheten att länsstyrelsen hade bifallit anförda besvär rörande valet av kommunstyrelse inte innebar att kommunstyrelsen under tiden fattat ogiltiga beslut. Med hänsyn härtill och eftersom det inte hade visats att beslutet annars var olagligt i något av de hänseenden som angavs i 76 § i 1953 års KL, lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall. Sedan klagandena fullföljt sin talan till regeringsrätten anförde regeringsrätten i dom den 23 oktober 1979 följande.

I kommunstyrelsens beslut den 16 maj 1977 har deltagit ledamöter och suppleanter som kommunfullmäktige i Jokkmokks kommun valt den 13 december 1976. Detta val har upphävts av regeringsrätten genom dom den 9 november 1978. Vid angivna förhållanden kan kommunstyrelsens beslut icke anses ha tillkommit i laga ordning. Regeringsrätten upphäver därför, med ändring av länsstyrelsens beslut, kommunstyrelsens beslut den 16 maj 1977.

Regeringsrättens dom innebär sålunda att samtliga beslut som kommunstyrelsen fattat fram till den 9 november 1978, alltså under närmare två år, skulle ha upphävts, om de hade överklagats på den grunden att valet av kommunstyrelsen hade överklagats och senare upphävts. Det måste anses vara en allvarlig olägenhet att alla beslut som fattas av en kommunal nämnd i den angivna situationen kan bli upphävda efter kommunalbesvär.

Frågan har tagits upp till diskussion i departementspromemorian (Ds Kn 1980:3) Omval av kommunala och landstingskommunala nämnder. Enligt promemorian skulle en möjlighet att komma till rätta med problemet vara att för nämndernas del införa en bestämmelse motsvarande den som i 15 kap. 8 § vallagen finns för ledamöter i landsting och kommunfullmäktige. Frågan har emellertid överlämnats till kommunalbesvärskommittén för prövning.

Det förslag till lösning som förs fram i departementspromemorian synes vara det som i första hand bör komma ifråga.

Kommittén har emellertid även diskuterat om det skulle vara möjligt att lösa problemet inom besvärsprövningens ram. Bland skäl som kan åberopas för regeringsrättens ståndpunkt är att mycket grova fel kan ha förelupit vid valet. Det kan också tänkas att en på oriktigt sätt vald nämnd mot bättre vetande utnyttjar sina befogenheter så länge möjligheten finns. Enda sättet att angripa beslut av nämnden i sådana fall är genom att anföra kommunalbesvär. Å andra sidan får man anta att de beslut som fattas av den oriktigt valda nämnden är i regel korrekta och nödvändiga för den kommunala verksamhetens bedrivande.

En teoretiskt möjlig lösning på problemet skulle vara att besvärsmyndigheten låter rättsföljdsfrågan bero på en bedömning av hur allvarligt valfelet är och vilka konsekvenser det bör få för det kommunala beslut som är föremål för prövning.

Detta skulle emellertid leda till viss rättsosäkerhet och det är i detta sammanhang inte lämpligt att rättsföljden av en konstaterad felaktighet skall bestämmas utifrån en ren lämplighetsbedömning. Kommittén förordar därför, i likhet med vad som föreslagits i departementspromemorian, att en regel motsvarande den i 15 kap. 8 § vallagen införs i KL.

9.6 Sammanfattning

Kommunalbesvärskommittén föreslår att den grundläggande principen om rättsföljden i kommunalbesvärsmål lagfästs. Av lagtexten bör också framgå att återförvisning till den myndighet som har fattat det överklagade beslutet är möjlig. Kommittén har däremot inte funnit lämpligt att i lag närmare reglera i vilka fall återförvisning skall ske. Ej heller har en lagreglering ansetts lämplig beträffande frågan om ett beslut skall kunna upphävas eller undanröjas endast till viss del. Kommittén har funnit att bedömningen av dessa frågor lämpligen bör överlåtas till praxis.

Kommittén föreslår slutligen att en bestämmelse motsvarande den som för kommunfullmäktiges del finns i 15 kap. 8 § vallagen införs också för de kommunala nämnderna för att komma till rätta med de problem som uppstår om ett beslut varigenom någon utsetts till ledamot av en kommunal nämnd upphävs.

10 Kommunalbesvärsprocessens reglering i övrigt

10.1 Inledning

I direktiven till kommunalbesvärskommittén har som en särskild fråga nämnts behovet av samordning av reglerna om kommunalbesvärsprocessen med övrig förfarandelagstiftning. En bakgrund härtill är den genomgång som kommunallagsutredningen gjorde beträffande kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen i betänkandet (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag (s. 111–129). Man har talat om tre skilda regelsystem, nämligen KL, FL och FPL.

Genom instansordningsreformen år 1980 har problemet förenklats så till vida som FL bortfallit i och med att länsstyrelserna utgått ur instanskedjan. Vid nämnda reform gjordes viss avstämning mot FPL:s bestämmelser. Se härom kommunalbesvärskommitténs tidigare betänkande (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål (s. 67–77). De förslag som då framlades byggde på gällande rätt och avsåg inte att föregripa kommitténs slutliga arbete. En slutlig översyn återstår alltså.

De fundamentala reglerna för kommunalbesvärsinstitutet behandlas i olika kapitel i det föregående. Kommunalbesvärskommitténs förslag innebär att dessa regler i huvudsak tas in i KL. På flera punkter innefattar förslaget en kodifiering av regler som har utbildats i rättspraxis. Bestämmelserna avser dels materiella normer avsedda att ligga till grund för besvärsprövningen (1 kap. KL), dels rent processuella regler (7 kap. KL).

Den lagtekniska lösningen utgår från det förhållandet, att FPL utgör den grundläggande lagstiftningen för besvärsprocesser i allmänhet hos förvaltningsdomstolar och att föreskrifterna i KL – just i detta sammanhang – får ses som speciallagstiftning. Eftersom det i 2 § FPL har allmänt föreskrivits att från FPL avvikande bestämmelse som har meddelats i lag gäller framför FPL, behöver i förevarande sammanhang inte övervägas någon särskild bestämmelse för att lösa den tekniska samordningen. En huvudfråga blir att avgöra i vilken utsträckning olika bestämmelser i FPL som inte ersätts av särbestämmelserna i KL kan tillämpas i kommunalbesvärsmål.

Som en allmän kommentar kan tilläggas, att man med hänsyn till uppläggningen av förvaltningsrättsreformen år 1971 tidigare möjligen har kunnat sätta i tvivelsmål om FPL över huvud avser kommunalbesvär. Regeringsrätten har vid sin handläggning – som högsta instans i primärkommunala mål och som enda instans i landstingskommunala mål (där ej besvärsnämnd varit inkopplad) – i vart fall synbarligen inte funnit anledning

att överge etablerad praxis i kommunalbesvärsmål enbart på den grund att vissa med kommunalbesvärsprocessen kanske mindre väl förenliga bestämmelser i FPL skulle ha kunnat föranleda därtill. Kommunalbesvärskommittén utgår emellertid från att det numera – särskilt efter instansordningsreformen – får anses vara en vedertagen uppfattning att FPL är tillämplig på kommunalbesvär.

10.2 Anhängiggörandet

Bestämmelser om måls anhängiggörande finns i 3–7 §§ FPL. Av betydelse är vidare 44 § FPL om när handling skall anses ha kommit in till domstolen samt 48 och 49 §§ FPL om ombud och biträde. Dessa bestämmelser skall jämföras med bestämmelserna i 7 kap. KL enligt förslaget.

3 § FPL innehåller krav på skriftlighet och uppgifter som klaganden bör uppge om sig själv samt krav på att besvärshandlingen skall vara egenhändigt undertecknad av klaganden eller hans ombud.

Bestämmelsen är enligt gällande ordning tillämplig på kommunalbesvär och anledning till ändring förekommer inte.

4 § FPL lyder: "I ansöknings- eller besvärshandling eller därmed jämförlig handling skall anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd härför. I besvärshandling anges dessutom det beslut mot vilket talan föres.

Sökande eller klagande bör vidare uppge bevis som han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis."

I stället för *första stycket* gäller för närvarande den vid instansordningsreformen i 7 kap. 1 § KL införda snarlika föreskriften, att i besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas (beträffande motiven till ändringen i förhållande till äldre ordning se SOU 1978:84 s. 80). Den särskilda föreskriften i KL motiveras av att kravet på klaganden att bestämma sin talan är mycket strängare i kommunalbesvärsmål än i förvaltningsbesvärsmål och att hithörande föreskrifter lämpligen bör meddelas i ett sammanhang i KL. I förevarande betänkande föreslås en motsvarande regel i 7 kap. 3 § KL.

Det kan tilläggas, att den skillnad mellan FPL och KL som består däri att den förra men ej den senare talar om yrkande beror på att yrkande i kommunalbesvärsmål inte kan gå ut på något annat än upphävande av det kommunala beslutet och därför spelar en helt underordnad roll vid prövningen av kommunalbesvär. Starkt i förgrunden träder i stället kravet på angivande av rättsfakta. Det är närmast i fråga om sambandet mellan besvärsobjekt och åberopade rättsfakta och vidden av ett upphävande i sådana lägen då det är möjligt att begränsa rättsföljden till en del av ett beslut som yrkandet kan få en mera självständig, dock ej helt avgörande, betydelse i kommunalbesvärsmål. Någon reell ändring är alltså inte avsedd med de olika lydelserna såvitt avser besvärsyrkande.

Andra stycket av 4 § FPL om anförande av bevis har självständig betydelse och synes kunna utan olägenhet behållas oförändrad för kommunalbesvärens del.

Med hänvisning till det anförda föreslås inte någon ytterligare ändring rörande 4 § FPL.

5 § FPL lyder: "Är ansöknings- eller besvärshandling så ofullständig att den icke kan läggas till grund för prövning i sak, skall rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars ej upptages till prövning."

Denna bestämmelse är modifierad genom en vid instansordningsreformen införd föreskrift i 7 kap. 4 § KL, som säger att ett föreläggande enligt 5 § FPL ej får gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Motivet till denna inskränkande föreskrift är att finna i den motsättning som föreligger mellan kompletteringsregeln i 5 § FPL och det kommunalrättsliga förbudet mot att anföra nya rättsfakta efter besvärstidens utgång, vilket, efter att tidigare ha grundat sig endast på rättspraxis, vid instansordningsreformen blev inskrivet i 7 kap. 1 § KL. Förbudet mot taleändring återfinns sakligt sett oförändrat i förevarande förslag.

Beträffande den närmare innebörden av den inskränkande föreskriften i KL och tillämpningen av 5 § FPL i kommunalbesvärsmål kan här upprepas vad kommunalbesvärskommittén anförde i specialmotiveringen i betänkandet SOU 1978:84 (s. 84). Detta avsnitt har följande lydelse.

"Av betydelse för tillämpningen är innebörden av begreppet sakprövning i kommunalbesvärsprocessen. Enligt praxis sakprövas även de helt utsiktslösa besvären i den meningen att besvären lämnas 'utan bifall' i stället för att avvisas. Det kan visserligen invändas att denna sakprövning ofta saknar egentligt innehåll och att avvisning av talan likaväl skulle kunna komma i fråga. Den tillämpade ordningen har dock goda skäl för sig. För det första är det svårt att dra en skarp gräns mellan olika situationer som här är aktuella. Det kan vara så att endast lämplighetsskäl andragits mot det klandrade beslutet eller att några verkliga anmärkningar över huvud ej framförts. I sådana fall, då besvären har karaktär av allmän missnöjesyttring, kan naturligtvis avvisning ligga nära till hands. Ofta är det emellertid så, att klaganden gör gällande att klandrade beslutet är olagligt fastän besvärtalan är så illa underbyggd – det är inte ovanligt att klaganden har missförstått innebörden av de kommunala besvärsgrunderna – att besvären genast kan avslås utan kommunikation med kommunen. I de senare fallen sker i viss mån en reell sakprövning, även om denna är av enkel beskaffenhet.

Enligt den tankegång som ligger till grund för 5 § FPL borde en avvisning föregås av ett föreläggande. Detta skulle i de flesta fallen vara svårt eller omöjligt att utföra på ett meningsfullt sätt inom kommunalbesvärsprocessen, eftersom talan måste bestämmas inom besvärstiden. Ett föreläggande vid äventyr av avvisning skulle för det mesta inte bli annat än en onödig extra omgång.

Enligt det förslag till ändring i 7 kap. 1 § KL som här framlagts kommer det visserligen att framgå av lagtexten att klaganden bär hela ansvaret för talans utformning och att rätten endast har en passiv roll. Med bibehållande av den hittills tillämpade ordningen, med formell sakprövning av utsiktslösa besvär, uppkommer inte heller någon motsättning till lydelsen av 5 §. Man kan dock inte förneka att det föreligger en viss oklarhet beträffande förhållandet mellan denna bestämmelse och KL:s förbud mot att ändra talan. Den nu föreslagna bestämmelsen bringar KL:s förbud mot att anföra nya besvärsfakta efter besvärstidens utgång i samklang med 5 § FPL och undanröjer varje tvekan i

fråga om skyldighet att meddela kompletteringsföreläggande i fall då det återstår någon tid av besvärsfristen.

Av det anförda framgår att tillämpningsområdet för 5 § FPL i kommunalbesvärsmål blir begränsat. Bestämmelsen kan tänkas komma till användning om klaganden inte tydligt angivit det överklagade beslutet eller om besvärshandlingen företer en allvarlig brist i fråga om vad klaganden vill uppnå med besvären. Dessutom kan bestämmelsen naturligtvis tillämpas vid mera formella brister, såsom då egenhändig namnteckning av klaganden saknas."

Med hänvisning till det anförda föreslås inte någon ytterligare ändring med avseende på bestämmelsen i 5 § FPL.

Enligt *6 § FPL* gäller att mål ej upptas till prövning om ansökan, besvär eller annan åtgärd, varigenom mål anhängiggörs, ej skett inom föreskriven tid. Bestämmelsen förutsätter enligt motiven att frågan huruvida besvär kommit in för sent prövas ex officio av besvärsmyndigheten (prop. 1971:30 del 2 s. 418, 419, 525). På förvaltningsbesvärsområdet innebar införandet av denna bestämmelse i flera fall en skärpning i förhållande till den ordning som tidigare tillämpades i praxis. På kommunalbesvärsområdet har emellertid regeln att besvärsinstansen skall självmant ta upp frågan om besvären anförts i rätt tid tilämpats sedan gammalt. Sedan instansordningsreformens genomförande regleras frågan, såvitt gäller kammarrättens behandling av kommunalbesvär, av 6 § FPL.

7 § FPL lyder: "Besvärshandling tillställes den domstol som har att pröva besvären. Handlingen skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den domstol eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet, skall besvären ändå upptagas till prövning."

7 § FPL är inte tillämplig på kommunalbesvär. I stället gäller bestämmelserna i 7 kap. 1 § KL.

Vad beträffar regeln om upptagande av besvär som ingivits till instansen under besvärsmyndigheten kan det anmärkas, att det tidigare var något oklart vad som skulle anses gälla när besvär gavs in till kommunal myndighet (jfr SOU 1978:84 s. 79, 80). Tydligt var att den i 7 § FPL intagna regeln härom inte kunde tillämpas på kommunalbesvär till kammarrätten i fråga om fullmäktiges beslut, eftersom fullmäktige varken kan hänföras till "domstol" eller "förvaltningsmyndighet" som det där talas om. På förslag av föredragande departementschefen (prop. 1979/80:105 s. 40, 41) intogs emellertid i 7 kap. 1 § andra stycket KL en särskild föreskrift om att besvären skall tas upp till prövning, om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen eller landstingskommunen.

De nu berörda reglerna i 7 kap. 1 § KL är i sak oförändrade enligt förslaget (besvärstidsreglerna behandlas närmare i 6 kap. i detta betänkande). Innebörden av förslaget är alltså att även i fortsättningen 6 § men inte 7 § FPL blir tillämplig på kommunalbesvär.

Av betydelse för anhängiggörandet är vidare de allmänna bestämmelserna i *44 § FPL* om vid vilken tidpunkt handling skall anses ha kommit in till rätten. Paragrafen innehåller bl. a. föreskrifter om telegram. I sista stycket sägs att telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom egenhändigt undertecknad handling, om rätten begär det.

Sammanställt med 3 § FPL synes detta innebära att kommunalbesvär kan anföras genom telegram men att telegrambesvär skall bekräftas – liksom en inte underskriven besvärsinlaga – av avsändaren genom egenhändigt undertecknad handling. En slutsats härav blir att kommunalbesvär kan anhängiggöras genom telegram förutsatt att de kompletteras på nämnda sätt men att detta inte ger klaganden någon rätt att först efter besvärstidens utgång i en kompletterande inlaga ange de omständigheter på vilka talan grundas. När kommunalbesvär anförs genom telegram alldeles före besvärstidens utgång är klagandena alltså i praktiken tvungen att i telegrammet framställa sina rättsliga invändningar mot det kommunala beslutet genom anförande av relevanta rättsfakta. Detta hindrar naturligtvis inte att klaganden inom ramen härför senare utvecklar sin talan.

Bestämmelserna i 44 § FPL synes kunna utan olägenhet tillämpas i kommunalbesvärsmål.

Av betydelse för anhängiggörandet är slutligen bestämmelserna i *48 och 49 §§ FPL* som innehåller föreskrifter om anlitande av ombud eller biträde och om fullmakt för ombud. I 49 § stadgas bl. a.: "Styrker ombud ej sin behörighet, skall rätten förelägga ombudet eller huvudmannen att avhjälpa bristen. Är i sådant fall ansöknings- eller besvärshandling undertecknad av ombud, skall i föreläggandet anges att talan upptages till prövning endast om detta iakttages."

Bestämmelserna om ombud är formellt tillämpliga även på kommun som för talan i kommunalbesvärsmål. Det förekommer dock knappast alls att en kommun anlitar ombud i sådana sammanhang. Däremot förekommer det – vanligen utan att det kommer till synes i handlingarna i ett besvärsmål – att kommuner vid utförande av sin talan anlitar sakkunskap hos Svenska kommunförbundet. Brister av annat slag än avsaknad av fullmakt är emellertid inte ovanliga i fall när kommunen överklagar ett beslut varigenom det kommunala beslutet har upphävts. Det händer exempelvis att ordföranden i styrelsen eller annan nämnd fullföljer talan för kommunens räkning utan att medsända protokoll över organets beslut härom eller utan att det ens föreligger något sådant beslut. Det förekommer i sådana fall även att besvären avser beslut som har fattats av fullmäktige utan att frågan om överklagande har väckts hos fullmäktige. Dylika formella brister, som vanligen hänger samman med tidsnöd, brukar i allmänhet kunna avhjälpas genom att kommunen genom behörigt organ bekräftar den förda talan. Om sådan bekräftelse inte sker spontant brukar talan inte omedelbart avvisas. Enligt samma princip som ligger till grund för olika här förut berörda bestämmelser i FPL brukar kommunen anmodas att avhjälpa bristen, vilket vanligtvis sker. För besvärs upptagande till prövning krävs inte att bristen avhjälpts inom besvärstiden. (Beträffande mål om kommunalbesvär rörande fullmäktiges beslut föreslås i kapitel 5 en ändring i gällande rätt, innebärande att styrelsen normalt skall vara behörig att föra talan.)

Vissa frågor av betydelse för kommunalbesvärs anhängighet berörs något i nästa avsnitt som behandlar kommunalbesvärs handläggning.

10.3 Handläggningen

I 8–19 §§ FPL finns bestämmelser om måls handläggning. Största intresset tilldrar sig bestämmelserna om domstolens utredningsansvar och om skriftväxling. Frågan hur långt domstolens utredningsansvar sträcker sig i kommunalbesvärsmål har varit omdiskuterad. Vid tillämpningen av bestämmelserna i FPL skall beaktas en vid instansordningsreformen införd föreskrift i 7 kap. 4 § KL som rör kommunens ställning i processen. Med hänsyn till det inbördes sambandet mellan nu avsedda bestämmelser kan det vara anledning att beskriva deras innehåll i ett sammanhang.

I *8 § FPL* sägs att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Härigenom fastslås den s. k. officialprincipen, som får sägas ha ett dominerande inflytande över förvaltningsbesvärsprocessen. Av betydelse är emellertid den modifierande hänvisningen till målets beskaffenhet. In i bilden kommer här föreskriften i *7 kap. 4 § KL* om att vid tillämpning av FPL kommunen anses som part. Denna föreskrift återfinns oförändrad i 7 kap. 5 § enligt förslaget. Genom föreskriften i KL betonas tvåpartsförhållandet i kommunalbesvärsprocessen. Tvåpartsförhållande förekommer också vid förvaltningsbesvär även om enpartsmålen alltjämt är den dominerande typen på detta område. Det kan även vara skäl att erinra om den i 8 § andra stycket FPL upptagna föreskriften att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras. Härunder faller synbarligen sådana fall i vilka med hänsyn till sakens beskaffenhet och partsförhållandena domstolens aktivitet i utredningshänseende bör kunna inskränkas till anvisningar till part inom ramen för en återhållsam processledning. Med hänsyn till sin utformning synes 8 § FPL inte lägga hinder i vägen för att officialprincipen tillämpas på ett försiktigt sätt när omständigheterna medger detta.

Genom fastslåendet av kommunens partsställning klargörs att bestämmelserna i *10–12 §§ FPL* om skriftväxling mellan parter är tillämpliga i kommunalbesvärsmål. När kommunen hörs i målet sker detta alltså inte med stöd av bestämmelsen i 13 § FPL som säger, att rätten om det behövs skall inhämta yttrande från "förvaltningsmyndighet" som tidigare beslutat i saken. Bestämmelserna i 10–12 §§ FPL bygger i korthet på det traditionella kommunikationsförfarandet, innebärande att i normalfallet kommunen först får tillfälle att bemöta besvären och att skriftväxlingen därefter avslutas genom att klaganden får tillfälle att avge s. k. påminnelser. En praktiskt viktig undantagsbestämmelse är upptagen i 10 § andra stycket punkt 1 FPL, enligt vilken domstolen kan underlåta att kommunicera besvären om det är uppenbart att talan ej kan bifallas eller att underrättelse är onödig. Kommunikationsgrundsatsen är fastslagen genom en fristående bestämmelse i *18 § FPL*, som säger att innan mål avgörs part skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det ej föreligger sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket.

Frågan om domstolens utredningsansvar i kommunalbesvärsmål berördes närmare av kommunallagsutredningen i dess betänkande (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag. Utredningen uttalade därvid (s. 127, 128) följande.

"Bestämmelsen i 8 § om officialprövning kan synas rimma illa med kommunalbesvärsprocessen, där åtminstone hittills dispositionsprincipen

har varit gällande. Med tanke på att bestämmelsen är avsedd att tillämpas i skilda typer av besvärsprocesser bör man dock kunna utgå från att hänsyn tas till kommunalbesvärsprocessens särart vid tillämpningen av bestämmelsen. Man bör kunna förutsätta att regeln inte ges vidare tillämpning i kommunalmål än att kompletterande utredningar begränsas till att närmare belysa de grunder klaganden åberopat. Stöd för en dylik till kommunalbesvärsinstitutet anpassad tillämpning finns i regelns utformning, där det sägs att målet skall bli så utrett som 'dess beskaffenhet' kräver. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något uttryckligt undantag från tillämpningen av 8 § FPL i kommunalbesvärsmål."

I samband med de ändringar som föreslogs vid instansordningsreformen övervägde även kommunalbesvärskommittén innebörden av 8 § FPL. Kommittén gjorde härvid (SOU 1978:84 s. 76, 77) följande överväganden.

"Frågan om tillämpning av 8 § FPL kommer upp först när besvären kommit in till första besvärsinstans och besvärsfristen löpt till ända. Genom den föreslagna kodifieringen i KL av skyldigheten för klaganden att före besvärsfristens utgång bestämma sin talan och betoningen av tvåpartsförhållandet i processen ges i lagtext ett positivt underlag för en återhållsam processledning, såsom kommunallagsutredningen förordade.

Utgångspunkten bör vara att besvärsinstansen i princip skall hålla sig neutral i förhållande till parterna. Ibland kan ett uttalat allmänt intresse motivera en högre grad av aktivitet från besvärsinstansens sida. Främst gäller detta naturligtvis den rättsliga utredningen (jfr RÅ 1974 ref. 115). Undantagsvis kan det även förekomma fall då utredningen av fakta i målet kan behöva kompletteras. Om exempelvis kommunen i ett viktigt och komplicerat mål inte synes ha förstått att gå i svaromål på en anmärkning, som kan äventyra beslutets bestånd, kan det från allmänna synpunkter framstå som önskvärt att genom en kvalificerad remiss till kommunen söka bringa klarhet i omständigheterna kring beslutet innan målet företas till avgörande.

Det förtjänar framhållas, att exempel på officialutredning i kommunalbesvärsmål kan hämtas ur rättspraxis även från tiden före förvaltningsrättsreformens genomförande. I RÅ 1969 ref. 50 var fråga om ett kommunalt beslut att godkänna ett förslag till s. k. dispositionsplan hade tillkommit i laga ordning. I målet förordnade regeringsrätten att statens planverk genom remiss skulle anbefallas inkomma med yttrande, huruvida dispositionsplanen med hänsyn till sitt innehåll var att anse som generalplan. RÅ 1970 ref. 48 gällde frågan huruvida ett kommunalt beslut om antagande av pensionsreglemente för heltidsanställda förtroendemän innebar att dessa tillförsäkrats pensionsförmåner utöver vad som enligt lagens krav kunde anses vara skäligt. Med beaktande av en inom regeringsrätten uppgjord PM avgavs yttranden i målet av Svenska kommunförbundet och statens personalpensionsverk. Från senare tid kan – förutom det nyss anmärkta referatfallet från år 1974 – nämnas regeringsrättens mål nummer 3252–1974 vilket avgjordes genom dom den 6 juni 1977.[1] Målet gällde ett beslut av församlingsdelegerade i Knivsta pastorat att till en kyrkoadjunkt utge ersättning för 'samtalsrum' i dennes bostad. I målet infordrade regeringsrätten yttrande från statens avtalsverk.

Sammanfattningsvis anser kommunalbesvärskommittén att det framlagda förslaget ger positivt stöd för en till kommunalbesvärsinstitutet anpassad tillämpning av 8 § FPL. Samtidigt ger bestämmelsen rätten uttryckligt stöd för

[1] RÅ 1977 Ab 265 (remissen dock ej omnämnd i notisen).

att verka aktivt för att målet blir tillfredsställande utrett, när ett allmänt intresse påkallar sådan åtgärd. Hur man i detalj skall förfara i olika situationer lämpar sig knappast för generell reglering utan är en uppgift för rättstillämpningen."

Vid denna principiella inställning till processledningen i kommunalbesvärsmål, som utgår från ett tvåpartsförhållande, står kommunalbesvärskommittén fast.

Denna grundinställning får betydelse även för den processuella hanteringen av vissa formella frågor, som utgör processförutsättningar.

En praktiskt viktig sådan fråga – som inte berörts i det föregående avsnittet om talans anhängiggörande – gäller *kravet på saklegitimation,* dvs. att den som för talan mot ett kommunalt beslut är medlem av kommunen. En principfråga är, om besvärsinstansen skall självmant utreda och pröva klagandens kommuntillhörighet eller om detta skall vara beroende av invändning från kommunens sida. Läget i rättspraxis har i allmänhet beskrivits ungefär på följande sätt. Besvärsmyndigheterna brukar inte kräva att en klagande skall styrka sitt medlemskap av kommunen. Om medlemskapet inte bestrids prövas besvären även om klaganden ej är kommunmedlem, för så vitt det inte är uppenbart, att klaganden ej kan vara medlem av kommunen. Bestrids åter medlemskapet, avvisas besvären, om invändningen är välgrundad (jfr Kaijser, Kommunallagarna II 1975 s. 346).

Vad beträffar officialprincipens tillämpning kan denna ordning sägas innebära, att besvärsinstansen visserligen i princip beaktar frågan om klagandens talerätt självmant men att man utredningsmässigt inte går längre i normalfallet än till att presumera att medlemskap föreligger. Presumtionen kan då brytas exempelvis av att kommunen gör invändning.

En sådan handläggningsordning är bekväm för både besvärsmyndigheter och enskilda klagande. Den kan försvaras med att den vidsträckta kommunala besvärsrätten inte utgår från saklegitimation i reell mening och att det allmänt sett ter sig rimligt att låta kommunen, såsom kapabel motpart, bära en del av utredningsbördan. Kommunalbesvärskommittén vill för sin del inte förorda någon ändring.

Behandlingen av frågan om klagandens kommunmedlemskap har viss beröring med *behandlingen av utsiktslösa besvär.* Som framhållits i föregående avsnitt innebär kommunalbesvärspraxis att sådana besvär formellt sett prövas i sak. En besvärstalan som är otjänlig för meningsfull sakprövning blir inte föremål för kompletteringsföreläggande enligt 5 § FPL och eventuellt efterföljande avvisning. Däremot har i praxis under senare år av besvärsmyndigheterna (länsstyrelserna och regeringsrätten) allmänt tillämpats en ordning som innebär att uppenbart utsiktslösa besvär inte kommuniceras med kommunen utan avslås direkt. Denna handläggningsordning står i överensstämmelse med den här förut nämnda undantagsregeln i 10 § andra stycket punkt 1 FPL.

Frågan om behandlingen av utsiktslösa besvär togs upp av kommunalbesvärskommittén i samband med instansordningsreformen. Kommittén föreslog (SOU 1978:84 s. 10) att i 7 kap. 10 § KL skulle införas följande regel: "Om besvär har kommit in för sent till kammarrätten eller det är uppenbart att besvären skall avvisas av annan anledning eller lämnas utan bifall, bör kammarrätten företaga målet till avgörande utan dröjsmål." I specialmotive-

ringen (s. 82) anförde kommunalbesvärskommittén: "Det förutsätts att kommunikation inte skall äga rum i dessa fall (jfr RÅ 1975 ref. 63). Om besvären är utsiktslösa i sak skall således kommunikation inte ske enbart i syfte att bereda kommunen tillfälle att göra invändning t. ex. om bristande kommunmedlemskap. Även om denna ordning i stor utsträckning redan är genomförd i praxis och varken FL:s eller FPL:s regler om kommunikation lägger hinder i vägen härför anser kommunalbesvärskommittén att en uttrycklig bestämmelse om förtursbehandling är motiverad. Statistiken visar att en betydande del av målen – som kan gälla samhällsviktiga beslut – på detta sätt kan handläggas snabbt utan kommunikation. En bestämmelse av detta slag är enligt kommitténs mening ägnad att sörja för att nyinkomna kommunalbesvär blir tillbörligt granskade och att handläggningen från början kommer in på rätt spår."

Bestämmelsen om handläggningen av utsiktslösa kommunalbesvär kortades i lagrådsremissen ned något: "Om det är uppenbart att besvären ej kan bifallas, bör kammarrätten avgöra målet utan dröjsmål." Bestämmelsen blev emellertid inte genomförd på grund av den kritik som framfördes från lagrådets sida. Lagrådet invände nämligen att bestämmelsen inte var av den beskaffenhet att den borde meddelas i lag och föreslog att bestämmelsen skulle utgå (prop. 1979/80:105 s. 110). Föredragande departementschefen biträdde lagrådets förslag i denna del men framhöll samtidigt att det enligt hans mening var angeläget att mål av det avsedda slaget avgörs snabbt. Uttryckliga lagregler syntes emellertid inte behövas för att man skulle kunna få till stånd en sådan ordning. Departementschefen erinrade i sammanhanget om att det i 22 § kammarrättsinstruktionen (1979:571) föreskrivs att mål som av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt skall handläggas med förtur.

Den allmänna förtursregeln i kammarrättsinstruktionen har naturligtvis betydelse även för handläggningen av kommunalbesvärsmål. Den täcker emellertid knappast vad som kommunalbesvärskommittén närmast hade i tankarna med sitt förslag, nämligen att inskärpa kravet på att inkomna kommunalbesvär blir ordentligt granskade i initialskedet och inte slentrianmässigt remitteras ut i onödan. Detta skulle på sitt sätt också utgöra en skärpning av undantagsregeln beträffande kommunikationsplikten i 10 § andra stycket punkt 1 FPL.

I sammanhanget kan erinras om 10 § FL, som bl. a. säger att myndighet skall, innan myndigheten inhämtar yttrande genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden. Denna bestämmelse var tidigare tillämplig på länsstyrelsernas handläggning av kommunalbesvärsmål men FPL saknar motsvarighet för kammarrätternas del.

Med hänsyn till de motivuttalanden som fällts och som knappast torde komma att lämnas obeaktade i rättstillämpningen, finner kommunalbesvärskommittén inte tillräckliga skäl att nu återkomma med något förslag till författningsbestämmelse rörande behandlingen av utsiktslösa kommunalbesvär. Det är här vidare anledning att hänvisa till ett relativt färskt referatfall i ämnet från regeringsrätten, RÅ 1980 ref. 2:57. Det ansågs där överflödigt att utreda frågan om klagandens talerätt ex officio, när vad denne anfört inom klanderfristen bedömdes ej kunna utgöra grund för klandrade beslutets upphävande. Fallet är mycket belysande, särskilt som en av ledamöterna anmälde skiljaktig mening samt denne och en av ledamöterna tillhörande

majoriteten utförligt har motiverat sina ställningstaganden i särskilda yttranden.

Sammanfattningsvis anser kommunalbesvärskommittén att den processuella hanteringen av frågan om klagandens talerätt och behandlingen av utsiktslösa besvär även i fortsättningen kan överlämnas åt rättspraxis. Detsamma gäller andra frågor av betydelse för kommunalbesvärs anhängiggörande, såsom prövningen av behörigheten för företrädare för juridisk person som har undertecknat en besvärsinlaga samt oklarheter eller brister i övrigt som kan föranleda tvekan hos besvärsinstansen. Här kan åter 5 § FPL bli aktuell.

Vad beträffar övriga bestämmelser i FPL av betydelse för handläggningen av kommunalbesvärsmål kan *41 §*, som behandlar *jäv*, motivera en kort kommentar. I lagrummet föreskrivs att i fråga om jäv mot den som handlägger mål enligt FPL gäller bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare. Bestämmelsen avser inte enbart kammarrättens fasta personal utan även de särskilda ledamöter som deltar i avgörandet av kommunalbesvärsmål. Rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv är mera långtgående än FL:s jävsbestämmelser, som tidigare gällde för länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvärsmål. I detta hänseende har alltså instansordningsreformen innburit en viss skärpning. Jävssituationer kan tänkas uppkomma exempelvis i fall då handläggare innehar kommunalt förtroendeuppdrag (se 4 kap. 13 § punkterna 4 och 9 rättegångsbalken; jfr NJA 1978 s. 464).

10.4 Verkställighet

Ett kommunalt beslut är i princip verkställbart så snart det föreligger i definitivt skick, vilket vanligtvis är detsamma som att det protokoll vari beslutet är upptaget har blivit justerat. Det kan tilläggas att möjlighet finns att justera ett beslut omedelbart. I praktiken är det inte alldeles ovanligt att i brådskande fall en protokollsparagraf justeras omedelbart vid sammanträdet medan justeringen av protokollet i övrigt sker senare genom sedvanligt justeringsförfarande.

Om besvär anförs har kommunen viss handlingsfrihet. Den kan antingen välja att genomföra beslutet trots att besvär anförts eller att låta verkställigheten anstå i avbidan på besvärsprövningen. Bedömningen av en verkställighetsfråga innebär ofta en avvägning mellan olika intressen.

Vid sidan av det ansvar för verkställighetsfrågorna som åvilar kommunen har besvärsmyndigheten möjlighet att ingripa och förhindra verkställighet av det kommunala beslutet. Tidigare fanns en särskild bestämmelse i KL som gav besvärsmyndigheten (länsstyrelsen) befogenhet att meddela verkställighetsförbud. I och med instansordningsreformen ersattes den särskilda bestämmelsen i KL av den allmänna inhibitionsregeln i *28 § FPL*, som lyder: "Domstol, som har att pröva besvär, kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla och även i övrigt förordna rörande saken." Till bilden hör också bestämmelsen i 7 kap. 6 § KL (7 kap. 7 § KL enligt föreliggande förslag) om skyldighet för kommunala myndigheter att, när ett överklagat och upphävt beslut redan har verkställts, föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Beträffande den närmare innebörden av gällande rätt i fråga om verkställighet, inhibition och återgång av olagliga kommunala beslut kan hänvisas till kommunalrättskommitténs betänkande (SOU 1971:84) Kommunal kompetens s. 133–147. Kommunalrättskommitténs framställning kan i allt väsentligt betraktas som giltiga motiv för nuvarande regler. Kommunalbesvärskommittén finner här endast anledning att peka på några huvudpunkter.

Verkställighetsförbud kan meddelas interimistiskt redan omedelbart efter det att besvären har kommit in – vilket torde vara det vanliga – eller senare i samband med målets avgörande. Kammarrättens slutliga beslut länder i och för sig inte till efterrättelse förrän det har vunnit laga kraft. Om kammarrättens avgörande innebär upphävande av det överklagade kommunala beslutet och verkställighetsförbud anses motiverat, bör det tillses att förbudet är så utformat att det gäller under fullföljdsfristen.

Inhibitionsprövningen måste ske under hänsynstagande dels till den återgångssituation som kan uppkomma i händelse av verkställighet, dels till graden av sannolikhet för att klaganden kan vinna bifall till sin talan. En fördel härvid är att ramen för kommunalbesvärsprövningen bestäms av vad klaganden har anfört inom besvärstiden och att således en fast utgångspunkt för bedömningen föreligger på ett tidigt stadium av processen.

Fråga om inhibition kan tas upp självmant av kammarrätten utan att part har framställt något yrkande. Har inhibitionsyrkande framställts föranleder detta undantagslöst ett ställningstagande som tar sig uttryck i ett särskilt överklagbart beslut. Det kan nämnas att kommunalrättskommittén föreslog en skärpning innebärande att besvärsmyndigheten uttryckligen skulle åläggas skyldighet att meddela verkställighetsförbud om det finns skäl därtill. Förslaget gillades emellertid inte och den äldre hävdvunna ordningen har alltså blivit bestående (prop. 1975/76:187 s. 551). I vilken utsträckning besvärsmyndigheterna i praxis tar upp frågan om inhibition självmant är svårt att ha en uppfattning om när det inte framgår av formliga beslut. Det praktiska behovet av inhibition påverkas ju också i hög grad av kommunens förhållningssätt i det enskilda fallet. I viss utsträckning bör man kunna förlita sig på att klagandena bevakar frågan.

De motivuttalanden som i kommunallagssammanhang gjorts beträffande verkställighetsfrågan är väl förenliga med den nu tillämpliga allmänna bestämmelsen i 28 § FPL. Denna innefattar enligt lagmotiven möjligheter för förvaltningsdomstol att förordna om inhibition ex officio. Med orden "tills vidare" avses tiden intill dess saken avgjorts genom lagakraftvunnet beslut eller intill dess annorlunda förordnats.

När det gäller interimistiska förordnanden av annat slag än inhibition som nämns i sista ledet av 28 § FPL ("i övrigt förordna rörande saken") finns inte något utrymme för tillämpning av bestämmelsen i kommunalbesvärsmål. I förvaltningsbesvärssammanhang har det nämnts att en sådan situation kunde uppkomma t. ex. i mål om överflyttning av barn. Med hänsyn till att kammarrättens befogenhet vid det slutliga avgörandet i kommunalbesvärsmål är begränsat till kassation av det överklagade kommunala beslutet och ett interimistiskt förordnande enligt sakens natur inte kan avse något som ligger utanför domstolens kompetens i det enskilda fallet synes det inte nödvändigt att på denna punkt meddela en särskild undantagsbestämmelse för kommunalbesvärens del.

10.5 Avgörandet

I *29 § FPL* föreskrivs: "Rättens avgörande får ej gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse." Enligt en föreskrift i *7 kap. 4 § KL* är bestämmelsen i 29 § andra meningen FPL om reformatio in melius undantagen från tillämpning i kommunalbesvärsmål. Kommunalbesvärskommitténs förslag innebär att undantagsföreskriften behålls (7 kap. 5 § KL enligt förslaget).

I *30 § första stycket FPL* sägs att rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Utöver denna allmänna regel gäller de särskilda reglerna för kommunalbesvärsprövningen i 7 kap. KL.

I *31 § FPL* föreskrivs bl. a. att part skall tillställas expedition av slutligt beslut jämte besvärshänvisning. Enligt *47 § FPL* gäller att, om rätten skall bringa handling eller annat till någons kännedom, det får ske genom delgivning. När kammarrätten upphäver ett kommunalt beslut är det angeläget att rätten tillser att domen delges kommuninvånarna genom kungörelse i tidning enligt delgivningslagen (jfr avsnitt 6.1 om besvärstid och avsnitt 10.4 om verkställighet).

10.6 Prövningen i högsta instans

Vid fullföljd av talan till regeringsrätten gäller de allmänna reglerna i *35–37 §§ FPL* om överklagande av kammarrättens avgörande. Härvid gäller krav på prövningstillstånd. Den viktigaste grunden för prövningstillstånd är upptagen i 36 § första stycket punkten 1 FPL, enligt vilken prövningstillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten (s. k. prejudikatdispens).

Prejudikatbildningen är viktig på kommunalrättens område. Detta gäller både formella rättsregler, exempelvis rörande det kommunala beslutsförfarandet, och materiella normer, exempelvis rörande den kommunala kompetensen. Frågan vilka möjligheter som finns att få kommunalbesvärsmål upptagna och prövade av regeringsrätten är därför av stor betydelse.

De allmänna reglerna om prövningstillstånd i regeringsrätten infördes genom 1971 års förvaltningsrättsreform. Denna skedde ungefär samtidigt som fullföljdsreglerna till högsta domstolen i allmänna rättegångsmål ändrades så att den s. k. ändringsdispensen i princip avskaffades. Likartade regler om prövningstillstånd infördes för regeringsrätten och högsta domstolen. Denna ordning bygger på tanken att en funktionsfördelning skall råda mellan de högsta instanserna och domstolarna närmast under (kammarrätter och hovrätter), innebärande att den högsta instansen svarar för prejudikatbildningen medan domstolen närmast under har det huvudsakliga ansvaret för den materiella rättskipningen i det enskilda fallet. När riksdagens konstitutionsutskott behandlade förslaget om förvaltningsrättsreform och en därvid framlagd motion om uppmjukning av dispensgrunderna erinrade utskottet om vikten av att denna funktionsfördelning kunde förverkligas och uttalade att det då är självklart att prövningstillstånd skall kunna meddelas av prejudikatskäl utan alltför snäv begränsning (KU 1971:36 s. 15). Vid

reformeringen av instansordningen i kommunalbesvärsmålen förutsattes det att FPL:s regel om prejudikatdispens inte skulle lägga hinder i vägen för regeringsrätten att i förhållandevis stor utsträckning släppa fram mål som rör den kommunala kompetensen, där rättspraxis spelar en avgörande roll för rättsbildningen; se SOU 1978:84 s. 53, prop. 1979/80:105 s. 27 (departementschefen), s. 70 (regeringsrättens yttrande). Med hänsyn till regeringsrättens ställning och sakkunskap är dess remissyttrande av särskilt intresse. Regeringsrätten anförde bl. a. följande.

Regeringsrätten ser inga svårigheter i att de allmänna grunderna för prövningstillstånd blir tillämpliga på sådana kommunalbesvär som avser rena laglighetsfrågor. En motsvarande prövning förekommer inte sällan i förvaltningsbesvärsmål. Som har påpekats tidigare intar vissa kompetensmål en särställning. Det ankommer i dessa på rättstillämpningen att möjliggöra en anpassning av de kommunala befogenheterna till samhällsutvecklingen. Dessa mål hör samtidigt till de betydelsefullaste och svåraste målen. Med de uttalanden som gjorts i förarbetena till reglerna om prövningstillstånd anser regeringsrätten tillräckliga möjligheter finnas att även i dessa fall bevilja tillstånd i den utsträckning som behövs till ledning för rättstillämpningen. Vidare kan regeringsrätten med stöd av punkten 2 i 36 § första stycket FPL efter beviljande av prövningstillstånd åstadkomma rättelse exempelvis om kammarrätt i något fall skulle göra intrång i den kommunala självstyrelsen genom att inte endast undanröja det kommunala beslutet utan även förordna om viss åtgärd.

Det bör dock nämnas att fyra regeringsråd var av skiljaktig mening och förordade vidare möjligheter till prövningstillstånd i kommunalbesvärsmål. De föreslog att när kammarrätten upphävt det kommunala beslutet överklagande till regeringsrätten skulle kunna ske utan prövningstillstånd och att reglerna om prövningstillstånd i övriga fall skulle vidgas till att medge även ändringsdispens. Departementschefen, som ansåg att principiella invändningar kunde resas mot att det skapas speciella fullföljdsregler för vissa fall, framhöll emellertid att kommunalbesvärsmålen och då speciellt målen om den kommunala kompetensen inte sällan är av sådan karaktär att det kan vara naturligt att anse att de har prejudikatintresse. I praktiken torde detta, anförde departementschefen vidare, ofta vara fallet när en lägre instans har upphävt kommunens beslut på den grunden att beslutet inte är kompetensenligt och kommunen önskar fullfölja målet till regeringsrätten. Departementschefen anslöt sig till kommunalbesvärskommitténs förslag, som accepterats av flertalet remissinstanser, att kommunalbesvärsmålen borde omfattas av FPL:s regler om prövningstillstånd.

Den korta instanskedjan i förening med reglerna om prövningstillstånd får vissa konsekvenser för kommunmedlems besvärsrätt som förtjänar en kommentar. Frågan uppmärksammades av regeringsrätten som (majoriteten) i sitt remissyttrande anförde bl. a. följande (förut anmärkta ställe i prop.).

Enligt kommitténs förslag till ny lydelse av 7 kap. 5 § KL får besvär över beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär, anföras av kommunen eller medlem av denna. Kommunen har fått sina synpunkter på lagligheten av det kommunala beslutet prövade under processen i kammarrätten. Det är då inte anmärkningsvärt, att det krävs tillstånd för att kommunen skall få till stånd en överprövning av kammarrättens beslut. Mera tveksamt kan det däremot förefalla att kommunmedlem som inte tidigare deltagit i processen skall behöva tillstånd för att få sin besvärstalan prövad. Emellertid avser även denna talan att åstadkomma en omprövning. I sådana fall anföres ofta besvär även av det kommunala organ, vars beslut blivit upphävt. Det kan inte gärna komma ifråga

att i samma mål kräva prövningstillstånd för de besvär, som anförts av det kommunala organet, men låta kommunmedlemmens besvär, som innefattar samma yrkande som de andra besvären, prövas utan sådant tillstånd. Härtill kommer att en av kommunmedlem förd talan närmast ter sig som ett fullföljande av den talan som kommunen fört i kammarrätten. Med hänsyn till det anförda anser regeringsrätten att någon specialregel inte bör stipuleras för kommunmedlems besvär.

Kommunalbesvärskommittén vill för sin del här understryka att prövningen i kommunalbesvärsmål är begränsad till en ram som bestäms av de rättsfakta som förts in i målet av den som klagat hos kammarrätten. En utomstående kommunmedlem som vill föra målet vidare i det fall att kammarrätten upphävt det kommunala beslutet kan följaktligen inte förändra målets karaktär utanför denna ram. Utomstående kommunmedlemmars fullföljdsrätt kan beskrivas som ett slags interventionsrätt.

En speciell fråga gäller i vilken utsträckning en överordnad domstol har att beakta *handläggningsfel hos underordnad domstol.* I kommunalbesvärsmålen är det närmast de allmänna processförutsättningarna som här är av intresse. En huvudlinje i regeringsrättens hittillsvarande praxis synes ha varit att varje instans prövar sina processförutsättningar. Med hänsyn till att frågan om beaktande av fel hos lägre prövningsinstans på kommunalbesvärsområdet begränsar sig till en enda instans, den högsta allmänna förvaltningsdomstolen, anser kommunalbesvärskommittén för sin del att behovet av en närmare lagreglering måste betecknas som obetydligt. Endast på en punkt vill kommittén något kommentera rättsläget.

Såsom framgår av RÅ 1972 C 224 och flera senare rättsfall prövar regeringsrätten inte självmant om första besvärsinstansen (förut länsstyrelsen, numera kammarrätten) iakttagit besvärstidsregeln. En kommunalbesvärstalan som väckts för sent avvisas således inte av regeringsrätten om inte frågan aktualiserats i målet, antingen genom vad som förevarit vid första besvärsinstansens prövning eller genom att kommunen vid avgivande av förklaring över de fullföljda besvären framställer invändning i frågan. I konsekvens härmed synes regeringsrätten inte heller självmant undersöka om första besvärsinstansens prövning begränsar sig till vad klaganden anfört inom besvärsfristen. Man kan alltså säga att den ram som första besvärsinstansen dragit upp för sin prövning i princip accepteras i normalfallet.

Kommunalbesvärskommittén, som vid instansordningsreformen föreslog en kodifiering av förbudet mot taleändring i kommunalbesvärsmål, förordar nu att denna grundsats skall behållas och ser den i viss mån som en hörnsten i regelsystemet. En skärpning av kravet på officialprövning i fråga om kommunalbesvärsfristens iakttagande kan därför synas motiverad. Kommunalbesvärskommittén vill här också erinra om att i 7 kap. 6 § första stycket KL enligt förslaget föreskrivs, att vid prövningen av besvären ej får beaktas annan omständighet än sådan som klaganden har åberopat före besvärstidens utgång. Bestämmelsen är så utformad att den direkt avser både kammarrätten och regeringsrätten. Härav följer dock inte att det föreligger tillräckliga skäl att enbart på denna punkt föreslå en uttrycklig lagregel om att regeringsrätten skall officialpröva kammarrättens handläggning. Liksom i fråga om andra processförutsättningar (t. ex. besvärsrätten) anser kommunalbesvärskommittén att det alltjämt bör få ankomma på regeringsrätten att avgöra i vilken utsträckning handläggningsfel i kammarrätten skall prövas ex officio.

11 Besvärsnämnderna och den arbetsrättsliga lagstiftningen

11.1 Inledning

De kommunala besvärsnämnderna, som har till huvudsaklig uppgift att överpröva ärenden om tjänstetillsättning, är en skapelse av relativt sent datum. Bestämmelserna härom infördes – efter förebild i tidigare särskilda bestämmelser rörande Stockholms stad – vid genomförandet av 1953 års KL och 1954 års landstingslag. Reglerna ger möjlighet för en kommun att inom den egna kommunala förvaltningens ram anordna en fullständig omprövning av ärenden om tillsättning av eller förordnande på tjänstebefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot tjänsteman.

Den kommunala besvärsnämnden är en säregen institution, om man ser den som en del av hela systemet med administrativ besvärstalan. När besvärsnämnd finns inrättad utgör den samtidigt första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen. Reglerna för förfarandet i besvärsnämnd – själva besvärsnämndsprocessen – har emellertid åtskilligt gemensamt med förvaltningsbesvärsinstitutet. Många av de viktigaste reglerna i FL har gjorts tillämpliga på handläggningen av besvärsärenden hos kommunal besvärsnämnd.

Det förtjänar framhållas, att de ärenden som behandlas hos besvärsnämnd har en särskild karaktär som skiljer dem från de flesta kommunalärenden i övrigt. Det utmärkande draget är inte såsom annars ofta är fallet vid kommunalbesvär att klaganden utför ett slagts medborgartalan i syfte att underkasta det kommunala beslutet en rättslig granskning. Inte heller är det såsom ofta vid förvaltningsbesvär fråga om en partstalan där den enskilde söker hävda sitt intresse gentemot samhället i fall av offentlig maktutövning i egentlig mening. Fråga är visserligen om en typ av intressenttalan men det primära är relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna relation vilar numera även inom den offentliga sektorn på regelsystem som till stor del har sin grund i privaträtten. Principiellt sett föreligger inte någon avgörande skillnad mellan den som är anställd i offentlig tjänst och den som är anställd i privat tjänst såvitt gäller anställningsförhållandets karaktär. Besvärsförfarandet inför kommunal besvärsnämnd fyller således väsentligen en annan uppgift – inom den kommunala förvaltningens interna sfär – än vad som vanligen är fallet vid administrativa besvär.

Med det sist sagda är man inne på de stora förändringar som arbetsrätten och tjänstemannarätten undergått under senare år. Framhållas bör särskilt 1965 års förhandlingsrättsreform med åtföljande författningsändringar och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

På det processuella planet kan konstateras att arbetsdomstolens jurisdiktionsområde har utökats och att möjligheterna för arbetstagare att anföra administrativa besvär i frågor rörande det egna anställningsförhållandet samtidigt har minskat. Det kan tilläggas att frågor om gränsdragning mellan olika former av administrativ besvärstalan och det särskilda rättegångsförfarandet i arbetstvister erbjuder en del problem i rättstillämpningen.

Ytterligare reformer som påverkat de offentliga tjänstemännens rättsliga ställning är genomförandet av skadeståndslagen (1972:207) och 1975 års reform av offentliga funktionärers ansvar, som innebar att det äldre mera långtgående ämbetsansvaret avskaffades. Av intresse är vidare att JO-ämbetet i sammanhang härmed fick en ny organisation och ändrad inriktning av sin verksamhet.

Nu nämnda reformer har fått även juridisk-tekniska följder. Begreppet ämbetsansvar användes förut även utanför det rent straffrättsliga området. Till detta begrepp anknöt man t. ex. vid bestämmandet av JO:s tillsynsområde och tillämpningsområdet för kollektivavtal inom den kommunala sektorn. I ny lagstiftning framträder i stället begreppet myndighetsutövning på flera håll. Men begreppet myndighetsutövning är inte entydigt utan har skiftande innebörd med hänsyn till respektive författnings syfte.

Frågorna om besvärsnämndernas uppgifter och den processuella behandlingen av kommunala arbetstvister har i direktiven upptagits som en viktig uppgift för kommunalbesvärskommittén. Där har påpekats att besvär hos besvärsnämnd inte gärna kan betecknas som kommunalbesvär i egentlig mening. De har beskrivits som en särskild typ av besvär som är samordnade med kommunalbesvären men som också har lånat vissa drag från förvaltningsbesvären. Det har särskilt framhållits att kommunalbesvärskommittén bör undersöka bl. a. hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder.

11.2 Reglerna om kommunal besvärsnämnd

11.2.1 *Besvärsnämndsinstitutets tillkomst och ändamål*

Införandet av ett särskilt besvärsinstitut i ärenden angående tjänstetillsättning m. m. skedde genom 1953 års KL och 1954 års landstingslag. Detta besvärsinstitut, som är av fakultativ karaktär, ingår som ett första led i kommunalbesvärsprocessen. Denna särskilda form av "tjänstebesvär", som de ibland betecknats (se Halvar G F Sundberg, Kommunalrätt samlad upplaga 1964 s. 289 och Fritz Kaijser i Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1956 s. 285), kan således inte anlitas när förvaltningsbesvär har anvisats som rättsmedel. Besvär inför kommunal besvärsnämnd företer emellertid flera likheter med förvaltningsbesvär.

En föregångare till besvärsnämndsinstitutet, beträffande vilket reglerna inte har undergått någon större förändring sedan genomförandet av 1953 års KL, utgjorde ett stadgande i 1935 års kommunallag för Stockholm, med stöd av vilket Kungl. Maj:t den 5 mars 1937 fastställt en stadga angående besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat. Enligt stadgan kunde i berörda fall i stället för kommunalbesvär hos överståthållarämbetet anföras särskilda befordrings-

besvär hos Stockholms stads besvärsnämnd. Befordringsbesvären hade samma karaktär som motsvarande besvär inom statsförvaltningen och tillät alltså en omprövning av sökandenas meriter. Besvärsnämndens beslut i anledning av där anförda besvär kunde däremot överklagas blott genom kommunalbesvär. Rätten att efter besvär underkasta ett tillsättningsbeslut materiell prövning hade sålunda förbehållits ett kommunalt organ ensamt.

Frågan om införande av materiell besvärsprövning av kommunala tjänstetillsättningar i allmänhet blev föremål för överväganden i riksdagen vid flera tillfällen. Jämsides härmed aktualiserades en revision av det särskilda besvärsförfarandet i Stockholm. Det var särskilt besvärsnämndens kompetensområde som tilldrog sig intresse. Till belysande av inkonsekvenser i den dåvarande lagstiftningen nämndes i en promemoria som fogats vid en skrivelse från Stockholms stadskollegium den 11 september 1947 till Kungl. Maj:t, att medan tillsättningar inom fattigvård och barnavård var undantagna från besvärsnämndens prövning, intet hinder enligt gällande författningar mötte mot att nämnden upptog till behandling besvärsärenden rörande all slags tjänstepersonal på så närbesläktade områden som nykterhetsvården och arbetslöshetsverksamheten. I och för sig vore det enligt promemorian ingalunda orimligt, att det kommunala besvärsinstitutets kompetensområde utsträcktes till att gälla alla de tjänster inom ifrågavarande förvaltningsgrenar, som bekostades av stadens medel och tillsattes av dess organ. Utvecklingen har sedermera gått i denna riktning. Vidare kan nämnas att ett förslag som år 1948 väcktes motionsvis hos Stockholms stadsfullmäktige gick ut på, att även beslut i disciplinfrågor skulle kunna dragas under besvärsnämndens prövning.

När frågan om inrättande av särskilt besvärsinstitut i ärenden angående tjänstetillsättning m. m. behandlades i kommunallagskommitténs betänkande III Förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952:14) gjordes från kommitténs sida bl. a. följande uttalande (s. 349).

> Tanken att öppna möjlighet för statlig myndighet – de vanliga besvärsinstanserna eller annat statsorgan - att på materiella grunder ändra sådana tillsättningsbeslut, som fattas enligt kommunallagarna, berör själva grundprincipen i den kommunala självstyrelsen. Som tidigare nämnts bygger det kommunala besvärsinstitutet på att kommunerna själva äro bäst skickade att bedöma lämpligheten och nyttan av de olika åtgärder som ingå i den av dem bekostade och omhänderhavda förvaltningsverksamheten, således bl. a. tjänstetillsättningar. Det finnes enligt kommitténs förmenande ingen orsak att antaga, att kommunerna vid sådana tillsättningar i allmänhet skulle beakta den kommunala nyttans krav i mindre mån än vid fattande av beslut i andra frågor. Tvärtom lärer man kunna utgå från, att de kommunala organen vinnlägga sig om att till innehavare av kommunal befattning utse den därtill mest skickade. Anledning torde på detta liksom på andra områden saknas att genom vidgade besvärsmöjligheter skapa förutsättningar för en materiell kontroll från statens sida. Beaktar man dessutom, att kommunerna fritt prövar behovet av kommunala tjänstebefattningar och – låt vara efter förhandlingar med vederbörande personalsammanslutningar – självständigt bestämma befattningshavarnas åligganden och löneförmåner, skulle det för kommunerna te sig egendomligt och inkonsekvent, om de icke själva ägde slutligt utse befattningarnas innehavare.
>
> Med gällande ordning äro kommunerna vid sina tjänstetillsättningar obundna av de formella befordringsgrunder som gälla för ett stort antal statstjänster, såsom tjänsteår och avlagda examina. Detta måste ur kommunal synpunkt betraktas som en fördel, då det ger större möjlighet att fästa avseende vid de sökandes personliga lämplighet och deras speciella förutsättningar i övrigt. Den fria bedömning som sålunda tillkommer kommunerna kan mången gång vara en betingelse för att verksamheten inom viss

förvaltningsgren skall kunna ordnas på ett rationellt sätt. I detta hänseende äro kommunerna för närvarande jämställda med enskilda arbetsgivare. Att nödgas avstå från sin fria prövningsrätt skulle säkerligen innebära en betydande olägenhet för kommunerna.

I det följande avvisade kommittén för sin del tanken på en av statsmyndighet efter besvär utövad sakprövning av kommunala tjänstetillsättningar. Kommittén kunde härvid ställa sig på samma ståndpunkt som den åt vilken riksdagen vid flera tillfällen givit uttryck. Det kan nämnas, att i de förslag som framlades i riksdagen framfördes även tanken på att införa en interkommunal besvärsmyndighet med särskild sammansättning (bet. s. 348). Kommunallagskommittén fann visserligen (s. 350) ett särskilt riksorgan sammansatt med representanter även för kommunalintresset vara mindre betänkligt än alternativet med ett rent statligt besvärsorgan. Även en sådan lösning ansågs emellertid innefatta en betydande inskränkning i de särskilda kommunernas självbestämningsrätt. Det förmodades att hos en sådan besvärsinstans helt naturligt snart skulle utbildas en relativt enhetlig praxis i fråga om besvärsprövningen och värderingen av tjänstemeriter. Därmed skulle också kommunernas möjlighet att vid sina tjänstetillsättningar ta hänsyn till personlig lämplighet och andra speciella omständigheter i motsvarande mån minskas. Mot omprövning hos en besvärsinstans av nämnda typ kunde enligt kommunallagskommitténs mening i stort sett göras samma invändningar som mot den rent statliga besvärsprövningen.

Avgörande för kommunallagskommitténs ställningstagande i frågan om en utomkommunal prövning av kommunernas tjänstetillsättningar var alltså, såsom kommittén också särskilt framhöll (s. 350, 351) de synpunkter, som varit bestämmande för den svenska kommunala självstyrelsens hela utformning. Av intresse är emellertid att konstatera att kommittén samtidigt framhöll att den var medveten om att den kommunala tjänstepersonalens rättsliga ställning och därmed sammanhängande frågor, däribland rätten att överklaga tjänstetillsättningar, tillhör ett område, där ett annat, av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare präglat betraktelsesätt kan göras gällande. Kommittén tillade att det torde vara omständigheter av detta slag som konstitutionsutskottet åsyftat, då det vid behandling av motioner angående ett särskilt besvärsinstitut anfört, att rättsförhållandena mellan kommunerna och deras befattningshavare i stor utsträckning lämpligen borde regleras genom avtal, samt antytt möjligheten, att en då arbetande kommitté, förhandlingsrättskommittén, kunde behandla vissa spörsmål vilka sammanhängde med de i motionerna väckta frågorna. Det arbetsrättsliga momentet i dessa ärenden var alltså i och för sig uppmärksammat redan från början.

Vad beträffar förslagen att tillåta en materiell omprövning av kommunala tjänstetillsättningar inom kommunalförvaltningens egen ram befanns inga erinringar kunna göras däremot ur synpunkten av den kommunala självbestämningsrättens integritet. Möjligheten att inrätta en särskild kommunal nämnd med befogenhet att efter besvär pröva förvaltningsorganens tjänstetillsättningar betraktades som en intern, organisatorisk angelägenhet, som inte stod i strid med någon grundläggande princip. Med hänvisning till att en sådan besvärsinstans sedan åtskilliga år funnits i Stockholm och man där syntes ha haft goda erfarenheter av dess verksamhet, föreslog kommittén, att även i

övriga kommuner möjlighet skulle beredas att, om det befanns lämpligt, inrätta ett motsvarande organ. Kommittén fann det sannolikt, att den föreslagna ordningen skulle komma att få praktisk användning huvudsakligen i de största kommunerna, framför allt de större städerna.

Ehuru vissa skäl kunde anföras till stöd för att undanta tillsättningsbeslut som fattas av kommunens styrelse från den åsyftade besvärsnämndens behörighet, ansågs lagen dock böra hålla möjligheten öppen för kommunerna att även inbegripa styrelsens tillsättningar bland dem, som kunde göras till föremål för klagan hos besvärsnämnden. Detta antogs kunna få betydelse särskilt för de större städer, som ej inrättade stadskollegium (s. 352).

I sammanhanget aktualiserades frågan om att utvidga besvärsnämndens sakliga kompetens i förhållande till vad som gällde för besvärsnämnden i Stockholm. Kommunallagskommittén kom till den slutsatsen, att besvärsnämnden skulle kunna fungera som klagoinstans även i fråga om beslut om entledigande från tjänstebefattning och om disciplinär åtgärd mot befattningshavare. Prövningen av tillsättningsbeslut förutsattes dock alltjämt böra vara besvärsnämndens primära uppgift.

Som motivering till förslaget att utvidga besvärsnämndsinstitutet till att omfatta även entledigande och disciplinära åtgärder anförde kommunallagskommittén följande (s. 352, 353).

> Vad angår entledigande är att märka, att de kommunala befattningarna vanligen tillsättas på förordnande tills vidare med viss ömsesidig uppsägningstid av varierande längd. Kommun kan sålunda uppsäga befattningshavare utan att hans förhållande i tjänsten givit anledning härtill. Först sedan befattningen innehafts viss längre tid, uppnår innehavaren i viss mån en mer tryggad ställning. Om ett förvaltningsorgan uppsäger en befattningshavare med iakttagande av avtalad uppsägningstid och de övriga villkor som gälla för befattningen, kan beslutet därom icke upphävas efter kommunalbesvär. Uppenbarligen kan emellertid ett sådant beslut i likhet med en tjänstetillsättning grundas på objektivt felaktiga premisser. För den enskilde kunna dess verkningar dessutom vara långt mer ingripande än ett felaktigt tillsättningsbeslut. Det finnes därför fog för att utsträcka besvärsnämndens kompetens till beslut om uppsägning från befattning.
>
> De disciplinära åtgärder, som på grund av fel eller försummelse i tjänsten kunna riktas mot kommunal befattningshavare, äro i allmänhet beskrivna i vederbörande tjänstereglemente. Tjänstereglementen tillkomma ofta efter förhandlingar med vederbörande befattningshavares organisationer. De i reglementena vanligaste disciplinåtgärderna äro varning, skiljande från befattning på viss tid eller för alltid samt avstängning från tjänstgöring i avvaktan på disciplinfrågas avgörande. Såsom i ett tidigare sammanhang nämnts har rättspraxis tillåtit materiell prövning av beslut i disciplinfrågor, som överklagats genom kommunalbesvär. Där fog ej finnes föreligga för bestraffningsåtgärden, undanröjes den såsom kränkande klagandens enskilda rätt. Däremot kan besvärsmyndigheten icke föreskriva annan åtgärd i stället för den undanröjda, t. ex. varning i stället för suspension. Oaktat den materiella prövning, som kan ernås genom kommunalbesvär, finnes sålunda utrymme för en besvärsprövning hos besvärsnämnden. Kommittén anser därför, att även beslut i disciplinärenden skola kunna överklagas hos sådan nämnd.

Såsom förut nämnts hade från Stockholms stads sida påtalats vissa inkonsekvenser i lagstiftningen vad gällde förhållandet mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär i fråga om kommunala tjänstetillsättningar. Med hänsyn till pågående och förväntade översyner av olika specialförfattningar ansåg sig

kommunallagskommittén inte ha anledning att närmare behandla hithörande spörsmål. Av visst allmänt intresse är emellertid ett av kommunallagskommittén till synes med accepterande återgivet argument som framförts av Stockholms stad. Detta gick ut på att en verklig materiell prövning av kommunalt tillsättningsbeslut sällan kommer till stånd efter förvaltningsbesvär, därför att besvärsmyndigheten regelmässigt fäster stort avseende vid kommunens i tillsättningsbeslutet uttryckta vilja (s. 353).

11.2.2 *Författningsföreskrifter*

Den ursprungliga bestämmelsen om besvärsnämnd fanns intagen som ett tredje stycke i 68 § lagen (1935:337) om kommunalstyrelse för Stockholm och hade följande lydelse.

> Kan enligt särskilda av Konungen meddelade föreskrifter beslut, varom nu är sagt, överklagas hos stadskollegiet eller hos nämnd, må besvär hos överståthållarämbetet anföras allenast över beslut, som i anledning av sådant överklagande meddelas. Anföras sådana besvär, vare det klaganden obetaget att, i den mån anledning därtill finnes, till stöd för sina besvär åberopa jämväl, att förstnämnda beslut icke tillkommit i laga ordning eller att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Med stöd av detta rätt intetsägande lagrum fastställde Kungl. Maj:t den 5 mars 1937 en stadga angående besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat. Den som ej var nöjd med nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande på tjänstebefattning å lönestaten ägde enligt stadgan rätt att anföra besvär över beslutet hos Stockholms stads besvärsnämnd senast fjortonde dagen från det han erhöll del av beslutet. En förutsättning härför var att besvär annars skolat föras genom kommunalbesvär. Besvärsnämnden bestod enligt stadgan av fem ledamöter jämte tre suppleanter, vilka utsågs av stadskollegiet årligen i oktober månad för tiden intill nästa val. Besvärsnämnden var ej beslutför, om ej minst fyra ledamöter var närvarande. För ändring i överklagat beslut fordrades, att fyra ledamöter var ense därom. Nämndens expedition utgjordes av stadskansliet, dit besvären skulle ges in. Inkomna besvär överlämnades till den nämnd, vars beslut överklagats, dels för inhämtande av yttrande från den på befattningen förordnade och dels för avgivande av eget utlåtande. I övrigt innehöll stadgan bestämmelser om ordningen för suppleants inkallande, utseende av ordförande och sekreterare, jäv för ledamot, förande av protokoll m. m. (kommunallagskommitténs bet. s. 344, 345).

Som nämnts i det föregående erhöll besvärsnämnden ett utvidgat kompetensområde när regler om sådan nämnd infördes i den allmänna kommunallagstiftningen. Bestämmelserna i 76 § 3 mom. KL (1953:753) gavs följande lydelse.

> Kommun må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över kommunens styrelses eller annan kommunal nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunal tjänstebefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare, där klagan över beslutet eljest skolat föras enligt 2 mom.

Reglemente för sådan besvärsnämnd antages av fullmäktige. Beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 45 § sägs äga tillämpning å besvärsnämnd.

Finnes besvärsnämnd, äger den som ej nöjes åt beslut, varom i första stycket sägs, anföra besvär hos nämnden inom tid, som stadgas i 1 mom.

Beträffande klagan över besvärsnämnds beslut skall vad i 1 mom. är stadgat äga motsvarande tillämpning, och må till stöd för dylik klagan, i den mån anledning därtill finnes, åberopas jämväl, att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund, som sägs i 1 mom.

Bestämmelser om besvärsnämnd motsvarande dem i allmänna KL infördes sedan i landstingslagen (1954:319) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm. Medan reglemente för besvärsnämnd i primärkommun skulle fastställas av länsstyrelsen skulle reglemente för besvärsnämnd i landstingskommun fastställas av Kungl. Maj:t.

I samband med förvaltningsrättsreformen vidtogs den ändringen att flertalet av FL:s bestämmelser gjordes tillämpliga på handläggningen av ärende hos besvärsnämnd. Kort därefter (den 1 juli 1972) slopades skyldigheten att underställa beslut om antagande av besvärsnämndsreglemente statlig myndighets prövning.

Nu gällande bestämmelser om besvärsnämnd i 7 kap. 3 § KL (1977:179) har följande lydelse.

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om ej annat föreskrives i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 11 § första stycket, på motsvarande sätt på besvärsnämnd.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §.

Hänvisningen till bestämmelser i KL avser föreskrifterna om nämnd för oreglerad verksamhet och rör huvudsakligen de organisatoriska förutsättningarna för verksamheten. Hänvisningen är inte tvingande. KL:s bestämmelser kan ersättas med bestämmelser av annat innehåll i reglementet för besvärsnämnden. Hänvisningen till FL:s bestämmelser, vilka huvudsakligen rör sättet för ärendenas handläggning, är däremot tvingande. Det kan i sammanhanget erinras om att undantagen i kommunallagshänvisningen avser jävsförhållanden (3 kap. 9 § andra stycket) och reglerna i 7 § FL om när handling anses ha kommit in till myndighet (3 kap. 11 § första stycket). Eftersom motsvarande bestämmelser återkommer i den direkta hänvisningen till FL (4, 5 och 7 §§) innebär undantagen i kommunallagshänvisningen att frågorna undantagits från det område som kan regleras genom reglementet och att FL:s föreskrifter i stället gjorts tvingande.

De bestämmelser i FL som undantagits från tillämpning i ärende hos besvärsnämnd saknar med ett par undantag egentligt intresse från saklig synpunkt. 1–3 §§ behandlar FL:s tillämpningsområde. 11 och 12 §§ handlar om talerätt och besvärstid m. m. och avser endast förvaltningsbesvär. KL innehåller i dessa avseenden bestämmelser med annat innehåll vilka under alla förhållanden skulle tillämpas i stället för FL:s bestämmelser (jfr 1 § FL; det kan f. ö. anmärkas att ordet "besvär" enligt FL:s terminologi åsyftar endast förvaltningsbesvär). Det nu sagda gäller i princip även inhibitionsbestämmelsen i 13 § FL. Inhibitionsregeln i 28 § FPL gäller för kammarrätten men ej för besvärsnämnden. Genom att göra 13 § FL tillämplig hos besvärsnämnden har lagstiftaren på denna punkt givit besvärsnämnden samma befogenhet som tillkommer kammarrätten med stöd av FPL (och som tidigare tillkom länsstyrelsen med stöd av KL).

FL upptar vidare i 18 § bestämmelser om beslutsunderrättelse, besvärshänvisning, redovisning av skiljaktig mening samt bemyndigande att vid underrättelse tillämpa delgivningslagen. Dessa bestämmelser är naturligtvis av sakligt intresse i förevarande sammanhang. Genom att de inte kan oförändrade kopplas ihop med kommunalbesvärsreglerna har det inte på denna punkt varit tekniskt möjligt att lösa frågorna genom en enkel hänvisning till FL.

De av FL:s bestämmelser som gjorts tillämpliga på handläggningen av ärende hos besvärsnämnd behandlar i korthet följande frågor, nämligen jäv (4 och 5 §§), parts rätt att anlita ombud eller biträde (6 §), ingivande av handling m. m. (7 §), myndighets vägledningsplikt när handling är ofullständig (8 §), anlitande av tolk (9 §), inhämtande av yttrande genom remiss (10 §), befogenhet att meddela inhibition (13 §), aktinsyn (14 §), kommunikation med part (15 §), parts rätt att muntligen lämna uppgift (16 §), skyldighet att motivera beslut (17 §), förfarandet vid rättelse av förbiseendefel (19 §) samt straff vid brott mot förbehåll eller förordnande i samband med utlämnande av sekretesskyddad allmän handling (20 §). Sistnämnda paragraf är numera upphävd.

Som förut nämnts förutsatte lagstiftaren att kommunförbunden skulle medverka vid utformningen av besvärsnämndsreglementen genom upprättande av normalreglementen. Så skedde inte från början. I och med förvaltningsreformens genomförande och slopandet av underställningsplikten utfärdades emellertid normalreglementen av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

11.2.3 *Frågor rörande organisation och kompetens m. m.*

Inrättandet av besvärsnämnd är frivilligt. Institutet är avsett för större kommuner och landstingskommuner och har av naturliga skäl inte samma uppgift att fylla för mindre kommuner. I linje härmed ligger att lagreglerna ger kommunen stor frihet att genom reglementsföreskrifter bestämma rörande besvärsnämndens verksamhet.

Om avvikande föreskrifter inte meddelats i reglementet gäller i fråga om de organisatoriska förutsättningarna i huvudsak KL:s bestämmelser om fakultativa nämnder. I reglementet måste dock ges kompletterande föreskrifter om besvärsnämndens sammansättning och mandatperiodens längd.

I lagmotiven har det förutsatts (se kommunallagskommitténs bet. s. 355) att från KL avvikande särbestämmelser kunde vara påkallade bl. a. i fråga om

besvärsnämndens arbetsformer. Som exempel har då nämnts särbestämmelser beträffande beslutsförhet och jäv. Vad angår jäv angavs en naturlig specialregel vara, att den som deltagit i överklagat beslut ej får tjänstgöra i besvärsnämnden vid beslutets överprövning (s. k. tvåinstansjäv). Föreskrifter om kvalificerad majoritet för ändring eller upphävande av prövat nämndbeslut och om tvåinstansjäv har också varit vanliga i besvärsnämndsreglementen. Sedan FL:s jävsbestämmelser gjorts tillämpliga hos besvärsnämnd föreligger numera inte något behov av särskilda reglementsföreskrifter om tvåinstansjäv.

Besvärsnämndsinstitutets fakultativa karaktär och lagreglernas utformning synes, såsom förarbetena också ger belägg för (bet. s. 352, 353), ge kommunen viss frihet att bestämma rörande besvärsnämndens kompetensområde. Klart är att kommunen kan undanta beslut av kommunens styrelse från kompetensområdet ävensom begränsa detta till vissa befattningar, t. ex. ordinarie befattningar. I konsekvens härmed bör det även vara möjligt att undanta beslut om entledigande eller om disciplinär åtgärd är möjligen mera osäkert (Kaijser har i sin nämnda artikel s. 285 utgått härifrån medan kommunförbundet i sin kommentar till normalreglementet ställt sig tvekande i frågan). Genom att det enligt den s. k. inskränkningslagen gällande besvärsförbudet (vilket skall beröras närmare i det följande) blivit utvidgat till följd av den nya arbetsrättsliga lagstiftningen har denna kommunalrättsliga fråga enligt nu gällande rätt förlorat i praktisk betydelse.

För fullständighetens skull kan det erinras om att i vissa fall rätt att överklaga till besvärsnämnd är utesluten på grund av generella legala hinder. Detta gäller i fråga om fullmäktigbeslut, vilka dock numera torde vara mycket sällsynta på ifrågavarande område, om de alls förekommer. Ett annat undantag utgör nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Uteslutna är vidare de beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär. Sedan olika författningar, bl. a. inom den sociala sektorn, under senare tider blivit föremål för översyn och ändring har dessa fall blivit mindre vanliga än förr.

Besvärsnämndens kompetensområde är enligt kommunallagarna avgränsat till att avse "kommunal tjänstebefattning", dvs. de befattningshavare som brukar betecknas som kommunaltjänstemän. De arbetstagare, vilkas arbetsvillkor redan tidigare var kollektivavtalsreglerade (huvudsakligen arbetare) och för vilka det i sista hand ankom på arbetsdomstolen att tolka och fastställa innehållet i gällande regler rörande anställningsvillkor, var från början undantagna från tillämplighetsområdet för besvärsnämndsinstitutet. Den successivt reformerade arbetsrättsliga lagstiftningen har i grunden förändrat kommunaltjänstemännens ställning. De konsekvenser detta har fått för besvärsnämndsprocessen kommer att beröras i det följande. Här skall frågan endast beröras ur kommunalrättslig synvinkel. Det kan då till en början sägas att kommunaltjänstemannabegreppet som sådant är alltför obestämt för att ge säker ledning för hur besvärsnämndens legala kompetensområde skall avgränsas. Genom att KL gör det möjligt att i reglementet begränsa kompetensområdet och därvid även fixera begreppet kommunal tjänstebefattning har man emellertid i praktiken kunnat övervinna tolkningssvårigheterna. Som exempel härpå kan återges den i kommunförbundets normalreglemente (1 §) intagna definitionen: "Med kommunal tjänstebefattning förstås i

detta reglemente befattning, vars innehavare av kommunen anställts som tjänsteman och där anställningen eller förordnandet beräknats pågå minst sex månader."

I förarbetena har inte behandlats möjligheten av att besvärsnämnden på grund av fullmäktiges uppdrag har att handlägga även andra ärenden än besvärsärenden. Såsom överklagbara beslut av besvärsnämnden anges endast sådana beslut, som nämnden meddelat i anledning av besvär som anförts hos nämnden (se kommunallagskommitténs bet. s. 354; jfr prop. 1953:210 s. 205, 206). Av Kaijsers nämnda artikel (s. 288, 289) framgår att, när de primärkommunala besvärsnämnderna infördes, reglementena i tre fall gav nämnden andra uppgifter än besvärsprövning. Det föreskrevs nämligen att nämnden hade att "i övrigt" fullgöra de uppdrag som fullmäktige lämnade den. Lagligheten härav i fråga om andra uppgifter än beredning torde enligt Kaijser kunna diskuteras. Kaijser yttrade vidare: "När nämnden handhar utanför besvärsprövningen fallande uppgifter, som stadsfullmäktige funnit anledning uppdraga åt den, bör nämnden rimligen betraktas såsom jämställd med andra nämnder för oreglerad förvaltning. Nämndbeslut, som anknyta till sådana supplerande uppgifter, måste kunna överklagas i vanlig ordning och den förvaltning, som här kan ifrågakomma, bör anses underkastad vanlig kommunal revision."

När det gäller interna frågor som har direkt samband med besvärsnämndens verksamhet faller det sig i och för sig naturligt att överlämna beslutanderätten åt besvärsnämnden. I andra fall åter, där ett direkt samband med besvärsnämndens verksamhet saknas, är ett uppgiftsöverlämnande i sak jämställbart med att bryta ut en sektor av kommunstyrelsens uppgiftsområde och ställa den under förvaltning av en särskilt inrättad nämnd enligt reglerna för fakultativa nämnder. Oavsett hur man ser på eventuellt uppkommande lagtolkningsproblem synes Kaijser ha fog för sin anmärkning att lagligheten torde kunna diskuteras. Det synes i alla händelser vara klart att KL inte hade räknat med någon uppgiftsöverföring av detta slag. Situationen kan jämföras med överförande av uppgift från kommunstyrelsen eller fakultativ nämnd till specialreglerad nämnd, en företeelse som egentligen inte heller är förutsedd i KL.

Det har sitt intresse att se att landstingsförbundets normalreglemente under § 10 innehåller bestämmelser om omröstning och om kvalificerad majoritet vilka gör skillnad mellan besvärsärenden och andra ärenden. Såsom annat ärende behandlas i paragrafen tillsättande av sekreterare.

11.2.4 *Besvärsnämndsprocessen*

Besvärsnämndsinstitutet skall ses mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och dess speciella arbetsvillkor. Kommunernas rätt att till innehavare av (rent) kommunala befattningar utse personer som från kommunens egna synpunkter anses mest lämpade därtill är sedan gammalt erkänd i rättspraxis. Någon omprövning av meritvärderingen kan således inte ske i kommunalbesvärsväg. Endast i de sällsynta fall då ett rättsligt fel av något slag vidhäftar det kommunala tillsättningsbeslutet – t. ex. underlåtenhet att iaktta ett i lag föreskrivet behörighetsvillkor – är det meningsfullt att i sak angripa en kommunal tjänstetillsättning med kommunalbesvär. Även då är att märka att

besvärsmyndigheten saknar möjlighet att förordna om tillsättningen utan endast kan undanröja beslutet så att tillsättningsmyndigheten blir i tillfälle att ta upp ärendet på nytt. Tack vare att ett flertal av FL:s bestämmelser gjorts tillämpliga på ärenden som handläggs hos besvärsnämnd har vissa rättssäkerhetsgarantier i fråga om handläggningssättet som allmänt gäller inom den statliga förvaltningen tillförsäkrats klagandena trots att besvärsnämnden är ett rent kommunalt organ och dess prövning i princip en intern kommunal angelägenhet. Eftersom kommunen bestämmer om besvärsnämndens sammansättning och arbetsformer samt besvärsnämndens meritvärdering och lämplighetsöverväganden inte kan göras till föremål för överprövning av statlig besvärsmyndighet är det kommunala självstyrelseintresset skyddat så långt sig göra låter. Genom att använda möjligheten att som ledamöter välja personer med goda kvalifikationer som står utanför kommunalförvaltningen – exempelvis en praktiserande advokat som ordförande – kan det snäva kommunala arbetsgivarintresset skjutas något i bakgrunden och sökandenas intresse av en objektiv och rättvis bedömning i högre grad tillgodoses.

Lagbestämmelserna om besvärsrätt och utförande av talan är inte särskilt tydliga rent språkligt sett. Uttrycket "den som är missnöjd med beslut" säger strängt taget ingenting om hur kretsen besvärsberättigade skall avgränsas. Konkret innehåll får denna ålderdomliga bestämmelse genom att den faller tillbaka på den numera i 11 § FL och 33 § FPL inskrivna förvaltningsrättsliga principen, som innebär att den som intar intressentställning i ärendet – den som beslutet "angår" – är behörig att föra talan mot beslutet i fråga. Den ifrågavarande bestämmelsen i KL åsyftar emellertid inte enbart intressenter utan inbegriper även vanliga kommunmedlemmar. Det dubbla syftet med besvärsnämndsprocessen, att ge intressenter möjlighet till "förvaltningsbesvärstalan" (materiell överprövning) och samtidigt fungera som första besvärsinstans för kommunmedlemmar vilka genom kommunalbesvär vill klandra det kommunala beslutet på grund av ett rättsligt fel är klart uttalat i förarbetena (bet. s. 354 och prop. 1953:210 s. 206) och bekräftat i rättspraxis (se RÅ 1964 ref. 6). I rättspraxis har vidare slagits fast att förbudet att utvidga talan i kommunalbesvärsmål genom att i högre instans anföra ny omständighet till grund för besvären skall gälla även med avseende på prövningen hos besvärsnämnd. Besvärsgrund, som ej anförts redan hos besvärsnämnden, utan först hos länsstyrelsen, har således ej upptagits till bedömning (se RÅ 1975 ref. 37). I rättspraxis ges exempel även på det omvända förhållandet. När landstingskommunal besvärsnämnd underlåtit att pröva en anförd kommunal besvärsgrund har regeringsrätten återförvisat ärendet till besvärsnämnden med motivering att dess beslut inte tillkommit i laga ordning (RÅ 1978 ref. 2:16).

Det kan nämnas att besvärssakkunniga i remissyttrande föreslog att de särskilda tjänstebesvären hos besvärsnämnd skulle hållas åtskilda från kommunalbesvärsprocessen så att den senare med förbigående av besvärsnämnden, där sådan var inrättad, inleddes direkt hos den statliga besvärsmyndigheten. Denna tanke avvisades emellertid av lagstiftaren (nämnda prop. s. 206). Gällande ordning synes innebära att även kommunmedlem som inte är intressent har möjlighet att hos besvärsnämnden påkalla materiell omprövning av det överklagade beslutet genom att framföra invändningar mot de bedömningar som legat till grund för detsamma.

Vid klagan till besvärsnämnd beräknas besvärstiden enligt samma regel som gäller för vanliga kommunalbesvär; tre veckor räknat från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om beslut som fattas med stöd av delegation och som ej har protokollförts särskilt räknas besvärstiden på motsvarande sätt med utgångspunkt från protokollet från det sammanträde med vederbörande nämnd, varvid beslutet har anmälts.

Såsom förut redogjorts för har flera av FL:s bestämmelser gjorts tillämpliga på besvärsnämndens handläggning av besvärsärenden. Eftersom dessa bestämmelser har en mycket vid tillämpning på förvaltningsområdet och får betraktas som allmänt kända är en närmare genomgång av deras innebörd knappast behövlig i detta sammanhang. Det bör dock sägas att kommunikationsgrundsatsen framstår som särskilt viktig och åtskilliga gånger även har aktualiserats i rättspraxis (se t. ex. RÅ 1973 A 61, 1973 A 136, 1973 C 29, 1975 ref. 37, 1976 ref. 119 och 1977 Ab 510).

Ramen för besvärsnämndens prövning torde i princip böra bestämmas med ledning av innehållet i besvärshandlingarna. Med hänsyn till det speciella syftet med besvärsnämndsprocessen, som innefattar materiell överprövning, synes man dock inte kunna utgå från att handläggningen hos besvärsnämnden i alla avseenden följer de stränga regler som annars gäller för kommunalbesvärsprövningen i första besvärsinstans. Av de förut anförda rättsfallen framgår å andra sidan att vid fullföljd av kommunalbesvärstalan denna inte i högre besvärsinstans får utvidgas i förhållande till den prövning som skett hos besvärsnämnden.

En viktig skillnad mellan besvärsnämndsprocessen och den vanliga kommunalbesvärsprocessen gäller rättsföljden. Besvärsnämnden har befogenhet inte blott att upphäva det klandrade beslutet utan även att sätta ett nytt beslut i dess ställe. Besvärsnämnden kan således vid tjänstetillsättning förordna annan person på den ifrågavarande befattningen. Motsvarande gäller i princip beträffande beslut om entledigande eller disciplinär åtgärd. Besvärsnämndens allmänna kompetens påverkas dock här av den nya arbetsrättsliga lagstiftningen, varom mera i det följande.

Besvärsnämndens befogenhet att i sak ändra ett överklagat beslut framgår inte direkt av lagtexten men har i förarbetena förutsatts utgöra en naturlig del av det särskilda besvärsnämndsinstitutet. Kommunallagskommittén lämnade (bet. s. 352) följande principiella motivering.

> Med den rätt som tillkommer besvärsnämnden att pröva tillsättningsbeslut på materiella grunder bör följa, att nämnden icke blott kan upphäva beslutet och återförvisa ärendet till vederbörande förvaltningsorgan utan även föreskriva positiv rättelse, dvs. själv förordna annan person på den ifrågavarande befattningen eller, vilket i regel torde vara lämpligare, förständiga organet att förordna denna person. I allmänhet lärer det dock för vinnande av det åsyftade resultatet vara tillräckligt, att ett såsom oriktigt befunnet beslut undanröjes och ärendet återförvisas för ny behandling.

Det kan tilläggas att besvärsnämndens befogenhet att ändra ett överklagat beslut torde kunna begränsas genom särskild föreskrift i reglementet. I vart fall förekommer det i praktiken att besvärsnämndsreglementen innehåller sådana begränsningar.

11.2.5 *Fullföljd av talan*

Från besvärsnämnden kan talan föras vidare endast genom kommunalbesvär. Såsom tidigare framhållits utgör besvärsnämnden första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen (se RÅ 1964 ref. 6 och 1970 ref. 65). En kommunmedlem som vill klandra ett tjänstetillsättningsbeslut på kommunal besvärsgrund måste således inleda kommunalbesvärsprocessen i besvärsnämnden. Denna har då att göra en kommunalbesvärsprövning på samma sätt som kammarrätten i ett vanligt kommunalbesvärsmål. Flera skiljaktigheter föreligger dock. De särskilda reglerna för besvärsnämndens handläggning och prövning – inklusive reglementsföreskrifter, t. ex. om krav på kvalificerad majoritet för ändring – blir tillämpliga även i ett till sin natur renodlat kommunalbesvärsmål.

Det finns anledning att här inskjuta, att lagreglerna knappast är entydiga till sin utformning. Lagtexten inbjuder gärna till en annan läsart, nämligen att kommunalbesvärsprocessen står öppen för var och en kommunmedlem så snart besvärsnämnden har fattat ett beslut, oavsett utgången i ärendet, och att därvid även det hos besvärsnämnden överklagade beslutet kan angripas på en kommunal besvärsgrund. Det har i ett fall, RÅ 1977 Bb 133, förekommit att en ledamot i regeringsrätten tagit fasta på lagtextens utformning och anmält skiljaktig mening i denna fråga. Målet gällde ett tjänstetillsättningsbeslut som fattats av Göteborgs museinämnd. Tre personer klagade hos besvärsnämnden som lämnade besvären utan bifall. En fjärde person, som alltså inte klagat hos besvärsnämnden, anförde besvär till länsstyrelsen och yrkade att ärendet måtte prövas "utifrån samtliga de i 76 § kommunallagen angivna grunderna för besvär". Länsstyrelsen yttrade: Endast kommunmedlem, vars besvär ogillats av besvärsnämnden, äger besvärsrätt hos länsstyrelsen. Kommunmedlemmar i övrigt har endast rätt att överklaga beslut varigenom besvärsnämnden ändrat det ursprungliga beslutet. Ch. H. är således inte besvärsberättigad. Länsstyrelsen tar inte upp besvären till prövning. – Regeringsrätten (fyra ledamöter) gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut. Den dissiderande ledamoten anförde: Enligt 76 § 3 mom. fjärde stycket KL äger beträffande klagan över besvärsnämnds beslut vad i 1 mom. är stadgat motsvarande tillämpning. I enlighet härmed äger Ch. H. som kommunmedlem klandra besvärsnämndens nu ifrågavarande beslut. Jag återförvisar, med undanröjande av länsstyrelsens beslut, målet till länsstyrelsen för prövning av hennes besvär.

En omständighet som grumlar bilden är att besvärsnämndens beslut i en fullföljd , renodlad kommunalbesvärsprocess inte på samma sätt som när en statlig myndighet är första besvärsinstans framstår som ett beslut av en underordnad besvärsmyndighet vilket i princip kan bli föremål för en fullständig överprövning i den överordnade instansen och antingen fastställas eller ersättas med ett nytt beslut. Överprövningen av besvärsnämndens beslut skall ju ske med utgångspunkt i de kommunala besvärsgrunderna och har i den delen mera karaktär av en ny klandertalan än en sedvanlig fullföljdstalan. Detta återspeglas också i regeringsrättens skrivsätt. Ett exempel är RÅ 1973 A 62 rörande besvär över beslut av en landstingskommunal besvärsnämnd. En hos regeringsrätten framförd invändning mot besvärsnämndens handläggning avvisades under motivering att vid anförande av kommunalbesvär omständigheter som åberopas först efter besvärstidens utgång inte kan bli föremål för

prövning. Ett annat exempel är RÅ 1976 ref. 119, där en landstingskommunal besvärsnämnds underlåtenhet att fullgöra kommunikationsplikt enligt 15 § FL föranledde upphävande och återförvisning på den grund att besvärsnämndens beslut inte tillkommit i laga ordning. I rättsfallet RÅ 1978 ref. 2:16 var fråga om en liknande situation. Ett beslut av en landstingskommunal besvärsnämnd, som uraktlåtit att pröva talan i vad den hänförde sig till kommunal besvärsgrund, förklarades ha tillkommit i olaga ordning. I de relativt sällsynta fall då en felaktighet konstaterats i handläggningen hos den statliga underordnade besvärsinstansen och kanske föranlett återförvisning (se t. ex. RÅ 1957 ref. 23) har regeringsrätten saknat anledning att söka subsumera felaktigheten under någon kommunal besvärsgrund.

På sätt och vis kan man se kommunalbesvärsprocessen i besvärsnämndsärenden såsom en dubbel kommunalbesvärsprocess som börjar på skilda nivåer – hos beslutsorganet och hos besvärsnämnden – och löper samman till en process vid fullföljden. Det är lätt att se att lagbestämmelserna kan föranleda missförstånd hos allmänheten. Även om rättsläget är klart genom regeringsrättens prejudikat, som stöder sig på klara lagmotiv, är förhållandet inte tillfredsställande.

Gällande ordning för fullföljd av talan innebär sammanfattningsvis följande. Talan mot besvärsnämndens beslut förs i princip i enlighet med reglerna för kommunalbesvär. När det gäller besvärstidens beräkning och begränsningen av talan till de kommunala besvärsgrunderna samt tvånget att anföra besvärsfakta före besvärsfristens utgång gäller samma ordning beträffande besvärsnämndens beslut som vid anförande av kommunalbesvär över en vanlig kommunal nämnds beslut. I den mån fråga är om en i verklig mening fullföljd kommunal besvärstalan förhåller det sig annorlunda. Det ursprungligen klandrade beslutet, som hos besvärsnämnden kunnat angripas även i fråga om det sakliga innehållet, kan i den fortsatta processen bli föremål för upphävande endast på grund av ett rättsligt fel som är hänförligt till någon kommunal besvärsgrund. En förutsättning för en sådan fullföljdstalan är emellertid att den kommunala besvärsgrunden i fråga aktualiserats redan hos besvärsnämnden av klaganden; annars avvisas talan. Vid en fullföljdstalan av detta slag fungerar besvärsnämnden som en vanlig besvärsmyndighet och dess bedömning av legalitetsfrågan ersätts av den högre besvärsinstansens bedömning.

Det nu sagda avser den situationen att besvärsnämnden har ogillat de anförda besvären. Det bör observeras att en intressent som ej är kommunmedlem saknar rätt att föra målet vidare. Fullföljdsrätt tillkommer endast kommunmedlem.

Det kan tilläggas att prövningen i högre instans – liksom besvärsnämndens prövning i kommunalbesvärsdelen – numera inte i något fall synes kunna ske med tillämpning av den kommunala besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" vilken annars är tänkbar när det gäller frågor rörande enskilt arbetsavtal (såsom exempelvis i de i KL alltjämt upptagna ärendegrupperna entledigande och disciplinär åtgärd). Om den klagande kommunmedlemmen ej tillika är intressent faller det på att fråga då ej är om "klagandens" enskilda rätt. Är den klagande intressent möter i stället hinder mot prövning av det enskilda rättsförhållandet med hänsyn till att enligt nyare arbetsrättslig lagstiftning fråga är om en arbetstvist beträffande vilken särskilt rättegångsförfarande är

anvisat och förbud mot administrativ besvärstalan gäller. (De processuella frågorna kring arbetstvister behandlas närmare längre fram.)

Om besvärsnämnden ändrar eller upphäver det överklagade beslutet har i princip varje kommunmedlem fullföljdsrätt. Så långt överensstämmer fullföljdsreglerna med vad som gäller vid en vanlig kommunalbesvärstalan när kammarrätten har upphävt det kommunala beslutet. Vid fullföljd från besvärsnämnden anses däremot inte det organ vars beslut har ändrats eller annan företrädare för kommunen vara behörig att överklaga besvärsnämndens beslut (jfr Kaijser, Kommunallagarna II 1975 s. 361, RÅ 1966 S 159 och 1975 Ab 93). Någon fullföljdsrätt för kommunen föreligger alltså inte i detta läge. Besvärsnämndens karaktär av kommunalt organ synes här – liksom i fråga om prövningsgrunderna vid talan mot besvärsnämndens beslut – ha vägt tyngre än dess allmänna ställning som besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen.

När kammarrätten upphäver besvärsnämndens beslut följer av huvudreglerna för kommunalbesvärsprocessen att såväl kommunen som medlem av kommunen har rätt att överklaga kammarrättens beslut (jfr prop. 1953:210 s. 206 f och de numera i 7 kap. 5 § KL kodifierade fullföljdsreglerna). Detta torde innebära att besvärsnämnden normalt – men kanske inte alltid – får anses vara behörig att föra kommunens talan. I rättsfallet RÅ 1975 Ab 434 förelåg den situationen att en primärkommunal besvärsnämnd ogillat besvären medan länsstyrelsen bifallit desamma och upphävt bottenbeslutet som fattats av sociala centralnämnden. Den senare nämnden klagade över länsstyrelsens beslut och godtogs synbarligen som klagande hos regeringsrätten.

När ett mål förs vidare från besvärsnämnden till kammarrätten kan besvären innefatta ett angrepp endast eller främst på den formella handläggningen hos besvärsnämnden. Många rättsfall, t. ex. rörande bristande kommunicering med parterna i besvärsnämnden, vittnar om att detta ingalunda är en sällsynt situation. Som tidigare framhållits har processen genom hänvisningen till kommunalbesvärsreglerna i sådant fall delvis karaktär av en nyväckt kommunalbesvärstalan. Det kan därför synas vara en betydande inskränkning i kommunmedlemmarnas allmänna talerätt när man kräver att en kommunmedlem som vill klaga över besvärsnämndens handläggningssätt med stöd av kommunal besvärsgrund skall ha varit part redan hos besvärsnämnden fastän han i egenskap av kommunmedlem kanske inte haft något att invända mot det ursprungliga kommunala beslutet.

Även om besvärsnämnden kan fungera som första besvärsinstans på liknande sätt som kammarrätten i vanliga kommunalbesvärsmål kan man inte bortse från skillnaderna. Flera har redan nämnts. Ytterligare en viktig skillnad är förknippad med det faktum att besvärsnämnden ej enligt någon allmän författningsföreskrift är skyldig att ge part underrättelse om beslut och besvärshänvisning.

11.2.6 *Regelsystemets konstruktion*

Det är skäl att även mera allmänt kommentera utformningen av de föreskrifter som reglerar besvärsnämndsprocessen och den med denna sammankopplade kommunalbesvärsprocessen. Besvärsnämndsinstitutets dubbla uppgift att inom den kommunala förvaltningens egen ram svara för materiell överpröv-

ning av kommunala beslut om tjänstetillsättning m. m. samt träda in som första besvärsinstans i den allmänna kommunalbesvärsprocessen är inte alldeles lättfattlig. Den ordning som är fastlagd genom uttalanden i förarbetena och vägledande avgöranden i rättspraxis har dålig täckning i själva lagtexten. Tvärt om utesluter inte lagtexten den tolkningen att själva kommunalbesvärsprocessen börjar först i och med att besvärsnämnds beslut överklagas. I detaljfrågor har man endast rättsfall att gå efter, i den mån sådana alls finns, när man skall söka fastställa innehållet i gällande rätt.

Det är inte bara så att de i KL intagna föreskrifterna är knapphändiga och oklara till sitt innehåll. Dessutom är samordningen med FL:s bestämmelser väl krånglig.

I 2 § FL stadgas bl. a. att denna inte gäller ärende hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Detta reservationslösa stadgande ger vid handen att ärende hos kommunal besvärsnämnd, som i och för sig också utgör kommunal myndighet vars beslut överklagas genom kommunalbesvär, är undantaget från FL:s tillämpningsområde. I praktiken är förhållandet emellertid snarast det omvända. De flesta av FL:s principiellt viktiga regler, som avser att tillgodose den enskildes rättsskyddsbehov, har genom specialhänvisning i 7 kap. 3 § KL gjorts tillämpliga i ärende hos besvärsnämnd. Formellt sett föreligger ingen kollisionsrisk mellan de olika författningarna, eftersom 1 § FL innehåller ett stadgande som säger att från FL avvikande bestämmelse i annan författning har företräde framför motsvarande bestämmelse i FL. Att man vid tillämpningen av FL ständigt har att ta hänsyn till avvikande bestämmelser i specialförfattning är i och för sig inte anmärkningsvärt. Det ovanliga i konstruktionen – och för läsaren kanske oväntade momentet – består i att avvikelsen avser inte en materiell handläggningsregel utan en bestämmelse om FL:s tillämpningsområde samtidigt som själva besvärsnämndsinstitutet (vilket räknas till den rena kommunalförvaltningens område) särskilt omnämns i FL:s tillämplighetsregel. Man kan lätt tänka sig att en läsare av FL förbiser möjligheten av en specialhänvisning i KL. Rättsfall rörande bristande kommunicering av aktmaterial med parter m. m. visar att FL:s bestämmelser i rätt stor utsträckning haft svårt att slå igenom i besvärsnämndernas handläggning.

Det kan i sammanhanget nämnas att liknande lagstiftningsteknik visserligen använts i viss utsträckning när man i specialförfattningar för reglerad nämndförvaltning tagit in hänvisningar till FL:s jävsbestämmelser och i något fall (socialtjänstlagen) till andra bestämmelser i FL. Risken för felläsning av författningstexten är där inte lika påtaglig. För det första är det fråga om nämnder där såväl förvaltningsbesvär som kommunalbesvär förekommer och praktiska kollisioner, exempelvis mellan KL:s och FL:s skilda jävsbestämmelser, så att säga ligger i luften. För det andra nämns inte respektive nämndförvaltning som särskilt undantag i FL:s tillämplighetsregel.

Vid en översyn av besvärsnämndsprocessen och den med denna förenade kommunalbesvärsprocessen finns det anledning att beakta ett flertal processuella detaljfrågor. En del frågor har samband med bestämmelserna i FPL och FL. Andra frågor, eller andra aspekter på samma frågor, är närmare knutna till innehållet i de särskilda kommunalbesvärsreglerna.

Som exempel kan nämnas frågor rörande verkställighet av beslut. När

kammarrätten upphäver ett kommunalt beslut länder kammarrättens beslut inte till efterrättelse förrän det har vunnit laga kraft. Rättsläget framgår inte uttryckligen av lagtexten men är klarlagt genom rättsfall och uttalanden i lagförarbeten. Ett indirekt författningsstöd har emellertid funnits i den i KL förut intagna bestämmelsen om verkställighetsförbud vilken numera har ersatts av FPL:s motsvarande bestämmelse. Verkställighetsförbud kan avse även tiden efter det att kammarrätten har meddelat sitt beslut (exempelvis intill dess beslutet vunnit laga kraft eller annorledes blivit i laga ordning förordnat).

I det fall att besvärsnämnden ändrar ett beslut om tjänstetillsättning uppkommer fråga om besvärsnämndens beslut länder till efterrättelse omedelbart eller ej. Tidigare saknades en bestämmelse som gav besvärsnämnden möjlighet att förordna om verkställighetsförbud. Genom att 13 § FL gjorts tillämplig i ärende hos besvärsnämnd har denna numera samma befogenhet som kammarrätten. Den kan alltså förhindra genomförandet av tillsättningsmyndighetens beslut. Detta säger egentligen ingenting om effekten av besvärsnämndens slutliga beslut som sådant.

Om man ser besvärsnämnden som en besvärsinstans motsvarande kammarrätten, vilket bestämmelsen om verkställighetsförbud ger visst stöd för, kommer man till slutsatsen att besvärsnämndens beslut normalt ej länder till efterrättelse förrän det vunnit laga kraft. Besvärsnämnden skulle då endast kunna hindra verkställigheten av tillsättningsmyndighetens beslut men inte genomdriva verkställighet av sitt eget ändringsbeslut (något som kan dra långt ut på tiden om besvärsnämndens beslut överklagas). Om man däremot tar fasta på besvärsnämndens egenskap av kommunal myndighet och utgår från principen att sådan myndighets beslut normalt är verkställbart när det föreligger i definitivt skick, med beaktande av den överordnade besvärsinstansens möjlighet att meddela verkställighetsförbud, kan man komma till slutsatsen att besvärsnämndens beslut bör vara verkställbart utan hinder av anförda besvär. Som ytterligare ett skäl härför kan möjligen ses besvärsnämndens befogenhet att ersätta beslutsmyndighetens beslut med ett nytt beslut i saken. Vilken tolkning som har mest fog för sig enligt gällande rätt kan diskuteras.

En annan processuell detaljfråga av visst intresse, som förut berörts, hänger samman med att 18 § FL inte är tillämplig hos besvärsnämnd. Bestämmelserna om beslutsunderrättelse och besvärshänvisning gäller därför inte. Detta är i och för sig naturligt med hänsyn till reglerna om besvärstidens beräkning. Emellertid fungerar besvärsnämnden delvis som första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen och den allmänna handläggningsstandard som upprätthålls hos statliga förvaltningsmyndigheter är i övrigt garanterad genom att ett flertal av FL:s bestämmelser gjorts tillämpliga hos besvärsnämnd. För en kommunmedlem som vill fullfölja en renodlad kommunalbesvärstalan – t. ex. mot ett kommunalt tillsättningsbeslut som tillkommit i oriktig ordning eller fattats av fel organ – framstår det som en brist i regelsystemet att han inte är bättre skyddad mot att onödigtvis förlora sin fullföljdsrätt. Att besvärsnämnden skjuts in som en underinstans till kammarrätten kan (med gällande regler) knappast i något avseende ses som en fördel ur kommunalbesvärsprocessens synvinkel.

Besvärsnämndsreglementena skall inte göras till föremål för någon närmare

granskning i detta sammanhang. Helt allmänt kan påpekas, att det förekommer att reglemente innehåller dubbleringar av KL:s hänvisningar till dess bestämmelser rörande fakultativa nämnder och till FL:s bestämmelser. Metoden kan ha sina praktiska fördelar. Från formell synpunkt kan det dock förekomma anledning till viss kritik, särskilt som FL:s bestämmelser är tvingande. I sak mera betänkligt är emellertid om reglemente innehåller materiella föreskrifter i ämnen som är reglerade i FL, t. ex. om inhämtande av yttrande från parter eller från myndighet som tidigare har beslutat i ärendet. I den mån sådana reglementsföreskrifter inte överensstämmer med innehållet i FL:s motsvarande bestämmelser kan reglementsföreskrifterna tänkas ge upphov till missförstånd som leder till att FL:s krav inte blir uppfyllda.

Lösandet av de frågor som här berörts är beroende av den roll som besvärsnämnderna tilldelas och den allmänna inriktningen av kommunalbesvärsinstitutet.

11.3 Kommunala arbetstagares rättsliga ställning

11.3.1 *Kommunala befattningar*

Den personal som svarar för den kommunala verksamhetens bedrivande kan delas upp i flera principiellt sett skilda kategorier. En kategori utgörs av innehavare av kommunala förtroendeuppdrag och en annan av dem som är anställda i kommunens tjänst. En särskild kategori bildar de anställda hos kommunala bolag och stiftelser.

Innehavare av förtroendeuppdrag skiljer sig från annan personal genom att de inte är anställda utan utsedda genom val. Ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting väljs vid direkta allmänna val för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett. I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har ägt rum. Vissa speciella valbarhetsinskränkningar finns föreskrivna. Således är landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse ej valbara till ledamot eller suppleant. Den som är anställd hos kommunen och som i egenskap av föredragande hos styrelsen eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland kommunens tjänstemän är ej heller valbar.

Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs av fullmäktige (kommunfullmäktige resp. landsting) för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. I Stockholms kommun väljs dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret. Utöver de valbarhetshinder som gäller beträffande ledamot i fullmäktige gäller att tjänsteman som är chef för verk som hör till styrelsens förvaltningsområde ej får väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen. För Stockholms kommun gäller dessutom den särskilda regeln att borgarråd ej får väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

För utseende av ledamöter och suppleanter i andra nämnder gäller i stort sett samma regler som för styrelsen. Beträffande fakultativa nämnder föreligger den betydelsefulla skillnaden att kommunen har frihet att bestämma mandatperiodens längd. Beträffande de specialreglerade nämnderna gäller

numera i stor utsträckning KL:s regler. I samband med att det statliga inflytandet över kommunerna minskats under senare år genom olika delreformer har en viss renodling skett av den kommunala förvaltningen och en utjämning av skillnaderna mellan specialreglerade nämnder och fakultativa nämnder åstadkommits. Vid den nya KL:s tillkomst blev en del specialbestämmelser rörande olika nämnders sammansättning och arbetsformer utrensade och ersatta med hänvisningar till KL:s motsvarande bestämmelser. En annan effekt är att en klarare boskillnad föreligger mellan statlig och kommunal förvaltning än tidigare.

Som exempel på de senaste ändringarna kan nämnas att man slopat särskilda föreskrifter i hälsovårdsstadgan som gick ut på att läkare och veterinär om möjligt borde vara ledamöter i hälsovårdsnämnden samt att, om så inte var fallet, distriktsläkaren, tjänsteveterinären eller motsvarande hade skyldighet att närvara vid nämndens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad till protokollet. Ett annat exempel är valnämnden. Bestämmelserna om valnämnd fanns tidigare intagna i vallagen. Enligt dessa gällde bl. a. att ordföranden jämte suppleant för honom förordnades av länsstyrelsen medan övriga ledamöter och suppleanter valdes av fullmäktige. Vid den nya KL:s tillkomst byttes dessa bestämmelser ut mot en hänvisning till KL:s regler beträffande styrelsen. Valnämnden har till följd härav numera samma ställning som andra specialreglerade kommunala nämnder.

Till de förtroendevalda hör även de kommunala revisorerna jämte suppleanter samt, i Stockholms kommun, borgarråden. Även dessa utses genom val av fullmäktige för en period av tre år.

Innehavare av förtroendeuppdrag skiljer sig, som nämnts, från andra kommunala befattningshavare bl. a. därigenom att de utses genom val för en bestämd mandatperiod. De kan alltså inte som en tjänsteman bli avskedade utan är i denna mening i princip oavsättliga. Förtroendemännen har å andra sidan inte det anställningsskydd som gäller för tjänstemän i allmänhet. Vidare gäller vissa behörighetsvillkor, vilka är identiska med valbarhetsvillkoren. Kommer förtroendemannen under valperioden i den ställningen att han inte längre uppfyller dessa villkor – t. ex. på grund av ändrad bosättning – förfaller hans uppdrag genast. Vidare kan man säga att det föreligger viss skyldighet för medborgarna att åtaga sig förtroendeuppdrag. Någon ovillkorlig rätt till avsägelse finns nämligen inte utan avsägelse skall prövas av det organ förtroendemannen tillhör. Det kan nämnas att reglerna härom mjukats upp på så sätt att medan det tidigare ålåg förtroendemannen att ange ett skäl, regeln i den nya KL är utformad så att förtroendemannen skall vinna befrielse om han vill avgå och särskilda skäl ej talar däremot. Borgarråden skiljer sig på denna punkt från övriga förtroendemän genom att de har ovillkorlig rätt till avsägelse.

Det kan förekomma att kommun har att utse ledamöter i organ med svagt eller kanske inget samband med den egentliga kommunalförvaltningen. Exempel på sådana organ är den redan nämnda valnämnden enligt äldre ordning och taxeringsnämnden. Sådana organ utgör inte heller kommunala nämnder i KL:s mening. Befattningar i sådana organ kan ses som en typ av förtroendeuppdrag, även om man inte gärna vill beteckna innehavarna som "kommunala" förtroendemän. I än högre grad gäller detta om de lekmannaledamöter i länsstyrelserna som utses av landstingen.

Närmare kommunal anknytning har styrelseuppdragen i kommunägda bolag m. m. Detta har också kommit till uttryck i den nya KL. I 2 kap. 23 §, som behandlar proportionellt val, finns nämligen i andra stycket en bestämmelse om att dessa regler gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelser för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning.

Kommunaltjänstemännen är inte föremål för närmare reglering i KL. Denna förutsätter att det skall finnas tjänstemän men lämnar öppet för kommunen att själv bestämma om administrationens utformning i detta hänseende.

Även om tjänstemännen i egenskap av anställda intar en annan ställning än de förtroendevalda – vilka närmast får räknas till arbetsgivarsidan – är gränsen mellan dessa båda grupper inte alla gånger så skarp om man ser till hur den kommunala verksamheten bedrivs i praktiken. Å ena sidan medger KL att nämnds beslutanderätt delegeras till tjänsteman. Å andra sidan har kommun genom bestämmelser i KL givits rätt att ge förtroendevalda arvoden och pensionsförmåner i sådan omfattning att kommunen kan ha heltidsengagerade förtroendemän (borgarråd och kommunalråd). Dessa kan alltså delta i och följa med det löpande arbetet på liknande sätt som en chefstjänsteman.

De av KL:s bestämmelser i övrigt som rör tjänstemännen avser huvudsakligen frågor om tillsättning av tjänst och dylikt. Hit hör för det första bestämmelserna om besvärsnämnd. Vidare är det fråga om bestämmelser angående förfarandet vid tjänstetillsättning m. m.

KL likställer tillsättning av tjänst med val vad gäller beslutsförfarandet i fullmäktige. Enligt 2 kap. 22 § andra stycket gäller att, om omröstning begärs, den skall verkställas efter upprop och ske öppet utom i ärende som avser val eller tillsättning av tjänst. Genom hänvisningar (3 kap. 10 och 13 §§) gäller bestämmelsen även för styrelsen och de fakultativa nämnderna. För de specialreglerade nämnderna finns som regel motsvarande hänvisningar; se t. ex. 3 § byggnadsstadgan (1959:612), 13 § skollagen (1962:319) och 38 § socialtjänstlagen (1980:620).

Enligt en ny regel i 3 kap. 14 § KL får fullmäktige, i den mån ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att styrelsen eller annan nämnd skall handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd. Denna regel är direkt tillämplig även på de specialreglerade nämnderna. Bestämmelsen avser att göra det möjligt för kommuner som så önskar att anordna gemensam personaladministration i kommunen. I samband med regelns införande gjordes ändringar i olika specialförfattningar för att undanröja författningsmässiga hinder. Reformen bygger på principen att gemensam personaladministration skall avse endast i egentlig mening kommunal personal (jfr prop. 1976/77:1 s. 84).

I vissa författningar finns bestämmelser om att respektive nämnd tillsätter specialiserade tjänstemän såsom läkare och lärare. Sådana bestämmelser kan vara knutna till särskilda regler om tillsättningsförfarande m. m. I vilken utsträckning sådana bestämmelser skall finnas i framtiden är beroende av vad man kommer fram till vid översyn av respektive förvaltningsområde. Sådan översyn pågår för närvarande i flera fall.

En nyhet av principiell betydelse för tjänstemännens ställning är de regler om partssammansatta organ som infördes i KL och trädde i kraft den 1 juli 1979 (SFS 1979:409). Vilken praktisk tillämpning dessa regler kommer att få är ännu för tidigt att ha en mening om. Klart är emellertid att de kan ses som ytterligare ett steg i en utveckling som inneburit att skiljelinjen mellan förtroendevalda och tjänstemän blivit mindre skarp ur KL:s synvinkel. Samtidigt återspeglar reglerna de senaste förändringarna på arbetsrättens område.

Inrättandet av partssammansatt organ är frivilligt. Uppgiftsområdet är begränsat till beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Ytterligare preciseringar görs i lagtexten. Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen och av företrädare för arbetstagarna. De kommunala representanterna väljs av fullmäktige eller av nämnd. Arbetstagarnas företrädare utses av berörda arbetstagarorganisationer. För partssammansatt organ skall finnas reglemente som är fastställt av fullmäktige. Samma besvärsregler gäller som för styrelsen och andra nämnder.

De tjänstemän som är anställda hos kommunalt bolag eller kommunal stiftelse är, uttryckt i juridiska termer, inte offentligt utan privat anställda. I det hänseende varom här är fråga är de inte att räkna till den kommunala personalen.

Den kategori arbetstagare som sedan gammalt haft kollektivavtalsreglerade arbetsvillkor och ej kan sägas vara innehavare av kommunal tjänstebefattning – kommunalarbetarna för att använda en äldre benämning – faller, liksom de bolagsanställda, helt utanför KL:s reglering. Rättsförhållandet mellan kommunen och arbetstagaren är i detta fall helt och hållet civilrättsligt.

11.3.2 *Den moderna arbetsrättens framväxt i huvuddrag*

Arbetsrättens utveckling står i kanske högre grad än annan rättsutveckling i ett direkt samband med samhällsutvecklingen. Industrialiseringen av samhället måste betecknas som den viktigaste faktorn. Även ideologiska strömningar och förändringar på det politiska planet har spelat en stor roll.

I äldre tid var Sverige ett utpräglat bondesamhälle utan någon egentlig arbetarklass. Den största arbetargruppen utgjordes av böndernas och godsägarnas tjänstehjon. Löntagarna inom de skråmässigt organiserade näringarna var få. 1800-talet innebar stora förändringar. Inom jordbruket pågick en utveckling mot stordrift. En hastig folkökning ledde mot slutet av 1800-talet till stora folkförflyttningar. Många emigrerade till Amerika. Det industriella genombrottet nådde Sverige. Industriarbetarklassen växte hastigt, och arbetslivets tyngdpunkt försköts från land till stad.

Det äldre samhället kan betecknas som ett regleringssamhälle. Näringslivet var organiserat och noga reglerat. Någon enhetlig arbetslagstiftning fanns inte. Regler om arbetsförhållandet ingick som en del av näringslagstiftningen på olika områden. Som en särskild arbetsrättslig lagstiftning kunde dock betraktas tjänstehjons- eller legostadgan, tid efter annan utfärdad i ny upplaga. Den första härrör från 1664. Redan i landskapslagarna, landslagen och stadslagen (liksom senare i 1734 års lag, 14 kap. handelsbalken) fanns bestämmelser om tjänstehjonsförhållandet. De viktigaste arbetsrättsliga reg-

lerna fanns vid 1800-talets mitt i 1833 års legostadga och 1846 års fabriks- och hantverksordning. Den senare avlöstes av 1864 års näringsfrihetsförordning.

De olika tjänstehjonsstadgorna gav detaljerade föreskrifter om förhållandet mellan husbonde och tjänare. Avtal om tjänst ingicks för en bestämd period (legostämman), i allmänhet ett år. Stadgorna innehöll bestämmelser som skulle förhindra, att tjänstehjonet avbröt sin tjänst i förtid. Å andra sidan fanns även bestämmelser som syftade till att hindra, att tjänstehjon avskedades för att sedan falla det allmänna till last. Husbonde hade viss skyldighet att sköta och vårda tjänstehjon vid sjukdom. Husbonde fick ej heller förskjuta det tjänstehjon, som hos honom troget och väl tjänat från sitt trettionde år till sin ålderdom, utan skulle draga försorg om sådant berömvärt tjänstehjon till dess död.

Dessa regler synes alltså för arbetstagarna ha inneburit ett visst socialt skydd men samtidigt ett inte obetydligt tvång. Till bilden hör att varje arbetsför, som inte försörjde sig på annat sätt, var skyldig att taga tjänst enligt legostadgan. Annars var han "försvarslös" och skulle behandlas som lösdrivare och uttagas till krigstjänst (detta avskaffades 1824) eller till tvångsarbete av olika slag. Tjänstetvånget eller plikten att skaffa sig "laga försvar" upphävdes genom 1885 års lag angående lösdrivares behandling.

För ett flertal näringsgrenar gällde speciella författningar. En grundläggande författning för stadshantverket var skråordningen, den sista 1720, vars arbetsrättsliga regler i viss utsträckning blev mönsterbildande för andra särskilda näringsförfattningar. Omsorgen om yrkesutbildningen var ett framträdande drag i denna lagstiftning. Arbetaren skulle tjäna som lärling en tid innan han efter särskilt prov kunde bli gesäll. Inom hantverket var mästarna regelmässigt självständiga företagare, men inom andra näringsgrenar hade mästarna ofta en ställning mellan arbetsgivare och förmän. Vid sidan av de många författningarna spelade sedvänjan en avsevärd roll för förhållandet mellan husbonde och tjänstehjon, mellan mästare, gesäll och lärling. För en reglering av arbetsvillkoren genom personliga avtal fanns inte nämnvärt utrymme.

Det är inte här anledning att gå närmare in på de äldre tiders regler, som för våra ögon ter sig i många stycken främmande. En rätt förståelse av deras innebörd torde kräva mycket av historiska kunskaper och förmåga att leva sig in i en annan tid med en annan världsbild. Som illustration må nämnas ett par exempel. Arbetstiden för hantverksgesällerna lär ha varat mellan klockan fem på morgonen och sju på aftonen. Arbetstiden reglerades sannolikt huvudsakligen genom sedvänja, men frågan om begränsning av den långa arbetstiden synes inte ha varit aktuell. Gesällerna hade emellertid för vana att taga sig fridagar, ett bruk som lagstiftaren sökte stävja. Förbud mot "frimåndag, spatsergång och annan fåfänga" förekom i olika författningar. Ett annat exempel kan hämtas från näringsfrihetsförordningen, som upphörde att gälla med utgången av 1968. Denna innehöll ett straffsanktionerat bud (17 § 1 mom.) så lydande.

> Näringsidkare åligger att faderligt vaka däröver att tjänstebiträde eller arbetare, särdeles den, som, ännu minderårig, är i idkarens hus och bröd, hålles till gudsfruktan, ordentlighet och goda seder, samt att den, som ej förvärvat det kunskapsmått, vilket folkskolestadgan föreskriver såsom det minsta, erhåller undervisning å de dagar och

timmar, som idkaren bestämmer, ävensom att handelsbetjänt eller arbetare må flitigt besöka söndagsskola, där sådan finnes, eller annan för näringarne avsedd läroanstalt.

Naturrättens och liberalismens idéer vann under 1800-talet allt större terräng. Skråväsendet upplöstes. Näringsfriheten utvidgades betydligt. De arbetsrättsliga bestämmelserna i de nya författningarna gav uttryck för en liberalare anda än skråordningen och andra liknande äldre näringsförfattningar. Principen om näringsfrihet slog helt igenom med 1864 års näringsfrihetsförordning, som också innebar att de tidigare särskilt reglerade näringsgrenarna bragtes under en enhetlig lagstiftning.

Näringsfrihetsförordningen innebar införandet av en liberalare ordning även på arbetsrättens område. De bestämmelser, som gavs om arbetsvillkoren för handelsbetjänter och arbetare i fabrik, hantverk eller annan hantering, var mycket summariska. Beträffande frågor, som inte var uttryckligen reglerade av näringsfrihetsförordningen, skulle legostadgan gälla i tillämpliga delar. Näringsfrihetsförordningen kunde dock frångås genom avtal. Sålunda angav förordningen uttryckligen, att bestämmelsen om husbondevälde skulle gälla, såvitt ej annorlunda bestämts genom träffad överenskommelse. Tjänsteavtalet var enligt näringsfrihetsförordningen formbundet. Avtalet skulle ingås i tillkallade vittnens närvaro och avse bestämd tid. Den avtalade tjänstetiden fick inte överstiga tre år. I praxis utvecklades emellertid ett friare tjänsteavtal. Eftersom den gällande uppfattningen var, att legostadgan och näringsfrihetsförordningen för sin tillämpning krävde, att parterna iakttagit de i författningarna angivna formaliteterna för avtalets ingående kom det fria tjänsteavtalet därför att stå vid sidan av den positiva rättsordningen. Denna lagstiftning förlorade följaktligen efter hand sin egentliga betydelse men kom på papperet att få avsevärd livslängd.

Den patriarkaliska ordningens nästan familjerättsliga syn på förhållandet mellan husbonde och tjänstehjon kom så småningom att utträngas av en kontraktsbetonad uppfattning av arbetsavtalets innebörd som ännu i dag är förhärskande. De organisationer som efter hand bildades på den nya arbetsmarknaden kom att utgå från den senare uppfattningen. Arbetsmarknadens parter synes ha haft en inställning till arbetsavtalet som låg köpet nära. Arbetet betraktades mer eller mindre som en marknadsvara. En sådan åskådning var ju inte heller främmande för den tidens främsta ideologiska strömningar, liberalismen och marxismen.

Den nya arbetsmarknaden byggde således på avtalsfrihet och ickeinblandning från lagstiftarens sida. Nya krav kom emellertid att ställas på lagstiftaren. Den sociala sidan blev uppenbarligen eftersatt i den stora omvälvning som industrialismen medförde. Reformarbetet började på arbetarskyddets område. Till en början riktades lagstiftningsåtgärderna mot användandet av minderåriga, senare mot arbetsförhållandena för arbetare i gemen. Lagstiftaren har vidare ingripit i frågor rörande arbetstidens begränsning, skydd mot inkomstbortfall vid olycksfall, yrkesskada, sjukdom och arbetslöshet. Hela socialförsäkringssystemet kommer här in i bilden. Detta reformarbete har pågått länge men synes inte kunna betraktas som ett avslutat kapitel. Tvärtom tilldrar sig de sociala aspekterna på arbetslivet ett allt större intresse. Frågor rörande miljön på arbetsplatserna och semesterns längd har

under de allra senaste åren varit aktuella frågor både för lagstiftaren och för arbetsmarknadens parter.

Innehållet i den moderna arbetsrätten är framför allt en frukt av kollektiv samverkan. Den kollektiva arbetsrätten utgör själva kärnan. Drivkraften i utvecklingen har varit den fackliga rörelsen. Tillkomsten av arbetstagarnas och arbetsgivarnas organisationer har givit upphov till en serie rättsinstitut av säregen karaktär. Den enskilde arbetstagarens avtal med arbetsgivaren bestäms i de flesta fall inte genom en individuell överenskommelse mellan de båda parterna utan avtalet får sitt innehåll genom kollektivavtal mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer och arbetarnas organisationer. Som en följd härav har frågan om de rättsliga relationerna mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer fått allt större betydelse. Ett särskilt rättsligt problem erbjuder de ekonomiska stridsåtgärder som parterna utnyttjar för att främja sina syften.

Den fackliga rörelsen började inom arbetarnas led men nådde så småningom även tjänstemännen. Från att ursprungligen ha uppfattats som arbetsgivarens företrädare har tjänstemannen kommit att bli en arbetstagare bland andra arbetstagare. Den fackliga rörelsen har i dag helt genomsyrat arbetslivet.

Den i praxis etablerade nyordningen på arbetsmarknaden led av att sakna klar förankring i skrivna rättsregler avpassade för de speciella förhållanden som det här gällde. Ett betydande mått av rättsosäkerhet förefanns. De allmänna domstolarna anlitades inte heller i någon större omfattning för att få klarhet i rättsfrågorna. Ett skäl torde ha varit att parterna inte kunde vänta på ett avgörande under den långa tid som förlöpte medan målet gick igenom alla instanser. Ett annat skäl torde ha varit att man inte hyste ett obetingat förtroende för de allmänna domstolarnas förmåga att bedöma tvister om kollektivavtal. Önskemålet om snabba och definitiva avgöranden av tvister om kollektivavtal av en sakkunnig instans kunde inte heller tillgodoses annat än genom lagstiftning. Efter vissa lagstiftningsåtgärder, som här förbigås, antogs år 1928 en lagstiftning, som måste betecknas som epokgörande. Då antogs lagen (1928:253) om kollektivavtal och lagen (1928:254) om arbetsdomstol. Denna lagstiftning innefattade en grundläggande reglering av den kollektiva arbetsrätten. Kollektivavtalslagen innebar främst att tolkningstvister skulle lösas av domstol och inte fick föranleda stridsåtgärder. Lagen förbjöd även i vissa andra fall stridsåtgärder under löpande avtalsperiod. Någon metod att lösa egentliga intressetvister anvisade lagen däremot inte utan frågan om kollektivavtalens innehåll överlätts till parternas fria avgörande. Önskemålet att få ett snabbt och sakkunnigt avgörande av tolkningstvister tillgodosågs genom lagen om arbetsdomstol, varigenom tillskapades en specialdomstol vars utslag inte fick överklagas.

I lagen om arbetsdomstol gavs regler om domstolens sammansättning, om dess behörighet och om förfarandet inför arbetsdomstolen. I senare lagstiftning har arbetsdomstolen tillagts behörighet att döma även i vissa andra mål än kollektivavtalsmål, såsom i mål rörande föreningsrättskränkningar enligt lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt och i mål om semester enligt semesterlagen såvitt gäller kollektivavtalsreglerade arbetsavtal. Genom domstolens sammansättning sökte man skapa garantier för att den skulle vara en särskilt sakkunnig instans. Arbetsdomstolen följde alltifrån sin tillkomst en

relativt modern processordning. Enligt den numera gällande lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister kan sådan tvist i vissa fall upptas av tingsrätt i första instans. I så fall är arbetsdomstolen andra och sista instans. Vid rättegång i arbetstvist intar organisationerna i allmänhet en dominerande ställning. Förening som slutit kollektivavtal har en vidsträckt rätt att företräda den som är eller har varit medlem i föreningen.

Arbetsdomstolens jurisdiktion har senare utvidgats. Detta beror delvis på omdaningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen i fråga om de offentliga tjänstemännen, delvis på ändringar i de processuella bestämmelserna. Arbetsdomstolens verksamhet har vidare påverkats av ny materiell arbetsrättslig lagstiftning – rörande anställningsskydd m. m. – som tillkommit under senare år.

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform, som trädde i kraft 1966, skedde ett genombrott för fackliga strävanden att jämställa de offentliga tjänstemännen med tjänstemännen på den privata arbetsmarknaden. Genom reformen erhöll statliga och vissa andra offentliga tjänstemän rätt att i viss utsträckning reglera sina anställningsvillkor genom kollektivavtal. Med reformen följde också att de klassiska stridsmedlen, strejk och lock-out, infördes på de offentliga tjänstemännens område.

Ur juridisk synvinkel innebar 1965 års reform början till en förändring av den offentliga tjänstens status. Det civilrättsliga inslaget, som visserligen förut kunde göra sig gällande i större eller mindre grad när det gällde det enskilda tjänsteavtalets innehåll, erhöll en positivrättsligt erkänd grundläggande roll inom det område som inte var förbehållet offentligrättslig reglering. Sådana förbehåll fanns i form av avtalsförbud. Det avtalsförbjudna området var från början ganska vittomfattande men har successivt krympts.

Under 1970-talet har ett intensivt lagstiftningsarbete pågått. Detta har berört bl. a. frågor om anställningstrygghet och demokrati på arbetsplatserna. Arbetsdomstolens behörighet har också vidgats. Den 1 juli 1974 trädde betydelsefull ny lagstiftning i kraft. I materiellt hänseende märks lagen (1974:12) om anställningsskydd, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen och lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. På det processuella området ersattes lagen om arbetsdomstol av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (den s. k. arbetstvistlagen).

Arbetsdomstolens situation påverkades i olika avseenden av den nya lagstiftningen. Domstolens behörighet vidgades från att tidigare ha gällt i huvudsak endast kollektivavtalsrättsliga tvister till att avse arbetsrättsliga tvister över huvud taget. I samband därmed blev arbetsdomstolen överinstans till tingsrätterna för en viss del av arbetstvisterna. Vidare kom målen att i avsevärt mycket större utsträckning än förut gälla tolkning och tillämpning av arbetsrättslig lagstiftning. Antalet mål i arbetsdomstolen kom dessutom att växa kraftigt, vilket krävde att domstolens organisation och verksamhetsformer ändrades. Arbetsdomstolen arbetar numera på tre avdelningar. Genom ändring av de processuella reglerna som genomfördes den 1 juli 1977 har ytterligare begränsning skett av arbetsdomstolens behörighet att pröva mål som första domstolsinstans. Denna åtgärd jämte vissa samtidigt genomförda ändringar i fråga om arbetsdomstolens handläggning har haft till syfte att förebygga en överbelastning av arbetsdomstolen.

Den senaste stora reformen på den allmänna arbetsrättens område resulterade i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Denna avlöste den äldre s. k. arbetsfredslagstiftningen, bl. a. kollektivavtalslagen och lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Medbestämmandelagen bygger på samma grund som den äldre lagstiftningen. Den mest betydande nyheten i medbestämmandelagen är regler som skall göra det möjligt för arbetstagarna att genom förhandlingar och avtal vinna inflytande över arbetsledningens- och företagsledningsfrågor. Den regel som under en lång följd av år har präglat relationerna mellan arbetsmarknadens parter, att arbetsgivaren äger att ensam leda och fördela arbetet samt fritt anställa och avskeda arbetstagare, ersattes av en lagregel som ger uttryck för att kollektivavtal bör träffas om medbestämmanderätt för de anställda. De kollektivavtalsbärande fackliga organisationerna får genom medbestämmandelagen tolkningsföreträde vid tvist om arbetsskyldighet och om tillämpningen av medbestämmandeavtal. Arbetsgivarens tolkningsföreträde i lönetvister har begränsats. De fackliga organisationernas ställning i frågor som inte har reglerats i kollektivavtal har förbättrats genom regler om förstärkt förhandlingsrätt och vidgad rätt till information.

Medbestämmandelagen är i princip tillämplig även inom den offentliga sektorn. Bland de allmänna undantagen från lagens tillämpningsområde (se 2 §) märks bl. a. arbetsgivares verksamhet som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål. Särskilda arbetsrättsliga regler för den offentliga sektorn finns meddelade i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Genom den nya arbetsrättsliga lagstiftningen har det särskilda förbehållet för offentligrättslig reglering av vissa frågor slopats och en i princip mycket stor avtalsfrihet och förhandlingsfrihet införts.

De offentliga tjänstemännens ställning har påverkats också av andra lagändringar. Av särskild betydelse synes vara den lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet som trädde i kraft den 1 januari 1976, vilken innebar att det traditionella ämbetsansvaret avskaffades.

11.3.3 *Bakgrunden till kollektivavtalsregleringen för de offentligt anställda*

Inom så gott som hela den offentliga sektorn förekommer numera reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal. Utgångspunkten och utvecklingen har emellertid inte varit densamma för alla grupper av arbetstagare i det allmännas tjänst. Det har sitt intresse i förevarande sammanhang att något beröra bakgrunden till nu gällande ordning.

Statstjänstemännens anställningsvillkor reglerades förr uteslutande genom statliga författningar. Den offentligrättsliga prägeln av anställningsförhållandets reglering var helt dominerande. Statstjänstemannen betraktades också närmast som en representant för statsmakterna. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kunde inte gärna beskrivas såsom ett avtalsförhållande med två likaberättigade parter.

På den kommunala sidan var utgångspunkten delvis en annan. Det kommunala tjänstereglementet utgjorde visserligen även det till formen en ensidig reglering av tjänsteavtalet. Till det yttre hade de kommunala reglementena likheter med de statliga avlöningsförfattningarna. Kommunen utfärdade ett slags författning som avsåg en i princip fullständig bestämning av

tjänstemännens anställningsvillkor. Skillnaden var dock väsentlig. Förhållandet mellan kommunen och tjänstemannen vilade på rent privaträttslig grund, i den mån det ej bestämdes av särskilda statliga författningar. De kommunala befattningshavarna intog emellertid en särställning i förhållande till de anställda inom den privata sektorn eftersom de i stor utsträckning var underkastade ämbetsansvar. Ämbetsansvaret kom för övrigt att få stor betydelse för de gränsdragningar som gjordes inom den arbetsrättsliga lagstiftningen. Grundsatsen att det lagliga tillämplighetsområdet för kollektivavtal avsåg endast sådana kommunala arbetstagare som inte var underkastade ämbetsansvar fastlades tidigt i rättspraxis (RÅ 1920 ref. 35, AD 1939 nr 24, RÅ 1942 ref. 25).

Metoden att reglera anställningsvillkoren genom kollektivavtal slutna med arbetstagarorganisationer kunde således tidigt införas beträffande arbetarna men inte beträffande tjänstemännen. (Med bortseende från förekommande gränsdragningsproblem används här endast dessa båda begrepp.) Beträffande tjänstemännen kom de rättsliga hindren att kvarstå under lång tid.

Från tillämpningsområdet för 1936 års förenings- och förhandlingsrättslag var undantagna "arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar". För de offentliga tjänstemännen gällde i stället en kungörelse år 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och en lag år 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Den förhandlingsrätt, som tillförsäkrades de offentliga tjänstemännen genom nämnda båda författningar, innebar i det väsentliga, att tjänstemännens fackföreningar fick rätt att ta del av utkast till ändrade eller nya "allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor", att avge yttrande innan ärende slutligt avgjordes samt att väcka förslag till ändringar. Förhandling kunde också avse tillämpningen av sådana villkor. För den statliga eller kommunala myndigheten innebar lagstiftningen skyldighet att delge berörda föreningar förslag av principiell eller eljest allmän betydelse, att ta under sakligt övervägande de synpunkter tjänstemannaföreningarna kunde ha framfört ävensom att på förhand redovisa de synpunkter som enligt myndigheternas uppfattning hade särskild betydelse för bedömningen. En betydelsefull skillnad i förhållande till rättsläget på den privata arbetsmarknaden bestod däri att beslutanderätten förutsattes tillkomma myndigheten ensam. I visst samband därmed stod uppfattningen, att en myndighets beslut bör grundas på s. k. objektiva skäl. Förfarandet skilde sig därigenom från den beslutsmodell som tillämpades på den privata arbetsmarknaden och som mera hade karaktär av en köpslagan, där de förhandlande parterna ömsesidigt ger och tar.

Denna förhandlingsrätt var alltså ganska begränsad och kunde lika gärna betecknas som en rätt till överläggning med myndigheten. Förhandlingsväsendet kom emellertid i praxis att utvecklas i riktning mot ett system med regelrätt kollektivavtalsreglering. Centrala förhandlingar kom tidigt till stånd på den kommunala sidan. För kommunaltjänstemännen slöts i vissa fall till och med kollektivavtal. Dessa var visserligen olagliga men respekterades ömsesidigt. Genom den kommunala delegationslagen (1954:130) fick kommun möjlighet att åt kommunförbund till vilket kommunen hör uppdra att "med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa".

Delegationslagen – som i och för sig bör ses mot bakgrunden av den kommunala självstyrelsens princip – avser även överenskommelser som rör tjänstemännen. Meningen var enligt lagmotiven likväl inte att utvidga det område inom vilket kollektivavtal kunde användas. Till grund för 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän låg att den kommunala myndigheten ensam skulle ha den slutliga beslutanderätten. Denna princip blev dock ord utan täckning i verkligheten när kommunen bands av "överenskommelse" som ingicks för kommunens räkning av en arbetsgivarorganisation.

En liknande utveckling ägde rum på den statliga sidan. Reglerna i 1937 års kungörelse tillämpades på de förhandlingar som fördes med myndighet. De viktigaste frågorna avgjordes emellertid inte på detta plan utan efter centrala förhandlingar, vid vilka staten representerades av tjänstemän inom det departement som hade hand om lönefrågorna. Riksdagens prövning fick alltmera en formell karaktär.

Marken var sålunda väl förberedd när 1965 års förhandlingsrättsreform genomfördes. Genom medbestämmandelagen och andra lagreformer berörande de offentliga tjänstemännen har ytterligare ett steg tagits i utvecklingen mot att likställa dem med de privata tjänstemännen. Synen på den offentliga tjänsten har i grunden förändrats. Det patriarkaliska betraktelsesättet har trängts undan. Tanken att den offentlige tjänstemannen sluter ett enskilt arbetsavtal med arbetsgivaren har slagit igenom. Den omständigheten att den offentlige arbetsgivarens beslut måste träffas i offentligrättslig ordning ändrar inte den innehållsmässiga karaktären av beslutet som främst ett arbetsgivarbeslut eller en partsståndpunkt om man så vill.

11.3.4 *Offentligrättsliga inslag m. m.*

Den offentliga tjänstens särart speglas i offentligrättsliga regler och särskilda ansvarsbestämmelser. Dessa har, som redan framgått, blivit grundligt omarbetade under de senaste åren. Delvis har detta lagstiftningsarbete skett i anslutning till omdaningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Av central betydelse är 1975 års reform av offentliga funktionärers ansvar, vilken genomfördes med ingången av 1976. Genom reformen avskaffades ämbetsansvaret, ämbetsbrotten och de speciella ämbetsstraffen avsättning och suspension. Samtidigt gjordes vissa ändringar i den tjänstemannarättsliga lagstiftningen, statstjänstemannalagen m. fl. författningar som senare ersattes av den jämsides med medbestämmandelagen utarbetade lagen (1976:600) om offentlig anställning, som trädde i kraft den 1 januari 1977.

De äldre straffstadgandena upptogs i 20 kap. brottsbalken, som hade rubriken "Om ämbetsbrott". De nya bestämmelserna har tagits in i samma kapitel, som erhållit rubriken "Om myndighetsmissbruk m. m." Kriminaliseringen var tidigare mycket långtgående. Ämbetsbrottstypen "tjänstefel" förelåg – om ej gärningen var att hänföra till det grövre brottet "tjänstemissbruk" – så snart en ämbetsman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Normalstraffet var böter eller suspension. Formellt sett täckte stadgandet nästan varje form av misstag från tjänstemannens sida. Det straffbara området var dock i praktiken betydligt

mera begränsat och utkrävande av ansvar förekom sällan. Förhållandet var ur juridisk synvinkel inte helt tillfredsställande. Kretsen av dem som haft ämbetsansvar har varit svårbestämd och en stor grupp har varit underkastad både disciplinansvar och ansvar enligt brottsbalken. Jämfört med förhållandena på den privata arbetsmarknaden framstod läget för de offentliga funktionärerna som ohållbart i förevarande hänseende.

I ämbetsbrottens ställe trädde tre kvalificerade brottstyper, nämligen oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Av brottstypen oriktig myndighetsutövning finns två undertyper, myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Myndighetsmissbruk och mutbrott kan vara att bedöma som grovt eller icke grovt, och brott mot tystnadsplikt kan antingen ske uppsåtligt eller av oaktsamhet. Huruvida brott tillhör den ena eller andra kategorin påverkar straffsatserna som är lindrigast beträffande tystnadspliktsbrott begånget av oaktsamhet (endast böter) och strängast vid grovt myndighetsmissbruk och grovt mutbrott (då fängelse i högst sex år kan utdömas).

Genom ansvarsreformen har lindrigare fall av "tjänstefel" avkriminaliserats. Gränsen för det straffbara går (då gärningen inte kolliderar med annat, allmänt straffbud) vid vårdslös myndighetsutövning, som föreligger då någon av grov oaktsamhet i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa.

Straffstadgandena är inte som tidigare kopplade till en viss personkrets (dem som har ämbetsansvar) utan knyter an till ett kvalitativt kriterium, begreppet "myndighetsutövning". Begreppet har i stora drag men inte i alla hänseenden samma innebörd som i regeln i 3 § första stycket FL eller som i 3 kap. skadeståndslagen. Skillnader föreligger i fråga om tillämpningsområde och syfte.

När följdändringarna till brottsbalkens nya regler vidtogs förutsatte lagstiftaren att det avkriminaliserade "tjänstefelet" i viss utsträckning skulle ersättas av disciplinansvar. Systemet kompletterades med ett i administrativ ordning utövat avskedandeinstitut.

Den offentligrättsliga regleringen av tjänsteförhållandet finns numera, som redan är nämnt, i lagen om offentlig anställning. Denna är i det stora hela tillämplig på statliga befattningshavare och kommunala tjänstemän med statligt reglerade tjänster. I detta sammanhang är det främst bestämmelserna om disciplinansvar som tilldrar sig intresse. Enligt 10 kap. 1 § gäller att om arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom i hans anställning och felet ej är ringa, disciplinpåföljd får åläggas honom för *tjänsteförseelse.* Disciplinpåföljder är enligt 2 § varning och löneavdrag. I 3 § stadgas dock att om kollektivavtal innehåller bestämmelser som avviker från 2 § eller från föreskrift som avses där, den bestämmelsen i stället gäller för arbetstagare som är sysselsatt inom yrkesgrupp och område som avtalet avser. Det framgår här tydligt att reglerna om disciplinansvar utgör en blandning av offentlig rätt och civilrätt. Denna blandning av olika intressen – allmänna (offentliga) intressen och rena arbetsgivarintressen – är i och för sig inte alldeles lättfattlig.

Beträffande de kommunala tjänstemännen i allmänhet (de som ej är innehavare av statligt reglerade tjänster) är läget ett annat. Det disciplinära

ansvar som förekommit har vilat helt på avtalsfrihetens grund. Ansvarsreformen har härvidlag inte gjort någon ändring. Av intresse är följande uttalande av justitieutskottet (JuU 1975:22 s. 106–108).

Den i propositionen gjorda gränsdragningen beträffande den personkrets som skall vara underkastad ett författningsreglerat disciplinansvar kritiseras i motionen 2088. Motionärerna anser att den enskilde medborgaren mycket sällan upplever någon skillnad mellan statlig och kommunal myndighetsutövning och att det många gånger sannolikt är så att de kommunala besluten angår honom närmast, medan de statliga är övergripande och ofta drabbar honom endast indirekt. Enligt motionärerna är det på den kommunala sektorn som skyddsbehovet framträder särskilt starkt, och det framstår därför som anmärkningsvärt att disciplinansvaret skall vara beroende av parternas styrka och förhandlingsskicklighet i en avtalsrörelse eller av arbetsgivarens samlade bedömning. Motionärerna ifrågasätter också om – sett från tjänstemannasynpunkt – frågor om anställningstrygghet och disciplinansvar bör göras till förhandlingsfrågor. Yrkandet går ut på att disciplinregler för offentliga funktionärer skall i enlighet med ämbetsansvarskommitténs förslag tas upp i en särskild lag om disciplinstraff i offentlig tjänst, vilken lag skall äga tillämpning på – med undantag för statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, präster ävensom för ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling – *dels* arbetstagare som är anställd hos staten eller hos kommun, *dels* ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan inrättning som hör till staten eller till kommun, *dels* den som eljest utövar uppdrag åt staten eller kommun, om han valts till uppdraget eller icke äger undandraga sig detta ävensom eljest om uppdraget är reglerat i författning vari tillika stadgats, att ansvar enligt den särskilda lagen skall gälla för uppdragets utövande, *dels ock* enligt regeringens bestämmande arbetstagare hos allmän inrättning eller hos aktiebolag, förening eller stiftelse, vari staten eller kommun till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt, ävensom ledamot av styrelse för sådan inrättning eller sådant företag.

Utskottet vill i denna del till en början understryka att propositionen innebär att allvarliga angrepp mot det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas på ett korrekt sätt alltjämt skall kunna beivras genom straffrättsliga sanktioner. Med den begränsning som följer av de särskilda straffbudens utformning kommer således alla offentliga funktionärer att vara underkastade bestämmelserna om oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Vidare finns det skäl att framhålla att den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag, med vilket följer myndighetsutövning, under vissa förutsättningar skall kunna skiljas från uppdraget. Vad frågan nu gäller är i vilken utsträckning det härjämte skall gälla ett författningsreglerat disciplinansvar för offentliga funktionärer.

Mot motionärernas förslag att införa ett disciplinansvar för förtroendemän på såväl det statliga som det kommunala området talar enligt utskottets mening flera tungt vägande skäl. Som framhålls av departementschefen har förtroendemannen alltid ett politiskt ansvar som kan utkrävas av valkorporationen eller motsvarande vid mandatperiodens utgång eller, om uppdraget inte är tidsbegränsat, när anledning därtill förekommer. Det bör också beaktas att något anställningsförhållande inte råder mellan förtroendemannen och det allmänna utan förtroendemannens uppdrag är grundat på väljarnas förtroende. Med hänsyn härtill och till den nyss berörda möjligheten för domstol att skilja en förtroendeman från uppdraget kan utskottet inte ställa sig bakom motionärernas förslag i denna del.

Vad härefter angår frågan om disciplinansvar för kommunala tjänstemän kan utskottet i och för sig ansluta sig till motionärernas uppfattning att det föreligger ett minst lika starkt behov av att kunna ingripa med disciplinära åtgärder mot tjänstemän på den kommunala sektorn som på det statliga området. Om vanliga tjänstefel avkriminaliseras och ämbetsstraffen avskaffas i enlighet med propositionen, kan det

därför ifrågasättas om inte det allmänna i vart fall i viss utsträckning bör behålla ett inflytande över disciplinfrågorna och inte helt överlämna dessa till parterna på arbetsmarknaden. Samtidigt måste emellertid beaktas att något författningsreglerat disciplinansvar f. n. inte gäller för anställda i kommunal tjänst, med undantag för den minoritet kommunaltjänstemän som omfattas av bestämmelserna i kommunaltjänstemannastadgan, samt att enligt samstämmiga uppgifter det nuvarande avtalsreglerade systemet fungerat tillfredsställande. Det finns också skäl att erinra om att åtskilliga tjänstemän och andra anställda inte är underkastade ämbetsansvar och därför inte heller kan ställas till ansvar för tjänstefel. Att i enlighet med förslaget i motionen för dessa grupper införa ett författningsreglerat disciplinansvar skulle alltså innebära en inte oväsentlig utvidgning av tillämpningsområdet för det offentligsrättsliga sanktionssystemet. När det gäller mindre allvarliga fel och försummelser inom kommunal verksamhet torde, som departementschefen framhåller, medborgarnas skyddsintresse sällan ha en sådan styrka, att det inte lämpligen kan tas till vara inom ramen för arbetsgivarens samlade bedömning. Det finns i anslutning härtill skäl att erinra om de kommunala förtroendemännens ansvar gentemot valkorporationen för att den kommunala verksamheten bedrivs på ett riktigt sätt. Enligt utskottets mening måste vidare avsevärd vikt tillmätas det förhållandet att både Kommunförbundet och Landstingsförbundet liksom samtliga berörda arbetstagarorganisationer uttalat sig för ett bibehållande av den nuvarande ordningen och avstyrkt en utvidgning av disciplinansvaret.

Med hänsyn till det anförda ansluter sig utskottet till departementschefens bedömning att det inte finns anledning att på det kommunala området införa ett lagreglerat disciplinansvar som hittills inte tillämpats för dessa arbetstagare. Ej heller finns det enligt utskottets mening skäl att utsträcka disciplinansvaret till arbetstagare i samhällsägda företag och liknande inrättningar. I sista hand gäller, som departementschefen påpekar, för dessa personer liksom för andra arbetstagare bestämmelsen i 18 § lagen om anställningsskydd att avskedande får äga rum, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Ställningstagandet innebär att utskottet tillstyrker bifall till propositionen i denna del och avstyrker bifall till motionen 2088 i motsvarande del.

Det är värt att notera, att lagstiftaren i viss mån räknat med att medborgarnas skyddsintresse i samband med myndighetsutövning skall kunna tas tillvara "inom ramen för arbetsgivarens samlade bedömning". Bakgrunden är ju att kommunaltjänstemannens anställningsförhållanden från början vilat på privaträttslig grund och att disciplinansvaret, i den mån det finns, är en angelägenhet mellan arbetsmarknadens parter. Den kommunale tjänstemannen befinner sig här i en situation som mycket väl kan liknas vid den privatanställde tjänstemannens. Man kan fråga sig om inte risken är överhängande att lojalitetsbanden mellan arbetsgivaren och den anställde kommer att helt dominera över hänsynen till den enskilde medborgaren i hans mellanhavande med myndigheten. Situationen är nämligen ofta den, att den enskilde vänder sig inte mot den enskilde tjänstemannens agerande utan mot myndighetens allmänna handlingssätt.

Ansvarsreformen har haft betydelse även för den tillsynsverksamhet som utövas av JO och JK. I det av riksdagens JO-utredning framlagda betänkandet (SOU 1975:23) angående JO-ämbetets uppgifter och organisation beaktades den nya ansvarslagstiftningen. Enligt äldre JO-instruktionen bestämdes tillsynsområdet för JO med utgångspunkt från ämbetsansvaret. I centrum stod den enskilde tjänstemannen. I den nya instruktionen (SFS 1975:1057) har den enskilde befattningshavaren en underordnad roll. I främsta hand nämns myndigheterna som sådana. Grundregeln i 2 § utsäger att under JO:s tillsyn

står 1) statliga och kommunala myndigheter, 2) tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt 3) annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Begreppet myndighetsutövning återkommer alltså återigen i stället för begreppet ämbetsansvar. Det kan tilläggas att för JK utfärdats en ny instruktion som nära ansluter till innehållet i JO-instruktionen. Vad som i det följande sägs om JO är därför i princip också tillämpligt på JK.

Ansvarsreformen har ändrat grundvalen för JO:s arbete. JO-ämbetet var tidigare organiserat som ett åklagarämbete. Det vidsträckta tjänstefelsbrottet bildade den huvudsakliga utgångspunkten för arbetet. I flertalet ärenden skedde mer eller mindre uttalat en åtalsprövning. Området för det åtalbara är enligt de nya reglerna mycket begränsat. I den nya instruktionen liksom i den äldre förutsattes, att JO skulle verka genom att göra oförbindande uttalanden. Det ligger visserligen i linje med den allmänna utvecklingen att mera koncentrera intresset på myndigheterna och deras allmänna beteende än på enskilda befattningshavares felsteg. Det är likväl tydligt att lagstiftaren på något sätt kände ett behov av att kompensera JO-institutionen för bortfallet av tjänstefelsbrottet. JO tillerkändes nämligen rätt att initiera fråga om disciplinansvar enligt 10 kap. lagen om offentlig anställning. JO har även rätt att hos arbetsdomstolen fullfölja talan i dylikt mål. Motsvarande ordning gäller i fråga om avskedande enligt 11 kap. och avstängning enligt 13 kap. 1 § (bl. a. i samband med disciplinpåföljd) samma lag. Som följer av det förut sagda saknas motsvarande rätt för JO att föra talan i fråga om disciplinansvar m. m. beträffande kommunaltjänstemännen.

På många håll torde ansvarsreformen ha tagits emot med skepsis och uppfattats som en försvagning av JK:s och JO:s ämbeten. Den allmänna debatten har emellertid lett till att en ny utredning igångsatts rörande ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet (se 1980 års kommittéberättelse del II Ju:13). En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillkallats för att se över straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommitténs uppgift är att företa en i princip förutsättningslös granskning av ansvarssystemet. Enligt direktiven bör kommittén pröva om området för det lagreglerade disciplinansvaret är avgränsat på ett rimligt sätt. Särskilt framhålls att frågan i vad mån en arbetstagare i sådan kommunal eller annan allmän tjänst som inte är statligt reglerad skall vara underkastad disciplinansvar f. n. inte är bestämd genom lagstiftning utan regleras genom kollektivavtal. Kommittén har att undersöka om några olägenheter vållas av att ett enhetligt system inte gäller eller annars av att ansvarsfrågan inte har bestämts genom lagstiftning. Den nya utredningen är uppenbarligen av betydande intresse för det kommunala området.

I detta sammanhang finns det anledning att även nämna 1972 års skadeståndslag, som trädde i kraft den 1 juli 1972. Enligt äldre rätt kunde skadelidande rikta sina skadeståndskrav endast mot den enskilde tjänstemannen, ej mot staten eller kommunen, såvida de inte rörde en fråga av samma natur som förekommer inom den privata sektorn. Genom skadeståndslagen har rättsläget radikalt förändrats. Skadeståndsskyldighet föreligger numera för stat och kommun vid myndighetsutövning såväl i fråga om person- och sakskada som i fråga om ren förmögenhetsskada (3 kap.). Tjänstemannens skadeståndsansvar är emellertid begränsat till fall då synnerliga skäl föreligger

med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap.). Det kan numera knappast hävdas att skadeståndssanktionen spelar någon större roll som garanti för pliktuppfyllelse i tjänsten. I vart fall får den anses spela en underordnad roll i detta hänseende.

11.4 Förhållandet mellan rättegången i arbetstvister samt kommunalbesvärsprocessen och besvärsnämndsprocessen

11.4.1 *Allmänt om gällande rätt och dess bakgrund*

I föregående avsnitt har översiktligt behandlats rättsutvecklingen inom det arbetsrättsliga området i stort och något mer ingående det system av rättsregler med både civilrättsliga och offentligrättsliga inslag som numera gäller inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Några ord har också sagts om rättegången inför arbetsdomstolen och i övrigt om behandlingen av rättsliga tvister i anställningsförhållanden. Här skall nu mer i detalj granskas den fråga om betydelsen av arbetsrättsliga förhållanden inom området för kommunalbesvärskommitténs uppdrag som nämns i direktiven, nämligen hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder. Perspektivet kommer dock att vidgas något utöver denna frågeställning och omfatta även mer generellt förhållandet mellan kommunalbesvärsprocessen och det arbetsrättsliga regelsystemet, närmare bestämt lagstiftningen om rättegången i arbetstvister. I detta avsnitt tar kommittén upp olika problem i gällande rätt som ligger inom denna ram. Kommitténs överväganden redovisas i nästföljande avsnitt.

Som nämndes i avsnitt 11.3.2 inrättades arbetsdomstolen ursprungligen som en specialdomstol med uppgift att döma i tvister rörande kollektivavtal. Efterhand vidgades domstolens behörighet till att omfatta även vissa andra tvister inom den kollektiva arbetsrättens område och vissa tvister i anställningsförhållanden som reglerades av kollektivavtal. Det stora flertalet tvister utanför kollektivavtalsförhållanden hörde emellertid fram till 1974 års rättegångsreform till de allmänna domstolarna och handlades av dem i enlighet med rättegångsbalkens regler för tvistemål i allmänhet. Med den nya lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) gjordes arbetsdomstolen behörig att pröva i princip alla arbetstvister, dvs. alla rättstvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 kap. 1 § arbetstvistlagen). Syftet var att förbättra förutsättningarna för en samlad och enhetlig rättsbildning på det arbetsrättsliga området i dess helhet. Detta syfte gjorde sig i särskilt hög grad gällande på det område som vid samma tid med lagen (1974:12) om anställningsskydd gjordes till föremål för ny lagstiftning av ingripande betydelse. För att även med denna väsentliga vidgning av arbetsdomstolens verksamhetsområde kunna behålla domstolens karaktär av specialdomstol med huvuduppgift att döma i mål av större betydelse från arbetsrättslig synpunkt valde man att låta vissa mål prövas av tingsrätt som första instans, med möjlighet för parterna att överklaga hos arbetsdomstolen, medan andra mål skulle liksom tidigare tas upp och avgöras av arbetsdomstolen som första och enda domstol.

Arbetsdomstolens behörighetsområde bestäms alltså numera på det sättet

att domstolen har att döma i alla "arbetstvister". Sådana tvister är i detta sammanhang enligt 1 kap. 1 § arbetstvistlagen tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Från huvudregeln görs undantag dels så att under vissa förutsättningar även annan tvist får handläggas gemensamt med arbetstvist (1 kap. 1 § andra stycket arbetstvistlagen), dels så att vissa tvister enligt bestämmelser i lagen (samlade i 1 kap. 2 §) undantas från dess tillämpningsområde. För de frågor som skall behandlas här är det vissa av dessa senare undantagsbestämmelser som är av intresse.

Kring innebörden av lagens begrepp arbetstvist på enskilda punkter har förekommit en del diskussion. Denna kan dock i huvudsak förbigås här. Det räcker att konstatera att begreppet tvist här brukas i samma mening som i andra processuella sammanhang (t. ex. i 10 kap. RB, vars forumbestämmelser gäller för arbetstvisterna vid sidan av arbetstvistlagens regler). Mot bakgrund av en distinktion som är gängse på arbetsmarknaden bör från arbetsrättslig synpunkt påpekas att det är fråga om rättstvister till skillnad från intressetvister. Att arbetstvister sägs röra förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare är avsett att markera bl. a. att tvisten skall röra det rättsliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i den egenskapen. En tvist av helt annan innebörd blir inte en arbetstvist enbart därför att ena parten råkar vara anställd hos den andra. En arbetstvist kan gälla det enskilda anställningsavtalet mellan arbetsgivare och arbetstagare, t. ex. detta avtals innebörd eller tillämpning i ett eller annat avseende men också huruvida över huvud ett giltigt anställningsavtal gäller mellan dem. Tvisten kan i princip också ta sikte på tillämpningen av instruktioner, reglementen, stadgor eller liknande av arbetsgivaren ensidigt utfärdade bestämmelser. En annan sak är att det kan vara osäkert vilken betydelse sådana bestämmelser har i anställningsförhållandet och vilket utrymme som kan finnas för rättsliga anspråk från arbetstagarsidan på detta område (jfr vad som sägs i det följande om viss specialreglering inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden och om s. k. arbetsgivarventiler). Vidare kan en arbetstvist gälla tillämpningen av bestämmelser i lag av betydelse för ett anställningsförhållande. Slutligen bör påpekas att uttrycket "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" används på det sättet i vidsträckt mening (liksom i 1 § medbestämmandelagen), att detta innefattar även förhållandet mellan organisationer på ömse sidor och mellan enskild part på ena sidan och oragnisationen på den andra. En arbetstvist kan därmed röra sig både om lagregler och om kollektivavtal eller kollektivavtalsbestämmelser som rör enbart förhållandet de kollektiva parterna emellen.

Fördelningen av arbetstvisterna mellan sådana som skulle prövas av arbetsdomstolen som enda instans och sådana som skulle först tas upp av tingsrätt gjordes vid arbetstvistlagens tillkomst 1974 efter principer från vilka lagstiftaren några år senare nödgades i viss utsträckning vika, sedan det hade visat sig nödvändigt att söka begränsa tillströmningen av mål till arbetsdomstolen genom att föra över främst vissa grupper av anställningsskyddsmål till tingsrätterna. Efter ändringar från halvårsskiftet 1977 i 2 kap. arbetstvistlagen, som ägnas just åt fördelningen av mål mellan arbetsdomstolen och tingsrätterna, gäller nu som grundregel att endast arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och arbetsgivare som själva har slutit kollektivavtal får väcka talan

direkt hos arbetsdomstolen (2 kap. 1 § i lagen). Vidare gäller som en förutsättning för arbetsdomstolens behörighet som första domstol att målet gäller antingen tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i medbestämmandelagen eller arbetstvist i övrigt mellan parter, som är inbördes bundna av kollektivavtal, eller där enskild icke kollektivavtalsbunden arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal av vilket arbetsgivaren är bunden. Övriga mål hör i princip till tingsrätt som första instans. Härutöver innehåller 2 kap. i lagen en serie särregler för speciella fall och regler för bl. a. fall när talan väcks hos fel domstol och därför skall hänvisas eller överlämnas till rätt instans.

Alltifrån arbetsdomstolens tillkomst har reglerna om rättegången inför domstolen kännetecknats av en nära anknytning till den ordning för tvistelösning genom fackliga förhandlingar som har utvecklats på arbetsmarknaden och av det starka inflytande även över rättegången som har tillförsäkrats arbetsmarknadens organisationer. Detta var naturligt nog på den tid då arbetsdomstolen huvudsakligen hade till uppgift att döma i kollektivavtalstvister. Men betydelsen av detta inslag i rättegångsreglerna har inte avtagit utan snarast förstärkts under det senaste årtiondet, med den snabba tillväxt av den arbetsrättsliga lagstiftningen och den vidgning av arbetsdomstolens verksamhetsområde som har präglat denna tid. I arbetstvistlagen behöver man bara peka på 4 kap. 5 §, som ger organisation rätt att inför arbetsdomstolen som första domstol väcka och utföra talan på sina medlemmars vägnar och rätt att på svarandesidan uppträda som sina medlemmars medpart, och på 4 kap. 7 § som i vid utsträckning ställer kravet att fackliga tvisteförhandlingar skall ha föregått för att en hos arbetsdomstolen väckt talan skall få tas upp till prövning av domstolen. Detta krav på föregående tvisteförhandlingar har med tillkomsten av arbetstvistlagen år 1974 vidgats från att tidigare ha gällt enbart när part hade i kollektivavtal åtagit sig förhandlingsskyldighet till att omfatta alla tvister beträffande vilka tvisteförhandlingar kan påkallas med stöd av medbestämmandelagens allmänna regler om förhandlingsrätt och förhandlingsskyldighet (eller med andra ord alla rättstvister rörande organiserade arbetstagare). Vidgningen har medfört att förhandlingskravet numera kan komma att ställas i vissa fall även vid rättegång inför tingsrätt (5 kap. 1 § arbetstvistlagen).

Lagstiftarens här berörda strävanden att skapa ett enhetligt, och av det fackliga inflytandet förhållandevis starkt präglat, processuellt system för prövning av tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare har gjort sig gällande också i fråga om den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Reformarbetet har där inriktats på att i största utsträckning göra arbetstvistlagen tillämplig och att i motsvarande mån begränsa förekommande rätt att anföra besvär i administrativ ordning. Denna inriktning har sagts ligga i linje med den allmänna utvecklingen mot en allt större utjämning av tidigare föreliggande skillnader mellan anställning i offentlig och i privat verksamhet (jfr avsnitten 11.3.3 och 11.3.4 i det föregående).

Det första genombrottet i denna utveckling utgjordes av 1965 års s. k. förhandlingsrättsreform varigenom fältet öppnades för fackliga förhandlingar och kollektivavtal i fråga om anställningsvillkoren i mer inskränkt mening (de ekonomiska frågorna) medan ett förbud mot avtal upprätthölls i fråga om tjänsteorganisationens utformning, myndigheternas uppgifter, arbetets led-

ning och fördelning, åtal och disciplinär bestraffning, anställningens upphörande m. m.; i allmänhet ämnen som enligt då gällande ordning förbehölls även den privata arbetsgivaren att ensidigt bestämma om. Under den fortsatta utvecklingen begränsades i olika omgångar avtalsförbudet för att slutligen åtminstone formellt sett helt tas bort i samband med 1976 års arbetsrättsreform.

Ett led i förhandlingsrättsreformen var att arbetsdomstolen blev behörig att pröva kollektivavtalstvister även inom det offentliga tjänstemannaområdet. Genom den särskilda lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut uteslöts i motsvarande mån rätten att anföra besvär. Lagen lydde ursprungligen på följande sätt.

Arbetstagare må ej föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om han eller arbetstagarförening som han tillhör äger väcka talan i saken vid arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän.

Med uttrycket offentlig arbetsgivare i denna lag, vanligen kallad inskränkningslagen, syftades på både stat och kommun (m. fl.) och begränsningen av besvärsrätten avsåg såväl förvaltningsbesvär som kommunalbesvär.

Inskränkningslagen inverkade inte direkt på frågan om utrymmet för talan hos allmän domstol med anledning av offentlig arbetsgivares beslut. Detta utrymme begränsades däremot i den utsträckning kollektivtavtal träffades rörande arbets- och anställningsvillkoren och arbetsdomstolen därmed blev behörig domstol i tvister kring avtalen. I praxis visade sig efter förhandlingsrättsreformen vissa problem kring gränsdragningen mellan arbetsdomstolens behörighetsområde och området för besvärstalan inför förvaltningsdomstol. Dessa problem torde dock numera sakna större intresse och lämnas därför därhän i detta sammanhang.

Som nyss nämndes strävade man vid 1974 års rättegångsreform efter att på det processuella området följa med i utvecklingen mot en utjämning av skillnaderna i rättsligt hänseende mellan anställningar i offentlig och i privat tjänst. Huvudregeln för gränsdragningen mellan rättegången enligt arbetstvistlagen och besvärsprocessen blev att arbetstvistlagen skulle vara tillämplig inom det s. k. avtalsbara området medan besvär fortfarande skulle få anföras i frågor inom området för det s. k. avtalsförbudet. Denna huvudregel modifierades dock både så att vissa avtalsbara frågor fortfarande skulle förbehållas besvärsprocessen och omvänt. Även vissa andra specialfrågor kom upp. Tekniskt genomfördes den nya ordningen genom att man dels förde in vissa bestämmelser i 1 kap. 2 § arbetstvistlagen med sikte på den offentliga tjänstemannasektorn, dels ändrade i inskränkningslagen.

I enlighet härmed fick 1 kap. 2 § andra stycket arbetstvistlagen följande lydelse:

Om ej annat har särskilt föreskrivits, skall lagen ej heller tillämpas på mål som gäller arbetstagare hos staten eller hos arbetsgivare som avses i 1 § kommunaltjänstemannalagen (1965:275), när tvisten rör fråga som ej får regleras i avtal eller fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag.

Inskränkningslagen fick (genom lag 1974:1011) följande nya lydelse:

Arbetstagare får ej anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Genom första stycket inskränkes dock ej rätt att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren.

Reservationen "om ej annat har särskilt föreskrivits" i 1 kap. 2 § andra stycket arbetstvistlagen syftade enligt vad som framgår av förarbetena i synnerhet till att göra reglerna om rättegången i arbetstvister tillämpliga på i och för sig avtalsförbjudna frågor inom anställningsskyddets område. Undantaget i samma stycke för "fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag" tog enligt förarbetena sikte främst på frågor om pensionsförmåner och förmåner i samband med tjänsteresa och förrättning. Tanken var att man provisoriskt skulle bibehålla besvärsprövningen i sådana, ofta tekniskt komplicerade, frågor till dess att kollektivavtal hade hunnit träffas.

Man såg över huvud den konstruktion med skilda avgränsningar som gjordes som en inte helt slutlig lösning. Utvecklingen väntades gå vidare bl. a. genom att ytterligare anställningsskyddsfrågor löstes inom den offentliga sektorn. Vidare avvaktade man resultatet av arbetsrättskommitténs arbete på en genomgripande reform av lagstiftningen på den kollektiva arbetsrättens område.

Lagstiftningstekniskt sett var den konstruktion som gjordes 1974 åtskilligt mer komplicerad än motsvarigheten vid förhandlingsrättsreformen 1965. En omständighet som bidrog till svårigheterna att helt säkert avgöra vilken gräns som hade dragits mellan arbetstvistlagens område och området för besvär i administrativ ordning var att gränsen mellan det avtalsbara och det avtalsförbjudna var diffus. Härtill kommer emellertid den mer tekniska komplikationen i att gränsdragningen mellan arbetstvistlagen och de administrativa besvären gjordes på två håll, dvs. både i arbetstvistlagen och i inskränkningslagen. Förarbetena till lagändringarna är dessutom ganska oklara på flera punkter.

Nästa större steg i utvecklingen togs som redan har nämnts genom 1976 års arbetsrättsreform. Genom denna vidgades ytterligare området för fackliga förhandlingar och kollektivavtal inom den offentliga sektorn. Man tog det tekniskt sett nya greppet att det uttryckliga förbudet att träffa avtal i vissa frågor avskaffades och ersattes med den allmänna principen att avtal inte kan med giltig verkan träffas i strid mot tvingande lag. Därjämte tänkte man sig att skydda den politiska demokratin utan ett uttryckligt avtalsförbud; man räknade med att de fackliga organisationerna även utan ett sådant förbud skulle avstå från anspråk på avtal i frågor som borde förbehållas de politiskt utsedda beslutsorganen.

Arbetsrättsreformen drog med sig vissa ändringar även på det processuella området (i fråga om förarbetena kan hänvisas till SOU 1975:1 s. 901 ff, prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 434 ff, 524 f, 541 ff, InU 1975/76:45 s. 51 f, 65, 77). Den allmänna utgångspunkten sades böra vara att arbetstvister inom den offentliga sektorn skulle, liksom inom den privata, handläggas enligt arbetstvistlagen. Vissa undantag borde dock även fortsättningsvis göras, i några fall åtminstone övergångsvis och i andra även på längre sikt.

De förändringar som här är av intresse genomfördes i form av ändring i 1 kap. 2 § arbetstvistlagen. Den nya lydelsen av andra stycket och ett nytillkommet tredje stycke blev följande:

Lagen skall ej heller tillämpas på mål som rör arbetstagare med statligt reglerad anställning eller anställning hos riksdagen eller allmän försäkringskassa, när tvisten gäller

1. fråga som rör tillsättning av tjänst utan att enbart avse tvist om kollektivavtal.
2. tjänstgöringsskyldighet enligt 5 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Innehåller lag eller med stöd av lag meddelad författning särskild föreskrift om att talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, gäller den föreskriften.

I övergångsbestämmelserna föreskrevs vidare:

1 kap. 2 § andra stycket i dess äldre lydelse skall tills vidare tillämpas på mål som där sägs, när tvisten rör fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag.

Syftet med denna sistnämnda bestämmelse angavs vara att även i fortsättningen och i avvaktan på tillkomsten av kollektivavtal bevara ordningen med besvär i frågor som i och för sig var avtalsbara men som ännu inte hade föranlett kollektivavtal (dvs. pensionsfrågor etc.).

Även i fråga om de hithörande förarbetena till arbetsrättsreformen måste man nog säga sig att de är ganska allmänt hållna och att de lämnar rum för tvekan på vissa punkter. Till detta bidrar sannolikt att man visserligen liksom vid 1974 års rättegångsreform har inbegripit även kommunernas förhållanden i de kategorier som man har arbetat med (förarbetena innehåller en uttrycklig hänvisning till KL) men åtminstone i första hand byggt resonemangen på vad som gäller inom den statliga sektorn och i fråga om förvaltningsbesvär.

I denna översiktliga redogörelse för rättsutvecklingen under tiden från 1965 års förhandlingsrättsreform bör slutligen också nämnas betydelsen av den utveckling som har ägt rum på kollektivavtalsområdet inom den kommunala sektorn. Allteftersom förändringar sker i kollektivavtalen, t. ex. genom att nya ämnesområden underkastas avtalsreglering eller nya begrepp eller kategorier förs in i avtalen, kan de problem som möter på det processuella området förändras till sin innebörd eller förlora sin praktiska betydelse. Flera exempel på detta kommer att redovisas i det följande.

Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt är det kommitténs uppgift att undersöka hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen påverkar besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder. Härutöver föranleder även mer allmänt skiljelinjen mellan arbetstvistlagens område och kommunalbesvärsprocessens några frågor som är förtjänta av en granskning. Med tanke i synnerhet på besvärsnämnderna, men även från synpunkten av vad som i allmänhet gäller om kommunalbesvär, är de frågor som knyter sig till beslut att anställa arbetstagare (*tjänstetillsättningar*) av särskilt stor betydelse. Till de mer svårbemästrade rättsfrågor som här möter hör främst behandlingen av anspråk på företrädesrätt till anställning med stöd av 25–27 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd. En annan kategori frågor föranleds av den diskrimineringsförbudslagstiftning av arbetsrättslig natur som gäller på arbetsmarknaden, främst lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet men även det i lag föreskrivna skyddet för föreningsrätten (7–9 §§ medbestämmandelagen). Till ämnesområdet hör vidare behandlingen av kommunala beslut om *entledigande* av arbetstagare och om vidtagande av *disciplinåtgärder* (mot bakgrund av att detta utgör frågor som i

varje fall enligt den gällande lydelsen av 7 kap. 3 § KL kan behandlas av besvärsnämnd), frågor kring beslut som fattas med stöd av s. k. tjänstemannastadgor och vissa andra frågor rörande kommunala *författningar* samt beslut med stöd av avtalsbestämmelser om s. k. *arbetsgivarventiler.*

De nu nämnda ämnena tas i det följande upp i särskilda avsnitt. Detta sker då mot den allmänna bakgrunden att numera i princip alla de rättstvister som kan komma upp i förhållandet mellan kommunalt anställda och deras arbetsgivare faller inom ramen för begreppet arbetstvist och följaktligen skall, enligt den ordning som har beskrivits i det föregående, handläggas hos domstol enligt arbetstvistlagen. Arbetstagaren är i motsvarande mån enligt inskränkningslagen förhindrad att anföra kommunalbesvär med anledning av arbetsgivarens beslut i sådana tvistefall. En annan sak är att det kan finnas ett allmänt intresse hos *arbetstagaren i egenskap av kommunmedlem som ej intar intressentställning* att anföra kommunalbesvär i syfte att angripa exempelvis förfarandet vid arbetsgivarbeslutets tillkomst eller beslutsfattarnas befogenhet att fatta beslutet. En sådan talan ligger sakligt sett vid sidan av det rättsförhållande som prövningen i en arbetstvisträttegång måste ha som huvudsak. Utrymmet för en kommunalbesvärstalan av detta slag är en fråga som tilldrar sig intresse i detta sammanhang. Ytterligare en viktig fråga gäller möjligheten att (med förbigående av inskränkningslagens besvärsförbud) genom en vanlig kommunalbesvärstalan mera allmänt angripa kommunens beslut som arbetsgivare med hänsyn till den arbetsrättsliga regleringen (bestående av lag eller avtal). Att dock inte den vägen regler tillhörande den kollektiva arbetsrätten, t. ex. reglerna i 10–17 §§ medbestämmandelagen om förhandlingsrätt och förhandlingsskyldighet, kan dras under kommunalbesvärsinstansernas prövning och föranleda upphävande av fattade beslut är numera fastlagt i praxis genom pleniavgörandet RÅ 1979 ref. 2:8 (för vilket närmare redogörs i avsnitt 8.3.1). I vad mån det enligt gällande rätt vid sidan härav finns möjlighet för annan kommunmedlem än den i en arbetstvist indragne arbetstagaren att anföra kommunalbesvär under åberopande av arbetsrättslig lagstiftning är inte helt klarlagt i rättspraxis. Mot bakgrund av det nämnda pleniavgörandet och den sedan gammalt erkända huvudregeln att kommunalbesvärsprövningen bör avse den offentligrättsliga regleringen och inte kommunens civila handlande – här bortses från fall som avser kränkning av klagandens enskilda rätt – är det emellertid åtskilligt som talar emot en sådan vidsträckt användning av kommunalbesvärsinstitutet. En tanke som ibland framskymtat är att en sådan materiell besvärsprövning av arbetsrättsliga regler med tillämpning av besvärsgrunden "strid mot lag" eller annan besvärsgrund i vart fall inte kan komma i fråga annat än möjligen i mycket klara fall (jfr t. ex. det äldre rättsfallet RÅ 1975 ref. 56).

11.4.2 *Tjänstetillsättningar m. m.*

I förarbetena till medbestämmandelagen uttalas vid beskrivningen av lagens tillämpningsområde, dvs. innebörden av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" i 1 §, att även frågor som gäller ingående och hävande av anställningsavtal hör till detta område (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 326). Uttalandet bör dock ses mot bakgrund av att det rör sig om en beskrivning av ämnesområdet för sådana till den kollektiva arbetsrätten

hörande institut som förhandlingsrätt, kollektivavtal, fackliga stridsåtgärder m. m. Man kan med gängse arbetsrättsligt synsätt inte generellt dra slutsatsen, att även den som söker en anställning skall betraktas som arbetstagare i lagstiftningens mening. Detta framgår kanske mest tydligt i det avsnitt av lagen som ägnas åt förhandlingsrätten, där den tid efter annan väckta tanken att de fackliga organisationerna bör tillerkännas förhandlingsrätt även på arbetssökande medlemmars vägnar avvisas (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 229; annorlunda på den nya jämställdhetslagens område, prop. 1978/79:175 s. 151 f). Inte heller är generellt sett en tvist om en tjänstetillsättning inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden att betrakta som en arbetstvist i arbetstvistlagens mening. I flertalet tjänstetillsättningsfall föreligger därmed inte någon svårighet, föranledd av konkurrens mellan rättegång enligt arbetstvistlagen (jfr numera AD 1982 nr 34) och besvärsprocess enligt reglerna om besvärsnämnder och kommunalbesvär; det förra av dessa alternativ är uteslutet.

Läget är emellertid annorlunda när någon gör gällande en på arbetsrättsliga regler, i lag eller i kollektivavtal, grundad rätt till en anställning hos en arbetsgivare. Ett praktiskt viktigt exempel är att en tidigare anställd arbetstagare gör gällande företrädesrätt till återanställning med stöd av reglerna därom i 25–27 §§ anställningsskyddslagen. Enligt de reglerna har en arbetstagare som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist under vissa närmare angivna förutsättningar företrädesrätt till återanställning inom den verksamhet där arbetstagaren varit sysselsatt förut. Rätten gäller under ett år efter den tidigare anställningens upphörande. Ett annat exempel av praktisk betydelse inte minst på det kommunala området är att någon åberopar företrädesrättsbestämmelser i kollektivavtal (jfr t. ex. AD 1978 nr 105 och 106). Det kan också i speciella fall förekomma att rättsliga anspråk reses på föreningsrättsliga grunder (föreningsrättskränkning) av den som blir förbigången i ett fall där återanställning har begärts eller eljest kunnat komma i fråga (jfr AD 1982 nr 16). Ett ytterligare viktigt exempel är att det påstås att ett fattat anställningsbeslut utgör könsdiskriminering i strid mot förbudet däremot i 2 och 3 §§ jämställdhetslagen.

Rättsläget i fråga om överprövning av tjänstetillsättningar inom det kommunala området, där någon åberopar företrädesrätt enligt anställningsskyddslagen, är inte oomtvistat. Saken har sin betydelse även på det sättet att valet mellan rättegång enligt arbetstvistlagen och besvärsprocess enligt 7 kap. KL återspeglar en skillnad i fråga om det materiella innehållet i företrädesrätten. Detta framgår vid en jämförelse med förhållandena på den privata arbetsmarknaden resp. på statens och de statligt reglerade anställningarnas område. På den privata arbetsmarknaden kan den som har företrädesrätt till återanställning men blir förbigången genom att någon annan utan sådan rätt anställs inte i rättegång utverka ändring av anställningsbeslutet. Den enda rättsliga sanktionen är skadestånd enligt anställningsskyddslagens regler därom (jfr om företrädesrätten numera prop. 1981/82:71 s. 136 ff. och 1981/82:90). I allmänhet är innebörden av kollektivavtalens företrädesrättsregler densamma. I fråga om arbetstagare med statliga eller statligt reglerade anställningar har däremot valts en annan väg. Även företrädesrättsfallen hör in under den tidigare återgivna undantagsregeln i 1 kap. 2 § andra stycket 1.

arbetstvistlagen. Talan mot arbetsgivarens beslut i ett tillsättningsärende får alltså, när frågan inte enbart avser tvist om kollektivavtal, föras genom besvär i administrativ ordning även om den arbetstagare som har förbigåtts anser sig ha företrädesrätt till tjänsten enligt särskilda föreskrifter därom. Resultatet av en överprövning av tillsättningsbeslutet kan alltså bli att den företrädesberättigade får tjänsten just på grund av sin företrädesrätt. Det är emellertid då att märka att man på detta område väger den företrädesrätt som kan tillkomma en sökande mot andra sådana sakliga grunder som åsyftas i 11 kap. 9 § regeringsformen (jfr prop. 1974:174 s. 59, 63 f, 69 och prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 41 f). Mer oklart är rättsläget för de statliga och statligt reglerade anställningarnas del från vissa andra synpunkter, t. ex. i fråga om utrymmet för skadeståndstalan med anledning av åsidosättande av företrädesrättsreglerna och rättsligt forum för sådan talan liksom i fråga om handläggningen av tvister kring företrädesrättsregler i kollektivavtal (se bl. a. prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 542 och Nilsson i Rättegången i arbetstvister, 1979, s. 55 ff, Lunning, Anställningsskydd, 4 uppl., 1979, s. 283 ff).

På det rent kommunala området – som i fråga om den rättsliga regleringen av anställningsförhållandet närmast är att likna vid den privata arbetsmarknaden – har det visserligen till följd av arbetstvistlagens och inskränkningslagens bestämmelser ansetts föreligga hinder för den som har sökt men inte fått en anställning att anföra kommunalbesvär under åberopande av att sökanden har företrädesrätt enligt anställningsskyddslagen (se t. ex. RÅ 1976 ref. 37). Vilken betydelse mer i detalj denna grundsats har är emellertid en ganska svårbesvarad fråga. Detta synes hänga samman bl. a. med egenheter hos både prövningen inför besvärsnämnd och kommunalbesvärsprocessen i övrigt. Besvärsnämnderna kan upphäva ett anställningsbeslut som har fattats av en kommunal nämnd eller annan anställningsmyndighet och sätta ett annat anställningsbeslut i dess ställe. Från den synpunkten fattar nämnden ett nytt beslut för kommunen såsom arbetsgivare, med de arbetsrättsliga verkningar som ett sådant beslut kan få. Vid sidan härav betraktas prövningen hos en besvärsnämnd som en prövning i första instans enligt reglerna om kommunalbesvär. Det rör sig med andra ord i princip om en besvärsprövning i inskränkningslagens mening. Hos högre instans kan däremot kommunalbesvär inte medföra annat än att ett underkänt kommunalt anställningsbeslut upphävs, vartefter det ankommer på vederbörande kommunala nämnd eller myndighet att fatta ett nytt beslut.

Detta mönster ger upphov till flera frågor kring prövningen av anspråk på företrädesrätt till anställning.

I det fallet att den kommunala anställningsmyndigheten först utser någon som åberopar företrädesrätt och en medsökande utan företrädesrätt klagar till besvärsnämnden, har nämnden naturligt nog inte ansetts förhindrad att pröva den utseddes företrädesrättsanspråk (jfr RÅ 1976 ref. 37 och 1977 ref. 40). Rättsligt sett är företrädesrättsanspråket i detta läge inte föremål för någon arbetstvist mellan kommunen och den arbetstagare som gör anspråket gällande. Rättegång enligt arbetstvistlagen utgör inte något tillgängligt alternativ. Om besvärsnämnden då fastställer anställningsmyndighetens beslut kan med viss rätt sägas, att företrädesrätten har kunnat göras gällande inför en besvärsinstans med den verkan att den företrädesberättigade får

anställningen. Blir utgången den motsatta kan å andra sidan besvärsnämnden sägas ha fattat ett arbetsgivarbeslut, vilket kan i en skadeståndsprocess inför domstol befinnas oriktigt och medföra skadeståndsansvar för kommunen.

I den i jämförelse med det nyss behandlade fallet omvända situationen att den klagande medsökanden gör gällande företrädesrätt hos besvärsnämnden skulle, åtminstone om man tar fasta på besvärsnämndens karaktär av första instans i kommunalbesvärsprocessen, föreligga hinder mot prövning i annan ordning än den som arbetstvistlagen anvisar. Den medsökande som till äventyrs hade företrädesrätt skulle därmed faktiskt inte kunna göra denna gällande på annat sätt än genom att utverka skadestånd. Någon möjlighet att bli tillerkänd anställningen efter besvär hos högre instans (besvärsnämnden) skulle inte finnas. På denna punkt har man emellertid numera att beakta ett uttalande i förarbetena till 1 kap. 2 § arbetstvistlagen i den nya lydelsen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 542). Detta uttalande ger vid handen att en arbetstagare skall kunna föra talan hos besvärsnämnd med åberopande av företrädesrätt men att kommunalbesvär därefter är avskurna till följd av inskränkningslagen; det avgörande skulle vara innebörden av uttrycket "särskild föreskrift" i det angivna lagrummets tredje stycke. Ett avgörande av regeringsrätten den 30 december 1981 (RÅ 1981 Ab 436) kan ses som en bekräftelse på att lagen har denna innebörd. Från denna komplikation bortses i de nu diskuterade exemplen. Kommittén återkommer dock något till saken i avsnitt 11.4.6 i samband med behandlingen av vissa speciella problem rörande inskränkningslagens tillämpning.

Det synes också osäkert i vad mån man har anledning att på den fortsatta kommunalbesvärsprocessen hos kammarrätt och regeringsrätt försöka omsätta synsättet, att det inte är fråga om en arbetstvist i arbetstvistlagens och inskränkningslagens mening när en medsökande utan egen företrädesrätt vill sätta i fråga huruvida en utsedd sökande har sådan rätt. Har besvärsnämnden underkänt ett företrädesrättsanspråk av en klagande medsökande eller efter besvär av en sökande utan egen företrädesrätt upphävt en anställningsmyndighets beslut att anställa någon som gjort gällande företrädesrätt och i stället tillsatt klaganden, kan den som åberopar företrädesrätt tydligen inte anföra kommunalbesvär. Hindret är arbetstvistlagen och inskränkningslagen. Om man ser besvärsnämndens beslut som ett kommunalt arbetsgivarbeslut kan däremot tänkas en skadeståndstalan hos domstol. Skulle utgångsläget i stället vara det att besvärsnämnden har godkänt ett företrädesrättsanspråk skulle, med synsättet att ingen arbetstvist föreligger, medsökanden kunna tänkas anföra kommunalbesvär och få beslutet upphävt (jfr RÅ 1976 Bb 90). En förutsättning är förstås då att det kan anses föreligga en sådan grund för besvären som avses i 7 kap. 1 § KL, något som enligt vad som tidigare har anförts kan vara tvivelaktigt. Skulle ett upphävande trots allt ske synes vidare komplikationer kunna uppstå när kommunen efter undanröjandet fattar ett nytt anställningsbeslut i följd av kommunalbesvärsinstansens bedömning. Mot detta beslut kan nämligen den ursprungligen utsedde, som tänkes vidhålla sitt krav på företrädesrätt, komma att väcka skadeståndstalan hos domstol. Vinner en sådan talan framgång har man hos de skilda instanserna hamnat i motstridande rättsliga bedömningar, vilket torde vara just vad man med inskränkningslagen och de tidigare redovisade reglerna i 1 kap. 2 § arbetstvistlagen har velat undvika.

Det kan mot bakgrund av vad som här har antytts sättas i fråga om gällande rätt beträffande behandlingen av företrädesrättsanspråk hos besvärsnämnderna och i kommunalbesvärsprocessen i övrigt bygger på ett helt konsekvent synsätt och är till alla delar nöjaktig. I och för sig kan det väl inte uteslutas att man inom ramen för rättstillämpningen kommer fram till ett system av regler som är tillfredsställande. Om den nu rådande situationen får det emellertid sägas att gällande lagregler är komplicerade och det rättsliga materialet i övrigt svårtillgängligt. Riskerna för felbedömningar och missförstånd är avsevärda.

Från de synpunkter som här är av intresse torde företrädesrätt som grundas på kollektivavtal inte föranleda några problem av självständig betydelse.

Vad så gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen om diskrimineringsförbud synes besvärsnämndernas överprövning av fattade anställningsbeslut i och för sig inte behöva ge upphov till några särskilda svårigheter. I grunden för ett påstående om diskriminering i strid mot 2 och 3 §§ jämställdhetslagen ingår att den som inte har fått en anställning hade bättre "sakliga förutsättningar" för arbetet än den person av motsatt kön som fick den. I ett besvärsärende hos en besvärsnämnd kan klaganden till stöd för sin begäran om anställning åberopa just att han eller hon har bättre meriter än den som utsågs. Huruvida man av det förhållandet att så också visar sig vara fallet kan dra slutsatsen att anställningsmyndigheten har handlat i ett otillåtet diskriminerande syfte är en sak som inte kommer besvärsnämnden vid. Den frågan får liksom i andra fall bedömas i en rättegång inför domstol om skadestånd enligt 8 § jämställdhetslagen. Däremot kan uppkomma fråga om ett beslut av en besvärsnämnd skall kunna angripas såsom en otillåten diskriminering (jfr AD 1982 nr 34 och i fråga om statens område prop. 1978/79:175 s. 171, 180). En annan sak är att rättelse hos besvärsnämnd inte torde kunna medföra bortfall av arbetsrättsligt skadeståndsansvar för ett diskriminerande anställningsbeslut som redan har fattats av den kommunala anställningsmyndigheten (jfr AD 1981 nr 109 och 171).

Själva kommunalbesvärsprocessen synes knappast alls vara berörd av jämställdhetslagstiftningen. Vad beträffar talan av en kommunmedlem som tillika är intressent synes ett påstående av en arbetssökande eller en arbetstagare om otillåten könsdiskriminering vid anställning eller i ett löpande anställningsförhållande få anses vara uteslutet från materiell prövning i kommunalbesvärsväg. I den mån klaganden gör gällande att hans eller hennes rättigheter gentemot arbetsgivaren inte har respekterats ("enskild rätt kränkt") torde inskränkningslagen bli tillämplig (låt vara att denna lag inte uppställer klagoförbud för annan än arbetstagare, jfr 11 § första stycket jämställdhetslagen). Vidare kan det starkt ifrågasättas om inte kommunalbesvärsprövning i sakfrågan är utesluten, åtminstone såvitt gäller diskriminering vid anställning, redan till följd av utformningen i jämställdhetslagen av diskrimineringsförbudsreglerna som sådana liksom av reglerna om påföljd vid otillåten diskriminering. Jfr vad som anförs i det allmänna avsnittet (11.4.1) om 1979 års pleniavgörande i regeringsrätten och om rättsreglernas natur. Det nu sagda leder närmast till att frågan i vad mån det finns utrymme för kommunmedlem som ej är intressent att anföra kommunalbesvär med stöd av jämställdhetslagen bör besvaras nekande. (Avsaknaden av prejudikat kan dock utgöra anledning att foga en viss reservation vid denna slutsats.)

Vad slutligen gäller påståenden om *föreningsrättskränkning* torde i detta sammanhang sådana böra betraktas på samma sätt som påståenden om otillåten könsdiskriminering.

11.4.3 *Entledigande, disciplinära åtgärder*

På det rent kommunala området gäller numera i fråga om anställnings upphörande anställningsskyddslagens regler jämte vissa kollektivavtalsbestämmelser. I fråga om s. k. disciplinära åtgärder gäller kollektivavtal. Därmed är, liksom till följd av bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning i fråga om statliga och statligt reglerade anställningar, arbetstvistlagen tillämplig på hithörande tvister och besvärsvägen enligt inskränkningslagen utesluten. Tvister mellan kommuner och deras anställda i frågor av denna art torde därför i praktiken vara undantagna även från besvärsnämndernas kompetensområde oaktat ärenden om entledigande och om disciplinär åtgärd alltjämt finns omnämnda i kompetensregeln i 7 kap. 3 § KL. (De tidigare nämnda uttalandena rörande tjänstetillsättningar i prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 542 – som närmare kommenteras längre fram – synes i vart fall inte böra uppfattas som avsedda att föranleda ändring i fråga om besvärsnämndens kompetensområde såvitt nu är i fråga.)

Det bör tilläggas att vad som här har sagts om uteslutande från besvärsnämndernas behörighetsområde av frågor om entledigande och disciplinära åtgärder åtminstone numera torde omfatta även sådana oorganiserade arbetstagare som inte är omedelbart bundna av träffade kollektivavtal (i kommunallagsutredningens betänkande anfördes denna grupps behov av rättsskydd som ett skäl för att behålla besvärsnämnderna, SOU 1974:99 s. 366 ff, särskilt s. 368). I den mån frågor om entledigande regleras i anställningsskyddslagen följer detta redan av att den lagen gäller oavsett om arbetstagaren är organiserad. Till skillnad från vad som gällde före år 1974 tar som har framgått numera arbetstvistlagen och inskränkningslagen sikte på rättstvister även mellan arbetsgivaren och icke organiserade arbetstagare. Härtill kommer emellertid att den rättsliga reglering som på det organiserade området görs i kollektivavtal får anses i förhållandet mellan arbetsgivaren och oorganiserade arbetstagare ha sin motsvarighet i de enskilda anställningsavtalen. Detta förutsätts för övrigt också på skilda håll i lagstiftningen (se 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen och 62 § andra stycket medbestämmandelagen; jfr 10 kap. 3 § lagen om offentlig anställning). Synsättet har gammal hävd inom den privata sektorn av arbetsmarknaden och inget i förarbetena till arbetsrättsreformen synes tala emot att det skall anses tillämpligt även inom den offentliga sektorn (jfr främst förarbetena till pp. 6 och 7 i övergångsbestämmelserna till lagen om offentlig anställning, prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 159 f).

Liksom i de fall som åsyftas i föregående avsnitt har man åtminstone teoretiskt att räkna med möjligheten att annan kommunmedlem än arbetstagaren anför besvär över beslut om entledigande eller om disciplinär åtgärd, vare sig besvärsnämnd finns inrättad eller inte. Huruvida det i fall av en ren kommunalbesvärsprocess finns utrymme för prövning på grundval av de arbetsrättsliga regler rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren som nu avses är tvivelaktigt (jfr ovan under 11.4.2).

11.4.4 *Avtalsbar fråga som är reglerad i författning*

Som har framgått i det föregående föreskrivs i en övergångsbestämmelse till 1976 års ändringar i arbetstvistlagen att 1 kap. 2 § andra stycket i dess äldre lydelse skall tills vidare tillämpas på mål som där sägs när tvisten rör fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag. Syftet var enligt förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 542) att övergångsvis behålla den år 1974 valda ordningen att besvärsprövning skulle i vissa fall behållas i avvaktan på kollektivavtal (prop. 1974:77 s. 131).

Verkningarna av denna övergångsbestämmelse har visat sig vara ganska svåra att i alla detaljer överblicka. Ett skäl härtill av praktisk betydelse för det kommunala området är att det är osäkert vad som i detta sammanhang menas med att en fråga är reglerad i "annan författning än lag".

I 1974 års förarbeten angavs som skäl för undantagsregeln att man inte borde temporärt föra över tvister kring tillämpningen av pensionsförfattningar och resereglementen från förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar till allmänna domstolar och arbetsdomstolen, med de senare instansernas bristande erfarenhet av de ibland mycket tekniska och speciella tillämpningsfrågor som kunde komma upp, utan i stället avvakta att kollektivavtal träffades på de ifrågavarande områdena (SOU 1974:8 s. 147; prop. 1974:77 s. 131). Tydligt är att detta resonemang hade sitt egentliga berättigande på det område där alternativet till rättegång inför allmän domstol och arbetsdomstol var förvaltningsbesvär. Det låter sig inte på samma sätt föras i fråga om det område, där rättsmedlet har varit kommunalbesvär och där prövning av tvistefrågor hos allmän domstol har varit ett praktiskt viktigt alternativ. Även vissa formella synpunkter kan anföras emot att man inbegriper t. ex. de tidigare kommunala pensionsreglementena under begreppet författning. De allmänna rättsliga utgångspunkterna för regleringen av förhållandet mellan kommunerna och deras anställda gör det vidare naturligare att betrakta kommunala reglementen som – visserligen "ensidiga" – rättshandlingar från arbetsgivarens sida med civilrättslig verkan gentemot arbetstagaren på liknande sätt som äldre tiders olika reglementen utfärdade av privata arbetsgivare har varit att uppfatta (jfr även AD 1977 nr 73).

Sedan numera kollektivavtal har träffats över i princip hela den offentliga sektorn om pensioner och sedan i allmänhet också de tidigare resereglementena har övergått i kollektivavtal torde emellertid inom det område där kommunalbesvär i och för sig kan komma i fråga den praktiskt betydelsefulla frågan begränsa sig till hur man skall se på de av primärkommuner och landstingskommuner utfärdade tjänstemannastadgorna (TST 75 m. fl.). I praktiken synes dessa stadgor - trots de invändningar som enligt vad nyss anförts kan resas – i vid utsträckning ha uppfattats som kommunala författningar (jfr t. ex. RÅ 1975 Ab 142 som gällde kommunalbesvärsprövning av frågor om läkarundersökning och avstängning beträffande vilka kommunala beslut fattats i tiden efter arbetstvistlagens ikraftträdande den 1 juli 1974 och således efter introduktionen av det nya arbetstvistbegreppet), och kommunerna har ansett sig ha stöd för deras bibehållande i pp. 6 och 7 i övergångsbestämmelserna till lagen om offentlig anställning. Stadgorna innehåller delvis bestämmelser av rent administrativ karaktär rörande beslutsordningen m. m. i kommunen. Bestämmelser av det slaget torde ha underordnat intresse i detta sammanhang. Av större intresse är bestämmelser i

stadgorna av direkt betydelse för den enskilde arbetstagarens rättsliga förhållande till kommunen, vare sig det rör sig om bestämmelser med direkt anknytning till motsvarigheter i kollektivavtalen eller om bestämmelser av mer fristående art. Som exempel på det senare kan nämnas § 14 i TST 75 om avstängning vid förseelse m. m. och § 16 i samma stadga om läkarundersökning.

Även på detta område synes emellertid den senaste tidens utveckling ha förminskat problemen. På fackligt håll har man sedan flera år ställt anspråk på att få träffa kollektivavtal i vissa hithörande frågor av omedelbar betydelse för de anställda, tydligen bl. a. av hänsyn till det behov som har ansetts föreligga av ett bättre rättsligt skydd för den enskilde. I 1980 års avtalsrörelse har också dessa fackliga krav blivit tillgodosedda, såtillvida som i 1980 års avtal om allmänna bestämmelser (AB 80) har tagits in regler i sådana frågor på området som har en direkt återverkan på det rättsliga förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och arbetstagarna. Rättsläget blir därmed i princip detsamma som när kollektivavtal har träffats i frågor om entledigande och disciplinära åtgärder (jfr avsnitt 11.4.3 ovan). Efter avtalsuppgörelsen har tills vidare centralt hos kommun- och landstingsförbunden inletts arbete på en översyn av tjänstemannastadgorna i syfte att stryka sådana bestämmelser som har ersatts med kollektivavtal. Även vissa andra ändringar torde komma att övervägas. Slutresultatet kan väntas bli att man inte längre behöver räkna med någon konkurrens på detta område mellan rättegång enligt arbetstvistlagen och kommunalbesvär.

Det kan avslutningsvis framhållas, att de ämnen som har avsetts i detta avsnitt och som har kunnat vara reglerade i tjänstemannastadgor eller i kollektivavtal (såsom avstängning, läkarundersökning och omplacering), i motsats till entledigande och disciplinär åtgärd, alltifrån besvärsnämndernas tillkomst har befunnit sig utanför deras tillämpningsområde.

11.4.5 *Arbetsgivarventiler*

I andra stycket inskränkningslagen föreskrivs att regeln i första stycket om inskränkning av besvärsrätten dock inte inskränker rätten att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren. Man syftar här på arbetsgivarens ensidiga beslut i s. k. skälighetsfrågor eller med en annan term på de s. k. arbetsgivarventilerna. Tvister om sådana arbetsgivarbeslut har i förarbetena till arbetstvistlagen sagts i och för sig vara att betrakta som arbetstvister, låt vara att de inte kan angripas hos domstol så länge det inte påstås annat än att arbetsgivaren har hållit sig inom ramen för sin fria prövningsrätt (prop. 1974:77 s. 132; jfr från arbetsdomstolens praxis AD 1980 nr 19). Synsättet synes från teoretisk utgångspunkt i och för sig kunna diskuteras med hänsyn till det grundläggande kravet att ett anspråk i en arbetstvist för att kunna prövas av domstol måste bygga på en rättslig grund. Av praktiskt intresse är emellertid att det här finns en kategori av arbetsgivarbeslut som inte kan angripas materiellt i den ordning som anvisas i arbetstvistlagen, utom när det undantagsvis görs gällande att arbetsgivaren har handlat på ett diskriminerande eller eljest otillbörligt sätt (så att en rättslig grund förs in i bilden). I stället får på det statliga området anföras förvaltningsbesvär.

Med tanke på att kommunalbesvärsprövningen är inskränkt till legalitetsfrågor finns det inom det kommunala området i verkligheten inte någon motsvarande materiell besvärsmöjlighet som vid förvaltningsbesvär (t. ex. i fråga om arbetsgivarbeslut om förbud mot bisysslor, om förkortning av arbetstagares uppsägningstid, om tjänstledighet i vissa fall m. m.). Inskränkningslagens undantagsregel för arbetsgivarventiler saknar således reell betydelse på kommunalbesvärsområdet.

Strängt taget förekommer även i arbetsrättslig lagstiftning på något håll ett slags arbetsgivarventiler, se t. ex. 4–7 §§ lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (den s. k. studieledighetslagen). Här torde rättsläget i praktiken vara detsamma som i fråga om de avtalade arbetsgivarventilerna, fastän inskränkningslagens andra stycke inte har avseende på något annat än beslut som tillkommer arbetsgivaren enligt avtal.

Det bör anmärkas att det i föregående avsnitt omnämnda arbetet på en översyn av kommunernas tjänstemannastadgor kan komma att avsätta en grupp bestämmelser, som ligger arbetsgivarventilerna nära i rättsligt hänseende. Det rör sig om bestämmelser om "arbetstagares allmänna åligganden", vilka närmast rör sig inom det område som brukar beskrivas med uttrycket "arbetets ledning och fördelning". I den mån det kan komma i fråga arbetsgivarbeslut av självständig betydelse inom ramen för dessa bestämmelser torde utrymme saknas för rättegång enligt arbetstvistlagen. Inte heller i dessa fall kan man gärna tänka sig att ett fattat beslut skulle i sakfrågan kunna angripas genom kommunalbesvär.

11.4.6 *Vissa specialfrågor rörande tillämpningen av inskränkningslagen*

I detta avsnitt skall beröras vissa specialfrågor rörande tillämpningen av inskränkningslagen. Till en del har dessa frågor antytts i det föregående. Det är närmast vissa processtekniska aspekter som här skall utvecklas något. Det handlar om möjligheten att kringgå inskränkningslagen genom bulvantalan, vissa fall av delning av mål vid tillämpning av inskränkningslagen när intressent för talan och om betydelsen i sammanhanget av det nya stadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen.

Såsom på flera ställen nämnts i det föregående är kommunmedlem som ej är intressent oförhindrad av inskränkningslagen att anföra kommunalbesvär över ett beslut som rör en fråga i ett anställningsförhållande. Besvärsförbudet i inskränkningslagen har i flera fall kringgåtts i praktiken genom att annan person än den berörde fört kommunalbesvärstalan i stället för denne (se t. ex. RÅ 1975 ref. 56 och 1975 ref. 88). Genom möjligheten till sådan bulvantalan har besvärsförbudet därför delvis varit ett slag i luften så vitt gäller kommunalbesvären. Även om en utomstående kommunmedlem har varit förhindrad att åberopa besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" med de begränsningar som därav följer i fråga om rent civilrättsliga frågor, har kommunalbesvärstalan dock inte kunnat avvisas utan besvärsprövning har måst ske under beaktande av övriga eventuellt tillämpliga besvärsgrunder. Ur processekonomisk synvinkel är detta ägnat att förringa värdet av besvärsförbudet.

Om man å andra sidan ser till kommunalbesvärens huvudsakliga funktion av kommunal medborgartalan med offentligrättslig inriktning – vilken saknar

förvaltningsbesvärens egenskap att kunna framtvinga en fullständig omprövning och ett nytt beslut i saken – framstår emellertid en inskränkning i den kommunala besvärsrätten för vissa av kommunens medlemmar som råkar vara personligen berörda som svagt motiverad eller t. o. m. irrationell i vissa fall. Detta särskilt som kommunalbesvär till skillnad från förvaltningsbesvär i de flesta fall inte kan ses som ett verkligt alternativ till den arbetsrättsliga processen. Detta leder till en ojämlikhet i besvärshänseende mellan kommunmedlemmar som är intressenter och övriga kommunmedlemmar. Dessa iakttagelser ger en antydan om att inskränkningslagen inte passar särskilt väl ihop med kommunalbesvärsprocessen.

Ur processekonomisk synvinkel är det vidare värt att notera, att gällande ordning har inneburit en hel del svårigheter i den praktiska tillämpningen i samband med kommunalbesvär. En lång rad rättsfall ger belägg för detta (se RÅ 1972 B 204, 1972 B 274, 1972 C 69, 1972 C 268, 1972 C 282, 1973 ref. 55, 1973 A 16, 1973 B 1673, 1973 C 48, 1973 C 100, 1974 A 350, 1975 ref. 51, 1975 ref. 56, 1975 ref. 87, 1975 Ab 102, 1975 Ab 125, 1975 Ab 142, 1975 Bb 1, 1975 Bb 13, 1975 Bb 17, 1975 Bb 28, 1976 ref. 36, 1976 ref. 37, 1976 Ab 259, 1976 Bb 90, 1976 Bb 127, 1976 Bb 263, 1977 ref. 40, 1977 Ab 171, 1977 Ab 187, 1977 Ab 265, 1977 Ab 334, 1977 Ab 435, 1977 Ab 503, 1977 Bb 70, 1978 Ab 356, 1978 Bb 3, 1978 Bb 81, 1978 Bb 83, 1978 Bb 100, 1978 Bb 174, 1978 Bb 202, 1979 Ab 466 och 1979 Bb 272). Liksom är fallet med den nyss berörda möjligheten till bulvantalan är naturligtvis sådana problem av processuell art ägnade att undergräva besparingseffekten av besvärsförbudet. Man kan över huvud taget ifrågasätta om tillämpningsproblemen i fråga om inskränkningslagens besvärsförbud har stått i rimlig proportion till det arbete som varit förknippat med en vanlig kommunalbesvärsprövning av de mål det har gällt.

Vissa av tillämpningssvårigheterna har berörts i det föregående, bl. a. i det resonemang som förts kring rättsfallen RÅ 1976 ref. 37 och 1977 ref. 40 (avsnitt 11.4.2). Ytterligare ett par speciella frågor som här skall beröras närmare gäller delning av mål i samband med tillämpning av inskränkningslagen.

Det förekommer att en befattningshavare anför kommunalbesvär och därvid angriper det kommunala beslutet i olika hänseenden på skiftande grunder. Fråga kan då uppkomma, om inskränkningslagen på någon punkt förbjuder besvärstalan och därmed förhindrar målets prövning i dess helhet eller om besvärsmyndigheten kan dela målet. Partiell avvisning av talan har faktiskt förekommit i några fall när fråga har varit om ett kommunalt beslut som i sig utgjort en odelbar helhet.

I rättsfallet RÅ 1976 Ab 497 var fråga om ett beslut den 15 november 1973 av en sjukvårdsdirektion i Södermanlands läns landstingskommun rörande vissa lönefrågor. Det skall anmärkas att fråga här var om tillämpning av äldre rätt. H, som under viss tid varit anställd som biträdande överläkare, anhöll hos sjukvårdsdirektionen bl. a. att denna skulle till honom utbetala genom otillåten kvittning, felberäkningar och på annat sätt oriktigt innehållen lön och semesterersättning som tillkom honom på grund av anställning. Direktionen avslog framställningen och H överklagade under åberopande av olika besvärsgrunder. Regeringsrätten yttrade i sin dom följande.

H har inte visat att klandrade beslutet ej blivit i vederbörlig ordning berett eller anfört någon omständighet på grund varav direktionens beslut eljest skulle vara olagligt i något hänseende som anges i 78 § landstingslagen. Till den del H:s talan avser klander på kommunalrättslig grund av beslutet lämnas besvären därför utan bifall.

I den mån H:s talan avser tvist om lön enligt kollektivavtal eller semesterersättning grundad på kollektivavtal respektive semesterlagen eller om arbetsgivares rätt till kvittning mot lönefordran har H, som var bunden av kollektivavtal, ägt väcka talan i saken vid arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän. Jämlikt lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut i lagens lydelse före den 1 juli 1974 jämförd med 11 § i den vid nämnda tidpunkt gällande lagen (1928:254) om arbetsdomstol samt 23 § första stycket lagen (1963:114) om semester och 9 § lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt i dessa lagrums dåvarande lydelse äger han vid sådant förhållande ej föra talan genom besvär mot direktionens beslut. H:s talan i denna del tages därför ej upp till prövning.

Även i rättsfallet RÅ 1977 Ab 435 förekom en liknande delning av målet. I detta fall var fråga om tillämpning av de regler som gällde efter arbetstvistlagens ikraftträdande men före medbestämmandereformens genomförande. Detta fall är av intresse även i annat hänseende. Klagandens talan riktade sig nämligen mot kommunens beslut rörande ett anställningskontrakt med annan person. I första hand var det naturligtvis fråga om den senares anställningsförhållande. Besvärsmyndigheterna gav här inskränkningslagen en tämligen vidsträckt tillämpning med hänsyn till klagandens anställningsförhållande.

Det faller i ögonen i vilken hög grad som inskränkningslagens tillämplighet är beroende av hur klaganden har lagt upp sin talan. (Detsamma är naturligtvis fallet när besvärstalan prövas eller avvisas i sin helhet fastän förhållandet då kanske inte är lika uppenbart). Ur systematisk synvinkel företer inskränkningslagens besvärsförbud här en skillnad i förhållande till vanliga förvaltningsrättsligt betingade besvärsförbud eller bestämmelser om förvaltningsbesvär, vilka har samma effekt beträffande rätten till kommunalbesvär. I dessa fall kan man nämligen som regel utföra den processuella klassificeringen genom studium av det ifrågavarande beslutet och aktuella författningsbestämmelser utan särskilt hänsynstagande till uppläggningen av en individuell besvärstalan. Som inledningsvis antytts visar det sagda att inskränkningslagen inte passar väl ihop med kommunalbesvärsprocessen. Kriterierna för en framgångsrik talan hos domstol i en arbetstvist är andra än de som gäller vid kommunalbesvärstalan. Från denna synpunkt är det vissa skäl som talar till förmån för den lösning som valts i de två nämnda rättsfallen, nämligen att dela målen. Det bör emellertid tilläggas, att dessa fall knappast kan sägas ge uttryck åt någon bestämd ståndpunkt i rättspraxis. Mot dem kan ställas RÅ 1975 Bb 13. I anslutning till ett beslut av kommunfullmäktige i Södertälje och därefter genomförda fackliga förhandlingar beslöt personalnämnden den 19 februari 1974 bl. a. om lönesättning och befattningsbenämning för viss tjänst som avdelningschef. Klaganden yrkade upphävande av personalnämndens beslut under åberopande av att nämnden överskridit sina befogenheter och kränkt hans enskilda rätt. Länsstyrelsen fann det framgå att klagandens talan innefattade påstående om att överklagade beslutet inte överensstämde med för klaganden gällande kollektivavtal. Länsstyrelsen kom på denna grund till slutsatsen att inskränkningslagen var tillämplig och utgjorde hinder mot besvärens prövning. Länsstyrelsen tillade att den omständigheten att klaganden dessutom grundat sin talan på att personalnämnden fattat sitt beslut i strid

mot inte endast kollektivavtalet utan även fullmäktiges tidigare beslut inte gav anledning till annan bedömning. Länsstyrelsen lämnade besvären utan åtgärd. I anledning av de fullföljda besvären förklarade regeringsrätten under hänvisning till de skäl länsstyrelsen anfört att klagandens talan inte kunde komma under prövning i förevarande ordning. Regeringsrätten lämnade därför besvären utan bifall.

Andra fall i vilka delning av mål kan tänkas förekomma avser situationer där beslutet kan bestå av två eller flera led (se RÅ 1978 Bb 3 och 1978 Bb 202). I sådana fall kan man möjligen även tänka sig att anlägga betraktelsesättet att varje led utgör ett beslut för sig i processuellt hänseende. (Huruvida överväganden av det senare slaget förekommit i de nu nämnda rättsfallen – som inte har samma utgång – kan inte utläsas av notiserna.)

En annan osäkerhetsfaktor vid fastställandet av gällande rätt i fråga om förhållandet mellan rättegången i arbetstvister och administrativa besvär hänger samman med en ändring i arbetstvistlagen som trädde i kraft den 1 januari 1977. Då infördes som ett tredje stycke i 1 kap. 2 § arbetstvistlagen följande bestämmelse: "Innehåller lag eller med stöd av lag meddelad författning särskild föreskrift om att talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, gäller den föreskriften." I motiven till paragrafen (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 541–543) förs diskussion om den processuella hanteringen av statliga tjänstetillsättningar, företrädesrättsfrågor m. m. och i anslutning därtill nämns "bestämmelserna om besvär över beslut om tillsättning av tjänst m. m. i 76 § kommunallagen" som exempel på andra fall för vilka det finns "särskilda" föreskrifter på det offentliga området som ger uttryck för principen att vissa tvistefrågor lämpligen bör prövas genom besvär i stället för att handläggas enligt arbetstvistlagen". I den efterföljande texten finns meningar som säger *dels* att det inte synes vara någon anledning att frångå de bedömningar som tidigare gjorts och att den nuvarande ordningen med besvärsprövning därför bör bestå, *dels* att i ett tredje stycke av paragrafen "bör införas en regel som löser konkurrensen mellan särskilda författningsföreskrifter om besvär och de allmänna reglerna i arbetstvistlagen". Dessa uttalanden kan tydas på olika sätt och ger knappast läsaren någon ledning vid besvarandet av frågan om någon ändring av rättsläget är avsedd med hänsyn till besvärsnämndsprövningen och kommunalbesvärsprocessen. Det senast nämnda uttalandet kan ses som en bekräftelse av det anmärkningsvärda förhållandet att arbetstvistlagens bestämmelse avser att reglera samma fråga som redan förut reglerats genom en särskild författning, nämligen inskränkningslagen.

Frågan om den rätta innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen har varit omdiskuterad och har berörts även i litteraturen (se Nilsson, Rättegången i arbetstvister s. 57 ff och Wennergren, I statens tjänst 1978, s. 18).

Enligt en tankegång som synes ha vunnit anslutning av regeringsrätten (se avsnitt 11.4.2) är innebörden av tredje stycket, att en arbetstagare skall kunna föra talan hos besvärsnämnd med åberopande exempelvis av företrädesrätt men att kommunalbesvär därefter är avskurna till följd av inskränkningslagen. Detta tolkningssätt, som stämmer väl överens med bestämmelsens ordalydelse, går ut på att denna modifierar inskränkningslagen i de avsedda fallen (man går tankemässigt från besvärsbestämmelsen till inskränkningsla-

gen och därifrån vidare till arbetstvistlagen, som alltså i speciella fall hänvisar tillbaka till besvärsbestämmelsen). Förfarandet – som alltså innebär att besvärsnämndsprövning skulle kunna ske vid sidan av, i praktiken före en eventuell rättegång enligt arbetstvistlagen – har sakligt sett en del som talar för sig. Från kommunalrättslig utgångspunkt finns emellertid anledning att göra en anmärkning. Den beskrivna ordningen förutsätter nämligen att besvärsnämndsprocessen kan ses som ett separat förfarande. Detta är inte fallet enligt gällande rätt. Den som har inlett en renodlad kommunalbesvärsprocess inför besvärsnämnden – exempelvis på den grund att hans enskilda rätt har blivit kränkt eller att klandrade beslutet strider mot lag – bör rimligtvis kunna fullfölja denna sin talan enligt KL:s regler. Såsom inskränkningslagen är utformad förbjuder den väckande av talan mot arbetsgivarens beslut men kan knappast – utan lagändring eller utan att man gör våld på lagtexten – uppfattas som ett fullföljdsförbud, som på en viss nivå klipper av en redan påbörjad besvärstalan vilken fullföljs på oförändrad grund. Konsekvensen av detta skulle bli att det beror av en i sammanhanget ovidkommande omständighet – huruvida besvärsnämnd finns inrättad – om en intressent som tillika är kommunmedlem skall kunna angripa arbetsgivarens beslut med kommunalbesvär eller inte. Från systematisk synpunkt sett är detta förhållande inte tillfredsställande.

Hur de ovan i detta avsnitt angivna tolkningsfrågorna lämpligen bör lösas är inte lätt att säga. Avsikten med det anförda har varit främst att beskriva problemen sådana de framstår enligt gällande rätt. Möjligen kan läget komma att klarna genom avgöranden i rättspraxis. Den utgångspunkt i gällande rätt som här förut angetts i tidigare avsnitt i detta kapitel måste därför förbindas med en reservation för de oklarheter som finns på enskilda punkter och då framför allt beträffande frågan om rättsläget har förändrats genom ändringen i arbetstvistlagen.

11.5 Överväganden

11.5.1 *Allmänna utgångspunkter*

Frågan om besvärsnämndernas ställning och uppgift måste bedömas utifrån de förutsättningar som den nya arbetsrättsliga lagstiftningen ger. Vid närmare betraktande visar sig frågan vara komplicerad. Bortsett från den materiella sidan av saken infinner sig en del processuella problem, som i sig själva ställer krav på lösningar. Dessa problem hänger samman med att man här har att göra med tre olika typer av förfaranden, som är mer eller mindre sammanvävda med varandra, nämligen besvärsnämndsprövningen, kommunalbesvärsprocessen och rättegången i arbetstvister. Förhållandet mellan dessa regelsystem har relativt ingående belysts i det föregående.

Besvärsnämnderna är fakultativa organ. Alltifrån början har de betraktats som kommunala organ och förvaltare av den kommunala självbestämmanderätten. Tankar på ett större statligt inflytande över besvärsnämnderna avvisades ganska bestämt vid institutets tillkomst. Även om besvärsnämnderna med sin nuvarande säregna dubbla funktion av kommunalt omprövningsorgan och instans för legalitetsprövning i kommunalbesvärsprocessen delvis kan jämföras med en statlig besvärsmyndighet är det anledning understryka,

att besvärsnämnderna till sitt väsen utgör kommunala nämnder och ej statliga förvaltningsmyndigheter.

Emellertid har tid efter annan framförts förslag om att göra besvärsnämnderna obligatoriska och även om att närmare reglera deras sammansättning. Så sent som vid den nya KL:s tillkomst avslogs ett motionsyrkande härom i riksdagen (se motion 1975/76:91, KU 1976/77:25 s. 87, 88, rskr 1976/77:148; jfr KU 1974:32). I utredningsdirektiven har härefter uttalats, att kommunalbesvärskommittén inte bör behandla frågan om att göra besvärsnämnderna obligatoriska.

Kommunalbesvärskommittén vill för sin del endast slå fast, att hänsyn till den kommunala självstyrelsen och vad som förekommit i den allmänna debatten gör att frågan om ett obligatorium eller annan urholkning av den kommunala karaktären hos besvärsnämnderna faller utom ramen för det översynsarbete som kommittén är satt att utföra.

Detta leder till att det egentligen finns endast två linjer att välja mellan. Den ena linjen innebär ett fullständigt slopande av besvärsnämndsinstitutet lagstiftningsvägen. Den andra linjen går ut på att söka behålla besvärsnämndsinstitutet i någon form som ett fakultativt institut. Alldeles bortsett från det val som träffas i denna fråga måste emellertid, som nyss antytts, beaktas att förhållandet mellan rättegången i arbetstvister och administrativ besvärstalan rör inte enbart besvärsnämnderna utan kommunalbesvärsprocessen i stort. Eftersom förhållandet mellan arbetstvistmål och kommunalbesvärsmål tilldrar sig särskilt principiellt intresse och är av grundläggande betydelse för uppbyggnaden av hela det regelsystem vari besvärsnämnderna ingår skall den frågan behandlas först.

11.5.2 *Förhållandet mellan rättegången i arbetstvister och kommunalbesvärsprocessen*

Kommunalbesvärskommitténs förslag beträffande kommunalbesvärsreglerna innebär att prövningsgrunden "enskild rätt kränkt" slopas och att kommunalbesvärsprövningen – till bekräftelse i huvudsak av utvecklingen i rättspraxis – inriktas på de offentligrättsliga reglerna. Härav följer att innehållet i ett enskilt arbetsavtal eller ett kollektivavtal eller lagregler av privaträttslig natur i övrigt inte kan komma under bedömande i en kommunalbesvärsprocess. Med hänsyn till att utformningen av prövningsgrunderna i kommunalbesvärsprocessen enligt kommitténs förslag således generellt utesluter tillämpning av de grundläggande reglerna inom arbetsrätten finns det knappast något skäl att upprätthålla besvärsförbudet såvitt gäller kommunalbesvärstalan. Prövningen vid kommunalbesvär och prövningen vid rättegång i arbetstvist går ut på skilda ting och någon konkurrens mellan förfarandena föreligger sakligt sett inte.

Till undanröjande av varje tvivel bör besvärsförbudet även formellt upphävas i fråga om kommunalbesvär. Detta kan enklast ske genom att inskränkningslagen ändras så att det klargörs att lagen inte avser kommunalbesvär.

Med denna lösning kommer de svårhanterliga processuella frågor som förut har berörts (se avsnitt 11.4.2–11.4.6) att bli avlägsnade från kommunalbesvärsprövningens område. De kommunmedlemmar som råkar vara arbetsta-

gare hos kommunen blir samtidigt jämställda med övriga kommunmedlemmar när det gäller rätten att utöva den medborgerliga kontroll över den kommunala verksamheten som kommunalbesvärsinstitutet erbjuder. Det kan påpekas, att såvitt gäller intresset för kommun att kunna veta – exempelvis vid fackliga förhandlingar eller under en arbetstvist – om ett beslut blir bestående och giltigt (vare sig detta beror av besvärsförbud för intressent eller att det lämnas oöverklagat av kommunmedlem), någon förändring av läget i princip inte sker genom denna formella utvidgning av besvärsrätten. Detta konstaterande får extra tyngd av de i avsnitt 11.4.6 nämnda fallen med delade mål, där "partiell" kommunalbesvärsprövning har medgetts på talan av intressent.

11.5.3 *Behovet av en reformerad besvärsnämnd*

Kommunalbesvärskommittén har ingående diskuterat möjligheterna att reformera institutet kommunal besvärsnämnd. Sådana nämnder finns för närvarande inrättade i ett flertal större borgerliga primärkommuner och i nästan alla landstingskommuner. På det kyrkokommunala området medger gällande lagstiftning inte inrättande av besvärsnämnd. På denna punkt har någon ändring inte övervägts.

Den nya arbetsrättsliga regleringen av arbetsmarknaden – som varit särskilt omvälvande för de offentliganställda – har försatt de kommunala besvärsnämnderna i en helt ny situation. Om frågan vilken roll besvärsnämnderna bör tilldelas ställs helt öppet kan man till en början uppställa tre huvudlinjer att välja mellan. En skulle vara att lagstiftningsvägen helt avskaffa besvärsnämnderna, en annan att söka anpassa institutet till den nya arbetsrättsliga lagstiftningen och behålla dess fakultativa natur samt en tredje att gå den rakt motsatta vägen och göra besvärsnämnderna obligatoriska. I det senare fallet skulle det bli fråga om ett permanent organ som motiveras av ett annat tänkesätt än det som ligger till grund för de nuvarande fakultativa besvärsnämnderna. Denna linje har av delvis andra skäl redan avvisats i samband med angivandet av vissa allmänna utgångspunkter (avsnitt 11.5.1). Valet står därmed, som förut har framhållits, mellan den första och den andra linjen.

En lösning enligt den andra linjen förutsätter alltså att besvärsnämnden behålls som ett fakultativt organ med ett kompetensområde som är anpassat till den förändrade arbetsrättsliga lagstiftningen. Såsom har framgått av redogörelsen för gällande rätt har besvärsnämndens kompetensområde på grund av denna nya lagstiftning kommit att bli begränsat till ärenden om tjänstetillsättning.

Här bortses då från de eventuella möjligheter som föreligger för kommunmedlem som ej är intressent att påkalla prövning hos besvärsnämnd jämväl i fråga om entledigande eller disciplinär åtgärd, vare sig talan avser en allsidig omprövning eller är inskränkt till en ren kommunalbesvärstalan. Det är besvärsnämndens egentliga uppgift som organ för materiell omprövning på talan av part som här intresserar.

När det så gäller att bedöma intresset av ett omprövningsinstitut för kommunala tjänstetillsättningsärenden av det slag som här diskuteras är en kärnpunkt att institutet är fakultativt. Även om f. n. ett mindretal kommuner (ca 30 primärkommuner och nästan alla landstingskommuner) har besvärsnämnder inrättade betyder dock detta att över hälften av alla tjänstemän i

primärkommuner och landstingskommuner har tillgång till den möjlighet till omprövning som besvärsnämndsinstitutet i dag erbjuder i ärenden om tjänstetillsättning. Det bör härvid beaktas att syftet med institutet från början ingalunda varit att det skulle anlitas av samtliga kommuner. Målsättningen för ett förslag om nya fakultativa nämnder i stället för dagens besvärsnämnder bör heller inte sträcka sig längre än det ursprungliga syftet med besvärsnämndsinstitutet.

Det torde vara främst för prövning av tvister i befordringsärenden i större kommuner med mångförgrenad förvaltning som en meritprövningsnämnd kan ha en uppgift att fylla. En sådan nämnd kan tänkas underlätta för kommunen att bemästra de problem som är förknippade med decentralisering av beslutsfunktionerna.

Ett juridiskt problemkomplex som i detta sammanhang påkallar uppmärksamhet avser möjligheterna att återkalla eller omgöra redan fattade och eventuellt lagakraftvunna beslut. Såsom framgår av den allmänna framställningen av kommunalbesvärsinstitutet (se bl. a. kapitel 3) har kommunerna stor frihet i detta avseende. Ett undantag har dock traditionellt ansetts vara just tjänstetillsättningar (se RÅ 1964 E 7 och JO 1972 s. 389). Numera synes dock rättsuppfattningen vara uppmjukad i så måtto att – i visst fall – inget absolut offentligrättsligt hinder har ansetts möta för en kommun att göra om ett sådant beslut (se RÅ 1975 ref. 56; jfr RÅ 1975 ref. 88 beträffande omgörelse av beslut om omplacering av tjänsteman och RÅ 1972 ref. 2 angående återkallelse av beslut om tillsättning av statligt reglerad tjänst; jfr dock även det senare notisfallet RÅ 1979 Ab 346 som går på samma linje som 1964 års rättsfall). Det kan framhållas, att det offentligrättsliga retroaktivitetsförbudet möjligen kan tänkas spela in i vissa fall liksom att de privaträttsliga komplikationerna i praktiken begränsar arbetsgivaren – kommunens handlingsfrihet. Man måste här ha i åtanke, att en uppsägning – vilken inte är detsamma som att återta ett tidigare anställningsbeslut – förutsätter en giltig grund enligt gällande arbetsrättslig lagstiftning. Även om det kunde göras gällande att syftet att ställa sig en förhandlingsöverenskommelse om företrädesrätt till efterrättelse utgör en sådan giltig uppsägningsgrund, är steget därifrån till att acceptera en ny meritvärdering som grund för uppsägning långt. Det kan vara skäl att i tanken dröja något vid den skiljelinje som går mellan det bakomliggande privaträttsliga förhållandet arbetsgivare-arbetstagare och den offentligrättsliga ordning i vilken kommunen fattar ett för enskild gynnande beslut. Det torde därför kunna konstateras att den "normala" möjligheten till omgörelse av kommunala beslut inte utgör en framkomlig väg om det gäller att säkerställa en omprövningsmöjlighet rörande meritvärderingsfrågor i befordringstvister och andra anställningsärenden. Med ett särskilt författningsreglerat institut för omprövning följer dock att anställningsmyndighetens beslut blir legalt villkorat i materiellt hänseende. Saken kommer därmed i ett annat läge arbetsrättsligt sett.

Mot angivna bakgrund finner kommunalbesvärskommittén att det inte kan uteslutas att det finns behov av att KL även fortsättningsvis innehåller en möjlighet för kommunerna att anordna ett reglerat omprövningsförfarande i ärenden om tjänstetillsättning. Kommittén förordar därför att regler om nya, till gällande arbetsrättsliga lagstiftning anpassade, fakultativa nämnder införs i stället för de nuvarande reglerna om besvärsnämnd i KL. Kommittén föreslår

att benämningen besvärsnämnd ersätts med benämningen *meritprövningsnämnd.*

Mot bakgrund av att institutet då skall behålla sin fakultativa natur kan man säga att frågan om ifrågavarande nämnders eventuella avskaffande skjuts över till kommunerna. Lika litet som det var meningen när besvärsnämndsinstitutet kom till, är det meningen att detta förslag skall kunna passa alla kommuner. Om utvecklingen på det kommunala området visar sig leda till en avveckling av institutet står detta alltså inte i strid med den tänkta lagstiftningens intentioner. Grundtanken är att lagstiftaren här skall förhålla sig neutral.

En strävan bör emellertid vara att den lagliga regleringen av meritprövningsnämnderna blir sådan att enhetlighet och funktionsduglighet främjas. Detta är ett allmänt intresse.

Ett par terminologiska frågor kan förtjäna kommentar. Benämningen "meritprövningsnämnd" används här för att markera skillnaden i förhållande till "besvärsnämnd" enligt gällande ordning. Enligt vad som föreslås i det följande kommer de nya nämndernas kompetens att vara begränsad till en bedömning av anställningssökandes meriter för den sökta anställningen. En prövning av anställningsbeslutets laglighet mot kommunalbesvärsgrunderna som nu görs i besvärsnämnderna skall inte förekomma. Eftersom de klagomål som enligt förslaget skall kunna anföras hos meritprövningsnämnd således ej utgör "besvär" i vedertagen mening synes detta ord böra undvikas även i en sammansättning som "besvärsnämnd" (jfr organ som riksdagens besvärsnämnd och besvärsnämnden för rättshjälpen).

Utvecklingen på avtalsområdet har inneburit en gradvis uppluckring av tjänstemannabegreppet. I 1980 års avtalsförhandlingar har träffats gemensamma avtal om allmänna bestämmelser för samtliga kommunala arbetstagare. Dessa avtal innebär bl. a. att den tidigare distinktionen mellan anställning som tjänsteman och annan anställning hos kommunen helt har tagits bort. Kvar står emellertid att KL alltjämt använder sig av tjänstemannabegreppet i olika sammanhang. Detta kan ses som ett motsägelsefullt förhållande. Det är dock anledning att framhålla, att KL:s tjänstemannabegrepp i praktiken inte har lagts till grund för den närmare bestämningen av besvärsnämndernas kompetensområde enligt gällande ordning utan att detta har skett genom reglementsbestämmelser som direkt anger de befattningar som avses.

Även om det i och för sig kan synas önskvärt att införa en annan terminologi i KL – som inte bygger på det traditionella tjänstemannabegreppet – är detta en fråga som ligger utanför eller i vart fall i utkanten av kommunalbesvärskommitténs uppdrag. Trots förekomsten av begreppet tjänst/tjänsteman i KL ser kommittén inte något praktiskt hinder att i fråga om de enskilda befattningshavarna använda ordet "anställd" i den i arbetsrättsliga sammanhang gängse betydelsen. Några praktiska problem synes inte behöva vållas av detta. Till frågan om den närmare bestämningen av meritprövningsnämndens kompetensområde återkommer kommittén i det följande.

11.5.4 *Meritprövningsnämndens ställning*

Möjligheterna att finna lösningar på olika detaljfrågor är i mycket beroende av vilken ställning meritprövningsnämnden får inom den kommunala administrationen och inom rättsordningen i stort. Frågan är således av betydande såväl teoretiskt som praktiskt intresse.

Det kan vara skäl att åter erinra något om bakgrunden till det nuvarande besvärsnämndsinstitutet. Ursprungsmotivet var att tillgodose ett behov att möjliggöra omprövning av beslut rörande kommunala tjänstetillsättningar. Det huvudsakliga intresset var knutet till meritvärderingsfrågor. Besvärsnämndens kompetensområde kompletterades sedan med ärenden om entledigande och ärenden om disciplinära åtgärder. Tjänstetillsättningarna har dock hela tiden varit den dominerande ärendegruppen.

Mycken möda lades ned på utformningen av reglerna om besvärsnämndens ställning. Tankar på statligt inflytande i olika former avvisades. Stor vikt lades vid sambandet med den kommunala självstyrelsen. Det ansågs att det borde vara kommunens sak att avgöra frågor om lämplighet och ändamålsenlighet och att kommunen här borde inta en suverän ställning. Besvärsnämndens fakultativa natur är ett uttryck för denna grundsyn.

I övrigt utrustades besvärsnämnden med befogenheter som gjorde den delvis jämförbar med en statlig besvärsmyndighet. Härtill bidrog att den, i ärenden som hörde till dess kompetensområde, även kom att bli första besvärsinstans i kommunalbesvärsprocessen. Den omständigheten att sedermera flera av FL:s viktigaste bestämmelser gjordes tillämpliga hos besvärsnämnd verkade i samma riktning. Det bör emellertid samtidigt beaktas att de kommunala besvärsnämnderna inte utgör en alldeles enhetlig institution utan att kommunerna i viss utsträckning kan bestämma över förutsättningarna för den egna besvärsnämndens verksamhet. Förutom den omständigheten att besvärsnämnden är ett fakultativt organ gäller exempelvis att fullmäktige genom valet av ledamöter och inskränkande föreskrifter i reglemente (krav på kvalificerad majoritet för ändring, förbud för besvärsnämnden att vidta positiv rättelse m. m.) kan begränsa besvärsnämndens självständighet och reella makt.

Det kan således konstateras, att besvärsnämnden har fått en dubbel ställning, dels som ett rent kommunalt organ för omprövning av ett kommunalt ställningstagande, dels som en prövningsinstans i kommunalbesvärsprocessen. Det är emellertid viktigt att slå fast, att besvärsnämnden såsom myndighet betraktad är en kommunal nämnd och inte en statlig förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol.

Att den kommunala besvärsnämnden efter instansordningsreformen skall ingå i kedjan av besvärsmyndigheter i kommunalbesvärsprocessen och därvid utgöra underinstans till kammarrätten är i och för sig en egendomlig ordning. Härtill kommer att gällande regelsystem innehåller oklarheter och inkonsekvenser vilka till stor del är en följd av att besvärsnämndsprövningen har kopplats samman med kommunalbesvärsprocessen (se närmare framställningen i avsnitt 11.2). Lämpligheten av nuvarande ordning måste ifrågasättas. Principiella skäl talar starkt för en separation av förfarandena.

Tanken på att man borde söka särhålla besvärsnämndsprövningen från kommunalbesvärsprocessen framfördes på sin tid redan av besvärssakkunniga i ett remissyttrande. Denna tanke vann emellertid inte gehör. Lagmotiven ger

egentligen inte så mycket upplysning om vilka överväganden som legat till grund för ställningstagandet. Möjligen kan man förmoda att det förefallit enklare att följa ett utarbetat kommittéförslag som i övrigt blivit väl emottaget än att söka på ett sent stadium av lagstiftningsproceduren ta fram en annan lösning. Under alla förhållanden bör detta inte hindra att frågan nu tas upp på nytt.

En utgångspunkt för en sådan separation av förfarandena bör vara att meritprövningsnämndens karaktär av kommunalt organ renodlas. Genom en "kommunalisering" av meritprövningsnämnden blir denna inte att uppfatta som en besvärsinstans i vanlig mening. Meritprövningsnämnden kommer då att kunna erbjuda möjlighet till en inomkommunal omprövning och dess beslut bör ses som ett slutligt uttryck för kommunens ståndpunkt i en viss sakfråga. En parallell kan dras med de allmänna kommunalärendena där den kommunala myndigheten i regel anses ha frihet att när som helst – även efter det att beslutet har klandrats genom kommunalbesvär – göra om sitt beslut eller återta detsamma.

Ur arbetsrättslig synvinkel blir meritprövningsnämndens beslut att uppfatta som ett led i ett arbetsgivarbeslut. Skillnaden i jämförelse med den privata arbetsmarknaden blir att man genom detta institut har s. a. s. formaliserat en omprövningsmöjlighet hos arbetsgivaren själv.

Ett åtskiljande av meritprövningsförfarandet och kommunalbesvärsprocessen bör utgå från att kommunalbesvärsreglerna i princip lämnas orubbade. Detta innebär att varje kommunmedlem skall ha rätt att på vanligt sätt anföra kommunalbesvär över anställningsmyndighetens beslut.

Härav följer att anställningsmyndighetens beslut kan angripas på offentligrättslig grund av varje kommunmedlem genom kommunalbesvär. De processuella specialproblem som är förbundna med den nuvarande sammankopplingen av besvärsnämndsprövningen med kommunalbesvärsprocessen bortfaller helt och hållet (jfr kommentaren till nuvarande regler i avsnitt 11.2.3). I stället kan det uppkomma vissa problem med den tekniska samordningen av de båda förfarandena i fall där såväl klagomål hos meritprövningsnämnd som kommunalbesvär förekommer i samma ärende. Kommittén återkommer härtill i det följande.

Vad gäller den privaträttsliga sidan av meritprövningsnämndens verksamhet kan det vara anledning att här göra en jämförelse med det statliga området. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket lagen om rättegången i arbetstvister tillämpas lagen ej på mål som rör arbetstagare med statligt reglerad anställning, när tvisten gäller fråga som rör tillsättning av tjänst utan att enbart avse tvist om kollektivavtal. I dessa fall har arbetstagarna däremot möjlighet att anföra förvaltningsbesvär hos statlig myndighet. En arbetstagare som i ett tillsättningsärende har blivit felbehandlad på någon punkt som är föremål för arbetsrättslig reglering (främst åsidosättande av företrädesrätt till återanställning) kan alltså besvärsvägen få rättelse i sak genom att det oriktiga beslutet ersätts med ett nytt beslut. Arbetstagaren är då i stället utestängd från möjligheten att utkräva arbetsrättsligt skadestånd. Det bör dock tilläggas att synsättet är ett annat när det är fråga om skadestånd för könsdiskriminering i strid mot jämställdhetslagen (jfr i övrigt under 11.4.2).

På den rent kommunala sektorn liksom på den privata sektorn av arbetsmarknaden är förhållandet det omvända. Den förfördelade kan genom process enligt arbetstvistlagen utfå skadestånd men domstolen kan inte ändra

arbetsgivarens oriktiga beslut. Att en kommunal arbetstagare har en teoretisk möjlighet att anföra kommunalbesvär ändrar inte läget. Det nu föreslagna inomkommunala meritprövningsförfarandet kan emellertid lika litet som kommunalbesvär betraktas som ett rättsmedel i egentlig mening vilket kan på samma sätt som förvaltningsbesvär sägas utgöra en tillfredsställande ersättning för möjligheten till rättegång enligt arbetstvistlagen. Klagomål till meritprövningsnämnden utgör i själva verket endast en hänvändelse till samme arbetsgivare som har fattat det misshagliga beslutet. Skillnaden är att arbetsgivaren – kommunen via meritprövningsnämnden – uppträder i annan skepnad och enligt ett bestämt mönster.

11.5.5 *Meritprövningsnämndens kompetensområde*

Såsom förut har framhållits har den nya arbetsrättsliga lagstiftningen i praktiken lett till inskränkning av de kommunala besvärsnämndernas kompetensområde. KL:s regler om besvärsnämnd harmonierar inte med de arbetsrättsliga reglerna. Beslut om entledigande av tjänsteman eller om disciplinär åtgärd avser ämnen som vid tvist skall behandlas i den ordning som föreskrivs i lagen om rättegången i arbetstvister. I samma utsträckning gäller här enligt inskränkningslagen förbud för arbetstagare att föra adminstrativ besvärstalan mot offentlig arbetsgivares beslut. Kvar står för besvärsnämndernas del ärenden om tjänstetillsättning. Även här kan det dock förekomma arbetsrättsligt betingade begränsningar. Frågor om företrädesrätt är således i princip av den art att de vid tvist skall handläggas enligt arbetstvistlagen. Såsom nämnts i det föregående är ordningen på det kommunala fältet en annan än på det statliga området där ärenden om tjänstetillsättning med arbetsrättsliga inslag har förts till området för besvär (förvaltningsbesvär).

Vad som här anförts om den arbetsrättsliga lagstiftningens innebörd talar för att kompetensområdet för en nämnd av det slag som föreslås i stället för den nuvarande besvärsnämnden bör begränsas till meritbedömningen i beslut om nyanställning, befordran och förordnanden i övrigt på kommunala befattningar (här sammanfattade under beteckningen tillsättningsbeslut). Liksom hittills skett i praktiken bör den närmare bestämningen av meritprövningsnämndernas kompetensområde göras inte genom tolkning av det i KL begagnade tjänstemannabegreppet utan genom kommunala beslut (reglementsbestämmelser) som direkt anger de befattningar som avses. Institutet skall alltså stå öppet i fråga om anställning av kommunal personal i den utsträckning som den enskilda kommunen själv bestämmer oberoende av hur anställningen är benämnd i lag eller kollektivavtal.

De vanliga kommunala tjänstetillsättningarna utgör de nuvarande besvärsnämndernas viktigaste uppgift och de har rent allmänt sett en speciell karaktär som gör att de inte utan vidare bör jämställas med övriga personalärenden. Många gånger är det så, att som egentlig motpart till den enskilde står en eller flera medsökande. Mellan arbetsgivaren och den enskilde föreligger kanske inte något grundläggande motsatsförhållande när var och en av de sökande som konkurrerar med varandra i och för sig är godtagbar ur arbetsgivarens synvinkel. Relationen arbetsgivare-arbetstagare kommer här i bakgrunden. I konkurrensförhållandet mellan enskilda sökande har de fackliga förbunden

inte någon naturlig medlaruppgift att fylla.

Vid jämförelse av det kommunala området med det statliga området har förut påpekats, att tjänstetillsättningar på det statliga området i regel är undantagna från arbetstvisträttegång och i stället föremål för förvaltningsbesvär. Tyngdpunkten i prövningen av ärenden av detta slag ligger i allmänhet på frågor om meritvärdering, lämplighet och ändamålsenlighet. Förvaltningsbesvär, som medger omprövning av arbetsgivarens bedömning, är det institut som passar bäst i dessa fall. På det kommunala området saknas emellertid en motsvarande möjlighet till omprövning av meritvärderingsfrågor annat än i de fall då besvärsnämnd finns inrättad i kommunen. Varken talan enligt arbetstvistlagen eller kommunalbesvär utgör en framkomlig väg.

Det anförda ger motiv för att göra de kommunala tillsättningsbesluten till föremål för en processuell specialreglering. Meritprövningsnämnden skulle kunna fylla ut ett tomrum på det kommunala området.

Vad beträffar de interna kompetensfrågorna innebär nu gällande ordning att fullmäktige via reglementsföreskrifter kan närmare bestämma besvärsnämndens kompetensområde inom den kommunala sfären *dels* genom att undanta tillsättningsbeslut av visst organ, såsom styrelsen, *dels* genom att utesluta vissa typer av tillsättningsbeslut, såsom korttidsförordnanden. Denna ordning bör bestå. I enlighet med vad som förut anförts bör kommunen härvid inte vara bunden av om tjänsten enligt lag eller kollektivavtal är att betrakta såsom tjänstemannabefattning eller inte. Institutet bör från lagens utgångspunkt vara i princip öppet för alla anställda. Det bör vara varje kommuns egen angelägenhet att närmare bestämma tillämpningsområdet liksom det är kommunens sak att bestämma om en meritprövningsnämnd alls skall finnas.

När det sedan gäller meritprövningsnämndens förhållande till anställningsmyndigheten står valet mellan å ena sidan att låta den förra inom det formellt angivna kompetensområdet ha samma behörighet som den senare att pröva olika relevanta frågor och å andra sidan att begränsa meritprövningsnämndens behörighet till enbart en bedömning av olika sökandes företräde i merithänseende. Det senare alternativet står i bäst överensstämmelse med meritprövningsnämndernas karaktär av rent kommunala organ och medger att anställningsmyndigheten förbehålls ställningen som den egentlige företrädaren för kommunen i dess egenskap av arbetsgivare. Kommunalbesvärskommittén har stannat för att förorda detta alternativ.

11.5.6 *Administrativa frågor*

Eftersom förslaget om meritprövningsnämnder bygger på tanken att renodla prövningsorganets karaktär av kommunal nämnd är det naturligast att utgå från att KL:s regler för vanliga fakultativa nämnder skall bli bestämmande för den administrativa regleringen av meritprövningsnämnden. På några punkter finns det emellertid anledning att ge en närmare motivering.

Förslag om att göra de nuvarande besvärsnämnderna obligatoriska har framförts flera gånger i riksdagen men förkastats. I det sammanhanget har även väckts fråga om att närmare reglera besvärsnämndens sammansättning på så sätt att denna skulle bestå av personer stående utanför den kommunala förvaltningen. Önskan att stärka det utomkommunala inslaget är förståelig

om man ser enbart till personalens intresse av en klagoinstans. Man bör emellertid inte bortse från att det kan finnas motstridiga personalintressen. Man kan också peka på att de nuvarande besvärsnämnderna har skiftande sammansättning och att i många fall en utomstående jurist ingår som ordförande i nämnden eller som sekreterare. Detta visar att, även om kommunernas egna önskemål varierar, de inte är främmande för personalens intressen när det gäller organisationens uppbyggnad.

Från allmänna utgångspunkter synes det angeläget att den politiska viljan i kommunen får komma till fullt uttryck. I de fall då man inte på grund av särskilda förhållanden har anledning att koppla in statliga instanser i kommunala tjänstetillsättningar – vilket samtidigt befriar kommunen från ansvar – talar principiella skäl för att kommunen såsom huvudman bör ha ett bestämmande inflytande över meritprövningsnämnden vilket svarar mot kommunens övergripande ansvar. En sådan ordning bör kunna skapa de bästa förutsättningarna för ett förtroendefullt förhållande mellan meritprövningsnämnden å ena sidan och de genom allmänna val utsedda politiska beslutsfattarna och berörda kommunala nämnder å den andra sidan. Detta kan rimligen inte vara till nackdel för de anställdas intressen.

En alldeles speciell fråga rörande meritprövningsnämndens sammansättning avser de nya reglerna i KL om partssammansatta organ (se 1 kap. 5 §, 3 kap. 13 a och 13 b §§ samt 7 kap. 2 och 3 §§). Gällande bestämmelser synes inte medge att uppgifter för en besvärsnämnd överlämnas till ett partssammansatt organ. Däremot har genom ändringarna i KL banats väg för besvärsnämndsprövning av beslut som fattas av partssammansatta organ.

Det legala kompetensområdet för partssammansatta organ är vagt angivet i själva lagtexten. Uttalanden i förarbetena (prop. 1978/79:188 s. 82, 83) ger vid handen, att det enligt de nya bestämmelserna visserligen blir möjligt att till partssammansatt organ överlåta att avgöra alla ärenden om tjänstetillsättning m. m. – utom disciplinpåföljd och entledigande – men att avsikten främst är att göra det möjligt att låta partssammansatt organ avgöra ärenden om tillsättning av vissa lägre tjänster. Beträffande besvärsnämnderna är det förutsatt att endast beslut i tjänstetillsättningsfrågor kan bli föremål för klagan hos sådan nämnd såvitt gäller beslut som har fattats av ett partssammansatt organ (prop. 1978/79:188 s. 86).

På arbetsrättens område har man i andra sammanhang hittills sökt undvika, att införa en ordning som innebär att fackliga företrädare skall behöva överpröva ett ställningstagande som har tillkommit under medverkan av andra fackliga företrädare i lägre instans. Detta talar emot att man nu skulle göra så. Dessutom föreligger ett allmänt intresse av att reglerna för meritprövningsnämnden är så enhetliga och enkla som möjligt.

En annan fråga är sedan om behovet av en överprövning i meritprövningsnämnd i praktiken är så stort i de fall där tjänster tillsätts av ett partssammansatt organ. Kommunalbesvärskommittén vill för sin del inte rekommendera en sådan ordning; de båda instituten kan på visst sätt ses som olika vägar att sträva efter en för personalen acceptabel ordning. Med hänsyn till att den nya – ännu relativt oprövade – lagstiftningen om partssammansatta organ erbjuder möjligheten att kombinera överlämnandet av beslutanderätt till sådant organ med överprövning av besvärsnämnd vill kommunalbesvärskommittén emellertid inte motsätta sig en motsvarande lagreglering för meritprövningsnämndens vidkommande.

Det är anledning erinra om att enligt förslaget om meritprövningsnämnder kommunen skall ha full frihet att från meritprövningsnämndens område undanta exempelvis ärenden i vilka beslut fattas av partssammansatt organ. Slutligen bör framhållas, att förslaget om meritprövningsnämnder riktar sig främst till de kommuner där tjänster tillsätts av kommunal nämnd och avser sådana fall i vilka besvärsnämndsinstitutet traditionellt har haft en uppgift att fylla.

Det föreslås därför att meritprövningsnämnden ej skall omfattas av bestämmelserna i 3 kap. KL om partssammansatt organ. Däremot bör bestämmelserna om meritprövningsnämnd tas in i nämnda kap., eftersom de hör samman med övriga kommunala nämnder som inte är reglerade i speciallagstiftning.

Mot bakgrund av att underställningsplikten i fråga om reglemente för besvärsnämnd har slopats kan det ifrågasättas om det finns skäl att behålla det i 7 kap. 3 § KL uppställda särskilda kravet på utfärdande av reglemente. Att reglemente för meritprövningsnämnden utfärdas av fullmäktige är i och för sig en naturlig sak. Det torde även för kommunens egen del vara mera praktiskt att ha de erforderliga reglerna samlade i ett reglemente än att ha dem spridda på skilda protokoll över fullmäktigbeslut. Befogenhet för fullmäktige att anta reglemente med närmare bestämmelser om nämnds verksamhet följer emellertid av de allmänna bestämmelserna rörande fakultativa nämnder (3 kap. 12 och 13 §§ KL). Eftersom kravet på reglemente torde ha tillkommit med hänsyn till underställningsplikten och önskemålet om statligt inflytande över besvärsnämndernas organisation och verksamhetsform och detta motiv inte längre gör sig gällande, synes det mest naturliga vara att göra reglerna om fakultativa nämnder direkt och ovillkorligen tillämpliga.

Ur kommunal synvinkel synes skälen emot att göra reglerna om fakultativa nämnder tillämpliga fullt ut möjligen kunna vara att en sådan ändrad ordning fråntar kommunen nuvarande möjligheter att bestämma om avvikelser från huvudreglerna i olika avseenden, exempelvis genom att uppställa krav på kvalificerad majoritet för ändring av beslut. Vid bedömande av denna fråga bör beaktas följande.

Liksom f. n. är fallet med besvärsnämnden blir meritprövningsnämnden ett fakultativt organ. Det tillkommer alltså fullmäktige att bestämma om en sådan omprövningsmöjlighet som detta institut erbjuder över huvud taget skall finnas inom den kommunala förvaltningen. Från allmän synpunkt finns visst intresse för att meritprövningsnämnderna skall ha en någorlunda enhetlig reglering.

11.5.7 *Klagomålsförfarandet hos meritprövningsnämnd*

När meritprövningsnämnd finns inrättad bör omprövning hos denna kunna påkallas av den som är direkt berörd av anställningsmyndighetens beslut, oberoende av om han är medlem av kommunen eller ej. Eftersom kommunmedlemmarnas rätt att anföra kommunalbesvär enligt kommitténs förslag är obeskuren finns inte någon anledning att tillerkänna någon utanför kretsen av intressenter rätt att påkalla prövning i meritprövningsnämnden.

Vad i övrigt gäller förfarandet hos meritprövningsnämnden bör reglerna kunna utformas i nära anslutning till gällande regler för besvärsnämnden.

Klagotiden bör liksom f. n. kunna beräknas från anslagsdatum för anställningsmyndighetens beslut. Klagotiden bör också vara tre veckor. Detta sammanfaller med kommunalbesvärsreglerna och stämmer dessutom överens med vad som i allmänhet gäller i fråga om klagan över beslut om tjänstetillsättning inom offentlig förvaltning.

I olikhet med besvärsnämnden får meritprövningsnämnden sitt kompetensområde begränsat till enbart meritvärderingsfrågan. Med denna lösning följer att rättsföljden av ett beslut i meritprövningsnämnden endast kan bli upphävande av anställningsmyndighetens beslut, ej möjlighet att föranstalta om positiv rättelse. Med tanke på uppkomna situationer i kommunal praxis där anställningsmyndighet inte visat respekt för besvärsnämndens beslut bör föreskrivas att bedömningen i meritvärderingsfrågan är bindande för anställningsmyndigheten. Det bör framhållas att denna bedömning inte innebär något tvång att tillsätta befattningen med den person meritprövningsnämnden finner lämpligast. Däremot kan anställningsmyndigheten inte framhärda med att tillsätta den person som myndigheten ursprungligen tänkt sig, om meritprövningsnämnden gör en annan bedömning och om anställningsmyndigheten inte har ett skäl för sitt beslut som ligger vid sidan av meritprövningen (t. ex. att någon har företrädesrätt enligt anställningsskyddslagen). Utgångspunkten för resonemanget är givetvis att meritprövningsnämnden endast har att väga den klagandes meriter mot meriterna för den som tillsatts, ej övriga sökandes. Läget är detsamma i dag och motsvarande begränsning i prövningen till dessa två kandidater torde också ske på den statliga sidan. Frihet finns dock att tillsätta en tredje sökande – eventuellt med nytt klagomål till meritprövningsnämnden som följd – eller att annonsera ut tjänsten på nytt. Effekten av en lagregel om meritprövningens bindande verkan bör i och för sig kunna bli att det beslut som anställningsmyndigheten fattar med anledning av meritprövningsnämndens beslut kan upphävas efter kommunalbesvär om regeln ej iakttas. Däremot blir det inte möjligt att på nytt anföra besvär hos meritprövningsnämnden om anställningsmyndigheten i sitt slutliga beslut skulle vidhålla sitt ursprungliga beslut.

Av begränsningen av meritprövningsnämndens kompetens följer att nämnden aldrig är befogad att pröva beslutets laglighet enligt kommunallag, annan lag (t. ex. lagen om anställningsskydd) eller kollektivavtal.

Däremot bör meritprövningsnämnden kunna pröva meritfrågor reglerade i ensidiga (av fullmäktige antagna) personalpolitiska program. Dessa kan t. ex. innehålla principer om extern och intern rekrytering. Dessa är emellertid inte bindande för anställningsmyndigheterna, jfr RÅ 1975 Ab 302, men har ansetts kunna åberopas av besvärsnämnd, jfr RÅ 1974 A 2097. Någon annan avgränsning av kompetensområdet för meritprövningsnämnden på denna punkt är enligt kommitténs mening inte motiverad.

Meritprövningsnämnden bör ha befogenhet att förordna om inhibition. När det gäller hänvisningen i 7 kap. 3 § KL till ett flertal av FL:s övriga bestämmelser kan det med hänsyn till meritprövningsnämndens karaktär av fakultativt kommunalt organ och det minskade statliga inflytandet över kommunerna som lagstiftaren strävat efter under senare år ifrågasättas om denna hänvisning är fullt befogad. Emellertid bör beaktas att det är fråga om flera allmängiltiga förvaltningsrättsliga principer vilka sedan länge framhållits som väsentliga för rättssäkerheten. De handläggningsregler som det här gäller

har nu också sedan snart ett decennium tillbaka varit genom lagstiftning genomförda på ifrågavarande sektor av det kommunala förvaltningsområdet. Det ställer sig svårt att här ta ett steg tillbaka i utvecklingen. Ett sådant steg skulle i grund och botten inte heller uppbäras av några vägande skäl såvitt avser förhållandet mellan stat och kommun.

Från formell synpunkt kan anmärkas att FL:s bestämmelser i flera avseenden är avsedda att tillämpas på besvär av olika slag – förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär – medan det omprövningsförfarande som enligt förevarande förslag skall kunna ske inför meritprövningsnämnden framkallas genom en form av klagomål som ej har karaktär av "besvär". Härtill kan sägas att inte heller nuvarande ordning förutsätter en omedelbar tillämpning av FL utan de aktuella reglerna skall enligt KL:s hänvisningsbestämmelse tillämpas "på motsvarande sätt" hos besvärsnämnden. Denna metod har tydligen från lagstiftarens sida ansetts undanröja exempelvis det hinder mot att göra inhibitionsbestämmelsen i 13 § FL tillämplig hos besvärsnämnden som annars ligger i att bestämmelsen avser endast förvaltningsbesvär men ej kommunalbesvär. Den hittills begagnade lagstiftningsmetoden bör kunna godtas även med avseende på de föreslagna meritprövningsnämnderna.

11.5.8 *Den arbetsrättsliga preskriptionen av talan*

En annan fråga som förtjänar uppmärksamhet i detta sammanhang är hur ett kommunalt tvåinstanssystem lämpligen bör samordnas med arbetstvisträttegången. Starka skäl talar för att meritprövningsnämndens omprövning bör genomföras före prövningen av talan hos domstol när någon har valt att både klaga hos nämnden och väcka talan hos domstol. Det kan finnas anledning att överväga om det behövs en specialregel om preskription av arbetstagares eller arbetstagarorganisations rätt att föra skadeståndstalan. Frågan är beroende av tolkningen av de arbetsrättsliga preskriptionsregler som saken gäller. Fristerna räknas i regel från det att "den omständighet vartill yrkandet hänför sig inträffade", "från det skadan inträffade" etc. Med kommitténs förslag (11.5.9) att anställningsmyndigheten alltid skall vara skyldig att fatta ett nytt beslut i anställningsfrågan efter meritprövningsnämndens avgörande står det enligt kommitténs mening klart att utgångspunkten för de arbetsrättsliga preskriptionsfristerna skall räknas från detta anställningsmyndighetens andra beslut. Någon bestämmelse härom blir inte erforderlig.

11.5.9 *Samordningen av meritprövningsförfarandet och kommunalbesvärsprocessen*

Även om förfarandet hos meritprövningsnämnden är avskilt från kommunalbesvärsprocessen finns det ett behov av formell samordning av de båda förfarandena. Med hänsyn till att meritprövningsnämndens beslut enligt förevarande förslag skall ses som följden av en intern omprövning och utgöra ett definitivt kommunalt ställningstagande i meritprövningsfrågan förefaller det mest logiskt att låta den rättsligt betonade domstolsprövningen anstå i normalfallet. Detta motiverar att kammarrätten bör vilandeförklara ett kommunalbesvärsmål när klagomål anförts hos meritprövningsnämnden. Om ett genom kommunalbesvär klandrat tillsättningsbeslut undanröjs av

meritprövningsnämnden, finns normalt inget skäl för domstolen att uttala sig om dess rättsenlighet. Detta ligger i linje med vad som allmänt gäller beträffande kommunala beslut i ärenden som återkallats eller omgjorts under kommunalbesvärsprocessens gång.

Om såväl den kommunala anställningsmyndighetens beslut som meritprövningsnämndens beslut skulle kunna överklagas genom kommunalbesvär, kan vissa komplikationer uppstå i det fall att ej anställningsmyndighetens beslut men väl meritprövningsnämndens beslut överklagas genom kommunalbesvär. Även den omvända situationen bör uppmärksammas.

För att undvika sådana komplikationer föreslås ett uttryckligt besvärsförbud när det gäller meritprövningsnämndens beslut, något som låter sig göra om man begränsar kompetensen till meritprövningsfrågor. Det behov av kommunalbesvärsprövning som kvarstår avser meritprövningsnämndens handläggning, t. ex. frågor om nämndens beslut tillkommit i laga ordning eller om meritprövningsnämnden överskridit sin befogenhet. Det här föreslagna systemet förutsätter att kommunens anställningsbeslut alltid fattas av anställningsmyndigheten, i förekommande fall efter det att meritprövningsnämnden prövat meritvärderingsfrågan. I samband med kommunalbesvärsprövning av anställningsmyndighetens beslut bör också meritprövningsnämndens handläggning av frågan kunna bedömas. Man är här i samma läge som när det gäller formella felaktigheter under en nämnds beredning av ett ärende. Meritprövningsnämndens beslut är bara "slutligt" i ett avseende, nämligen i fråga om meritprövningen och kan därför jämställas med ett beredande beslut – låt vara av speciell karaktär – före det slutliga beslutet. En konsekvens av den föreslagna ordningen blir att förfarandefel vid behandlingen i meritprövningsnämnden besvärsvägen endast kan påtalas av kommunmedlem i samband med kommunalbesvär över anställningsmyndighetens beslut. En intressent som anfört klagomål hos meritprövningsnämnden men inte är kommunmedlem måste således få en kommunmedlem att överklaga anställningsmyndighetens beslut, om förfarandefel hos meritprövningsnämnden skall kunna påtalas.

Det nu sagda för över till problem beträffande besvärstiden och sista tid för anförande av besvärsfakta vid överklagande av anställningsmydighetens beslut. Som förut anförts finns skäl att låta kommunalbesvär över anställningsmyndighetens beslut vila hos kammarrätt i avbidan på meritprövningen. När det gäller anställningsmyndighetens "bottenbeslut" kan besvärstiden antas ha gått ut när meritprövningsnämnden gör sin bedömning. Det skulle då vara utsiktslöst att anföra kommunalbesvär över "bottenbeslutet" och därvid åberopa fel i meritprövningsnämndens handläggning. Detta synsätt skulle leda fram till behov av en särskild besvärstidsregel om meritprövningsnämnd finns. I och för sig bör detta kunna åstadkommas på ett enkelt sätt genom att man i lagen skriver in att besvärstid över anställningsbeslut, när klagomål anförts hos meritprövningsnämnd, räknas från den dag då justering av det över meritprövningsnämndens beslut förda protokollet tillkännagetts på kommunens anslagstavla. En sådan förlängning av besvärstiden innefattar egentligen ingen principiell nyhet utan motsvarighet kan i dag sägas finnas när det gäller beräkning av besvärstiden i fråga om delegationsbeslut som antingen kan beräknas separat eller utifrån anmälan hos nämnden (7 kap. 2 § andra stycket KL). Av en sådan ordning skulle följa att besvärsfakta skall vara anförda inom

samma tid.

En alternativ lösning är att förutsätta att anställningsmyndigheten efter meritprövningsnämndens beslut blir skyldig att ta upp saken på nytt så att besvärstid räknas från det nya beslutet, varvid också lagligheten av meritprövningsnämndens handläggning kan prövas. Om meritprövningsnämndens bedömning är densamma som anställningsmyndighetens kan det dock förefalla obehövligt med ett "nytt" beslut. Principiellt sett bör emellertid resultatet av meritprövningsnämndens bedömning inte vara avgörande för om formfel hos nämnden kan åberopas eller ej. Detta leder till att anställningsmyndigheten alltid – oavsett utgången i meritprövningsfrågan – måste fatta ett "slutligt beslut". Denna lösning står i god överensstämmelse med grundtanken att anställningsmyndigheten är den som företräder kommunen såsom arbetsgivare vid anställningen av arbetstagaren, låt vara att meritprövningsnämnden har det slutliga avgörandet i en del, nämligen meritbedömningen. Kommunalbesvärskommittén förordar denna lösning. Det kan tilläggas att underlåtenhet från anställningsmyndighetens sida att fatta nytt beslut kan angripas på det sättet att en uttrycklig begäran om nytt beslut riktas till myndigheten. Om dess beslut med anledning härav innebär att den lämnar begäran utan åtgärd, kan beslutet överklagas med kommunalbesvär och undanröjas på grund av att det strider mot lag.

11.5.10 *Inskränkningslagen och meritprövningsförfarandet*

Såsom närmare har utvecklats i avsnitt 11.5.2 får kommunalbesvärskommitténs förslag i fråga om kommunalbesvärsreglerna vissa konsekvenser för förhållandet mellan rättegången i arbetstvister och kommunalbesvärsprocessen. Kommittén har där föreslagit att inskränkningslagens besvärsförbud uttryckligen skall göra undantag för kommunalbesvärsområdet.

Förslaget om meritprövningsnämnder åsyftar emellertid ett inomkommunalt omprövningsförfarande som ej skall uppfattas som en besvärsprocess i gängse mening. Redan därav följer att inskränkningslagen, som förbjuder besvär mot offentlig arbetsgivares beslut, ej kan bli tillämplig på förfarandet hos meritprövningsnämnd, eftersom fråga ej är om "besvär" mot "arbetsgivares beslut" utan om en hänvändelse av annat slag till arbetsgivaren själv med begäran om omprövning. Någon ändring behöver alltså inte göras i inskränkningslagen.

En annan effekt av förslaget är att de särskilda tolkningsproblemen rörande 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen (jfr avsnitt 11.4.6) bortfaller.

12 Extraordinära rättsmedel

12.1 Allmänt

I 11 kap. 11 § regeringsformen stadgas: "Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans samt i annat fall av högsta domstolen. Närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag."

Beträffande rättegångsmål finns närmare bestämmelser meddelade i 58 kap. RB. Reglerna är något olika för tvistemål och brottmål. Beträffande förvaltningsärenden saknas närmare bestämmelser i ämnet. De normer som tillämpas på detta område har utbildats i rättspraxis. Denna rättspraxis omfattar inte enbart avgöranden av regeringsrätten utan även en del avgöranden av högsta domstolen, som enligt äldre ordning hade att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid i vissa förvaltningsärenden, bl. a. sådana där Kungl. Maj:t i statsrådet (regeringen) var slutinstans.

Bestämmelsen i 1974 års regeringsform har sitt sakliga ursprung i 19 § 1809 års regeringsform, där det sades att "Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försuten är". Det kan tilläggas att frasen "bryta dom åter" var hämtad från gamla RB. Rättspraxis på förvaltningsområdet har således till huvudsaklig del utformats med tillämpning av stadgandet i gamla regeringsformen. Det förtjänar nämnas, att i begränsad omfattning – främst i sådana partsbetonade förvaltningsärenden som har yttre likheter med tvistemål – analogier har dragits med RB:s bestämmelser för tvistemål.

En fråga, som inte bör gås förbi, är om den nya regeringsformen medfört någon förändring av rättsläget. Vad beträffar motiven till grundlagsbestämmelsen framhölls vid dess tillkomst, vid sidan av argumentet att högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter med avseende på ifrågavarande extraordinära rättsmedel är av sådan grundläggande betydelse att bestämmelser i ämnet väl försvarar sin plats i grundlag, just det förhållandet att dessa befogenheter till stor del byggde uteslutande på 19 § gamla regeringsformen. Avsikten med utformningen av bestämmelsen i 11 kap. 11 § nya regeringsformen var att något hinder inte skulle möta att även i fortsättningen avgöra ansökningar om resning eller återställande av försutten tid i enlighet med vad som för det dåvarande gällde samtidigt som riksdagen gavs full frihet att i lag ge bestämmelser om de två högsta domstolarnas handhavande av dessa rättsmedel (prop. 1973:90 s. 408, 409). Dessa motivuttalanden kan uppenbarligen inte tas till intäkt för en inskränkning av rättsmedlens tillämpningsområde i

förvaltningsärenden. Motivuttalandena ger snarare intrycket att bestämmelsen i nya regeringsformen bör ses som ett accepterande av förutvarande praxis och en bekräftelse av de högsta instansernas fria prövningsrätt i de fall där inte riksdagen ingripit med detaljreglering. Det bör tilläggas, att möjligheten att meddela närmare bestämmelser i lag inte torde kunna användas för att inskränka själva den befogenhet som tillkommer de högsta domstolsinstanserna enligt regeringsformen (prop. 1973:90 bil. 3 s. 237, 262, 263).

Vad beträffar själva lagtexten kan noteras, att orden "Konungen", "dom" och "som vunnit laga kraft" inte återfinns i den nya lydelsen. De historiska banden till Konungens domsrätt är med den nya regeringsformen definitivt avklippta. Slopandet av ordet "dom" kan tänkas få viss betydelse för diskussionen om resningsinstitutets formella tillämpningsområde; en uppfattning har varit att detta område skulle vara begränsat till avgöranden i ärenden om kvalificerad myndighetsutövning. I litteraturen har hävdats (se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt 1978 s. 147), att resningsinstitutets tillämplighet emellertid med fog har utvidgats i nyare rättspraxis och att resningsinstitutets begränsning ligger inte främst på den formella utan på den materiella sidan, dvs. när det gäller bifall till resningsansökan. Vad slutligen gäller bortfallandet av det uttryckliga kravet på laga kraft är det svårt att se att denna förändring skulle kunna få någon nämnvärd betydelse i praktiken.

I sammanhanget skall nämnas, att det funnits förslag om att närmare lagreglera de extraordinära rättsmedlen på förvaltningsrättens område. Besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet upptog förslag härom. Även om denna del av besvärssakkunnigas arbete inte ledde till något resultat i lagstiftningshänseende i förvaltningsrättsreformens slutskede är arbetet av viss betydelse som rättskälla vid sidan av rättfallen som sådana. Beskrivningen av gällande rätt bygger på grundliga rättsfallsundersökningar och de överväganden som redovisas är av betydande principiellt intresse.

Något bör sägas om den roll som tillkommer instituten resning och återställande av försutten tid i det rättsliga systemet. En viktig princip är att beslut som inte överklagas inom föreskriven tid skall bestå och utöva sina rättsverkningar. Intresset av att tillgodose den enskildes rättssäkerhet och behovet av tilltro till och respekt för samhällsorganen gör att en av ordningsskäl och andra allmänna hänsyn motiverad orubblighetsprincip inte kan gälla oinskränkt. De principiellt sett viktigaste inskränkningarna utgörs av de extraordinära rättsmedlen. Särskilt på det mångskiftande förvaltningsområdet finns dessutom andra inskränkningar i orubblighetsprincipen, vilka samtidigt minskar behovet av att anlita extraordinära rättsmedel som resning och återställande av försutten tid. Det kan gälla t. ex. sådana fall där en myndighet har frihet att på eget initiativ eller efter framställning från enskild företa självrättelse eller omgörelse av ett fattat beslut eller fall där den enskilde har möjlighet att genom en förnyad ansökan väcka en fråga som förut behandlats av myndigheten i fråga. I åtskilliga situationer återstår emellertid ingen annan möjlighet än att anlita ett extraordinärt rättsmedel.

Det har ofta framhållits att prövningen av ansökningar om resning och återställande av försutten tid inom förvaltningsområdet i hög grad har karaktär av diskretionär prövning (se t. ex. besvärssakkunnigas nämnda betänkande s. 629, 630, 652). En avvägning sker mellan olika intressen. Det är

ur den enskildes synvinkel egentligen inte fråga om en rättighet i vanlig mening utan snarare om en möjlighet att riva upp ett lagakraftvunnet beslut när skälen härför framstår som oavvisliga. De extraordinära rättsmedlen bör ses som ett slags säkerhetsventiler, som gör det möjligt att tillgodose enskilda intressen i speciella fall och därmed även tjänar till att skydda det rättsliga systemet som sådant. Ett alltför frikostigt utnyttjande av extraordinära omprövningsvägar är menligt för systemet medan en rätt avvägd tillämpning kan utgöra en stor tillgång.

Skillnaden i fråga om lagreglering av de extraordinära rättsmedlen på det allmänna domstolsområdet och på förvaltningsområdet kan knappast sägas ha lett till några anmärkningsvärda olikheter i rättstillämpningen ur materiell synvinkel. Förvaltningsområdets starkt varierande karaktär nödvändiggör vissa avvikelser från RB:s regelsystem och försvårar en enhetlig och mera strikt reglering på förvaltningsområdet. I systematiskt hänseende företer de båda rättsområdena emellertid vissa uppenbara skiljaktigheter som bör uppmärksammas.

För den judiciella processens del anges i RB bestämda rekvisit för beviljande av resning. Dessa rekvisit tar sikte på den materiella prövningen i tvistemål och brottmål. Bland resningsgrunderna kan särskilt nämnas den klassiska grunden, att det framkommit nya omständigheter eller bevis som ställer saken i ny dager samt grunden att uppenbart lagstridig rättstillämpning legat till grund för avgörandet. I fråga om grova processuella fel i handläggningen – rättegångsfel – anlitas inte resningsinstitutet utan det särskilda rättsmedlet besvär över domvilla, vilket regleras i 59 kap. RB. Vid domvillobesvär anlitas i princip den ordinarie instansordningen. På förvaltningsområdet, som saknar en direkt motsvarighet till institutet domvillobesvär, anlitas resningsinstitutet även beträffande grova handläggningsfel av myndighet (RÅ 1976 Bb 193, 1977 Bb 173, 1978 Bb 5).

I den förvaltningsrättsliga litteraturen brukar diskuteras något som delvis skulle kunna utgöra en motsvarighet till domvillobesvär enligt RB, nämligen s. k. nullitetsbesvär. Besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) innehöll förslag till regler om nullitetsbesvär. I enstaka fall har i rättspraxis förekommit antydan till erkännande av ett sådant institut (RÅ 1957 ref. 21, 1970 ref. 33, notisfallet 1972 C 18 vilket fall är refererat i RRK R72 2:6 samt NJA 1976 s. 407). Visserligen kan det i ytterlighetsfall tänkas förekomma beslut av myndighet som är behäftat med så allvarligt fel (t. ex. uppenbar obehörighet) att vem som helst, myndighet eller enskild person, bör ha rätt att bortse från beslutet såsom varande rättsligt ogiltigt. I avsaknad av lagstiftning och en fast rättspraxis måste flera frågetecken sättas vid institutet nullitetsbesvär på förvaltningsrättens område. Med hänsyn till att grova handläggningsfel i förvaltningsärenden kan beaktas inom ramen för resningsinstitutet är emellertid behovet av ett sådant särskilt rättsmedel som nullitetsbesvär enligt gällande rätt under alla förhållanden mycket begränsat.

Vad gäller institutet återställande av försutten tid kan helt allmänt framhållas att detta avser inte tidsfrister av alla slag utan i princip endast i lag eller annan författning stadgade s. k. processuella frister. En av myndighet utsatt tidsfrist i ett vitesföreläggande eller en ansökningstid i ett vanligt förvaltningsärende kan således inte bli föremål för återställande. De mest typiska och vanligt förekommande frister som är föremål för återställande av försutten tid på förvaltningsområdet utgörs av besvärstider.

12.2 Närmare om resningsinstitutet

Utrymmet för resning i kommunala ärenden har utgjort en omdiskuterad fråga. Detta gäller ärenden hänförliga till självstyrelseområdet, i vilka överklagande kan ske endast genom anförande av kommunalbesvär. Beträffande sådana kommunala beslut, som kan angripas med förvaltningsbesvär, synes däremot en allmänt omfattad mening ha varit att de i princip kan rivas upp genom resning. Detta är naturligt med hänsyn till att dessa beslut i allmänhet har avsett ärenden om myndighetsutövning mot enskild och har hänfört sig till de specialreglerade kommunala sektorer som med ett äldre betraktelsesätt ofta betecknats som ett slags delegerad statsförvaltning.

Besvärssakkunniga utgick i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27 s. 618, 632) från att resningsinstitutet inte kunde tillämpas i fråga om kommunala beslut som överklagas med kommunalbesvär. Innebörden av gällande rätt antogs vara att kommunalbesvären, där de förekommer, utgör ett exklusivt rättsmedel som ej lämnar utrymme för tillämpning av resningsinstitutet i fråga om kommunala beslut. Besvärssakkunniga motiverade sin ståndpunkt på följande sätt. Det kommunala besvärsinstitutet vilar på grundtanken att den statliga tillsynen över de kommunala myndigheternas beslut i konkreta fall skall begränsas till en legalitetsprövning av besluten och att en sådan skall äga rum endast om och i den mån besluten angrips av enskild kommunmedlem genom kommunalbesvär inom härför bestämd tid. Som besvärsmyndighet skall den statliga myndigheten endast äga kassera det överklagade beslutet och därigenom förhindra dess verkställighet men ej äga meddela annan rättelse. Sedan tiden för anförande av kommunalbesvär utgått utan att klagan förts, skall kommunen utan att behöva riskera ingripande från statlig myndighets sida kunna verkställa beslutet oavsett om det är lagligt eller ej. Det måste då kunna antas, att kommunmedlemmarna godkänt beslutet, såvida fråga inte är om ett beslut, vilkets innehåll är så orimligt att det måste betraktas som en nullitet. Betraktelsesättet får anses tillämpligt även i fall då beslutet kränkt enskild rätt. I detta system låter sig resningsinstitutet uppenbarligen ej inordna. Nullitetsbesvären skulle enligt besvärssakkunniga däremot ha en uppgift att fylla. Besvärssakkunniga anförde vidare att en annan grundtanke, på vilken det kommunala besvärsinstitutet vilar, är att den kommunala myndighet, vars beslut kasseras, inte skall kunna tvingas att ta upp saken till ny handläggning. Återförvisning anses sålunda inte kunna beslutas, då kommunalt beslut undanröjs, med mindre skyldighet enligt lag eller författning åvilar den kommunala myndigheten att avgöra saken. Det förhållandet att resningsinstitutets huvuduppgift är att få till stånd ny handläggning men sådan i princip ej kan påtvingas kommunal myndighet inom området för oreglerad förvaltning utgör ett ytterligare skäl mot institutets tillämpning med avseende på beslut, mot vilka talan förs genom kommunalbesvär. Besvärssakkunniga förklarade sig därför ha kommit till den slutsatsen att sådana beslut framdeles liksom dittills ej borde kunna bli föremål för resning.

När det gäller statlig myndighets beslut i kommunalbesvärsmål konstaterade besvärssakkunniga (s. 618, 632, 633) att dessa beslut i senare praxis ansetts kunna bli föremål för resning. I denna fråga redovisade besvärssakkunniga följande överväganden. Statlig besvärsmyndighet kan tvingas att uppta ett kommunalbesvärsärende till ny handläggning genom återförvisning.

Den bör då även kunna tvingas härtill i samband med resning. Från denna synpunkt kan någon invändning ej riktas mot att resning av beslut i kommunalbesvärsärenden äger rum. Resningsinstitutet kommer däremot i konflikt med kommunens intresse av att kunna betrakta lagakraftvunna beslut som godkända och slutgiltiga. Detta intresse är lika starkt vare sig prövning ägt rum hos statlig besvärsmyndighet eller ej. Enligt besvärssakkunnigas mening borde resning med hänsyn härtill ej heller kunna komma i fråga med avseende å beslut i kommunalbesvärsärende. Uttryckligt stadgande föreslogs beträffande de begränsningar i resningsinstitutets tillämpningsområde som nu berörts.

Besvärssakkunnigas förslag mötte invändning från regeringsrättens ledamöter, som yttrade följande. Vad de sakkunniga anfört om resningsinstitutets oförenlighet med de administrativa kommunala besluten äger väl sin riktighet för flertalet av dessa. Beträffande vissa av dem torde emellertid resning icke vara otänkbar. Här åsyftas disciplinmålen i vilka trots deras karaktär av kommunalbesvärsmål en allsidig prövning sker på samma sätt som i förvaltningsbesvärsmålen. I disciplinmålen framträder det enskilda intresset av att få ett oriktigt beslut upphävt så starkt att det kommunala intresset att kunna förlita sig på ett lagakraftvunnet beslut bör få ge vika. Resning bör därför vara möjlig i dessa mål. Även i fall, där beslutet kränkt enskild rätt, kan kränkningen vara så grav, att det enskilda intresset motiverar, att resning bör kunna komma i fråga. I praxis har, som de sakkunniga framhållit, statlig myndighets beslut i kommunalbesvärsärende ansetts kunna bli föremål för resning. De synpunkter, som vi ovan anfört, gäller även här, och resning bör därför kunna komma i fråga jämväl i dessa fall, anförde regeringsrättens ledamöter slutligen (yttrandet finns återgivet hos Wennergren, Förvaltningsprocess 1977 s. 336).

Det kan tilläggas, att Kaijser i Kommunallagarna II 1975 s. 387 vid sidan av frågor rörande anställningsförhållanden nämner beslut i ansvarsfrihetsfråga som exempel på målkategori i vilken det är tänkbart att resning kan få betydelse.

Veterligen har en ansökan om resning inte beviljats i något fall på kommunalbesvärsområdet. Regeringsrättens skrivsätt ger emellertid vid handen att sådana ansökningar inte avvisas utan prövas i sak. Fall som avser uteslutande ett kommunalt beslut synes ha förekommit först på senaste tid. I RÅ 1979 Bb 274 lämnades en ansökan av part om resning rörande ett lagakraftvunnet beslut av skoldirektionen i Stockholm angående semesterförmån utan bifall och i ett av regeringsrätten den 14 maj 1981 avgjort landstingskommunalt mål (RÅ 1981 Bb 124) lämnades en ansökan av part om resning beträffande ett av sociala nämnden fattat och lagakraftvunnet beslut om hemvårdsbidrag utan bifall. I övriga förekommande rättsfall har kommunalbesvär redan förut anförts, även om de i något fall avvisats såsom för sent inkomna i första besvärsinstans, och i de flesta fall har besvären fullföljts till och sakprövats av regeringsrätten. Som ett typiskt exempel kan nämnas RÅ 1976 Bb 519, som rörde ansökan om resning i ett av regeringsrätten tidigare avgjort mål angående klagan över beslut som fattats av kommunstyrelses arbetsutskott. Regeringsrätten yttrade: Enär vad F anfört icke är av beskaffenhet att kunna föranleda resning i målet lämnar regeringsrätten hans ansökan utan bifall. Som ytterligare exempel kan nämnas RÅ 1945 S 58

(klagan över municipalfullmäktigebeslut), 1960 I 101 (klagan över brandstyrelsens beslut). 1962 I 96 (klagan över kommunalfullmäktigebeslut), 1962 I 183 (klagan över stadsfullmäktigbeslut), 1977 Bb 147 (klagan över kommunstyrelses beslut).

I sammanhanget kan parentetiskt nämnas, att det i gränsområdet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär förekommit ett fall där resning beviljats för utförande av förvaltningsbesvärsprövning. I RÅ 1977 Bb 150 hade besvär över hälsovårdsnämnds beslut av länsstyrelsen överlämnats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Talan mot beslut av arbetsutskottet fördes kommunalbesvärsvägen till regeringsrätten. Med beviljande av resning återförvisades målet till länsstyrelsen för prövning av klagandens ursprungliga talan som riktade sig mot hälsovårdsnämndens beslut.

Beträffande saklegitimationen i resningsärende gäller som allmän regel på förvaltningsrättskipningns område att talerätt tillkommer den som uppfyller kraven på aministrativ besvärsrätt (jfr på kommunalbesvärsområdet RÅ 1973 B 405, där talan avvisades emedan sökanden ej var part i det aktuella målet, och RÅ 1980 Bb 292, där en kommunmedlem sökte intervenera med en resningsansökan men hans talan avvisades därför att saken inte rörde honom).

12.3 Närmare om institutet återställande av försutten tid

Som förut har nämnts tar institutet återställande av försutten tid sikte på tidsfrister som bestämts genom lag eller annan författning och utgör frister av förfarandenatur, främst frister för fullföljd av talan, såsom besvärstider. Beträffande tillämpningsområdet framträder delvis likartade frågor och argument som i fråga om resningsinstitutet.

Genom ett rikhaltigt rättsfallsmaterial, särskilt under senare år, får rättsläget sägas vara klarare än i fråga om resningsinstitutet. För beskrivning av gällande rätt skulle det i och för sig kunna räcka med ett konstaterande av att enligt fast praxis tillämpningsområdet för institutet återställande av försutten tid omfattar även kommunala beslut i ärenden av självstyrelsekaraktär. Det är således i princip möjligt att genom ansökan till regeringsrätten återvinna en försutten frist för väckande av kommunalbesvärstalan liksom det självfallet också är möjligt att få tiden för fullföljd av kommunalbesvärstalan – genom överklagande av kammarrättens avgörande – återställd samma väg. Vid ett förnyat övervägande av rättsläget finns det emellertid anledning att gå tillbaka något till den diskussion som förevarit i ämnet.

Besvärssakkunniga (SOU 1964:27 s. 645) konstaterade att tid för anhängiggörande av kommunalbesvär hade blivit föremål för återställande av försutten tid och nämnde rättsfallet RÅ 1959 I 39, vilket gällde talan mot ett beslut av uthyrningsnämnden i Växjö rörande anvisning av lägenhet. Länsstyrelsen avvisade kommunalbesvären såsom för sent inkomna. Klaganden fullföljde sin talan och anförde därvid att det under förhandenvarande omständigheter var uppenbart orimligt att han skulle ha förlorat sin talerätt. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: Enär i målet är upplyst att uthyrningsnämnden meddelat sitt ifrågavarande beslut utan att klaganden begärt någon nämndens åtgärd och utan klagandens hörande samt klaganden gjort sannolikt att han ej

fått kännedom om beslutet före den 25 mars 1958, finner regeringsrätten skäligt i så motto bifalla klagandens underdåniga talan att regeringsrätten, med återställande av den försuttna tiden för besvär över beslutet, undanröjer länsstyrelsens utslag och förordnar att handlingarna i målet skola överlämnas till länsstyrelsen, som har att utan anmälan av klaganden företaga målet såsom hade besvären därstädes blivit i rätt tid anförda. (En ledamot var av skiljaktig mening och fann ej skäl att vare sig göra ändring i länsstyrelsens utslag eller bifalla klagandens talan, i vad densamma kunde anses innefatta ansökan om återställande av försutten besvärstid.)

I sitt nämnda betänkande utgick besvärssakkunniga (s. 649) från att enligt deras förslag beslut, mot vilket talan förs genom kommunalbesvär, ävensom beslut i anledning av sådana besvär, skulle undantas från tillämpningsområdet för resning och erinrade om skälen härför. I konsekvens härmed borde enligt besvärssakkunniga ej heller återställande av försutten tid kunna komma i fråga beträffande tid för anförande av kommunalbesvär. Ytterligare skäl härför är, anförde besvärssakkunniga vidare, att kretsen av besvärsberättigade är så omfattande att som regel alltid någon finns, som av laga förfall har varit förhindrad att klaga inom besvärstiden. Besvärssakkunniga föreslog därför, att tiden för anförande av kommunalbesvär uteslöts från rättsmedlets tillämpningsområde. I fråga om talan mot besvärsmyndighetens avgörande i kommunalbesvärsmål fann besvärssakkunniga dock ej tillräckliga skäl att undanta institutet återställande av försutten tid från tillämpning. Detta motiverades med att sådan talan förs genom förvaltningsbesvär och att kretsen klagoberättigade, då kommunalbesvär ogillas, är begränsad till klagandena. Det skulle därför vara möjligt att i mån av behov förskaffa sig visshet om att tiden för talans fullföljd ej försuttits på grund av omständighet, som kan föranleda återställande av försutten tid. Vid sådant förhållande skulle enligt besvärssakkunniga särskild hänsyn ej behöva tas till kommuns trygghetsbehov.

Innebörden av besvärssakkunnigas kanske något överraskande förslag på denna punkt – innebärande att återställande av försutten tid är möjligt vid fortsatt besvärstalan – överensstämmer visserligen med gällande rätt, men de av besvärssakkunniga anförda skälen påkallar en kommentar. Uppfattningen att fortsatt besvärstalan i kommunalbesvärsmål förs genom förvaltningsbesvär är inte accepterad av lagstiftaren. Av den nya KL (se bl. a. rubriken till 7 kap.) framgår direkt att även en fullföljd talan är att betrakta som en kommunalbesvärstalan. Av lagtexten (7 kap. 5 § KL) framgår numera även att besvär över beslut, varigenom kommunalbesvär har bifallits, får anföras, förutom av kommunen som sådan, av medlem av kommunen (som inte har klagat till första besvärsinstans). I dessa fall är kretsen av klagoberättigade i praktiken lika omfattande som vid väckande av kommunalbesvärstalan hos första besvärsinstans. Teoretiskt sett kan det finnas ett likartat trygghetsbehov hos kommunen och flertalet kommunmedlemmar i fall när ett beslut om att bifalla kommunalbesvär lämnas oöverklagat.

Senare har i två rättsfall – innehållande skiljaktig mening – förts en principdiskussion rörande frågan om tillämpligheten av institutet återställande av försutten tid i kommunalbesvärsmål; minoritetsståndpunkten har där utförligt utvecklats. Det första och viktigaste rättsfallet är RÅ 1973 ref. 80 med rubriken "Fråga i kommunalbesvärsmål huruvida försutten tid för anförande

av besvär kan återställas, har i mål angående klander av landstings förvaltningsutskotts beslut besvarats jakande". Genom beslut den 21 maj 1973 vidhöll förvaltningsutskottet i Kristianstads läns landstingskommun ett tidigare fattat beslut att avslå en framställning från A om rättshjälp. I telegram som kom in efter besvärstidens utgång anförde A besvär över förvaltningsutskottets beslut och anhöll om "anstånd med överklagande" av beslutet till viss senare dag. A anhöll i senare ingiven skrivelse om återställande av den försuttna besvärstiden. Som skäl härför uppgav A i huvudsak att han inte förrän samma dag som telegrammet avsändes hade erhållit fullföljdshänvisning angående förvaltningsutskottets beslut. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: "Enär de anförda besvären ingivits först efter besvärstidens utgång och då vad A anfört ej utgör giltigt skäl för återställande av den försuttna besvärstiden, lämnar regeringsrätten hans talan utan bifall." Två ledamöter var av skiljaktig mening och anförde bl. a. att tid för anförande av kommunalbesvär var, såvitt nu var i fråga, icke av beskaffenhet att kunna återställas. Det andra fallet är RÅ 1975 Bb 9. Sedan besvär över ett beslut av skolstyrelsen i Gällivare kommun angående interkommunal elevavgift samt lunch- och läroboksbidrag för klagandens dotter avvisats av länsstyrelsen såsom för sent inkomna ansökte klaganden hos regeringsrätten om återställande av den försuttna besvärstiden. Till stöd för sin ansökan anförde klaganden att en av skolstyrelsen meddelad oriktig besvärshänvisning iakttagits. Regeringsrätten (tre ledamöter) yttrade: "Regeringsrätten finner med hänsyn till den av I R åberopade omständigheten skäligt att, med återställande av den försuttna besvärstiden, undanröja länsstyrelsens beslut och visa målet åter till länsstyrelsen, som har att upptaga besvären till ny behandling som om de anförts i rätt tid." En ledamot var av skiljaktig mening och ansåg den ifrågavarande fristen ej vara av beskaffenhet att kunna återställas. En av reservanterna i det första fallet och reservantan i det andra fallet – samme ledamot, nämligen regeringsrådet Petrén – gjorde särskilda uttalanden till utveckling av sin mening (det senare uttalandet kan ses som en komplettering av det första). Yttrandena, som går in på den rättshistoriska bakgrunden, utvecklingstendenser i den kommunala verksamheten och rättspraxis m. m., är mycket utförliga. Grunddragen i argumenteringen sammanfaller med besvärssakkunnigas resonemang. Det kan tilläggas, att Petrén gör en viss reservation för bl. a. möjligheten att återställa försutten tid när en klagande grundar sin talan på att hans enskilda rätt blivit kränkt. Petrén redovisar dock inte något ställningstagande i denna fråga.

Härefter kan det vara dags att lämna principfrågan om tillämpningsområdet för rättsmedlet återställande av försutten tid och övergå till institutets praktiska användning i kommunalbesvärssammanhang.

Eftersom på detta område en analogisk tillämpning av RB synes ligga närmare till hands än vad som i allmänhet är fallet vid anlitande av resningsinstitutet är det anledning att erinra om den för rättegångsmål gällande regeln i 58 kap. 11 § RB. Enligt denna gäller såsom allmän förutsättning för återställande att det för partens underlåtenhet att iaktta den försuttna tiden förelegat laga förfall, varmed enligt 32 kap. 8 § RB (vartill f. ö. 46 § FPL hänvisar) avses att någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat.

Att hinder på grund av laga förfall i snäv bemärkelse, faktiskt hinder såsom sjukdom eller avbrott i kommunikationerna, i princip kan utgöra skäl för återställande av kommunalbesvärsfrist framgår av olika rättsfall med negativ utgång. (Det bör inskjutas att det inte av alla notisfall i RÅ framgår vilka omständigheter som åberopats till stöd för ansökan om återställande av försutten besvärstid.) I RÅ 1959 I 191, som rörde klagan över ett stadsfullmäktigbeslut angående beviljande av ett lån till en Folkets Husförening, var det visserligen fullföljdsfristen som försuttits. Regeringsrätten lämnade klagandens talan utan avseende med motivering att besvären inte inkommit till inrikesdepartementet inom lagstadgad tid och "klaganden ej visat sig hava varit av sjukdom hindrad att iakttaga den föreskrivna besvärstiden". De ojämförligt flesta fallen har emellertid inte rört laga förfall som inneburit faktiskt hinder att utföra besvärstalan utan har avsett situationer där kommunal myndighet genom lämnande av oriktig uppgift vilselett klaganden på något sätt. Det har kunnat gälla muntliga upplysningar som en tjänsteman lämnat eller en oriktig besvärshänvisning som lämnats i samband med expediering av det kommunala beslutet. I allmänhet har det varit fråga om kommunala ärenden i vilka klaganden intagit partsställning redan hos den kommunala instansen. Några exempel kan här ges.

RÅ 1972 B 308. Talan avsåg ett beslut av kommunfullmäktige i Svenljunga kommun att avvisa ett av klaganden framställt krav på ersättning för skador som uppstått på hans fastighet på grund av översvämningar i samband med skyfallsliknande regn. Länsstyrelsen avvisade besvären såsom för sent inkomna och tillade att det var klaganden obetaget att föra talan vid vederbörlig domstol. Klaganden anförde besvär häröver och ansökte om återställande av den försuttna tiden. Han åberopade härvid bl. a. att han vid förfrågan på kommunalkontoret blivit missledd om tidpunkten för kungörande av verkställd protokollsjustering. Regeringsrätten yttrade: Med hänsyn till i målet upplysta omständigheter föreskriver regeringsrätten att länsstyrelsen skall äga upptaga besvären till prövning utan hinder av att de icke anförts i laga tid och att handlingarna i målet skall överlämnas till länsstyrelsen.

RÅ 1977 Bb 306. Talan gällde ett beslut av kommunfullmäktige i Högsby kommun varigenom klaganden utsetts till vice ordförande i överförmyndarnämnden. Länsstyrelsen fann att besvären anförts för sent och avvisade desamma. I ansökan om återställande av den försuttna besvärstiden åberopade klaganden att han vid förfrågan på kommunalkontoret blivit missledd om tidpunkten för besvärstidens utgång. Regeringsrätten yttrade: Med hänsyn till i målet upplysta omständigheter föreskriver regeringsrätten med återställande av den försuttna besvärstiden att länsstyrelsen äger upptaga besvären till prövning utan hinder av att de inte anförts i laga tid. Handlingarna i målet överlämnas till länsstyrelsen för ny behandling.

RÅ 1972 C 38 och 39 rörde besvär hos besvärsnämnden i Stockholms läns landstingskommun i ärenden om tjänstetillsättning. Besvärsnämnden avvisade besvären såsom för sent inkomna och klagandena besvärade sig till regeringsrätten under påstående att anställningsmyndigheten i meddelande om beslutet felaktigt angett att tillkännagivandet av protokolljusteringen skett fyra dagar senare än i verkligheten. Regeringsrätten uttalade att med hänsyn till i målet upplysta omständigheter talan borde upptas till prövning i sak, oaktat besvären hos besvärsnämnden inkommit efter besvärstidens utgång,

och visade, med undanröjande av besvärsnämndens beslut, målet åter till nämnden för ny behandling. Även om dessa två fall till det yttre framstår som vanliga besvärsmål synes det kunna förutsättas att regeringsrätten tyst utnyttjat sin extraordinära befogenhet.

Under senare år har det förvånansvärt ofta förekommit att kommunala myndigheter i samband med expediering av beslut till parter i kommunala ärenden meddelat oriktiga besvärshänvisningar, innehållande att besvärstiden räknas från dagen för delfåendet av beslutet och inte från anslagsdagen. När det gäller de specialreglerade nämnderna, som ofta har att handlägga ärenden i vilka förvaltningslagen är tillämplig, är det kanske lättare att förstå att sådana fel uppkommer än i fråga om kommunstyrelsen och fakultativa nämnder som mera sällan fattar beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär. Oriktiga besvärshänvisningar förekommer dock även i expeditioner från nämnder av det senare slaget. Ett typexempel på ett sådant kommunalt beslut med en oriktig besvärshänvisning ges i rättsfallet RÅ 1978 Bb 229, som också innehåller en utförlig och klargörande beslutsmotivering från regeringsrätten. Besvär över kommunstyrelses beslut avvisades av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län såsom för sent inkomna. Regeringsrätten yttrade: Länsstyrelsens beslut är lagligen grundat. Regeringsrätten lämnar därför besvären utan bifall. – Emellertid är i målet upplyst att kommunstyrelsen underrättat G A om klandrade beslutet genom att tillställa henne en avskrift av beslutet i rekommenderad försändelse och att till avskriften varit fogad en fullföljdshänvisning, enligt vilken besvärsskrivelse skulle ha inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från det klaganden fått del av beslutet. G A:s besvär kom in till länsstyrelsen inom den tid som angavs i den oriktiga fullföljdshänvisningen. – Med hänsyn till angivna omständigheter får G A anses ha haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att i rätt tid anföra besvär över kommunstyrelsens beslut. På grund härav prövar regeringsrätten lagligt att, med återställande av den försuttna besvärstiden, undanröja länsstyrelsens beslut och visa målet åter till länsstyrelsen, som har att upptaga detsamma till behandling utan hinder av att besvären inkommit till länsstyrelsen efter besvärstidens utgång.

Ytterligare exempel på bifall till ansökan om återställande av fristen för anförande av kommunalbesvär i första besvärsinstans utgör följande fall, som återges helt kortfattat.

RÅ 1973 C 141. Klaganden blev vid förfrågan hänvisad att anföra besvär över förvaltningsutskotts beslut angående tjänstetillsättning hos landstingskommunens besvärsnämnd, som emellertid var obehörig, och insände i god tid en besvärsinlaga dit i rekommenderad försändelse.

RÅ 1974 B 1442. I ansökan, som gällde ett kommunstyrelsebeslut angående borgen för bostadslån, anfördes i huvudsak följande. Sökanden hade ej haft anledning att vänta sig ett nytt kommunalt beslut i frågan om borgen för hans bostadslån. Han hade ej underrättats om att ett sådant beslut skulle fattas. Han hade vidare vid kontakt med kommunens förmedlingsorgan vid tid då beslutet redan hade fattats och justeringsmeddelande anslogs fått beskedet att kommunen ej vidtagit några åtgärder i ärendet. Med hänsyn till de åberopade omständigheterna, som lämnats obestridda, undanröjde regeringsrätten länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen.

RÅ 1975 Bb 144. Social centralnämnd försåg sitt beslut med en besvärshänvisning av innebörd att besvärstiden räknades från den dag klaganden erhöll del av beslutet.

RÅ 1975 Bb 259. Vid expediering av ett beslut, som fattats av en avdelning inom kommunstyrelsen och innebar avslag på en framställning om förvärv av del av samfälld väg, fogades ett utdrag ur FL. I utdraget återgavs bl. a. 12 § i lagen, i vilken stadgas att besvärshandling skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

RÅ 1976 Bb 217. Hälsovårdsnämnd meddelade oriktig besvärshänvisning enligt vilken besvärstiden skulle räknas från det klaganden fick del av beslutet.

RÅ 1976 Bb 218. Kommunstyrelse meddelade oriktig besvärshänvisning enligt vilken besvärstiden skulle räknas från det klaganden fick del av beslutet.

RÅ 1976 Bb 268. Kommunstyrelses arbetsutskott meddelade oriktig besvärshänvisning enligt vilken besvärstiden skulle räknas från det klaganden fick del av beslutet.

RÅ 1976 Bb 343. I ansökningen, som synes avse ett kommunalbesvärsmål, anförde tre personer att de iakttagit den av hälsovårdsnämnden meddelade besvärshänvisningen. Med hänsyn till vad som förekommit i målet fick parterna enligt regeringsrätten anses ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att i rätt tid överklaga hälsovårdsnämndens beslut.

RÅ 1976 Bb 564. Hälso- och miljövårdsnämnd meddelade en oriktig besvärshänvisning, enligt vilken besvär skulle anföras inom tre veckor räknat från dagen för delfåendet av beslutet.

Tendensen till ökning av antalet fall av återställande av försutten tid på grund av oriktig besvärshänvisning eller vilseledande uppgift av annat slag har hållit i sig under senare år. I följande fall har kommunalbesvärsfristen i första instans återställts av sådan anledning: RÅ 1977 Ab 253 (klagan över beslut av skolstyrelse som meddelat besvärshänvisning enligt vilken besvär skulle anföras hos länsskolnämnden inom tre veckor från delfåendet; fallet är ovanligt därigenom att länsstyrelsen i stället för att avvisa besvären sakprövat desamma med hänvisning till den osäkerhet som rått om rätt besvärstid och rätt besvärsinstans), 1977 Bb 70 (felaktiga uppgifter i skrivelse från sjukvårdsdirektör angående talan mot beslut av landstingskommunal sjukvårdsstyrelse rörande skriftlig varning för fel i tjänsten), 1977 Bb 228 (hälsovårdsnämnd), 1977 Bb 279–281 (kommunstyrelse), 1977 Bb 378 (social centralnämnds serviceutskott), 1977 Bb 382 (hälsovårdsnämnd), 1977 Bb 444 (klagan hos landstingskommunal besvärsnämnd), 1978 Bb 116 (social centralnämnds serviceutskott hade lämnat besvärshänvisning till länsrätten), 1978 Bb 204 (social centralnämnds arbetsutskott), 1978 Bb 263 (hälsovårdsnämnds beslut att hemställa om en utredning angående organisationsförändring och utannonsering av viss tjänst), 1978 Bb 322 (kommunstyrelses arbetsutskott), 1979 Bb 62 (hälsovårdsnämnd), 1979 Bb 124 (hälsovårdsnämnd), 1979 Bb 194 (hälsovårdsnämnd) samt 1979 Bb 284 (hälsovårdsnämnd).

När det gäller själva prövningen av ansökningar om återställande av försutten tid i fråga om kommunala beslut som är föremål för kommunalbesvär kan några påpekanden vara på sin plats.

Frånvaron av besvärshänvisning i en beslutsunderrättelse kan inte föranleda återställande av försutten tid, eftersom skyldighet inte föreligger att meddela sådan hänvisning (se t. ex. RÅ 1979 Bb 233). Här är rättsläget alltså ett annat än vad som i allmänhet gäller vid förvaltningsbesvär. Blotta

förekomsten av en oriktig besvärshänvisning eller vilseledande upplysning av annat slag föranleder inte heller återställande. När klaganden fått del av beslutsunderrättelse jämte den oriktiga besvärshänvisningen först efter besvärstidens utgång är det exempelvis uppenbart att giltig ursäkt för underlåtenheten att iaktta besvärstiden inte föreligger (se t. ex. RÅ 1977 Bb 164 och 1978 Bb 82).

Även om giltig ursäkt för underlåtenheten att iaktta besvärstiden föreligger med hänsyn till vilseledande åtgärd från kommunens sida händer det att ansökan lämnas utan bifall av den anledningen att det framstår som helt meningslöst att återställa tiden. Så t. ex. i RÅ 1978 Bb 203, där en hälsovårdsnämnd meddelat oriktig besvärshänvisning som klagandena iakttagit. Nämnden hade emellertid därefter upptagit saken till förnyad prövning och därvid meddelat nytt beslut, vilket överklagats genom kommunalbesvär som vid tiden för prövningen av ansökningen redan prövats i sak och lämnats utan bifall av regeringsrätten.

Den i praktiken vanligaste anledningen till att besvärstiden inte återställs i fall av vilseledande synes vara, att besvärstalan uppenbarligen är utsiktslös. Detta framgår inte alltid tydligt av den kortfattade beskrivningen av omständigheterna i RÅ:s notiser eller av den av regeringsrätten begagnade avslagsformuleringen men ibland förekommer det att regeringsrätten lämnar en fyllig motivering som helt klargör dess bedömning av ärendet. Man kan dock inte tala om någon klar praxis i detta hänseende.

RÅ 1976 Bb 448 gällde klagan över beslut av kommunstyrelse som lämnat klaganden en oriktig besvärshänvisning (från delfåendet) vilken denne iakttagit. Länsstyrelsen avvisade talan. Klaganden anförde besvär – som kom in för sent till regeringsrätten – och ansökte samtidigt om återställande av försutten tid för anförande av besvär hos länsstyrelsen. Regeringsrätten avvisade besvären och yttrade beträffande ansökningen att regeringsrätten "finner inte skäl att bifalla" densamma. Grunden för avslaget synes ha varit att regeringsrätten fann det meningslöst att återställa besvärstiden.

RÅ 1977 Bb 463. Sociala centralnämnden i Ystad avslog en framställning av dödsboet efter K J om utbetalning av ett till socialförvaltningen inbetalat kommunalt bostadstillägg under motivering att alltför lång tid förflutit sedan inbetalning skett samt omständigheterna syntes oklara. K G erhöll del av beslutet jämte en besvärshänvisning av innebörd att besvär kunde anföras till länsrätten senast tre veckor från den dag klaganden erhöll del av beslutet. K G anförde besvär över beslutet i en skrivelse som kom in till länsstyrelsen efter utgången av fristen för anförande av kommunalbesvär. Länsstyrelsen avvisade besvären. I ansökan om återställande av försutten tid anförde K G att hon rättat sig efter den lämnade besvärshänvisningen och att besvären var inkomna till länsstyrelsen inom den tid som där angetts. Regeringsrätten lämnade ansökningen utan bifall med följande motivering: K G har tydligen vilseletts av fullföljdshänvisningen och får därför anses ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att i rätt tid överklaga beslutet. Hennes besvär hos länsstyrelsen är emellertid av sådan beskaffenhet att de uppenbarligen inte kan vinna bifall enligt de regler som gäller för kommunalbesvär.

Ytterligare exempel på fall där klaganden blivit vilseledd av en oriktig besvärshänvisning och regeringsrätten visserligen funnit denna omständighet utgöra giltig ursäkt men avslagit ansökan om återställande av försutten tid

med hänvisning till att talan varit utsiktslös erbjuder RÅ 1978 Bb 76 (beträffande talan mot beslut av kommunstyrelses arbetsutskott yttrade regeringsrätten att vad klaganden anfört mot beslutet uppenbarligen inte innefattade omständigheter som kunde medföra upphävande av detta; en ledamot var dock av skiljaktig mening och ville bifalla ansökningen), RÅ 1978 Bb 260 (beträffande talan mot hälsovårdsnämnds beslut yttrade regeringsrätten att de skäl som klaganden anfört till stöd för besvären uppenbarligen inte kunde medföra att beslutet skulle anses olagligt enligt 7 kap. 1 och 2 §§ KL), 1979 Bb 191 (beträffande talan mot hälsovårdsnämnds beslut yttrade regeringsrätten att klaganden i sina besvär till länsstyrelsen inte anfört någon omständighet, som enligt 7 kap. 1 och 2 §§ KL kunde medföra upphävande av det klandrade beslutet) samt 1979 Bb 192 (beträffande talan mot hälso- och miljövårdsnämnds beslut meddelade regeringsrätten beslut av samma innehåll som i föregående fall).

I RÅ 1979 Bb 165, som gällde klagan över skolstyrelses beslut, åberopade klaganden till stöd för sin ansökan, att han genom underrättelse från kommunkansliet bibringats uppfattningen att skolstyrelsen genom klandrade beslutet ej slutligt avgjort ärendet, varför han ej funnit anledning att omedelbart överklaga beslutet. Regeringsrätten yttrade: Lika med länsstyrelsen finner regeringsrätten att besvären över skolstyrelsens beslut kommit in till länsstyrelsen efter besvärstidens utgång. Länsstyrelsens beslut är följaktligen lagligt grundat. Anledningen till förseningen kan visserligen ha varit att L blivit vilseledd genom kommunaltjänstemans felaktiga uppgifter liksom av skrivelse från kommunkansliet. Med hänsyn till att L inte anfört omständigheter som enligt 7 kap. 1 § KL kan medföra upphävande av klandrade beslutet lämnar emellertid regeringsrätten L:s talan utan bifall.

Återställande av försutten besvärstid på grund av oriktig besvärshänvisning är inte en företeelse som endast är knuten till de kommunala instansernas avgöranden. Under senare år har det förekommit åtskilliga fall där fristen för talan mot besvärsmyndighetens (länsstyrelsens) beslut har återställts av regeringsrätten, vare sig detta skett tyst eller uttryckligen. Den främsta orsaken till förekomsten av dessa fall är uppenbarligen svårigheter i rättstillämpningen i fråga om tolkningen av olika besvärsbestämmelser (t. ex. inom renhållningslagstiftningen). Eftersom frågan om återställande av försutten tid i detta steg av processen inte är av samma teoretiska intresse skall här endast uppräknas några få exempel: RÅ 1973 ref. 96, 1974 A 173 (utgör ett särfall så till vida att regeringsrätten förklarade klaganden vara bevarad vid sin besvärsrätt), 1974 A 474, 1976 Ab 131, 1976 Ab 286, 1977 Ab 222, 1978 Ab 166 och 1979 Ab 283.

Talerätten i fråga om ansökan om återställande av försutten tid synes enligt gällande rätt vara lika vidsträckt som den kommunala besvärsrätten. Det betyder att varje kommunmedlem är behörig att göra sådan ansökan såvitt gäller talan mot kommunalt beslut.

12.4 Överväganden

När det gäller att ta ställning till innebörden av gällande rätt och överväga behovet av lagstiftningsåtgärd måste hänsyn tas till såväl teoretiska synpunk-

ter som praktiska omständigheter. Sambandet mellan besvärstidsreglerna och de extraordinära rättsmedlen gör sig starkt gällande på kommunalbesvärsområdet. En viktig utgångspunkt är att kommunalbesvärskommitténs förslag i fråga om kommunalbesvärsfristens beräkning i princip innebär ett fasthållande vid nuvarande ordning, enligt vilken utgångspunkten för fristens beräkning är anslagsdagen för meddelandet om protokollsjustering och inte den dag som klaganden personligen fått del av beslutet. Såsom har belysts i den föregående beskrivningen av debatten på området ger kommunalbesvärsreglernas utformning viss grund för teoretiska invändningar mot anlitande av extraordinära rättsmedel samtidigt som dessa regler i åtskilliga fall i praktiken bidrar till uppkomsten av sådana situationer där anlitande av extraordinärt rättsmedel (främst återställande av försutten tid) ter sig rimligt och önskvärt med hänsyn till den enskildes intresse. Det kan således redan från början konstateras att vissa motsättningar finns inbyggda i systemet.

Vad beträffar *innebörden av gällande rätt* står det klart att resning och återställande av försutten tid i princip kan komma till användning på kommunalbesvärsområdet. Det betydande antalet rättsfall från senare år gör att man på flera punkter kan stödja sig på fast rättspraxis. Endast på en punkt har det funnits anledning till tvekan om rättsläget. Detta gäller möjligheten av resning i själva det kommunala beslutet, vare sig detta har lämnats oklandrat eller legat i botten på ett kommunalbesvärsmål. De två förut nämnda rättsfallen RÅ 1979 Bb 274 och regeringsrättens avgörande den 14 maj 1981 (Jämtlands läns landstingskommun) tyder emellertid på ett accepterande i rättspraxis av resningsinstitutets tillämpning även i dessa fall.

De två huvudsakliga invändningar mot anlitande av resningsinstitutet i fråga om den kommunala instansens beslut som framförts i debatten har tagit fasta på kommunalbesvärsinstitutets särart. Man har menat att detta utgör ett exklusivt rättsmedel varigenom kommunmedlemmarna kan få till stånd en legalitetsprövning inom viss bestämd tid. Sedan denna tidsfrist utgått skulle kommunen vara obunden och kunna utan risk för ingripande från statlig myndighets sida verkställa beslutet, oavsett om det är lagligt eller ej. Den andra invändningen avser kommunalbesvärsprocessens kassatoriska art. Eftersom resningsinstitutets syfte är att "blåsa nytt liv i processen" skulle en principiell konflikt kunna uppkomma, om nämligen den kommunala myndigheten genom resning påtvingades en ny handläggning av saken medan vid kommunalbesvärsprövning besvärsmyndigheten inte skulle kunna gå längre än till att upphäva det kommunala beslutet.

På grundval av gällande rätt kan emellertid flera skäl anföras till stöd för ståndpunkten att resning inte är utesluten i fråga om kommunala beslut. För det första kan resning förekomma i själva kommunalbesvärsmålet, dvs. besvärsmyndighetens avgörande kan rivas upp. Det kommunala intresset av att kunna förlita sig på lagakraftvunna beslut är till följd härav inte skyddat i så hög grad enligt gällande ordning att detta kan utgöra ett avgörande hinder. För det andra är det genom fast rättspraxis klarlagt att institutet återställande av försutten tid kan användas över hela linjen. Från systematisk synpunkt ter det sig inte naturligt att upprätthålla vattentäta skott mellan de båda extraordinära rättsmedlen. Härtill kommer att användningen av rättsmedlet återställande av försutten tid ytterligare försvårar hävdandet av principen om lagakraftvunna besluts orubblighet. För det tredje framgår av det förut citerade

yttrandet över besvärssakkunnigas slutbetänkande som avgavs av regeringsrättens ledamöter att dessa inte ställde sig helt främmande till användning av resningsinstitutet i fråga om kommunala beslut även om, såsom framgår av den där gjorda exemplifieringen, det praktiska utrymmet får anses vara mycket begränsat. De två rättsfallen från 1979 och 1981 kan ses som en bekräftelse av denna inställning. För det fjärde kan rent allmänt konstateras att enligt gällande rätt kommunalbesvärsinstitutet inte utgör ett exklusivt rättsmedel i förhållande till de extraordinära rättsmedlen. När besvärssakkunniga lade fram sitt förslag utgick de bl. a. från författningsutredningens då föreliggande förslag att de extraordinära rättsmedlen ej skulle tas upp i grundlag utan enbart regleras i vanlig lag. Nu har vi fått en ny regeringsform, som bygger på en annan lösning och inte sätter kommunala myndigheter i någon undantagsställning, och även en ny KL. Oavsett hur man ser på kommunalbesvärsinstitutet som sådant är det klart att enligt gällande rätt förhållandet mellan kommunalbesvär och extraordinära rättsmedel konstitutionellt sett inte skiljer sig från förhållandet mellan förvaltningsbesvär och extraordinära rättsmedel. Detta betyder att innehållet i besvärsreglerna i och för sig inte bör vara avgörande för användningen av extraordinärt rättsmedel. Den omständigheten att exempelvis förvaltningsbesvär genom en särskild lagregel är förbjudna och möjligheten till omprövning i sak därmed utesluten i ordinär väg hindrar inte att ett beslut angrips genom ansökan om resning. Med hänsyn härtill bör inte heller den omständigheten att rätten att anföra kommunalbesvär har begränsat värde med avseende på bl. a. möjligheten till rättelse utgöra något absolut hinder mot att i förekommande fall bevilja resning även i fråga om kommunala myndigheters beslut som överklagas genom kommunalbesvär.

Det anförda leder närmast till slutsatsen att enligt gällande rätt resning och återställande av försutten tid kan anlitas inom hela kommunalbesvärsområdet, inbegripet resning i det kommunala ärendet genom upprivande av den kommunala instansens beslut. Begränsningen i institutens tillämplighet ligger inte främst på den formella utan på den materiella sidan. Teoretiska invändningar som kan göras mot institutens användning på olika punkter kan beaktas inom ramen för den diskretionärt präglade prövning som sker i varje enskilt ärende. Omständigheter som med ett annat teoretiskt betraktelsesätt kanske skulle leda till formell avvisning av en ansökan medför nu i stället att talan lämnas "utan bifall".

Frågan är sedan om ett *behov av ändring i gällande ordning,* som denna här beskrivits, nu kan anses föreligga.

Till en början kan erinras om att gällande rätt på förvaltningsområdet utbildats i rättspraxis med omedelbar tillämpning av ett grundlagsstadgande, först och främst 19 § 1809 års regeringsform och senare 11 kap. 11 § 1974 års regeringsform. Antagandet av bestämmelsen i den nya grundlagen skedde i medvetande om befintlig rättspraxis och den relativa frihet som tillkommer prövningsinstansen. Det kan därför ifrågasättas om inte ett ingrepp i gällande ordning som innebär inskränkning i regeringsrättens befogenhet – t. ex. att man generellt undantar vissa offentliga myndigheters beslut från de extraordinära rättsmedlens tillämpningsområde – kräver grundlagsändring. Det är ju i detta fall inte på samma sätt som i fråga om RB:s bestämmelser fråga om en precisering av detaljer som kan ske genom vanlig lag.

En annan fråga gäller utformningen av en detaljlagstiftning. Det förslag som på sin tid besvärssakkunniga lade fram men som inte genomfördes illustrerar svårigheten att på förvaltningsområdet införa en detaljreglering av hela fältet. En särskild lagstiftning enbart för kommunalbesvärsområdet kan inte gärna införas utan mycket starka skäl.

Ytterligare några allmänna förutsättningar bör hållas i åtanke. Inledningsvis har redan nämnts att kommunalbesvärskommitténs förslag innebär ett fasthållande vid den nuvarande besvärstidsregeln som utgår från anslagsdatum. Förslaget innebär vidare att den särskilda grunden "enskild rätt kränkt" utgår. Det saknas följaktligen skäl att i diskussionen särskilt uppehålla sig vid mål i vilka en utförd kommunalbesvärstalan eller inte utförd men tänkbar sådan talan är inriktad på nämnda prövningsgrund. Genom att ordet "dom" utgått i det nya grundlagsstadgandet saknas vidare anledning att primärt söka lösa frågorna genom analys av det ifrågavarande beslutets rättsliga egenskaper.

En annan fråga av generell räckvidd hänger samman med frågan om samordning av besvärsinstituten kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Förhållandet mellan de båda besvärsinstituten utgör ett ämne som behandlas särskilt av kommunalbesvärskommittén. Det får räcka med att här göra ett par korta påpekanden. Omfattningen av kommunal myndighetsutövning mot enskild har ökat under senare år. I åtskilliga fall rör det sig om beslut som endast kan angripas med kommunalbesvär. Det kommunala förvaltningsförfarandet är ofta inte närmare reglerat på det aktuella området. Det har därför kanske inte tett sig naturligt att införa förvaltningsbesvär. I andra fall åter kan valet av besvärsinstitut te sig ogenomtänkt med slumpartade effekter som följd. Den statliga detaljstyrningen av kommunerna har minskat och de specialreglerade sektorerna har allt mer kommit att betraktas som reguljär kommunal verksamhet. I stället har en skarpare gräns dragits mellan statlig och kommunal verksamhet. Även om en bättre fördelning av besvärsvägen på kommunalbesvär och förvaltningsbesvär än den nuvarande kan åstadkommas framstår det inte som riktigt och lämpligt att låta frågan om de extraordinära rättsmedlens tillämplighet bli helt beroende av valet av besvärsinstitut.

Med de nu angivna förutsättningarna synes den mest angelägna uppgiften vara att undersöka vilka olägenheter som kan vara förknippade med användningen av extraordinära rättsmedel i sammanhang med kommunalärenden av allmän natur. Det är sådana ärenden som normalt ligger i botten på kommunalbesvärsmål av traditionell typ. Som utgångspunkt kan tas ett tänkt beslut av kommunfullmäktige om anslag för uppförande av en skolbyggnad. Vid fall av överklagande förutsätts det att talan förs av en vanlig kommunmedlem, som ej är personligen direkt berörd av projektet i något avseende, och att talan grundar sig på påstående om förfarandefel eller befogenhetsöverskridande.

Om man till en början utgår från det läget att fullmäktiges beslut lämnas oöverklagat och således vinner laga kraft innan kommunmedlemmen i fråga kommer på tanken att föra talan mot beslutet kan han möjligen, om de ifrågavarande felaktigheterna är av grovt slag, ha anledning att överväga möjligheten att angripa beslutet genom en resningsansökan. Att detta inte är möjligt inses snart, eftersom beslutet inte berör kommunmedlemmen personligen. En resningsansökan kan förväntas bli avvisad på den grund att sökanden saknar talerätt.

Exemplet visar att den allmänna regeln om talerätt för sakägare i resningsärenden – som här förutsätts vara tillämplig – starkt begränsar tillämpningsområdet för resningsinstitutet i kommunalärenden. Tillämpningsområdet inskränker sig till ärenden i vilka den enskilde förekommer som part och till andra fall där den enskilde är så berörd av beslutet att han skulle uppfylla kraven för administrativ besvärsrätt om situationen var sådan att möjlighet att nyttja förvaltningsbesvär förelåg.

En annan sida av saken gäller frågan om saklegitimationen vid resning alls förutsätter kommunmedlemskap. Slutsatsen i det nu angivna exemplet talar emot att så skulle vara fallet. Det bör följaktligen vara möjligt även för en person som inte är medlem av kommunen att i förekommande fall få en resningsansökan prövad i sak. Ett praktiskt fall kan tänkas gälla en utomstående sökande till en kommunal tjänst. Enligt kommunalbesvärskommitténs förslag (kapitel 11) skall en sådan sökande kunna anföra klagomål hos kommunens meritprövningsnämnd, där sådan finns inrättad. Denna klagorätt omfattar endast sakägare, oberoende av om kommunmedlemskap föreligger. Vanliga kommuninvånare, som har möjlighet att anföra kommunalbesvär, skall enligt förslaget däremot inte ha rätt att anföra klagomål hos meritprövningsnämnden, vilken har befogenhet att på kommunens vägnar ompröva anställningsmyndighetens beslut. Övervägande skäl talar för att den som kunnat klaga hos meritprövningsnämnden och få ändring också bör vara berättigad att ansöka om resning i det ursprungliga kommunala anställningsbeslutet såväl som meritprövningsnämndens beslut.

Om man sedan – för att återgå till exemplet med skolbyggnaden – tänker sig att kommunmedlemmen överklagar fullmäktiges anslagsbeslut och kammarrätten meddelar en avslagsdom som lämnas oöverklagad och vinner laga kraft, uppkommer till en början frågan om klaganden kan angripa kammarrättens avgörande med ansökan om resning. Svaret på denna fråga är entydigt ja. Regeln om talerätt kan skenbart synas ge ett annat resultat i detta fall än i det föregående. Emellertid ligger det här till så att kommunmedlemmen genom att väcka kommunalbesvärstalan blivit part i ett mål hos domstolen och följaktligen måste vara saklegitimerad i ett resningsärende.

En fråga som man kan ställa sig är om en kommunmedlem, som med kommunalbesvär överklagat ett kommunalt beslut i en allmän angelägenhet, har rätt att i ett resningsärende begära att även det kommunala beslutet skall rivas upp. I detta läge infinner sig osökt en del invändningar som har samband med kommunalbesvärsinstitutets egenart.

I ett typiskt kommunalbesvärsmål av det slag som här avses uppkommer själva tvisten först genom att klaganden väcker kommunalbesvärstalan. Denna talan bestämmer strikt ramen för den prövning som kommer att ske. Kommunen intar i processen ställning som motpart till klaganden. Detta förhållande är numera inskrivet i KL med avseende på handläggningsreglerna i FPL. Processföremålet utgörs av själva det överklagade kommunala beslutet. I ett typiskt förvaltningsbesvärsmål förhåller det sig däremot annorlunda. Ramen för processen bestäms i stor utsträckning av beslutsmyndighetens avgörande och de bakomliggande förhållandena (ansökningar, rättsanspråk m. m.). Denna ram är i praktiken mycket vid och lämnar ett relativt stort spelrum för besvärsmyndighetens handläggning och avgörande. Självfallet kan prövningsramen inskränkas till följd av sådana begränsningar som följer

av talans uppläggning. Karakteristiskt är emellertid att tvistefrågan föreligger redan när beslutsmyndigheten avgör ärendet och att ett överklagande av beslutet i allmänhet har karaktär av en fullföljdstalan. Vidare saknar beslutsmyndigheten i denna sin egenskap besvärsrätt – här bortses från vissa undantag främst på det kommunala området som är betingade av speciella skäl – och kan följaktligen inte inta någon partsställning i besvärsprocessen. I viss utsträckning förekommer däremot fristående allmänna ombud vilka uppträder som motpart till enskilda klagande och därvid har att bevaka förekommande samhällsintressen på området. Med en förenkling kan man kanske ur besvärsprövningens synvinkel beskriva saken så, att vid kommunalbesvär beslutsmyndigheten inte ingår i instanskedjan medan så är fallet vid förvaltningsbesvär. Det nu anförda talar starkt emot att en klagande skall ha oinskränkt rätt att med resningsansökan angripa själva det kommunala beslutet.

Emellertid synes en konsekvent tillämpning av regeln om talerätt för sakägare i resningsärenden leda just till ett godtagbart resultat. Den omständigheten att någon har begagnat sin rätt att anföra kommunalbesvär över ett kommunalt beslut bör – logiskt sett – inte automatiskt medföra rätt att senare begära resning i det kommunala ärendet. Såsom framgår av det ovan anförda finns det inte något givet samband mellan kretsen av sakägare (om sådana alls finns) i ett kommunalt ärende och dem som har del i den tvist som kan sägas uppkomma genom att någon väcker kommunalbesvärstalan mot det kommunala beslutet. Med detta betraktelsesätt uppstår strängt taget inte några principiella motsättningar mellan resningsinstitutet och kommunalbesvärsinstitutet. Det förhållandet att det förra institutet till skillnad från det senare utgör ett – visserligen extraordinärt – rättsmedel i traditionell mening med möjlighet till verklig omprövning av det angripna myndighetsavgörandet jävar inte det nu sagda. Slutsatsen blir i stället den att de båda instituten i förevarande sammanhang bör hållas strängt isär. Regeln om talerätt för sakägare i resningsärenden synes tillhandahålla en tillfredsställande formell avgränsning av resningsinstitutets tillämplighet på det kommunala området. Även om rättsfallsmaterialet är alltför tunt för att medge säker slutsats om innebörden av gällande rätt (jfr RÅ 1973 B 405 och 1980 Bb 292) synes talerättsregeln fullt möjlig att praktisera inom ramen härför. Enligt kommunalbesvärskommitténs mening bör en eventuell lagstiftning på detta område bygga på en sådan lösning. Andra frågor, såsom det kommunala beslutets sakliga karaktär, kommer då något mera i skymundan. Det förhållandet att beaktandet av sådana omständigheter sker inom ramen för en sakprövning och inte nödvändigtvis tar sig uttryck i formell avvisning ter sig mot angivna bakgrund knappast så stötande att särskild lagstiftningsåtgärd är påkallad enbart av detta skäl.

Av betydelse i sammanhanget är vidare de kommunala organens status. Dessa är att betrakta som offentliga myndigheter. Det associationsrättsliga synsätt som i äldre tid i viss utsträckning anlagts på kommunernas väsen har numera inte mycket utrymme. Kommunerna är helt och hållet att betrakta som offentligrättsliga bildningar och den kommmunala demokratin är i den nya regeringsformen omnämnd bland statsskickets grunder. De kommunala organens beslut kan därför inte anses vara principiellt artskilda från de statliga myndigheternas.

Vad som gäller om resningsinstitutet gäller i mycket också om institutet återställande av försutten tid. Man kan visserligen säga att fristen för väckande av kommunalbesvärstalan, vilken räknas från anslagsdatum, i förening med den vida kretsen klagoberättigade jämte vissa andra drag hos kommunalbesvärsinstitutet ger kommunalbesvärsfristen yttre likhet med sådana preklusionsfrister på det privaträttsliga området vilka ej är av beskaffenhet att kunna bli föremål för återställande av försutten tid. Vad som anförts i fråga om resningsinstitutet talar dock starkt emot ett sådant betraktelsesätt. Härtill kommer att besvärstidsreglerna för kommunalbesvär inte är förestavade enbart av principiella skäl utan även av praktiska överväganden. Det är inte minst svårigheten att finna fungerande lösningar beträffande partsbetonade kommunalärenden och de allmänna nackdelarna av att tillskapa mellanformer mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär som utgör hinder mot en särreglering av ärenden som rör enskilda. Mot denna bakgrund utgör institutet återställande av försutten tid ett komplement till regelsystemet som ingalunda saknar värde.

Utgående från att talerätt vid ansökan om återställande av försutten tid i fråga om kommunal myndighets beslut tillkommer samtliga klagoberättigade – dvs. var och en kommunmedlem – blir kretsen presumtiva sökande mycket stor. Det i debatten framförda argumentet mot tillämpning av institutet återställande av försutten tid, att kretsen av besvärsberättigade är så omfattande att som regel alltid någon finns, som av laga förfall har varit förhindrad att klaga inom besvärstiden, är bestickande. Farhågorna för missbruk bör dock inte överdrivas. Erfarenheten visar att laga förfall i traditionell mening (såsom sjukdom eller avbrott i kommunikationerna) spelar en blygsam roll som grund för återställande av försutten tid såvitt gäller kommunala beslut som överklagas med kommunalbesvär. Till helt övervägande del har grunden varit någon form av vilseledande från kommunal myndighets sida i kommunala ärenden i vilka den enskilde sökanden redan har förekommit som part. Det är i praktiken ovanligt att kommunmedlemmar som inte är personligt berörda av det kommunala beslutet i fråga ansöker om återställande av försutten tid endast i syfte att utnyttja sin allmänna rätt att anföra kommunalbesvär. Skulle situationen ändra sig bör det hållas i minnet att en sökande ej har någon ovillkorlig rätt att få försutten besvärstid återställd i det fall att han kan åberopa laga förfall. Det är rimligt att vid prövningen av en ansökan om återställande av försutten tid hänsyn tas till det kommunala intresset av att lagakraftvunna beslut blir bestående ävensom till den anknytning sökanden har till det kommunala ärendet i fråga.

Den närmare behandlingen av ansökningar om tillämpning av extraordinära rättsmedel rör frågor som lämpligen kan lämnas åt regeringsrättens eget bedömande. Det kan dock vara anledning att helt kort erinra om vissa allmänna förhållanden som medför begränsning i institutens användning och därmed även minskar nackdelarna med deras omfattande formella tillgänglighet.

I de fall då den enskilde inte själv valt att först pröva en enklare väg till rättelse än extraordinärt rättsmedel kan denna omständighet medföra att ansökningen lämnas utan bifall. I åtskilliga fall som avser återställande av försutten kommunalbesvärsfrist har det, såsom redogjorts för i föregående avsnitt, förekommit att regeringsrätten avslagit ansökningen när fråga varit

om en utsiktslös besvärstalan. I sådana fall skulle det vid en sakbehandling inte ens finnas anledning att kommunicera besvärshandlingen med kommunen. En dylik "sakprövning" innefattar egentligen endast ett konstaterande av att besvärshandlingen är otjänlig och ligger i själva verket en formell avvisning nära (jfr 5 § FPL som i förvaltningsbesvärssammanhang kan föranleda ett kompletteringsföreläggande förbundet med äventyr av avvisning). För att tillgodose sökandens intresse har regeringsrätten emellertid i flera fall i motiveringen upplyst sökanden om rättens bedömning av frågan om laga förfall och grunden för avslaget. Genom den prövning av omständigheterna som sker i de olika fallen kan i viss utsträckning onödiga förfaranden i form av meningslösa efterföljande besvärsprövningar förhindras. Processekonomiska intressen kan alltså tillgodoses inom ramen för den sakprövning som sker.

Med hänvisning till de överväganden som här redovisats föreslås inte någon lagstiftningsåtgärd som utesluter tillämpningen av de extraordinära rättsmedlen på det kommunala området. Vad gäller det allmänna behovet av en mera utförlig lagstiftning på förevarande område bör dessutom hänsyn tas till att den pågående förvaltningsrättsutredningen som en av sina uppgifter har fått att utarbeta förslag till mera detaljerade lagregler om de extraordinära rättsmedlen på hela förvaltningsområdet. Kommunalbesvärskommittén anser sig därför sakna anledning att beträffande det kommunala området gå längre i sina överväganden än vad som här skett.

13 Förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär

13.1 Inledning

I kommitténs direktiv behandlas frågan om förhållandet mellan de båda olika besvärstyperna kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Kommittén ges i denna fråga tre uppgifter, nämligen

1. att överväga frågan om lämplig besvärstyp för olika slag av kommunala beslut,
2. att söka ange vilka principer som bör gälla för valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär samt
3. att undersöka vilka vägar som står till buds för att komma till rätta med de problem som gränsdragningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i praxis har vållat besvärsmyndigheterna, som har haft svårt att avgöra om vissa beslut skall överklagas med den ena eller den andra besvärstypen, och de enskilda medborgarna, som i allmänhet saknar kännedom om skillnaden mellan de båda typerna av besvär.

Det borde enligt direktiven dock inte i första hand vara kommitténs uppgift att utarbeta förslag till ändringar i de besvärsbestämmelser som f. n. finns i de särskilda lagar och förordningar som reglerar olika kommunala verksamhetsområden.

Kommittén har i det föregående, framför allt i kapitel 3, behandlat en rad frågor med anknytning till de nyss nämnda uppgifterna. Vad som sagts i dessa tidigare sammanhang kan tjäna som bakgrund till redogörelsen i förevarande kapitel och gör i en del frågor ytterligare överväganden här överflödiga.

13.2 Kommunalbesvärens och förvaltningsbesvärens funktioner och egenskaper

När man skall ta ställning till om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär är det lämpligaste rättsmedlet för en viss grupp av kommunala beslut måste utgångspunkten vara resp. besvärstyps funktion och egenskaper. En analys av de olika slagen av kommunala beslut – sättet för deras tillkomst, deras innehåll och deras rättsverkningar – är också nödvändig. Även de beslutsfattande organens karaktär är av intresse. Kommittén har behandlat dessa frågor i avsnitten 3.4 och 3.5.

Kommunalbesvärsinstitutets huvudfunktion är att vara ett medel för kommunmedlemmarna att få till stånd en kontroll av de kommunala

beslutens laglighet. Det behov av rättsmedel för enskilda som gör sig gällande i fall av myndighetsutövning mot dem tillgodoses i stor utsträckning genom förvaltningsbesvärsinstitutet.

Kommunalbesvären var ursprungligen avsedda för fullmäktiges beslut men utsträcktes senare till att gälla även nämndbeslut. Så småningom kom kommunalbesvärsreglerna, i takt med att delegationsmöjligheterna utvidgades, också att tillämpas på beslut av tjänstemän. Skillnaden mellan kommunens skötsel av de egna, frivilliga angelägenheterna och dess myndighetsutövande verksamhet var tidigare ganska klar och sammanföll väl med den organisatoriska uppdelningen av förvaltningen mellan kommunens styrelse och fakultativa nämnder å ena sidan och de specialreglerade nämnderna å andra sidan. Skiljelinjen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär följde i stort sett den organisatoriska gränslinjen. Denna är emellertid inte längre lika skarp som förut. Det har blivit vanligare med förvaltningsbesvär i fråga om fakultativa nämnders beslut och, omvänt, med kommunalbesvär i fråga om specialreglerade nämnders beslut.

De beslut som fullmäktige fattar har ofta stor samhällelig och politisk betydelse. Besluten är det främsta uttrycket för den kommunala självstyrelsen. De gäller allmänna kommunala angelägenheter och riktar sig sällan till en enskild person. Någon kvalificerad myndighetsutövning mot enskilda förekommer knappast alls i de ärenden som är föremål för fullmäktiges beslut.

Vad som gäller om fullmäktiges beslut är i mycket tillämpligt även på nämndernas, i synnerhet styrelsens beslut. Därtill kommer att nämnderna – vid sidan av beredande och verkställande uppgifter – har viktiga självständiga förvaltningsuppgifter.

Kommunala förvaltningsärenden med enskilda parter finns av skiftande slag. En typ av ärenden är sådana som innefattar kvalificerad myndighetsutövning mot enskild och som enligt speciallagstiftning ligger på vissa nämnder. Av en annan typ är sådana ärenden som grundar sig på KL:s allmänna kompetensregel (oreglerad verksamhet). En tredje grupp av ärenden kännetecknas av att uppgiften i fråga har lagts på kommunen genom en särskild författning men att förvaltningsförfarandet inte har reglerats närmare (halvreglerad verksamhet). Besluten i de båda senare kategorierna är i allmänhet inte lika ingripande för den enskilde som besluten inom den specialreglerade sektorn. De kan emellertid för den enskilde ha ett avgörande inflytande över hans ekonomiska och personliga förhållanden.

I fråga om de båda besvärsinstitutens karaktär och särdrag, deras inbördes förhållande och skillnaderna mellan dem hänvisar kommittén till vad som sagts i avsnitt 3.5. De olika egenskaper som de båda besvärsinstituten har kan vara av betydelse för den enskildes möjlighet att framgångsrikt använda dem som rättsmedel i partsbetonade ärenden. Av betydelse för kommunalbesvärens användbarhet är också graden av statlig och kommunal författningsreglering på ifrågavarande verksamhetsområde. När domstolarna vid kommunalbesvärsprövningen kan falla tillbaka på detaljerade bestämmelser, kan denna prövning i vissa fall i sak vara likvärdig med förvaltningsbesvärsprövningen.

När osäkerhet har förelegat om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär varit den tillämpliga besvärstypen har det ibland blivit nästan ogörligt för myndigheter och domstolar att bemästra problemen på ett tillfredsställande

sätt. Dessa tillämpningssvårigheter har inte stått i rimlig proportion till svårighetsgraden hos den sakfråga ärendet gällt.

Det förekommer att kommunalbesvär och förvaltningsbesvär utan närmare reflexioner betraktas som praktiska alternativ till varandra. De båda besvärstyperna är emellertid inte utan vidare utbytbara mot varandra. Erfarenheter från rättstillämpningen ger vid handen att besvärsfrågorna inte alltid har fått den uppmärksamhet som de förtjänar vid utarbetandet av författningar som gäller kommunal verksamhet.

13.3 Praxis vid utarbetande av författningar

Kommittén har för att få ett underlag för sina ställningstaganden i frågorna om förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär gjort en fullständig genomgång av de bestämmelser i lagar och förordningar som kan utgöra grund för kommunala beslut och av bestämmelser om besvär över sådana beslut. Sammanställningen av dessa bestämmelser och förarbetena till dem – som på grund av sitt omfång inte har tagits in i betänkandet – visar att besvärsbestämmelserna särskilt i äldre författningar är knapphändiga och att motivuttalanden oftast saknas. Frågan om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär är det lämpligaste rättsmedlet analyserades i allmänhet inte mera ingående.

I och med att den specialreglerade och halvreglerade verksamheten har expanderat och inslaget av myndighetsutövning mot enskild har ökat under senare tid, har förvaltningsbesvären fått en alltmera framträdande roll. Den grundläggande tanken bakom nya bestämmelser om förvaltningsbesvär över kommunala beslut synes ha varit att besluten innebär sådana ingrepp i den enskildes rättssfär att han bör ha rätt att överklaga dem med besvär som ger möjlighet till en fullständig överprövning i sak. Någon mera inträngande analys av frågan om valet av rättsmedel har i allmänhet inte heller gjorts i dessa fall.

Vid något tillfälle har det dock påpekats, t. ex. i förarbetena till hälsovårdsstadgan och byggnadsstadgan, att förvaltningsbesvär endast kan användas vid beslut enligt den speciella författningen medan beslut rörande medelsförvaltning, tjänstetillsättning m. m. skall överklagas genom kommunalbesvär (prop. 1958:B 46 resp. prop. 1959:168).

På senare tid har lagstiftarens beredvillighet att utförligare redogöra för tankarna bakom valet av besvärstyp ökat. I det följande tar kommittén upp några fall där bakgrunden till ställningstagandena har redovisats närmare i förarbetena till lagstiftningen.

Enligt 1 § *lagen* (1978:234) *om trafiknämnd* ankommer det på den kommunala trafiknämnden att meddela lokala trafikföreskrifter. Trafiknämndens beslut om sådana föreskrifter överklagas genom besvär (förvaltningsbesvär) hos länsstyrelsen och regeringen.

Trafiknämndsutredningen hade i sitt betänkande (SOU 1976:18) Lokala trafikföreskrifter m. m. föreslagit att klagan över kommunala beslut om sådana föreskrifter skulle kunna ske endast i form av kommunalbesvär. Utredningen förutsatte att besluten skulle kunna fattas av kommunfullmäktige eller kommunal nämnd.

I propositionen (1977/78:81) om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor m. m. framhöll föredraganden att man måste skilja på två olika typer av beslut, nämligen dels de s. k. "tunga", övergripande principbesluten, dels de beslut varigenom principerna omsätts i lokala trafikföreskrifter. När det gäller den förstnämnda typen av beslut, som är av principiell politisk betydelse, saknas anledning att tillämpa förvaltningsbesvär. I fråga om de egentliga föreskrifterna – som enligt föredraganden är av övervägande teknisk art och därför borde meddelas av kommunal nämnd och inte av fullmäktige – är situationen annorlunda. De har i hög grad trafikteknisk natur och olika alternativ är ofta möjliga att använda för att nå samma resultat. För att trafikanterna skall få den nödvändiga förståelsen för trafikreglerande åtgärder är det också av avgörande betydelse, framhöll föredraganden, att dessa används på ett likformigt sätt över hela landet. I detta sammanhang spelar trafiksäkerhetsverkets föreskrifter, anvisningar och mallar en stor roll. Vilket alternativ man väljer för att nå ett önskat resultat har också stor betydelse för den enskilde. Detta ledde enligt föredraganden fram till att kommunalbesvär framstod som en mindre lämplig överprövningsform. Av betydelse i sammanhanget var också att lokala strafföreskrifter är trafiksanktionerade. Föredraganden påpekade också att, om överprövningen av detaljbesluten sker i form av förvaltningsbesvär, enhetliga besvärsregler kommer att gälla oavsett om ett beslut fattas av länstyrelse, kommunalt organ eller polismyndighet.

I 26 § *renhållningslagen* (1979:596) föreskrivs att en kommunal nämnds beslut enligt denna lag överklagas hos länsstyrelsen genom besvär (förvaltningsbesvär).

I propositionen (1978/79:205) framhöll föredraganden att en så enhetlig besvärsordning i renhållningsmålen som möjligt borde eftersträvas. Valet stod mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Med hänsyn till de enskildas intressen borde förvaltningsbesvär så långt möjligt komma till användning. Förvaltningsbesvär innebär att ett beslut kan angripas på sakliga grunder med möjlighet att få det utbytt mot ett annat. Kommunalbesvär däremot innebär att endast beslutets laglighet kan prövas. Föredraganden framhöll att en princip i svensk kommunalrätt är att beslut av kommunfullmäktige får överklagas bara genom kommunalbesvär. Fullmäktiges beslut om antagande av renhållningsordning bör enligt föredraganden således kunna angripas med kommunalbesvär. I övriga fall då en kommunal nämnd fattar beslut enligt renhållningslagen borde besvärsmedlet vara förvaltningsbesvär.

Enligt 6 § *socialtjänstlagen* (1980:620) har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vidare föreskrivs att den enskilde skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom biståndet och att detta skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv. Socialnämndens beslut om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen överklagas enligt 73 § samma lag genom besvär (förvaltningsbesvär). Vid övriga beslut om stöd eller hjälp enligt socialtjänstlagen är rättsmedlet kommunalbesvär.

I propositionen (1979/80:1) med förslag till socialtjänstlag anförde föredraganden att lagen i stor utsträckning inskränker sina föreskrifter till allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet. Socialnämnden kommer enligt lagen att kunna fatta beslut som rör kommunmedlemmarna generellt men även beslut i enskilda ärenden. Utmärkande för dessa beslut är att de inte är

knutna till särskilda förutsättningar och villkor som anges i lagen. En lagstiftning som på detta sätt ger nämnden möjlighet att besluta inom givna ramar och utan detaljstyrning medför att besluten kommer att ligga nära de beslut som en kommunal nämnd annars fattar inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Kommunmedlemmarna bör ha möjlighet att genom kommunalbesvär få till stånd en granskning av hur kommunen utövar den kompetens som lagen ger den. Det var enligt föredragandens mening inte möjligt att införa förvaltningsbesvär i ärenden där socialnämnden får besluta fritt inom ramen för en given kompetens. Förvaltningsbesvären skulle för de ärenden som det nu gäller innebära att besvärsmyndigheten vid besvärsprövningen skulle gripa in i den kommunala självstyrelsen.

Föredraganden framhöll vidare att bestämmelserna om rätt till bistånd enligt 6 § skiljer sig från övriga bestämmelser i socialtjänstlagen på det sättet att socialnämnden genom dessa bestämmelser åläggs en skyldighet att under vissa omständigheter ge den enskilde stöd och hjälp. Föredraganden angav de båda besvärstypernas huvuddrag. Han konstaterade att förvaltningsbesvären ger förutsättningar för en betydligt mer allsidig prövning än den som kan åstadkommas genom kommunalbesvär och att beslut som rör rätten till bistånd borde överklagas genom den förra typen av besvär.

Med stöd av *bostadsanvisningslagen* (1980:94) har en kommun rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skall vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området – med vissa undantag – skall upplåtas enligt bestämmelserna i lagen. Beslut i fråga om bostadsanvisningsområde skall enligt 2 § bostadsanvisningslagen fattas av kommunstyrelsen. Sådana beslut kan enligt 13 § nämnda lag överklagas genom besvär (förvaltningsbesvär) hos länsstyrelsen och regeringen.

Det utredningsförslag som låg till grund för lagstiftningen om bostadsanvisning innebar att det kommunala beslutet skulle överklagas med kommunalbesvär. I propositionen (1979/80:72) om bostadsanvisningslag m. m. uttalade föredraganden att hon inte ansåg denna ordning godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt. Det borde enligt föredraganden införas bestämmelser som gör det möjligt att genom en prövning av något opartiskt organ få till stånd en avvägning mellan kommunens och berörda enskildas intressen. Det borde ankomma på länsstyrelsen och i sista hand regeringen att efter besvär göra denna avvägning.

PBL-utredningen har i betänkandet (SOU 1979:66) *Ny plan- och bygglag* föreslagit en helt ny lagstiftning om markanvändning och byggande. I förslaget, som ännu inte har föranlett lagstiftning, ingår ett helt nytt system av besvärsregler.

Enligt 18 kap. 1 § förslaget till plan- och bygglag (PBL) får beslut att anta eller ändra översiktliga planer överklagas genom besvär hos länsstyrelsen av medlemmar av kommunen och av den som utan att vara medlem av kommunen innehar särskild rätt till någon fast egendom där. Sådan talan får grundas endast på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner får enligt 18 kap. 2 § överklagas av vissa sakägare genom besvär hos länsstyrelsen även på andra grunder än som anges i 1 §. Beslut i ärenden om bygglov och andra tillståndsärenden får överklagas genom besvär hos länstyrelsen av sökanden och i vissa fall av sakägare.

PBL-utredningen framhåller att konfliktsitutationer mellan samhällets och den enskildes intressen inte kan undvikas vid åtgärder som gäller planläggning och tillståndsprövning enligt PBL. För dessa fall behövs besvärsinstitutet. Från samhällets synpunkt är enligt utredningen de frågor som skall kunna prövas efter besvär i huvudsak av lämplighetskaraktär – man strävar efter en ändamålsenlig markanvändning – medan den enskilde utgår från att de rör hans rätt eller i varje fall ingriper i hans intressesfär.

PBL-utredningen anför att samråd har skett med kommunalbesvärskommittén i fråga om utformningen av besvärsreglerna i PBL samt att därvid har förts fram en tanke som innebär att man delar upp besvärsfrågorna så att kommunalbesvär anförs över planbeslut för att tillgodose behovet av en allmän möjlighet till legalitetskontroll och förvaltningsbesvär över beslut i enskilda partsärenden (bygglov m. m.).

Mot förslaget att kommunalbesvär skulle gälla beträffande planbeslut måste, säger PBL-utredningen, riktas flera invändningar. Den besvärsberättigade kretsen blir enligt utredningen alltför vid. De besvärsgrunder som står till buds i KL för dem som verkligen är berörda av planens materiella innehåll skulle bli för snäva. Om kommunalbesvärskommitténs förslag genomförs, kommer överprövningen att ske i kammarrätten som första besvärsinstans. Detta är enligt utredningen inte en lämplig ordning för PBL, om man vill sträva efter att så långt som möjligt utnyttja den erfarenhet som finns på länsnivå i plan- och byggnadsärenden. När det gäller planbeslut som fattas av byggnadsnämnden finns det flera fördelar om FL kan gälla i fråga om handläggningen. Om man inför kommunalbesvär som rättsmedel, skulle en tillämpning av FL vara utesluten i dessa ärenden.

Utredningen anser därför att besvärssystemet i PBL – i likhet med vad som gäller idag – bör bygga uteslutande på förvaltningsbesvär. Det finns därvid möjlighet både att närmare avgränsa den besvärsberättigade kretsen och att i vissa fall precisera de besvärsgrunder som bör få åberopas. Någon tillämpning av besvärsreglerna i KL blir det således då aldrig fråga om.

När det gäller överprövning av beslut som fattas av kommunfullmäktige uppkommer en särskild fråga som enligt PBL-utredningen bör belysas närmare. Sådana beslut måste, när enligt utredningens förslag fastställelseprövningen hos länsstyrelsen slopas, i stället kunna bli föremål för besvär. En konsekvens av det tidigare förda principresonemanget blir då, påpekar utredningen, att en form av förvaltningsbesvär används vid klagan över avgöranden av en beslutande kommunal församling. Någon motsvarighet till detta synes inte förekomma inom förvaltningsrätten i övrigt. Utredningen påpekar att en komplikation ligger i att FL inte kan tillämpas på fullmäktiges handläggning av ärenden. Man kan mot den bakgrunden hävda att förvaltningsbesvär inte är lämpligt som rättsmedel. Någon annan möjlighet än att i PBL specialreglera besvärsmöjligheterna står dock inte att finna, eftersom kommunalbesvärsinstitutet är otjänligt på de tidigare anförda skälen. Förslaget till PBL måste därför enligt utredningen gå ut på att någon form av förvaltningsbesvär får användas för att bevaka de enskilda intressena i planärenden där fullmäktige fattar beslut.

En allmänt vedertagen princip är att den enskilde inte skall ges någon talerätt när samhällsintressena är allmänt övergripande och dominerande. Däremot är det enligt utredningen uteslutet att begränsa den enskildes talerätt

med hänvisning till den kommunala kompetensen. Denna gäller relationen mellan stat och kommun och skall skyddas med andra medel.

I fråga om översiktliga planer anser PBL-utredningen att det inte är meningsfullt att införa en rätt att överklaga den på sakliga grunder, eftersom de inte går i detalj och dessutom inte har rättsverkan mot den enskilde. Riktlinjerna i sådana planer skall läggas till grund för mera detaljerade beslut och bör kunna bemötas från sakägarhåll bl. a. genom besvär i detta senare tillämpningsskede. Det är enligt utredningen under sådana förhållanden inte meningsfullt att införa en rätt att överklaga de översiktliga planbesluten på sakliga grunder. För att medborgarna skall kunna vara säkra på att reglerna om planförfarandet får en tillfredsställande tillämpning bör alla planbeslut vara överklagbara på formella grunder. Utredningen föreslår att en av grunderna för kommunalbesvär, att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, görs tillämplig på beslut i fråga om antagande av alla typer av planer.

Kommunalbesvärskommittén gjorde i sitt remissyttrande över betänkandet Ny plan- och bygglag följande samlade bedömning av det föreslagna besvärssystemet.

PBL:s besvärsregler bryter i olika hänseenden mot det besvärssystem som gäller inom den kommunala sektorn. Allvarliga principiella invändningar kan riktas mot förslaget. Det måste befaras att de svårigheter med hanteringen av gällande besvärsregler som kommit till uttryck under senare år kommer att öka ytterligare om ett nytt särskilt regelsystem införs beträffande plan- och byggnadsärenden. Dessa farhågor bottnar inte endast i besvärsreglernas sakliga innehåll utan även i att den föreslagna oenhetliga instansordningen avviker från den normala ordningen. Härtill kommer att regelsystemet rent tekniskt är invecklat och svåröverskådligt.

Beträffande länsstyrelsens roll kan det tilläggas att dess ställning är förändrad till följd av bl. a. den nyligen genomförda länsrättsreformen och den ändrade instansordningen i kommunalbesvärsmål. Länsstyrelsens lämplighet som besvärsprövningsinstans i framtiden framstår i dagens läge som oviss. Redan den omständigheten att regeringsrätten valts som slutinstans för viss ärendegrupp – i stället för regeringen eller en förvaltningsmyndighet – talar för att besvärsprövningen bör vara i sin helhet förlagd till förvaltningsdomstolar. Det måste rimligen också ligga i förlängningen av de olika länsförvaltningsreformer, som har genomförts under 1970-talet, att länsstyrelsen på sikt i huvudsak avvecklas som besvärsmyndighet. Däremot är det naturligt att länsstyrelsen ges viktiga uppgifter av annat slag i själva planläggningsarbetet. Detta ligger mera i linje med länsstyrelsernas uppgifter i övrigt, vilka innefattar tillsynsfunktioner och nära samarbete med kommunerna på olika områden.

PBL-utredningen synes vid utformningen av besvärsbestämmelserna ha alltför ensidigt utgått från materiellträttsligt betingade önskemål. Tillbörlig hänsyn har enligt kommitténs mening inte tagits till allmänprocessuella frågor och intresset av ett lättillgängligt och väl fungerande besvärssystem för hela den kommunala sektorn. Det har inte övertygande visats att föreliggande rättsskyddsbehov inte kan på ett rimligt sätt tillgodoses inom ramen för instituten underställning samt kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i traditionell mening. En lösning efter denna linje förutsätter en omfattande revidering av förslaget och grundliga analyser av en rad frågor. Kommunalbesvärskommittén anser att en sådan lösning bör undersökas.

13.4 Överväganden

Lämplig besvärstyp

Det är en självklarhet att det inte är möjligt att framhäva någon av besvärstyperna, kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär eller för den delen någon ny variant av besvär, som generellt överlägsen och lämplig för alla olika slag av kommunala beslut. Att skilja ut olika grupper av kommunala beslut och för dessa slå fast vilken besvärstyp som är den lämpligaste är också en vansklig uppgift. I varje fall har kommittén inte sett någon möjlighet att genom allmänt hållna regler i exempelvis KL para ihop olika kategorier av kommunala beslut med den "rätta" besvärstypen. Den kommunala verksamheten och det kommunala beslutsfattandet rymmer alltför många variationer för att låta sig fångas och sorteras på ett sådant sätt. Den nuvarande modellen med kommunalbesvärsreglerna i KL och bestämmelser om förvaltningsbesvär i specialförfattningarna måste behållas under överskådlig tid.

Kommunalbesvären är på grund av sin utformning den lämpliga besvärstypen inom de områden där den kommunala verksamheten är oreglerad och bedrivs enbart med stöd av den allmänna kompetensregeln i KL. I ärenden inom den specialreglerade sektorn, där den enskildes förhållanden på ett annat sätt kommer i centrum, är däremot förvaltningsbesvären det rättsmedel som i allmänhet har de bästa förutsättningarna att motsvara det krav med avseende på rättssäkerhet m. m. som måste ställas upp. Ärenden som innefattar kvalificerad myndighetsutövning mot enskild bör även i fortsättningen vara förbehållna förvaltningsbesvärsinstitutet. Inom den halvreglerade verksamhetens område är förhållandena mera svårbedömbara. Avgörandet om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär är det lämpligaste rättsmedlet måste träffas i varje särskilt lagstiftningsärende för sig och bygga på en bedömning av det kommunala beslutets typ och en avvägning mellan de olika intressen som skall tillgodoses genom överklagningsmöjligheten och vid besvärsprövningen. Det gäller här främst att mot varandra väga det kommunala självstyrelseintresset, statens intresse av likvärdig standard och enhetlighet över hela landet samt den enskildes intresse av en rättvis och omsorgsfull behandling.

Valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär

I samband med lagstiftning om kommunala verksamheter krävs i regel överväganden i någon form beträffande möjligheterna att överklaga de kommunala organens beslut på området i fråga och om kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär är det lämpligaste rättsmedlet. Dessa överväganden är ofta enkla. Det ger sig av sig självt om den ena eller andra besvärstypen är den lämpligaste. Även om de båda besvärstypernas olika egenskaper kan förefalla avgörande i ett individuellt besvärsmål, är skillnaderna enligt kommitténs mening i praktiken inte sådana att valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i lagstiftningsarbetet kan uppfattas som en särskilt komplicerad fråga. Den kanske viktigaste skillnaden är att kommunalbesvär och förvaltningsbesvär numera följer skilda instansordningar. Kommunalbesvärens är den kortare av de båda. Dessutom innebär förvaltningsbesvären att ett beslut kan angripas på sakliga grunder med möjlighet att få det utbytt mot ett

annat. Båda besvärstyperna får anses vara i stort sett ändamålsenliga rättsmedel för sina respektive användningsområden. Förvaltningsbesvären bör likaväl som kommunalbesvären finnas kvar som rättsmedel beträffande kommunala beslut.

Möjligheten att överklaga fullmäktiges beslut i allmänna kommunala angelägenheter genom kommunalbesvär är detta besvärsinstituts kärna. Genom kommunalbesvärsreglerna balanseras fullmäktiges roll i den kommunala självstyrelsen mot det inflytande som tillkommer kommuninvånarna och staten. Kommunalbesvärsinstitutet är anpassat till de särskilda förutsättningar som gäller för den kommunala självstyrelsen och demokratin. Förvaltningsbesvär bör aldrig förekomma i fråga om fullmäktigbeslut. I några fall har tankar funnits på att låta fullmäktigbeslut kunna överklagas med förvaltningsbesvär. Som framgår av redogörelsen i föregående avsnitt har detta emellertid inte i något fall blivit verklighet. Att tillåta förvaltningsbesvär över fullmäktigbeslut förefaller också tvivelaktigt från konstitutionell synpunkt. När förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär till en början ter sig tilltalande som rättsmedel i fråga om fullmäktigbeslut, bör andra utvägar sökas. Underställning kan – dock endast undantagsvis – vara ett alternativ.

En annan möjlighet är att beslutsbefogenheten, om det går för sig av sakliga skäl, läggs på en kommunal nämnd vars beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Huvudalternativet i de aktuella fallen måste dock alltid vara kommunalbesvär, som eventuellt kan göras mera verkningsfulla genom utförligare materiella föreskrifter om innehållet i de kommunala besluten.

Styrelsen och de andra nämnderna, framför allt de fakultativa, fattar i likhet med fullmäktige en mängd beslut rörande allmänna kommunala angelägenheter. Någon annan grund för beslutsbefogenheten än KL och det beslut varigenom fullmäktige ålagt nämnden dess uppgifter finns inte. Även i dessa fall är kommunalbesvär den naturliga besvärstypen. Andra typer av beslut som hör till det område för fritt kommunalt handlande där förvaltningsbesvär som regel inte kan komma i fråga är beslut i civilrättsliga sammanhang och interna beslut i organisatoriska, ekonomiska och liknande frågor.

I det föregående har de fall behandlats i vilka kommunalbesvärens ställning som det lämpligaste rättsmedlet knappast är omtvistat. Även förvaltningsbesvären har sitt givna användningsområde. Detta är ärenden som innefattar kvalificerad myndighetsutövning mot enskild. Ju mera beslutet griper in i den enskildes frihet desto mera övertygande blir skälen för förvaltningsbesvär. I dessa fall, där rättssäkerhetsintresset träder i förgrunden, är förvaltningsbesvären genom sin utformning det överlägsna rättsmedlet.

Svårigheterna att ange godtagbara hållpunkter för valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär blir påtagliga först när man befinner sig inom de partsbetonade nämndärendenas område. Det gäller här framför allt förvaltningsbeslut i individuella ärenden. För normbesluten är kommunalbesvär den naturliga besvärstypen även om förvaltningsbesvär undantagsvis kan förekomma, t. ex. på hälsovårdsnämndens och trafiknämndens område.

Besluten i de partsbetonade ärendena inom området för s. k. halvreglerad verksamhet, där någon form av författningsreglering förekommer, är generellt sett inte av samma ingripande natur för den enskilde som inom den specialreglerade sektorn. Besluten innebär i regel inte angrepp på den

enskildes rättssfär utan avser förmåner av ekonomiskt eller annat slag. Rättssäkerhetsintresset är således inte lika framträdande. Inom detta område kan såväl kommunal- som förvaltningsbesvär förekomma. Förvaltningsbesvären har sin givna plats när det gäller de partsbetonade ärendena. Under vissa förhållanden bör emellertid kommunalbesvären kunna väljas som besvärstyp även inom detta område. När frågor om lämplighet och användningen av de kommunala resurserna är viktiga för avgörandet i den kommunala nämnden, varvid självstyrelseintresset ofta får större tyngd, blir det naturligare att kommunalbesvär bör komma till användning. Även processekonomiska synpunkter måste tillmätas betydelse. Den kortare och enklare instansordningen i kommunalbesvärsmålen är därför ett ytterligare skäl att välja kommunalbesvär. Användningen av ramlagstiftning med få inslag av detaljreglering och kontroll av den kommunala verksamheten leder också till val av kommunalbesvär som besvärstyp.

Kommunalbesvär får anföras endast om annat inte är särskilt föreskrivet (7 kap. 1 och 2 §§ KL). Kommunalbesvären är supplerande till förvaltningsbesvären. Om ett beslut kan överklagas med förvaltningsbesvär är kommunalbesvär uteslutna. De båda besvärstyperna kan inte förekomma jämsides. Denna ordning bör enligt kommitténs mening behållas och komma till klart uttryck i KL. De praktiska olägenheterna med att låta ett beslut få överklagas av samma klagande eller olika klagande genom både kommunalbesvär och förvaltningsbesvär är redan med hänsyn till att de båda besvärstyperna följer olika instansordningar alltför stora. Dubbla besvärsvägar bör undvikas.

Helt allmänt bör vid valet av besvärstyp enhetlighet eftersträvas. Inom samma sakområde och ärendegrupp bör så långt möjligt samma typ av besvär användas. Besvärstypen bör också vara densamma oberoende av om det är en fakultativ eller en specialreglerad nämnd som beslutar i ärendet.

Kommittén har i det föregående ställt sig avvisande till tanken att införa en tredje besvärsordning vid sidan av kommunalbesvären och förvaltningsbesvären. Detta skulle måhända inte utesluta att man för att vinna något angeläget syfte på ett visst område kompletterade kommunalbesvärsreglerna på någon särskild punkt. Sådant har förekommit tidigare i några fall utan att man för den skull gått ifrån kommunalbesvären som besvärstyp. Kommittén vill dock i stället erinra om möjligheten att genom materiella föreskrifter "förstärka" besvärsprövningen i kommunalbesvärsmål. När prövningen kan falla tillbaka på mera utförliga bestämmelser kan den under vissa omständigheter i sak vara likvärdig med förvaltningsbesvärsprövningen. Detta kan gälla även när de utförligare bestämmelserna har karaktär av kommunala normer. Kommunalbesvärsprövningen behöver alltså inte vara underlägsen i fråga om beslut om kommunala förmåner, om det finns ett utförligt regelsystem i botten.

Valet av besvärstyp styr FL:s tillämplighet hos de kommunala nämnderna. FL är således tillämplig i ärenden där besluten överklagas med förvaltningsbesvär men inte när besluten överklagas med kommunalbesvär. Detta förhållande kan naturligtvis inte ensamt vara avgörande för valet av besvärstyp men det bör tas med i bedömningen. Ytterligare en omständighet att ta hänsyn till är att processföringen i kommunalbesvärsmålen ställer större krav på den enskilde än i förvaltningsbesvärsmålen.

Gränsdragningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i praxis

I ett system där kommunalbesvär och förvaltningsbesvär följer skilda instansordningar är risken för problem vid handläggningen av besvärsmålen uppenbar, om det råder osäkerhet om ett beslut skall överklagas med den ena eller andra typen av besvär. Sådana tillämpningssvårigheter torde i stor utsträckning kunna undvikas om lagstiftarens val av besvärtyp är medvetet och väl överlagt och om besvärsbestämmelserna utformas med så stor precision som möjligt. När frågan om lämplig besvärstyp övervägs, bör synpunkter av det slag som kommittén har redovisat ovan beaktas. På frågan om besvärsbestämmelserna i specialförfattningarna bör utformas som generalklausuler eller som uppräkningar av beslutstyper kan något allmängiltigt svar inte lämnas. Under alla omständigheter bör dock de materiella regler som besvärsbestämmelserna syftar på vara omsorgsfullt utformade från besvärssynpunkt.

I fråga om de beslut som inte enligt särskilda besvärsbestämmelser kan överklagas genom förvaltningsbesvär är fältet öppet för kommunalbesvär. För den händelse tveksamhet skulle kunna uppkomma om en faktiskt existerande möjlighet att anföra kommunalbesvär över en specialreglerad kommunal nämnds beslut kan en hänvisning till KL:s besvärsregler tas in i den aktuella specialförfattningen. Så har skett i 53 § skollagen (1962:319) i fråga om skolstyrelsen.

I statsrådsberedningens Anvisningar för författningsskrivning finns ett avsnitt om utformningen av besvärsbestämmelser. Där behandlas bl. a. förvaltningsbesvär och kommunalbesvär över kommunala myndigheters beslut. Enligt kommitténs mening skulle det kunna övervägas att komplettera detta avsnitt med ytterligare råd om utformningen av besvärsbestämmelser som har betydelse för gränsdragningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. I varje fall bör denna fråga uppmärksammas när Anvisningarna för författningsskrivning ses över nästa gång.

De enskilda har oftast ingen kännedom om skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Detta är allmänt sett inte något större problem. Däremot är det inte tillfredsställande om någon på grund av att han blandar ihop de båda besvärstyperna går miste om möjligheten att genom överklagande få till stånd rättelse av ett felaktigt beslut. Besvärsreglerna, som även riktar sig till de enskilda, bör göras så enkla och lättbegripliga som möjligt. Kommittén har strävat efter att utforma KL:s besvärsregler så att de blir tydligare och mera överskådliga än hittills. Problemet kan emellertid inte lösas genom författningsbestämmelser. Viktigare är att beslutsmyndigheter och förvaltningsdomstolar lämnar den enskilde de upplysningar och den vägledning som han kan behöva. Klara besvärshänvisningar är naturligtvis viktiga i detta sammanhang. En allmän servicebestämmelse av det slag som förvaltningsrättsutredningen har föreslagit i sitt delbetänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen skulle också kunna vara av värde.

14 Specialmotivering

14.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Utredningens författningsförslag beträffande KL presenteras inte i sedvanlig uppställning med spalter, där jämförelse mellan gällande och föreslagna regler kan göras direkt. Anledningen är att kommitténs förslag bl. a. innebär en omfattande ändring av ordningsföljden mellan de olika reglerna, särskilt i besvärskapitlet. En sedvanlig spaltredovisning skulle därför inte tjäna något egentligt syfte. För att jämförelse med den gällande lagtexten skall kunna göras, fogas denna till kommitténs betänkande som *bilaga 1*.

För tydlighetens skull har 1 kap. 1 § KL tagits med i kommunalbesvärskommitténs förslag, trots att detta lagrum enligt förslaget inte skall ändras.

Som framgår av det följande upptar kommunalbesvärskommitténs förslag inte någon motsvarighet till 7 kap. 3 § KL. I denna fråga kan hänvisas till motiveringen till 3 kap. 19 § KL. Förslaget medför en jämkning av rubriken till 7 kap.

1 kap. 2 §

I 1 kap. 2 § KL anges att ordet "fullmäktige" i KL används som gemensam beteckning på kommunfullmäktige och landstinget, medan ordet "styrelsen" används som gemensam beteckning på kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Enligt ett uttalande i förslaget till KL (prop. 1975/76:187 s. 342) var bakgrunden dels att man skulle slippa tungrodda upprepningar i de olika paragraferna i lagen, dels att man inte skulle behöva några följdändringar i specialförfattningar där t. ex. uttrycken "landstinget" och "förvaltningsutskottet" används.

Enligt kommitténs förslag bör 1 kap. 2 § KL inledas med ett stadgande som innebär att i KL avses med kommun både kommun som avses i 1 §, dvs. borgerlig primärkommun, och landstingskommun, om annat inte framgår av omständigheterna. Genom förslaget nås ytterligare en del fördelar i förenklingshänseende.

1 kap. 3 §

Medlem av en kommun är enligt 1 kap. 3 § KL den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Vidare anges i paragrafen att den som är medlem av en kommun inom en landstingskommun också är medlem av landstingskommunen.

I enlighet med vad som anförts ovan under 1 kap. 2 § KL har i kommunalbesvärskommitténs förslag nuvarande 1 kap. 3 § KL kunnat föras samman till ett enda stycke. Kommittén föreslår härutöver ett nytt andra stycke som innebär ett utvidgat medlemsbegrepp, nämligen att även en ideell förening skall anses som medlem i den kommun, där föreningens styrelse har sitt säte. Motiveringen till detta förslag återfinns i kap. 5 av den allmänna motiveringen.

1 kap. 4 §

Enligt 1 kap. 4 § KL får kommuner och landstingskommuner själva vårda sina angelägenheter. Stockholms läns landstingskommun får dessutom handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del. Vidare anges i paragrafen att det finns särskilda bestämmelser beträffande vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun. För tydlighetens skull anmärks att regeln beträffande Stockholms läns landstingskommuns särskilda kompetens inte gäller i fråga om angelägenhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på kommun.

De nuvarande reglerna i 1 kap. 4 § KL återfinns enligt kommunalbesvärskommitténs förslag i första, femte och sjätte styckena. De ändringar som föreslås beträffande första och sjätte styckena är av samma karaktär som har berörts ovan under 1 kap. 2 § KL.

Förslagen till 1 kap. 4 § andra, tredje och fjärde styckena KL innebär däremot nyheter i förhållande till nu gällande KL. Se härom kap. 8 i den allmänna motiveringen, särskilt avsnitt 8.2 och 8.4.3.

1 kap. 5 §

Beträffande denna paragraf har ändringar företagits endast i första och tredje styckena. Det är här fråga om förenklingar av samma slag som har behandlats ovan under 1 kap. 2 § KL.

1 kap. 6 §

Denna paragraf har inte någon motsvarighet i nu gällande KL. Beträffande motiveringen till kommunalbesvärskommitténs förslag kan hänvisas till kap. 8 i den allmänna motiveringen, särskilt avsnitt 8.2 och 8.4.3.

3 kap. 1 §

I fråga om denna paragraf, vilken behandlar styrelsens uppgifter, har gjorts samma slags förenklingar som har behandlats ovan under 1 kap. 2 § KL.

Dessutom föreslås en ny regel i paragrafens andra stycke punkt 5, vilken innebär att styrelsen får rätt att föra kommunens talan i mål om kommunalbesvär rörande fullmäktiges beslut. Angående motiveringen kan hänvisas till avsnitt 5.2.3.

3 kap. 19 §

I 7 kap. 3 § KL finns regler om besvärsnämnd. Enligt kommunalbesvärskommitténs förslag utgår dessa bestämmelser ur KL och ersätts med de regler om meritprövningsnämnd som upptas i förslaget till förevarande paragraf. Frågan om besvärsnämnd och meritprövningsnämnd har kommunalbesvärskommittén behandlat i kap. 11 i den allmänna motiveringen.

7 kap. 1 §

I denna paragraf anges vem som får föra talan genom kommunalbesvär. Vidare anges vilka beslut som kan bli föremål för kommunalbesvärstalan. Paragrafen har sina närmaste motsvarigheter i 7 kap. 1 och 2 §§ KL.

I paragrafens första stycke anges inledningsvis att varje medlem av en kommun får föra talan genom kommunalbesvär. Beträffande uttrycken "medlem" och "kommun" hänvisas till motiveringarna till 1 kap. 3 § resp. 1 kap. 2 § KL.

De beslut som kan angripas med kommunalbesvär anges i paragrafens första och andra stycken. Förslagen, som har sina motsvarigheter i 7 kap. 1 § första stycket resp. 7 kap. 2 § KL, innebär inte några nyheter i förhållande till gällande rätt i annan mån än att klagoförbudet i fråga om beslut av rent förberedande eller rent verkställande art begränsas till att avse beslut som gäller förberedelse eller verkställighet av fullmäktigbeslut eller nämndbeslut som fattas med stöd av delegation enligt 1 kap. 5 § KL. Förslaget behandlas i kap. 4 i den allmänna motiveringen.

I paragrafens sista stycke anges enligt kommunalbesvärskommitténs förslag att kommunalbesvär inte får anföras om ett beslut enligt särskild föreskrift inte får överklagas eller skall överklagas genom förvaltningsbesvär. Motsvarigheter till denna föreskrift finns i 7 kap. 1 och 2 §§ KL.

7 kap. 2 §

I denna paragraf behandlas de kommunala prövningsgrunderna. Motsvarande regler finns nu i 7 kap. 1 § KL. Prövningsgrunderna har behandlats i kap. 8 i den allmänna motiveringen.

7 kap. 3 §

I paragrafen anges till en början att kommunalbesvär anförs hos kammarrätten. Vidare beskrivs hur besvärstiden beräknas. Dessa båda regler har överflyttats från 7 kap. 1 § andra stycket KL. Beträffande icke protokollförda delegationsbeslut enligt 3 kap. 12 § KL, finns en specialregel om besvärstidens beräkning. Denna regel har överflyttats från 7 kap. 2 § andra stycket KL. Den särskilda förutsättningen för att besvärstiden skall löpa ut, som anges sist i paragrafens första stycke, har behandlats i kap. 6 i den allmänna motiveringen.

Den föreslagna regeln i andra stycket om konsekvensen av att en besvärshandling felaktigt har getts in till kommunen i stället för till kammarrätten motsvaras av 7 kap. 1 § andra stycket andra meningen KL. En

viss terminologisk förenkling har skett, jfr förslaget till 1 kap. 2 § KL. Förslaget om kraven på besvärshandlingens innehåll i tredje stycket har motsvarighet i 7 kap. 1 § sista stycket KL.

7 kap. 4 §

Paragrafens första stycke är nytt och utgör en erinran om FPL:s regler om fullföljd av talan hos regeringsrätten. I andra stycket, som motsvaras av 7 kap. 5 § KL, anges särskilda regler om vem som har rätt att fullfölja talan mot kammarrättens beslut. Någon ändring i gällande rätt föreslås inte, se avsnitt 10.6 i den allmänna motiveringen. Liksom i fråga om den föregående paragrafen har här skett en terminologisk förenkling, jfr förslaget till 1 kap. 2 § KL.

7 kap. 5 §

Paragrafen motsvaras av 7 kap. 4 § KL. En viss terminologisk förenkling har skett, jfr förslaget till 1 kap. 2 § KL.

7 kap. 6 §

I paragrafens första stycke, som har motsvarighet i 7 kap. 1 § tredje stycket KL, upptas förbudet mot taleändring i kommunalbesvärsmål. Motiveringen till förslaget finns i kap. 7.

Andra och tredje styckena av förevarande paragraf innehåller föreskrifter om rättsföljd. Dessa frågor har kommunalbesvärskommittén diskuterat i kap. 9 i den allmänna motiveringen.

7 kap. 7 §

Förslaget till 7 kap. 7 § motsvaras av 7 kap. 6 § KL. I andra stycket har dock tillagts att första stycket skall ges motsvarande tillämpning beträffande beslut av ett partssammansatt organ.

Ikraftträdandet

Enligt kommunalbesvärskommitténs uppfattning bör ändringarna i KL kunna träda i kraft den 1 januari 1984. Härvid bör gälla att de äldre bestämmelserna skall tillämpas på besvär över kommunala beslut, i fråga om vilka justering av protokollet senast den 31 december 1983 har tillkännagetts på kommunens eller på landstingskommunens anslagstavla.

De kommunala besvärsnämnderna är fakultativa organ. Detta innebär bl. a. att kommunfullmäktige och landstinget har frihet att bestämma besvärsnämndernas tjänstgöringstid (mandatperiod). Såvitt kommunalbesvärskommittén känner till tjänstgör besvärsnämnderna i förekommande fall under samma tid som styrelsen och övriga nämnder, dvs. i normalfallet under tre år. Härav följer att besvärsnämndernas nästföljande mandatperioder torde komma att omfatta kalenderåren 1983–1985. Med de ikraftträdandebestäm-

melser som kommunalbesvärskommittén föreslår erfordras att besvärsnämnderna kan tjänstgöra även efter den 1 januari 1984. Kommittén föreslår därför en särskild övergångsbestämmelse beträffande besvärsnämnderna. Regeln innebär för de besvärsnämnder som utses med stöd av äldre bestämmelser att de äldre bestämmelserna i 7 kap. 3 § KL gäller under nämndens tjänstgöringsperiod, dock längst till utgången av 1985. Besvär som skall behandlas enligt den äldre ordningen bör kunna vara avgjorda till dess för besvärsnämndernas del.

14.2 Följdändringar till kommunalbesvärskommitténs förslag

Kommunalbesvärskommitténs förslag till ändringar i KL har principiell karaktär. Om förslagen genomförs, får det till följd att ändring bör göras i ett flertal andra författningar, t. ex. lagen (1957:281) om kommunalförbund och lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Enligt kommunalbesvärskommitténs mening bör dock dessa överväganden kunna anstå till dess inställningen till förslagen i stort har klarnat.

Kommitténs förslag i kap. 11 (11.5.2) om att lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut, den s. k. inskränkningslagen, inte skall avse talan i form av kommunalbesvär föranleder den ändringen i nämnda lag att andra stycket får lydelsen att genom första stycket inskränkes dock ej rätt att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren eller att anföra kommunalbesvär.

Bilaga 1 Utdrag ur kommunallagen (1977:179) i gällande lydelse

1 Kap. Allmänna bestämmelser

1 § Riket är indelat i kommuner och landstingskommuner.

Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § I denna lag avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

3 § Medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

4 § Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

5 §[1] Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

[1] Senaste lydelse 1979:409.

3 kap. Styrelsen och övriga nämnder m. m.

1 §[1] Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige,
2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens eller landstingskommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd,
3. att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,
4. att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan,
5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan,
6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd,
7. att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen eller landstingskommunen,
8. att vårda och förteckna kommunens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt
9. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen eller landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

7 kap. Kommunalbesvär och besvärsnämnd

1 §[2] Om ej annat är särskilt föreskrivet, får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,
2. står i strid mot lag eller annan författning,
3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,
4. kränker klagandens enskilda rätt eller
5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor

[1] Senaste lydelse 1981:165.

[2] Senaste lydelse 1980:273.

från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen eller landstingskommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

2 § I fråga om besvär över beslut av styrelsen, annan nämnd eller partssammansatt organ skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kommunfullmäktiges eller landstingets beslut tillämpas, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 §. I fråga om beslut som ej har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 5 kap. 4 §.

3 §[1] Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om ej annat föreskrives i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 11 § första stycket, på motsvarande sätt på besvärsnämnd.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §.

4 §[2] Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses kommunen eller landstingskommunen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild tillämpas ej.

5 §[2] Besvär över ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras

[1] Senaste lydelse 1979:409.

[2] Senaste lydelse 1980:273.

av kommunen och medlem av denna eller, när fråga är om ett landstingskommunalt beslut, av landstingskommunen och medlem av denna.

6 § Om beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Bilaga 2 Kommunalbesvärskommitténs direktiv

Vid regeringssammanträde den 2 juni 1977 anförde chefen för kommundepartementet, statsrådet Antonsson, följande.

De nuvarande reglerna om kommunalbesvär går i huvudsak tillbaka till 1862 års kommunalförordningar. Någon allmän och samlad översyn av kommunalbesvärsinstitutet har aldrig gjorts.

Till kommunalbesvär är i första hand att hänföra besvär som anförs med stöd av 76 och 78 §§ kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765), 80 och 82 §§ kommunallagen (1957:50) för Stockholm (omtryckt 1969:766) och 78 § landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101). Även talan som förs enligt 20 § lagen (1957:281) om kommunalförbund, 23 och 43 §§ lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) samt 21 § lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade betraktas som kommunalbesvär, trots att dessa bestämmelser innehåller vissa avvikelser från de allmänna kommunalbesvärsreglerna. Besvär som anförs med stöd av 89, 91 och 92 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500) och 21 § lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade hänförs också till kommunalbesvären. Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller, utöver kommunallagarnas besvärsregler, i tillämpliga delar förvaltningslagen (1971:290) för handläggningen av kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) för handläggningen av sådana mål i regeringsrätten.

De kommunala beslutande församlingarnas beslut överklagas genom kommunalbesvär. De kommunala nämndernas beslut kan överklagas genom kommunalbesvär, om inte annat är särskilt föreskrivet. I fråga om de s. k. specialreglerade nämndernas beslut finns vanligen särskilda besvärsbestämmelser i de lagar och andra författningar som reglerar nämndernas verksamhet. I dessa fall blir reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga. Ibland saknas emellertid sådana besvärsbestämmelser eller också täcker de inte alla typer av beslut som den specialreglerade nämnden kan fatta. I sådana fall överklagas besluten genom kommunalbesvär enligt reglerna i kommunallagarna.

I kommunalbesvärsmål är länsstyrelsen i regel första instans. Besvär över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål kan anföras hos regeringsrätten. Landstings och landstingskommunala nämnders beslut överklagas direkt hos regeringsrätten.

Alla protokollförda beslut av de beslutande församlingarna kan överklagas. Möjligheten att överklaga nämndernas beslut är begränsad genom ett uttryckligt förbud mot besvär över beslut av rent förberedande eller rent

verkställande art. Rätt att anföra kommunalbesvär har varje kommunmedlem, oavsett om han eller hon särskilt berörs av beslutet eller ej. Besvärstiden är tre veckor och räknas från den dag då justeringen av protokollet över beslutet kungjordes på den kommunala anslagstavlan. De kommunala besluten kan angripas endast på de särskilda besvärsgrunder som anges i kommunallagarna. Besvärsprövningen kan något förenklat sägas innebära att det är lagligheten och inte lämpligheten hos beslutet som prövas. Besvärsmyndigheternas prövning avser endast sådana felaktigheter hos beslutet som klaganden åberopar inom besvärstiden. Om besvären bifalls, kan besvärsmyndigheten i princip inte göra mer än upphäva det felaktiga beslutet. Besvärsmyndigheten kan således inte ändra beslutets innehåll så att detta blir riktigt. Dessa karakteristiska drag hos kommunalbesvären skiljer dessa från förvaltningsbesvären. De har sin bakgrund i tanken att kommunmedlemmarna bör kunna påkalla statlig kontroll av de kommunala organens beslut men att denna kontroll av hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör hållas inom bestämda gränser.

Riksdagen har nyligen antagit förslag till ny kommunallag (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148, SFS 1977:179). Lagen, som ersätter bl. a. 1953 års kommunallag, kommunallagen för Stockholm och landstingslagen, träder i kraft den 1 juli 1977. Bestämmelserna om kommunalbesvär i den nya kommunallagen stämmer med några undantag överens med vad som hittills har gällt och innebär inga ändringar i de huvudprinciper som jag här har redovisat. Föredragande departementschefen pekar emellertid på vissa brister i nuvarande besvärsordning och besvärsförfarande samt i de nuvarande kommunallagarnas regler om kommunalbesvär och besvärsnämnder. Han framhåller att kommunalbesvärsprocessen bör ses över på ett mera genomgripande sätt än som har varit möjligt inom ramen för kommunallagsreformen (prop. 1975/76:187 s. 317, 551). Konstitutionsutskottet anser också att det är angeläget att en sådan översyn kommer till stånd (KU 1976/77:25 s. 41, 86).

Jag anser att en allsidig översyn av kommunalbesvärsprocessen nu bör göras och förordar att en kommitté tillsätts för detta ändamål. Kommitténs uppdrag bör omfatta alla former av kommunalbesvär och den särskilda typ av besvär som anförs hos kommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd.

Kommunalbesvären tjänar framför allt som medel för kommunmedlemmarna att utlösa statlig kontroll av kommunala besluts laglighet. Funktionen att i likhet med förvaltningsbesvären möjliggöra för enskild person att få rättelse för egen del kommer numera i andra hand. Kommunalbesvären lämpar sig mindre väl som rättsmedel i fråga om beslut som rör enskild persons förhållanden. I sådana fall är från den enskildes synpunkt förvaltningsbesvär att föredra. Dessa besvär kan medföra en mera fullständig omprövning av det överklagade beslutet än vad som är möjligt i ett kommunalbesvärsmål. Det är därför inte utan betydelse vilken typ av besvär som väljs i samband med lagstiftning som rör exempelvis enskildas rättigheter och skyldigheter. Vid detta val måste en avvägning göras mellan olika intressen – behovet av statskontroll, det kommunala självstyrelseintresset och de enskilda medborgarnas intresse av effektiva rättsmedel. Valet bör också göras så att tvekan inte uppkommer huruvida förvaltningslagen (1972:290) är tillämplig eller ej vid handläggningen av ett visst ärende hos en kommunal

myndighet. Kommittén bör överväga frågan om lämplig besvärstyp för olika slag av kommunala beslut och söka ange vilka principer som bör gälla för valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Det bör inte i första hand vara kommitténs uppgift att utarbeta förslag till ändringar i de besvärsbestämmelser som f. n. finns i de särskilda lagar och förordningar som reglerar olika kommunala verksamhetsområden. En närmare uppdelning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär på de olika sakområdena bör göras i samband med att lagstiftningen på resp. område ses över.

I praxis vållar gränsdragningen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär ibland avsevärda problem. Besvärsmyndigheterna har haft svårt att avgöra om vissa beslut skall överklagas med kommunalbesvär eller med förvaltningsbesvär. De enskilda medborgarna har i allmänhet ingen kännedom om skillnaden mellan de båda besvärstyperna. Kommittén bör undersöka vilka vägar som står till buds för att komma till rätta med problem av detta slag.

En av kommitténs huvuduppgifter blir att behandla besvärsordningen. Kommunalbesvärsmålen är nu den största gruppen av mål som prövas av regeringsrätten utan att regeringsrätten dessförinnan har meddelat prövningstillstånd. Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller med några få undantag att regeringsrätten prövar förvaltningsbesvär endast om prövningstillstånd har meddelats. Förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning att kommunalbesvär inte skulle anföras hos länsstyrelsen utan i stället hos kammarrätten och därifrån fullföljas till regeringsrätten där prövningstillstånd skulle krävas. Förslaget kritiserades emellertid vid remissbehandlingen och föredragande departementschefen ansåg det lämpligast att behålla den gamla besvärsgången (prop. 1971:30). Under de senaste åren har antalet kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten ökat kraftigt. Åren 1968–1971 var antalet kommunalbesvärsmål som kom in till regeringsrätten lägst ca 190 och högst ca 250 per år. Enligt tillgänglig statistik inkom 410 mål år 1972 och 530 mål år 1976. Denna utveckling har lett till att balansen av kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten har ökat från 298 vid årsskiftet 1971–1972 till 562 vid årsskiftet 1976–1977. Detta medför olägenheter av olika slag för såväl enskilda som kommuner och landstingskommuner. Prövningen av kommunalbesvärsmål bör inte få en sådan omfattning att regeringsrättens ställning som prejudikatsinstans påverkas. Mot denna bakgrund synes det vara ofrånkomligt att kommittén överväger frågan om begränsning av rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten. En eventuell fullföljdsbegränsning behöver inte nödvändigtvis vara av det slag som följer av nuvarande bestämmelser om prövningstillstånd. Tvärtom kräver kommunalbesvärens särart sannolikt särskilda regler om tillståndsprövning i sådana mål.

Fullföljdsbegränsning kan inte införas i kommunalbesvärsmålen utan att frågan om lämplig mellaninstans övervägs. I landstingskommunala besvärsmål saknas f. n. mellaninstans. Det är tveksamt om denna ordning bör behållas ens om rätten att överklaga landstingskommunala beslut hos regeringsrätten inte begränsas. Instansordningen bör om möjligt vara densamma i alla typer av kommunalbesvärsmål. Det finns alltså skäl som talar för att mellaninstans införs även för de landstingskommunala målen. Länsstyrelsens lämplighet som mellaninstans kan med hänsyn till länsstyrelsens roll i

samspelet mellan stat och kommun ifrågasättas framför allt när det gäller de landstingskommunala målen. Kommittén bör pröva hela frågan om mellaninstans i kommunalbesvärsmål. Förutom länsstyrelsen torde kammarrätten och länsrätten vara de alternativ som ligger närmast till hands. Kommittén bör naturligtvis även pröva möjligheten att skjuta in kammarrätten som en ny instans mellan länsstyrelsen eller länsrätten och regeringsrätten. Målet bör vara att åstadkomma en besvärsordning som möjliggör en snabb, sakkunnig och öppen handläggning av målen och som ger utrymme för den typ av prövning som kommunalbesvärens särart kräver.

En annan huvuduppgift för kommittén blir att se över besvärsförfarandet. För kommunalbesvärsprocessen finns tre olika regelsystem, nämligen kommunallagarnas, förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens. Hos länsstyrelsen gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningslagen. I regeringsrätten gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningsprocesslagen. Dessutom kan regeringsrätten bli tvungen att bedöma länsstyrelsens tillämpning av förvaltningslagen i kommunalbesvärsmål. De tre regelsystemen är inte samordnade med hänsyn till en kommunalbesvärstalan genom flera instanser och i vissa frågor har reglerna olika innebörd. Denna ordning synes onödigt komplicerad. Svårigheterna att överblicka de regler som gäller för kommunalbesvärsprocessen i de olika instanserna drabbar inte endast besvärsmyndigheterna utan även kommunmedlemmar som vill anföra besvär samt kommunerna och landstingskommunerna. Kommittén bör behandla dessa frågor och utforma ett så långt möjligt enhetligt besvärsförfarande. Lösningarna på problemen blir delvis beroende av hur besvärsordningen utformas och torde underlättas, om länsstyrelsen som mellaninstans ersätts av en förvaltningsdomstol.

De besvärsgrunder som anges i kommunallagarna är kommunalbesvärsinstitutets kärna. De bör vara uttryck för en rimlig kompromiss mellan intresset av statskontroll och kommunala självstyrelseintressen. I sin nuvarande utformning är besvärsgrunderna delvis föråldrade, svåra att använda praktiskt och inte särskilt lättillgängliga för enskilda som vill överklaga kommunala beslut. Besvärsgunderna behöver alltså moderniseras. Kommittén bör se över dem i både sakligt och formellt hänseende och pröva i vad mån de kan mönstras ut eller behöver ändras. Kommittén bör i det sammanhanget undersöka om möjligheten att anföra och fullfölja uppenbart meningslösa kommunalbesvär kan begränsas utan att detta i övrigt inskränker de besvärsmöjligheter som finns i dag. Översynen av besvärsgrunderna bör dock inte leda till att kommunalbesvärens karaktär av rättsbesvär ändras.

Kommunalbesvärsreglerna motsvarar inte fullt ut de anspråk på klarhet som allmänheten och kommunerna har rätt att ställa. Den grundläggande regeln att besvärsmyndigheterna inte prövar sådana omständigheter som klaganden åberopar efter besvärstidens utgång eller först i högre instans framgår sålunda inte av lagtexten. Kommittén bör överväga om det är lämpligt att behålla denna princip som ofta är okänd för klagandena. I detta sammanhang bör kommittén också ta upp frågan om hur omfattande besvärsmyndigheternas utredningsansvar bör vara i kommunalbesvärsmålen.

Kommitténs uppdrag bör, som jag har nämnt förut, omfatta även besvär som anförs hos kommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd, även om

sådana besvär inte gärna kan betecknas som kommunalbesvär. De bör ses som en särskild typ av besvär som är samordnade med kommunalbesvären men som också har lånat vissa drag från förvaltningsbesvären. Kommittén bör se över bestämmelserna om besvärsnämndernas behörighet och organisation samt den särskilda besvärsnämndsprocessen. I detta sammanhang bör kommittén undersöka bl. a. hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder. Riksdagen har flera gånger avslagit motionsyrkanden att ålägga samtliga kommuner och landstingskommuner att inrätta besvärsnämnder (senast mot. 1975/76:91, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Kommittén bör inte behandla frågan om att göra besvärsnämnden obligatorisk.

I utredningsarbetet bör kommittén i första hand gripa sig an med frågan om besvärsordningen. Kommittén bör själv få avgöra om det är lämpligt att redovisa resultatet av övervägandena i den delen i ett delbetänkande.

Kommittén bör samråda med utredningen (Kn 1977:01) om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m. m. och andra kommittéer som behandlar frågor med anknytning till kommitténs uppdrag.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.
22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
23. Fritidsboende. Bo.
24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
27. Svensk industri i utlandet. I
28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
30. Information om arbetsmiljörisker. A.
31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
36. Enklare föräldraförsäkring. S.
37. Kommunal planering i förändring. Kn.
38. Fakta för konsumenter. H.
39. Stöld i butik. Ju.
40. Ägarlägenheter. Ju.
41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ägarlägenheter. [40]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16]2. Skatt på energi. Bilagor. [17]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]

Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överklagande av kommunala beslut. [41]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1982-10-04
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06934-2
ISSN 0375-250X