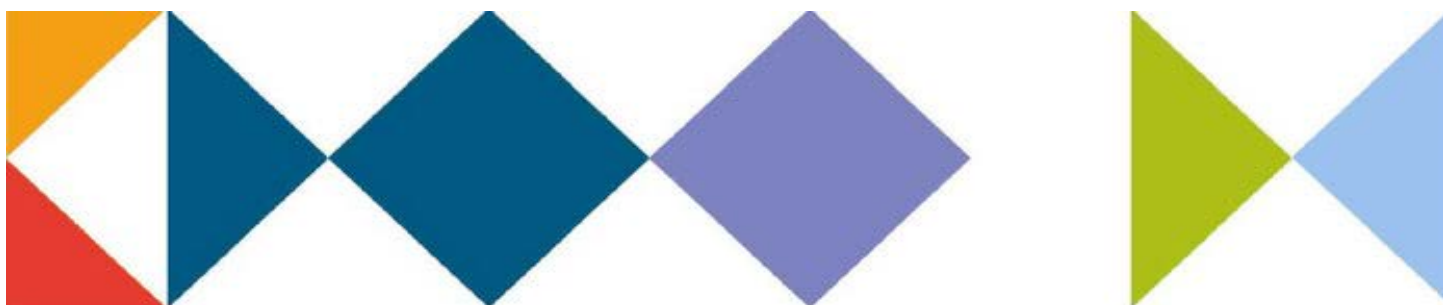




Verkställighet och rättelse av kommunala beslut





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2012-02-08

ERT DATUM

2011-08-25

DIARIENR

2011/209-5

ER BETECKNING

Fi2011/1356
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Statskontoret fick i augusti 2011 i uppdrag av regeringen att undersöka i vad mån kommuner och landsting inte rättar verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Verkställighet och rättelse av kommunala beslut* (2012:6).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Sørensson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Metod och avgränsningar	11
1.3	Disposition	13
2	Överklagandeprocessen för kommunala beslut	15
2.1	Kommunala beslut	15
2.2	Förvaltningsbesvär	16
2.3	Laglighetsprövning av kommunala beslut	17
2.4	Verkställighet innan beslutet har vunnit laga kraft	18
2.5	Skyldighet att vidta rättelse	19
2.6	Domstolstrots och lagtrots	19
2.7	Kritik från Justitieombudsmannen i några specifika fall	20
3	Laglighetsprövning och undanröjda kommunala beslut	25
3.1	Möjligheten till laglighetsprövning	25
3.2	Laglighetsprövningar i domstol	26
4	Verkställighet av kommunala beslut	37
4.1	Verkställighet innan beslutet har vunnit laga kraft	37
4.2	Tillämpningen av verkställighet av beslut	38
5	Rättelse av verkställda beslut	43
5.1	Konsekvenser när rättelse inte sker	43
5.2	Uppmärksamhet kring fall där kommuner trotsar domstolsbeslut	45
5.3	Tillämpningen av rättelsebestämmelserna	46
6	Analys och slutsatser	59
	Referenser	67
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	69

Sammanfattning

Kommuner och landsting är skyldiga att se till verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som har bestämts i kommunen eller landstinget samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Den kommunmedlem som anser att det har begåtts något formellt fel i samband med ett kommunalt beslut eller om beslutet strider mot lag eller annan författning kan som regel överklaga det. Om det inte är särskilt reglerat att något annat ska gälla kan ett överklagande ske genom en begäran om att beslutet ska laglighetsprövas av domstol.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt om kommuner och landsting inte rättar verkställda beslut som har undanröjts av domstol vid laglighetsprövning. I fall där rättelse inte har skett har Statskontoret undersökt skälen för detta. Statskontoret har undersökt även hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut har tillämpats vid beslut som senare undanröjts av domstol. Undersökningen omfattar perioden 2006-2011.

6 400 av alla kommunala beslut har laglighetsprövats

Mellan den 1 september 2006 och den 30 juni 2011 prövades 6 421 laglighetsprövningsmål i första instans, förvaltningsrätten. En del av dessa mål prövades i fler än en instans. Drygt 2 000 mål prövades i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen. Sammanlagt prövades 8 651 laglighetsprövningsmål i Sveriges domstolar under perioden.

Under den aktuella tidsperioden har kommunernas och landstingens beslut, med laga kraft vunnen dom, undanröjts i 423 fall. Av dessa gällde 401 beslut i kommuner och 22 beslut i landsting.

Besluten verkställs innan de vinner laga kraft

Enligt huvudregeln får en kommun eller ett landsting verkställa ett beslut innan det har vunnit laga kraft. Det gäller även om beslutet redan har överklagats. Effektivitetshänsynen ska väga tungt vid bedömningen om ett beslut ska verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte verkställas om det finns särskilda skäl däremot.

I huvuddelen av fallen har kommunerna och landstingen valt att verkställa besluten innan de vunnit laga kraft. Kommunerna har valt att inte verkställa besluten i 74 fall. Landstingen har inte verkställt besluten i fem av fallen.

Rättelse i de flesta fall när det är möjligt

Undersökningen visar att kommuner och landsting i de allra flesta fall rättar de beslut som har undanröjts av domstol. Sammanlagt har 6 400 mål om laglighetsprövning prövats i första instans mellan den 1 september 2006 och den 30 juni 2011. I dessa mål har 423 beslut undanröjts. Av de 401 undanröjda kommunbesluten har 80 procent, det vill säga 320 beslut, verkställts innan de vann laga kraft. Av dessa har 44 beslut inte rättats, vilket motsvarar 14 procent av de verkställda besluten.

Domstolen har undanröjt 22 landstingsbeslut. Av dessa har 17 verkställts innan beslutet vann laga kraft. Huvuddelen av besluten har rättats, endast två beslut har inte rättats.

Beslut som hade riktats direkt mot enskilda personer har regelmässigt rättats efter att beslutet har undanröjts. I vissa andra fall har det varit svårt att rätta besluten eftersom det har gått lång tid mellan verkställigheten och den tid då beslutet undanröjdes. Den vanligaste situationen då ett undanröjt kommunbeslut inte har rättats är när en obehörig lärare har anställts i strid med skollagen. Så har skett i 16 av 44 fall. Någon rättelse har inte kommit till stånd för att anställningen redan hade upphört vid tidpunkten för domen, eller så fanns det inte saklig grund att säga upp den anställde. Den näst vanligaste orsaken till att ett undanröjt beslut inte har rättats är att kommunen hade ingått ett civilrättsligt avtal med någon näringsidkare och det inte har varit möjligt för kommunen att komma ur dessa avtal. Så har varit fallet vid tolv av de undanröjda besluten. Inte sällan har avtalet gällt stora ekonomiska belopp. Tio av fallen har rört formella fel i beslutsprocessen.

Det sammanlagda antalet fall är begränsat vilket gör att det inte med någon säkerhet går att slå fast några skillnader mellan olika kommuntyper eller landsting. Det går inte heller att fastställa om det har skett några signifikanta förändringar över tid. I flera fall har kommunerna

angett att de har för avsikt att rätta de undanröjda besluten, men detta har ännu inte skett.

Det begränsade antalet beslut som inte har rättats gör att det inte är möjligt att studera systematiska skillnader med avseende på regional fördelning. Det är inte eller möjligt att dra någon slutsats om det är någon särskild typ av kommuner eller landsting där det är mer vanligt än i andra typer att rättelse inte sker.

Statskontorets bedömning av tillämpningen av verkställighet och rättelse

Laglighetsprövningar är inte en garanti mot felaktiga eller olagliga beslut

Laglighetsprövningar ska säkerställa att kommunmedlemmarna har möjlighet att se till att de kommunala besluten är formellt riktiga och överensstämmer med gällande rätt. Om ingen överklagar besluten inom tre veckor blir även ett olagligt beslut dock giltigt och bindande för alla nuvarande och framtida kommunmedlemmar. Inte heller det faktum att en laglighetsprövning görs garanterar oriktiga beslut, eftersom kommuner och landsting har rätt att verkställa besluten genast. Skyldigheten att rätta ett beslut är dessutom begränsad till att det enbart behöver ske ”i den mån det är möjligt”.

Besluten verkställs i många fall utan någon rättslig analys

Majoriteten av alla beslut verkställs innan domstolen har prövat laglighetsfrågan. Endast i få fall har kommunerna och landstingen kunnat redovisa några dokumenterade överväganden om varför beslutet har verkställts eller vad detta kan få för konsekvenser. Statskontorets bedömning är att det inte är möjligt att pröva om det finns särskilda skäl som talar emot verkställighet utan att det görs en bedömning i det enskilda fallet. Eftersom undersökningen visar att någon sådan prövning inte sker till övervägande del, bör lagstiftaren tydliggöra att en individuell bedömning måste göras innan verkställigheten. Bedömningen bör dokumenteras.

Kommunerna är långsamma med att uppfylla kravet på att rätta besluten formellt

Enligt kommunallagen ska ett undanröjt beslut rättats utan oskäligt dröjsmål. Rättelsebeslutet ska fattas av en nämnd eller fullmäktige. I dag tar det i många fall flera månader innan de förtroendevalda får möjlighet att behandla frågan om rättelse. Statskontoret tror dock inte att det är meningsfullt med ytterligare lagstiftningsåtgärder för att skynda på besluten.

En sanktionsbestämmelse kan bidra till att fler undanröjda beslut rättas

I praktiken är det ett mycket litet antal kommunala beslut som inte har rättats. Bland de beslut som inte har rättats finns det flera fall där besluten hade upphört att gälla när domstolen undanröjde dem. I andra fall har kommunerna sökt rättelse, men har enligt uppgift inte kunnat komma överens med en avtalspart om återgång.

Enligt Statskontoret är det inte acceptabelt om kommuner och landsting medvetet bryter mot gällande författning. I dag finns det tydliga och uppdaterade uttalanden från Justitieombudsmannen om vilka krav som gäller vid prövningen om rättelse ska ske. Även om tidigare utredningar inte har funnit någon lämplig lösning för sanktioner mot kommuner och landsting som inte följer reglerna kan en möjlighet till sanktioner i högre grad leda till att undanröjda beslut rättas. En sanktionsmöjlighet borde dessutom ha en viss förebyggande effekt och leda till mer omfattande prövningar redan vid verkställigheten av beslut som inte har vunnit laga kraft.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommuner och landsting har rätt att verkställa beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning innan de har vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar emot det. Om beslutet överklagas kan dock domstolen bestämma att beslutet ska undanröjas, det vill säga att det ursprungliga beslutet förklaras ogiltigt. Om detta sker förväntas kommunerna och landstingen se till att verkställigheten rättas, vilket innebär att ett fattat beslut ändras och att eventuella vidtagna åtgärder i övrigt korrigeras.

Riksdagen lämnade i mars 2011 ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en översyn när det gäller verkställighet av kommunala beslut samt sanktioner. Det har föranlett regeringen att besluta om att ge i uppdrag åt Statskontoret att kartlägga om kommuner och landsting rättar verkställda beslut som har undanröjts av domstol vid laglighetsprövning. I fall där rättelse inte har skett ska Statskontoret undersöka skälen för detta. Statskontoret ska även undersöka hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut har tillämpats vid beslut som senare har undanröjts av domstol. Undersökningen ska omfatta perioden 2006–2011 (Regeringsbeslut 2011-08-28, Fi2011/1356).

Frågan om att det förekommer situationer där kommuner har valt att inte följa domar har diskuterats i över 25 år. Det har funnits exempel på att kommuner och landsting har tillämpat reglerna om verkställighet och rättelse på ett sätt som inte har varit lagstiftarens avsikt. Det har dock inte undersökts hur vanligt förekommande ett sådant förfarande är. Statskontorets undersökning är således den första som ger en sådan heltäckande bild, eftersom den täcker alla laglighetsprövningar under en längre period.

1.2 Metod och avgränsningar

Underlaget till Statskontorets rapport utgörs i första hand av samtliga domar i laglighetsprövningsärenden under perioden 1 september 2006–

30 juni 2011 från förvaltningsrätterna (tidigare länsrätterna), kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten). Urvalet har avgränsats till denna period eftersom flera förvaltningsrätter inte har kunnat söka elektroniskt efter äldre rättsfall än så. Slutdatumet har valts för att kommunerna och landstingen ska ha haft möjlighet att ta ställning i rättelsefrågan innan detta uppdrag slutredovisas. I urvalet har några enstaka domar i vilka det enbart har behandlats processuella frågor, bland annat huruvida ett visst kommunal beslut kan överklagas genom laglighetsprövning eller inte, rensats bort. Så gäller exempelvis Högsta förvaltningsdomstolens dom den 24 februari 2011 i HFD 2011 ref. 7 i vilken domstolen fann att en kommuns beslut om anvisning av plats i förskolan är överklagbart enligt kommunallagen (1991:900).

Statskontoret har begärt in akterna i de ärenden där domstolen undanröjt det kommunala beslutet från de aktuella kommunerna och landstingen. I ett stort antal akter framkommer det dock inte hur frågorna om verkställighet respektive rättelse hade hanterats.

Ovanstående information har därför kompletterats med följande skriftliga frågor avseende de aktuella besluten, till samtliga berörda kommuner och landsting:

1. Har beslutet verkställts innan domstolens beslut?
2. Om så, vilka överväganden gjordes vid denna verkställighet?
3. Har beslutet rättats i enlighet med domstolens beslut?
4. Om inte, vilka överväganden gjordes vid beslutet om att inte rättelse skulle ske?

Statskontoret begärde även eventuell bakomliggande dokumentation om svaren på frågorna.

Statskontorets frågor har i de flesta fall besvarats av den berörda förvaltningen, exempelvis av en förvaltningschef eller en nämndsekreterare. I nästan lika många fall har frågorna besvarats av någon vid kommun- eller landstingsledningskansliet, i första hand kommunchefen eller kommunjuristen. Ungefär hälften av svaren har varit relativt utförliga redogörelser för hur man har agerat i de olika situationerna.

Ofta har relevant dokumentation skickats med. Andra svar har varit mer kortfattade, av typen ”ja”, ”nej” och ”vi gjorde så för att vi trodde vi hade rätt”.

Statskontorets frågor skickades till 175 kommuner och sex landsting. Alla utom två kommuner har svarat på frågorna. Ytterligare tre kommuner har inte kunnat lämna fullständiga svar.

Tillsammans med domarna har kommunerna och landstingens svar bildat underlag för denna rapport. I vissa fall har de skriftliga inlagorna kompletterats med muntliga förklaringar.

Statskontoret har även varit i kontakt med Justitieombudsmannen (JO) för information om de granskningar som har gjorts av kommunala beslut. JO har även redogjort för andra inkomna ärenden under de senaste åren. Statskontoret har dessutom, på Almegas initiativ, diskuterat de aktuella frågorna med representanter för Almegas näringspolitiska avdelning. Arbetsgivar- och branschorganisationen Almega organiserar många av de företag som levererar tjänster till kommuner och landsting.

Statskontorets arbete har genomförts av utredaren Johan Sørensson.

1.3 Disposition

I kapitel 2 redovisar Statskontoret förutsättningarna för att överklaga kommunala beslut. Förutsättningarna för kommunerna och landstingen att verkställa beslut innan de har vunnit laga kraft redovisas också. Dessutom redogörs för skyldigheten att rätta verkställda beslut om de undanröjs av domstol, samt om kritiken från JO i två fall där rättelse inte har skett.

I kapitel 3 redovisas antalet domar om laglighetsprövningar som har behandlats av domstol under den studerade perioden, september 2006–juni 2011. De beslut som domstolen har undanröjt undersöks särskilt noga.

I kapitel 4 redogörs för hur kommunerna och landstingen har tillämpat möjligheten att verkställa beslut innan de har vunnit laga kraft.

I kapitel 5 redogörs för förutsättningarna för rättelse av verkställda beslut, i de fall besluten har undanröjts av domstol. I sammanhanget diskuteras frågan om kommunalt domstols- och lagtrots, som har debatterats och utretts under lång tid. Statskontoret redogör även för i hur många fall kommunerna och landstingen inte har rättat de undanröjda besluten under den undersökta perioden. I kapitlet redogörs även för ett antal typfall där kommuner och landsting inte har följt domstolens beslut att rätta det undanröjda kommunala beslutet.

Statskontoret redovisar sin sammanfattande analys och slutsatser i kapitel 6.

2 Överklagandeprocessen för kommunala beslut

2.1 Kommunala beslut

Kommunallagen styr kommunernas och landstingens organisation och verksamhet.

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen. Det högsta organet i landstinget är landstingsfullmäktige. Fullmäktige fastställer budget, beslutar hur mycket skatt invånarna ska betala och beslutar i andra ärenden av principiell karaktär. Fullmäktige beslutar dessutom vilka nämnder som ska finnas och vilka som ska vara ledamöter och ersättare till kommun- eller landstingsstyrelsen och nämnderna. Fullmäktige väljer även revisorer som granskar verksamheten.

Kommun- eller landstingsstyrelsen utses av fullmäktige. Styrelsen leder och samordnar allt arbete inom kommunen eller landstinget och ansvarar för ekonomin.

Nämnderna ansvarar för det dagliga arbetet, bland annat genom att förbereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomföra beslut som fattas i fullmäktige. Enligt 6 kap. 7 § första stycket kommunallagen ska nämnderna inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Det är tjänstemän som utför det dagliga arbetet under nämnderna. Arbetsuppgifterna består exempelvis i att ge byggnadslov, bevilja ekonomiskt bistånd eller att organisera äldreomsorgen.

I 2 kap. kommunallagen anges kommunernas och landstingens befogenheter inom den så kallade allmänna kompetensen. Kortfattat innebär den allmänna kompetensen att kommunerna och landstingen själva har hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Den allmänna kompetensen omfattar inte frågor som ska handläggas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting

eller någon annan. Denna kompetensregel ger uttryck både för en lokaliseringssprincip, det vill säga att angelägenheten ska ha anknytning till ett visst område, och ett förbud mot att ge understöd åt någon enskild, genom att angelägenheten ska ha ett allmänt intresse. I kommunallagen anges dessutom att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Kommunernas och landstingens kompetens finns även uttryckt i speciallagstiftning, den så kallade speciallagsreglerade kompetensen. Kommunerna har exempelvis vissa befogenheter i socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800), plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken. Landstingens specialreglerade kompetens finns bland annat i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

I varje kommun eller landsting fattas det varje dag ett mycket stort antal beslut. Med ett litet antal undantag kan dessa beslut överklagas till domstol. Överklagande kan ske genom antingen förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning.

2.2 Förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvär är en överklagandemöjlighet som har tillkommit för att den enskilde ska ha möjlighet att ta tillvara sina intressen vid myndighetsutövning. Om ett beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär anges det i den aktuella speciallagstiftningen. Om det går att överklaga ett beslut som ett förvaltningsbesvär kan man enligt 10 kap. 3 § kommunallagen inte överklaga det genom laglighetsprövning.

Den som berörs av ett ärende som handläggs i kommunen eller landstingen intar partsställning i ärendet. Genom att accepteras som part har man exempelvis rätt till insyn i ärendet. Den som är part har även rätt att överklaga ett beslut i ärendet, om beslutet har gått parten emot och om det överhuvudtaget är fråga om ett beslut som går att överklaga.

När ett förvaltningsbesvär prövas av domstolen ska denna dels avgöra om kommunens eller landstingets beslut är lagligt, dels göra en lämplighetsprövning. Domstolen kan både undanröja det ursprungliga beslutet och sätta ett annat beslut i dess ställe.

Frågor om förvaltningsbesvär omfattas inte av Statskontorets uppdrag.

2.3 Laglighetsprövning av kommunala beslut

Den som är berörd av ett beslut kan överklaga det genom förvaltningsbesvär. När möjligheten till förvaltningsbesvär inte finns kan varje medlem av en kommun eller ett landsting ha rätt att begära att lagligheten av kommunens eller landstingets beslut ska prövas. Den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen har rätt att överklaga. Det innebär att inte bara enskilda kommunmedborgare har denna rätt utan även exempelvis bolag, andra kommuner eller staten om dessa äger fastigheter i den beslutande kommunen. Överklagandet sker genom att klaga över beslutet hos förvaltningsrätten enligt 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen.

Laglighetsprövningen innebär att domstolen bland annat ska avgöra om det har begåtts något formellt fel i samband med beslutet eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Om domstolen bedömer att det överklagade beslutet är felaktigt ska det undanröjas.

Om ingen begär laglighetsprövning av ett beslut blir det giltigt, det vill säga vinner laga kraft. Beslutet blir giltigt även om det inte är formellt eller juridiskt riktigt.

Laglighetsprövning är en demokratisk rättighet

Legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen är en grundläggande princip i den svenska rättsordningen. Enligt legalitetsprincipen är alla offentliga organ – riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner – bundna av grundlagen och den författning som i övrigt styr organets verksamhet. Kommunala förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den kommunala förvaltningen ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Regler om laglighetsprövning har funnits i svensk kommunallagstiftning sedan år 1862. Fram till år 1991 benämndes laglighetsprövningarna *kommunalbesvär*. Laglighetsprövningen ger medborgarna en möjlighet att kontrollera att kommunerna följer legalitetsprincipen genom att de kommunala besluten överensstämmer med författningen. I förarbetena till ordningslagen konstaterade departementschefen dock att det inte var tillräckligt med laglighetsprövning för att komma till rätta med olämpliga eller oriktiga lokala föreskrifter som kommunen har beslutat. Det krävdes ytterligare statliga ingripandemöjligheter. Lokala ordningsföreskrifter ska därför underställas länsstyrelsens prövning innan de vinner laga kraft (prop. 1992/93:210, s. 149).

2.4 Verkställighet innan beslutet har vunnit laga kraft

Verkställighet av en dom eller ett beslut innebär att en statlig myndighet eller kommun genomför eller fullgör åtgärder i enlighet med beslutets innehåll.

Ett beslut enligt speciallagstiftning, det vill säga som kan överklagas som förvaltningsbesvär, får som huvudregel inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Ett beslut enligt kommunallagen får dock verkställas genast enligt 10 kap. 14 a § i lagen, om inte särskilda skäl talar emot det. Kommunen eller landstinget behöver alltså inte avvakta att beslutet vinner laga kraft. Beslutet får dock inte verkställas förrän protokollet i vilket beslutet har dokumenterats har justerats. Kungörandet behöver inte ske förrän senast två dagar efter att protokollet har justerats enligt 5 kap. 62 § kommunallagen.

Det ankommer på kommunstyrelsen eller annan nämnd att bedöma om beslutet ska verkställas, oavsett om det handlar om fullmäktiges beslut eller nämndens eget beslut. När det avgörs om ett beslut ska verkställas innan det har vunnit laga kraft är effektiviteten i den kommunala verksamheten ett starkt argument för att inte vänta. Samtidigt ska nämnden dock beakta risken för att beslutet kan komma att undanröjas vid en eventuell laglighetsprövning.

Kommunen kan verkställa beslut trots att det har överklagats

Ett beslut enligt kommunallagen får enligt huvudregeln till och med verkställas även om det redan har överklagats, om inte förvaltningsdomstolen eller högre instans uttryckligen har förbjudit verkställighet, det vill säga har beslutat om inhibition.

Regeringen har dock uttalat att om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör verkställighet i regel inte ske. Kommunen eller landstinget bör vara särskilt försiktiga om beslutet allvarligt påverkar någon enskild (prop. 2001/02:122, s. 29).

2.5 Skyldighet att vidta rättelse

Om ett kommunalt beslut har verkställts innan det har vunnit laga kraft ska verkställigheten rättas om beslutet undanröjs av domstolen, enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. Rättelse ska ske ”i den utsträckning som det är möjligt”.

Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

2.6 Domstolstrots och lagtrots

I en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift år 1986 diskuterades frågan om kommunalt kompetensöverskridande. I artikeln formulerades för första gången begreppen om företeelserna ”kommunalt domstolstrots” respektive ”kommunalt lagtrots” (Riberdahl, 1986). Därefter har Lokaldemokratiutredningen i sitt delbetänkande Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) preciserat att med domstolstrots avses situationen att en kommun inte har respekterat en dom som har undanröjt ett kommunalt beslut, att kommunen inte har respekterat ett domstolsbeslut om inhibition (det vill säga ett förbud att verkställa beslutet), att kommunen inte har följt ett åläggande i en dom eller att kommunen inte har medgett en enskild person en social förmån som en domstol har ansett att denne har rätt till (SOU 1993:109, s. 15).

Kommittén slog även fast att begreppet lagtrots är mer omfattande och mindre precist än uttrycket domstolstrots. Lagtrots omfattar alla åtgärder då kommunen underlåter att utföra en uppgift som enligt lagen är obligatorisk för kommunen (SOU 1993:109, s. 30). Ett praktiskt exempel på vad som kan utgöra lagtrots har uppmärksammats av Justitieombudsmannen (JO) i fallet JO 1988/89 s. 378. En miljö- och hälso-skyddsnämnd i en kommun hade beslutat att under år 1987 inte genomföra någon fortlöpande livsmedelskontroll i kommunen. JO påtalade att detta beslut stred mot den dåvarande livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Nämnden beslutade dock att hålla fast vid sitt tidigare beslut.

I litteraturen finns flera exempel på diskussioner om hur den kommunala kompetensen har överskridits. Flera fall har uppmärksammats i massmedia. Ett sådant fall är när Nyköpings kommun år 2003 beslutade att kommunen under en tioårsperiod skulle betala 55 miljoner kronor till ett flygbolag för marknadsföringsinsatser. När beslutet överklagades beslutade länsrätten om inhibition. När inhibitionsbeslutet delgavs kommunen hade denna redan verkställt sitt beslut och 40 miljoner kronor hade redan utbetalats till flygbolaget. Beslutet rättades inte (Länsrätten i Södermanlands län, mål nr 798-03, inhibitionsbeslut den 28 mars 2003).

Domstolstrots finns inte vid beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär, eftersom domstolen i dessa fall inte bara kan undanröja det kommunala beslutet utan även sätta ett annat beslut i dess ställe.

2.7 Kritik från Justitieombudsmannen i några specifika fall

Justitieombudsmannen (JO) har enligt egen uppgift provat kommuners hantering av laglighetsprövningar enligt kommunallagen vid två tillfällen under den senaste tioårsperioden. Dessa ärenden avgjordes under sommaren 2010. De har med andra ord ingått i Statskontorets underlag för denna undersökning. Därutöver har JO uppmärksammat kommunalt domstolstrots i ett antal upphandlingsärenden. Dessa har dock inte ingått i denna undersökning eftersom besluten inte har prövats enligt kommunallagen, utan enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphand-

ling. Enligt uppgift från JO är det inte särskilt vanligt förekommande med anmälningar till dem avseende laglighetsprövningsärenden. De anmälningar som har inkommit under de senaste åren har, med undantag av de två nämnda ärendena, alla skrivits av i ett inledningsskede. De två ärendena där JO har gått vidare och granskat mer noggrant har gällt så kallade avknoppningar.

Täby kommun kritiserades för ofullständig rättslig analys innan beslutet verkställdes

Kommunstyrelsen i Täby kommun anmäldes år 2007 till JO för att den hade verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan beslutet hade vunnit laga kraft och för att den hade underlåtit att rätta beslutet sedan det hade undanröjts av domstol efter laglighetsprövning. I sitt beslut riktade JO kritik mot Täby kommun (JO 2010/11 s. 568).

Bakgrunden till anmälan var att en rektor och en lärare vid den kommunala gymnasieskolan Tibble gymnasium hade ansökt om tillstånd att genom sitt bolag bedriva gymnasieskola i Täby kommun. Vid ett extrainsatt fullmäktigesammanträde den 10 maj 2007 godkände kommunfullmäktige avvecklingen av den kommunala verksamheten vid Tibble gymnasium. Samtidigt beslutade fullmäktige att godkänna att ett ramavtal träffades mellan kommunen och bolaget avseende hyra och verksamhet. Fullmäktige beslutade även att sälja inventarier och utrustning till bolaget för 9,2 miljoner kronor. Fullmäktiges beslut verkställdes dagen efter.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades av flera kommunmedlemmar till Länsrätten i Stockholms län. Den 20 december 2007 avslog länsrätten överklagandena (mål nr 10663-07). Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten undanröjde länsrättens dom och kommunfullmäktiges beslut den 9 april 2009 (mål nr 548-08). I domen konstaterade kammarrätten att det var fråga om en verksamhetsövergång. Eftersom kommunen enbart hade tagit betalt för inventarier och utrustning, vilket inte motsvarade det verkliga värdet på verksamheten, hade överlåtelsen inneburit ett individuellt riktat stöd till bolaget. Detta bedömdes strida mot kravet på likabehandling, den så kallade likställighetsprincipen i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen. Domstolen fann även att beslutet stred mot dåvarande 9 kap.

8 a § skollagen (1985:1000), då avtalet innebar att bolaget fick lägre ersättning för skolverksamheten än vad som föreskrevs i Skolverkets riksprislista. Domen vann laga kraft.

Efter domen angav bolaget att det inte hade för avsikt att låta det ingångna avtalet gå tillbaka. Den 15 juni 2009 beslutade kommunfullmäktige att inte vidta någon åtgärd för att rätta de verkställda besluten eftersom det bedömdes att det inte fanns någon rimlig möjlighet att åstadkomma detta. Under sommaren 2009 vidtogs i stället åtgärder för att åstadkomma en överenskommelse med bolaget om den överlåtna verksamhetens värde. Kommunen och bolaget träffade även en överenskommelse om att bolaget skulle betala ytterligare 6,6 miljoner kronor avseende goodwillvärde.

I sitt yttrande till JO angav kommunstyrelsen i Täby kommun att den rättsliga debatten om avknoppningar hade tagit fart först efter det att avknoppningen av Täby gymnasium skedde. Det underströks bland annat av att regeringen först under år 2008 hade gett Statskontoret i uppdrag att göra en analys av vilka förutsättningar som ska ligga till grund för prissättningen när en kommun överlåter verksamhet till sin personal. Det fanns i maj 2007 inte någon anledning att tro något annat än att en försäljning av Tibble gymnasium inte skilde sig från andra avknoppningar som hade genomförts dessförinnan.

JO konstaterade att besluten verkställdes påfallande snabbt. Handlingarna bar inte heller några spår av att det hade gjorts någon prövning av det slag som lagen förutsätter innan verkställigheten. Om kommunstyrelsen hade ägnat saken vederbörlig uppmärksamhet borde den ha kommit till slutsatsen att det förelåg en beaktansvärd risk för att besluten skulle undanröjas efter överklagande.

Vad gällde frågan om rättelse fann JO att kommunstyrelsen såg till att ärendet omgående efter undanröjandet hade underställts kommunfullmäktiges prövning och att styrelsen då presenterade ett tillräckligt beslutsunderlag. Någon grund för kritik fanns därför inte i denna del.

Sammanfattningsvis kritiserades kommunstyrelsen i Täby kommun för att vid verksamhetsövergången vid Tibble gymnasium ha genomfört besluten utan att först ha prövat om det fanns verkställighetshinder

enligt 10 kap. 14 a § kommunallagen. JO angav i detta sammanhang att de styrande i en kommun inte kan sätta genomdrivandet av från deras synpunkt angelägna samhällsförändringar på ett snabbt och smidigt sätt framför kommunmedlemmarnas rätt till en meningsfull laglighetsprövning.

Allvarlig kritik mot Övertorneå kommun som enligt Justitieombudsmannen hade ignorerat reglerna om verkställighet

JO har riktat allvarlig kritik mot kommunstyrelsen i Övertorneå kommun, som trots rättsliga hinder hade verkställt ett beslut av kommunfullmäktige att sälja en simhall innan beslutet hade vunnit laga kraft. Kommunstyrelsen hade även underlåtit att verka för att frågan om rättelse underställdes fullmäktige efter det att beslutet hade undanröjts av domstol (JO 2010/11 s. 574).

Kommunfullmäktige i Övertorneå beslutade den 22 september 2008 att godkänna att kommunen sålde en sim- och sporthall för 1 krona. Det bokförda värdet för fastigheten var 2,4 miljoner kronor, vilket även angavs i beslutet. Beslutet verkställdes den 6 oktober 2008.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades den 22 oktober 2008. Länsrätten i Norrbottens län beslutade den 28 oktober om inhibition, det vill säga att beslutet inte fick verkställas förrän domstolen hade tagit ställning till saken i sin helhet. Domstolen uttalade att utredningen entydigt talade för att försäljningen utgjorde stöd till en enskild i strid med 2 kap. 8 § kommunallagen. Kommunen överklagade inte inhibitionsbeslutet. Vidare undanröjde länsrätten kommunfullmäktiges beslut den 1 december 2008 (mål nr 1999-08). Inte heller domen överklagades av kommunen. Beslutet rättades dock inte.

JO konstaterade att det saknades spår av någon prövning av det slag som lagen föreskriver innan ett beslut får verkställas. Enligt JO föreföll inte kommunstyrelsen ha förstått sin uppgift att säkerställa kommunmedlemmarna demokratisk kontroll över att kommunen följer gällande regler. Kommunstyrelsen hade inte kunnat undgå slutsatsen att det förelåg hinder mot verkställighet om saken hade ägnats vederbörlig uppmärksamhet. Bara om rättelse vore möjlig eller om starka effektiv-

tetsskäl hade kunnat anföras, hade beslutet kunnat verkställas före överklagandetidens slut.

JO konstaterade vidare att trots att det hade gått mer än ett och ett halvt år efter länsrättens dom, hade frågan om rättelse ännu inte behandlats av kommunfullmäktige. Inte heller hade kommunstyrelsen utrett de närmare förutsättningarna för en rättelse. Att ett civilrättsligt avtal har ingåtts kan, enligt JO, självfallet utgöra ett problem, men man måste åtminstone försöka lösa det problemet. En kommun kan inte först bryta mot lagen och sedan fly förutsebara följder av sitt handlande med motiveringen att det blir för dyrt att reda upp det man har ställt till med.

Enligt JO gav det som hade framkommit intryck av att kommunstyrelsen helt hade ignorerat de regler som den var skyldig att följa. Förhållningssättet var ytterst anmärkningsvärt och förtjänade allvarlig kritik.

3 Laglighetsprövning och undanröjda kommunala beslut

3.1 Möjligheten till laglighetsprövning

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att begära att lagligheten av kommunens eller landstingets beslut i vissa ärenden ska laglighetsprövas, såsom sades i förra kapitlet.

Enligt 10 kap. 2 § kommunallagen kan man överklaga såväl beslut i fullmäktige som i nämnderna, inklusive kommun- och landstingsstyrelserna. Beslut som är av förberedande eller verkställande art kan inte överklagas. Möjligheten att överklaga ett beslut genom laglighetsprövning kan vara begränsad i lag eller förordning. Sådana undantag finns exempelvis i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och vallagen (1997:157).

Om en nämnd har gett i uppdrag åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd att besluta på nämndens vägnar (6 kap. 33 § kommunallagen), är beslutet rättsligt sett nämndens. Beslutet kan i dessa fall överklagas enligt samma regler som gäller för andra nämndbeslut (se prop. 1990/91:117, s. 223). Åtgärder av en tjänsteman som inte innebär att beslut fattas på nämndens vägnar har däremot inte ansetts överklagbara eftersom de då inte grundas på något kommunalt beslut enligt kommunallagen (se till exempel RÅ 1978 not Bb 40 och RÅ 1994 not 164). Beslut av kommunala bolag kan inte överklagas.

Överklagandet ska ha skett inom tre veckor från det att beslutet tillkännagavs, det vill säga då beslutsprotokollet kungjordes på kommunens eller landstingets officiella anslagstavla.

Laglighetsprövningen innebär att domstolen ska avgöra om:

- det har begåtts något formellt fel i samband med beslutet
- beslutet inte är en kommunal angelägenhet
- den som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter
- om beslutet strider mot lag eller annan författning

Domstolen kan vid en laglighetsprövning inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Om domstolen finner att det överklagade beslutet är felaktigt ska det undanröjas.

Överklagandet sker till förvaltningsrätten. Vid överklagande av förvaltningsrättens dom krävs prövningstillstånd till både kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

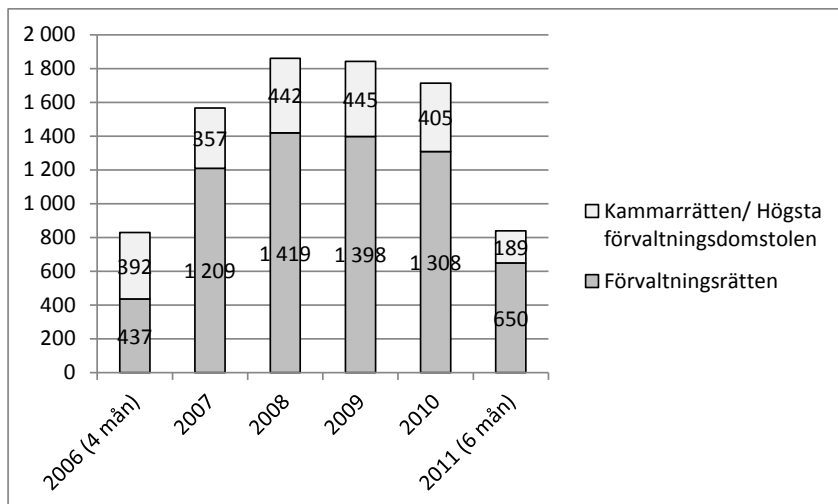
3.2 Laglighetsprövningar i domstol

Antalet begärda laglighetsprövningar har inte ökat under perioden

Enligt Domstolsverkets statistik avgjorde Sveriges domstolar 8 651 laglighetsprövningsmål mellan den 1 september 2006 och den 30 juni 2011. En del av dessa mål har prövats i fler än en instans under perioden, vilket visas i figur 3.1. Av det sammanlagda antalet mål var 6 421 unika, det vill säga prövades i förvaltningsrätten, som är den första instansen.

När det gäller fördelningen mellan åren var antalet ärenden relativt sett störst under perioden september – december 2006 då i genomsnitt 207 mål avgjordes per månad. Åren därefter, inklusive första halvåret 2011 har domstolarna avgjort i genomsnitt 144 mål per månad.

**Figur 3.1 Antalet avgjorde laglighetsmål
(1 september 2006 – 30 juni 2011)**



Källa: Domstolsverket, 2011-11-10.

Kommuners beslut har i större utsträckning än för landstingen undanröjts

Kommunernas och landstingens beslut har i de allra flesta fall stått fast även efter domstolsprövningen. Under den aktuella perioden har kommunernas och landstingens beslut undanröjts i 423 fall.¹ Huvuddelen av antalet fall har rört kommuner. Orsaken till detta är naturlig. Kommunerna fattar många fler beslut än landstingen, eftersom kommunerna har en mer omfattande verksamhet.

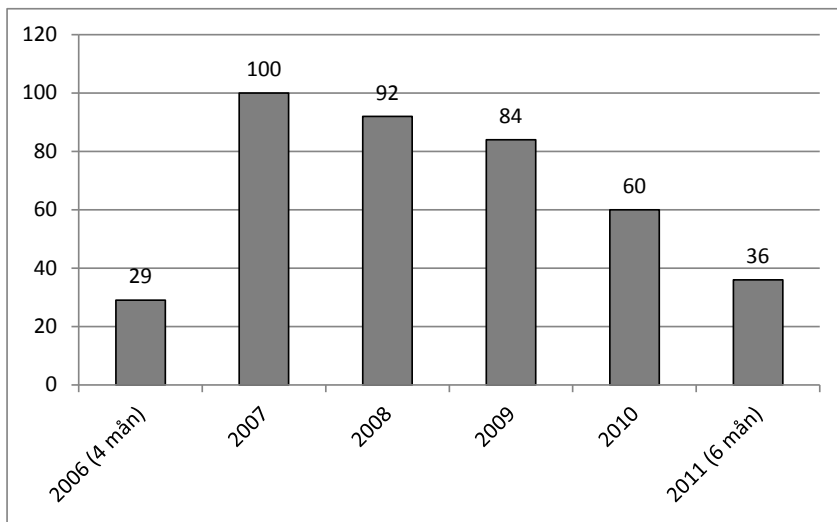
I 401 fall har domarna avsett kommuner. I 22 fall har domarna avsett landsting.

De 423 undanröjda besluten har fattats i 175 olika kommuner och sex landsting. Fler än fem beslut som har undanröjts har fattats i Uppsala kommun (17 fall), Göteborgs kommun (12), Kungsbacka kommun

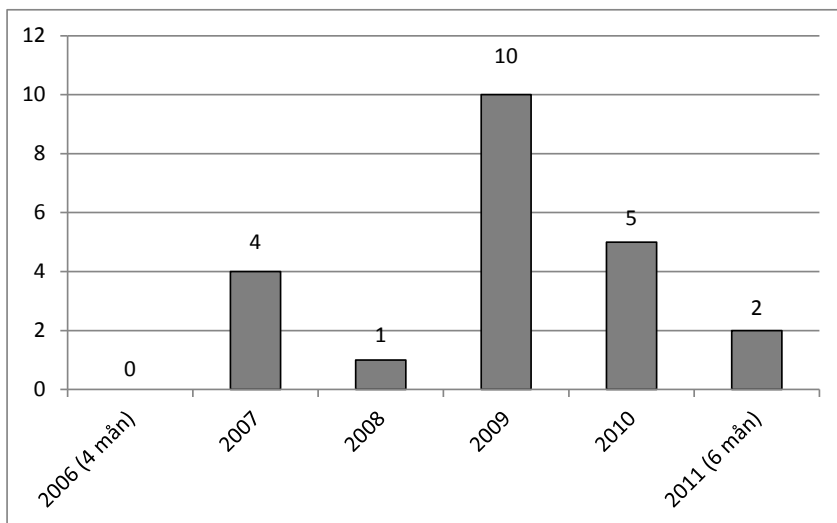
¹ Här inkluderas endast de fall där den lagakraftvunna domen har inneburit ett undanröjande. Beslut som har undanröjts i fler än en insats, efter överklagande, räknas endast som ett fall.

(12), Luleå kommun (10), Uddevalla kommun (9) och Helsingborgs kommun (5). Tio av de 22 landstingsbesluten som har undanröjts har fattats i Västra Götalandsregionen.

**Figur 3.2 Antalet undanröjda kommunala beslut
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner**



**Figur 3.3 Antalet undanröjda kommunala beslut
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting**

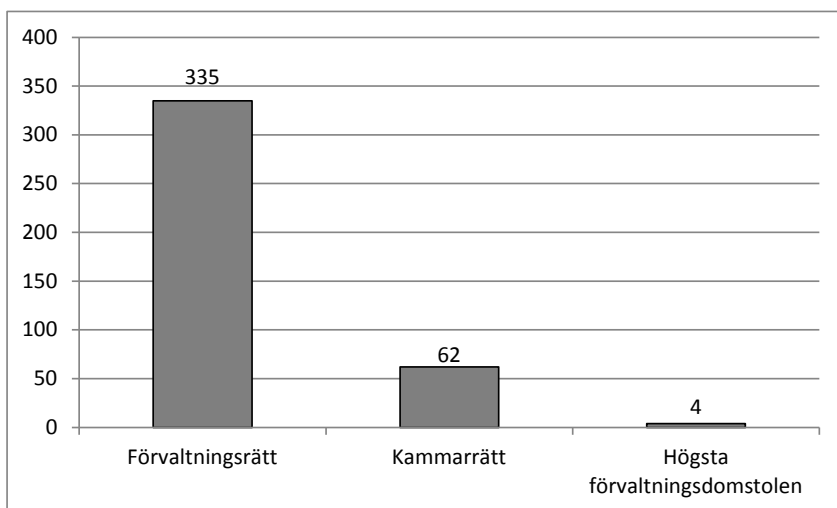


De flesta fall når inte längre än första instans

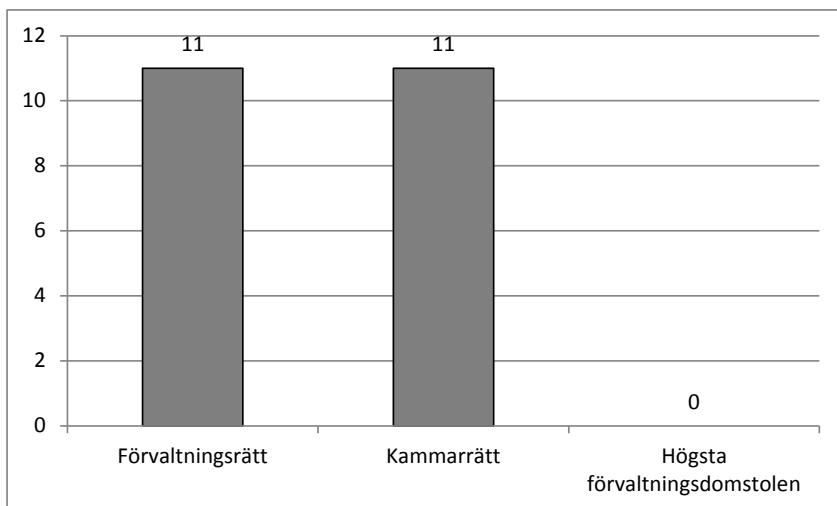
Huvuddelen av alla fall har avgjorts och undanröjts i första instans, det vill säga förvaltningsrätt. För kommuner och landsting har sammanlagt 346 mål avgjorts i första instans.

Vid ett överklagande krävs prövningstillstånd både till kammarrätt och till Högsta förvaltningsdomstolen. Sammanlagt har 66 fall från kommuner och 11 fall av landstingen avgjorts i överinstans. Bland dessa finns det både mål som har prövats i sak och sådana där enbart frågan om prövningstillstånd har avgjorts. Fyra av domarna har avgjorts i Högsta förvaltningsdomstolen.

Figur 3.4 Antalet undanröjda kommunala beslut, fördelade per instans
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner



Figur 3.5 Antalet undanröjda kommunala beslut, fördelade per instans
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting



De undanröjda kommunbesluten avser många olika ärendetyper

Statskontoret har delat in de undanröjda kommunbesluten i tre olika grupper. En av dessa grupper har inrymt beslut som ligger inom ramen för kommunernas allmänna kompetens, det vill säga kommunernas befogenheter i kommunallagen. Den andra gruppen har gällt beslut inom den speciallagsreglerade kompetensen. Den tredje gruppen har gällt formalian i beslutsprocessen, oavsett vad det behandlade ärendet i sig har gällt. Dessa grupper har därefter delats in i undergrupper:

Den allmänna kompetensen

- Frågan om vad som är en *kommunal angelägenhet*
- Frågan om *likabehandling* av kommunmedlemmarna och beslut som har betydelse för tillämpningen av statsstödsreglerna i artikel 107.1 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget)²

Den speciallagsreglerade kompetensen

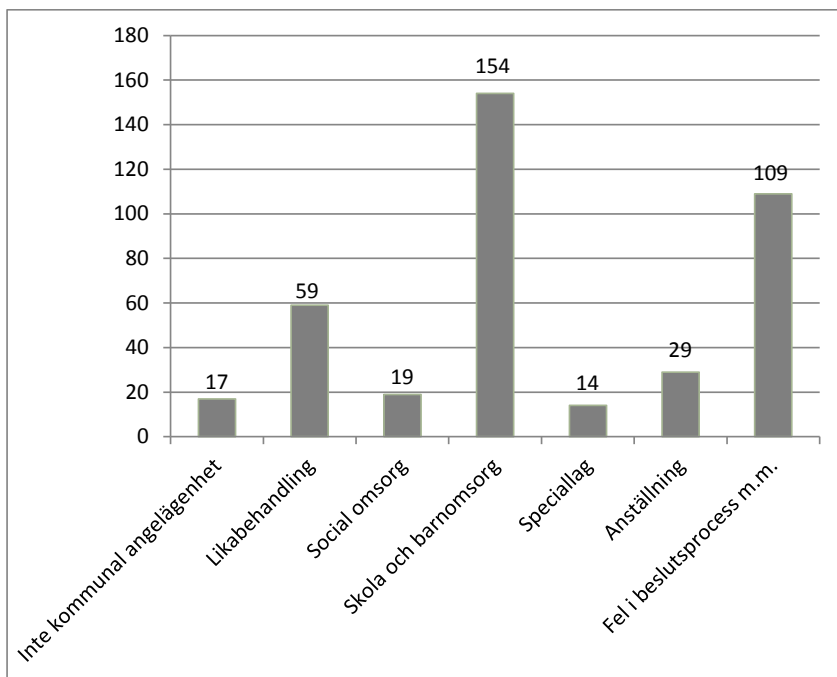
- Beslut som avser kommunens ansvar för *social omsorg*
- Beslut som avser kommunens ansvar i frågor som rör *skola och barnomsorg*
- Beslut enligt annan *speciallagstiftning*, exempelvis plan- och bygglagen

Formalia

- *Anställning* av personal till olika funktioner i kommunen
- Beslut som har innefattat något *formellt fel*

² I en nyligen publicerad artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift anför Lena Dalman skäl för att laglighetsprövning inte bör tillåtas när det gäller mål om statligt stöd. Sådana mål bör, enligt Dalman, handläggas i allmän domstol. Ett av skälen till detta är att reglerna om statligt stöd inte har till syfte att skydda de enskilda medlemmarna i en kommun, utan att skydda *marknaden* (Dalman, 2011).

**Figur 3.6 Grund för att undanröja det kommunala beslutet
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner**



De flesta beslut som har undanröjts under den aktuella perioden har avsett skola och barnomsorg. De 154 besluten inom detta område motsvarar 38 procent av det totala antalet beslut. Huvuddelen av besluten inom skolområdet har avsett avslag på ansökan om skolskjuts, 96 av 154 beslut. Skolskjuts kan under vissa omständigheter beviljas barn i grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskola. I första hand är det avståndet mellan folkbokföringsadressen och skolan som avgör om en elev har rätt till skolskjuts, men även andra särskilda skäl kan ge rätt till skolskjuts. De aktuella besluten har undanröjts av domstolen på grunden att beslutet inte har skett efter någon individuell prövning av rätten till skolskjuts. Ofta har avslagsbeslutet avsett samtliga barn som bor i ett visst bostadsområde, utan att det har skett någon individuell prövning av varje barns behov av skolskjuts, trots att skollagen ställer detta krav. Fram till att den nya skollagen (2010:800) trädde i kraft den

1 augusti 2010 kunde inte beslut om skolskjuts överklagas som förvaltningsbesvär. I skollagen finns nu denna möjlighet i 28 kap. 5 §. Efter detta datum överklagas således inte beslut om skolskjuts som laglighetsprövningar.

Bland skolbesluten är den näst mest förkommande ärendetypen beslut om ersättning till friskolor. Bland de 154 undanröjda besluten på skolområdet har 34 gällt denna fråga. I vissa fall har besluten handlat om att för stor ersättning har lämnats till friskolorna, men det vanligaste är att skolorna har fått mindre ersättning än motsvarande kommunala skolor.

Antalet beslut som har undanröjts på grund av formaliafel är 109, vilket motsvarar 27 procent. Besluten har i sak rört alla möjliga frågor inom det kommunala kompetensområdet. Bland formaliafelen finns bland annat beslut som har avsett brister i kungörelsen av beslut, att beslutsprotokoll har innehållit fel, eller fel i beslut om arvode eller partistöd. I en tredjedel av fallen, i 36 av 109 beslut, har det skett något fel i beslutsprocessen, exempelvis att beslut har fattats i fullmäktige utan att aktuell nämnd har fått tillfälle att bereda frågan eller att besluten har fattats i strid med röstningsreglerna. Något färre, 30 av 109 beslut, har undanröjts för att de har fattats i strid med kommunallagens eller kommunens egna delegationsbestämmelser. Det kan både vara fråga om beslut som har fattats av tjänstemän eller av nämnder, men där beslutet i stället borde ha fattats av nämnden respektive kommunfullmäktige. Tre fall har gällt kommunala revisorernas arbete, exempelvis kommunfullmäktiges beslut att avvisa en anmälan från den kommunala revisionen.

I 59 fall har besluten undanröjts på grunden att de inte har överensstämt med kraven på likabehandling. Detta motsvarar 15 procent. I de fall där kommunerna inte har efterföljt likabehandlingsprincipen har detta skett genom att otillbörlig gynna en privatperson, en ideell förening eller ett företag. I drygt två tredjedelar av fallen, i 41 av 59 beslut, har kommunen gynnat företag på ett otillbörligt sätt. Det kan till exempel ha skett genom att sälja kommunens egendom eller mark till för lågt pris. Bland fallen finns det även sådana där domstolen har undanröjt beslutet för att kommunen inte i förväg anmält till EU-kommisionen att den hade för avsikt att ge stöd till en näringsidkare och stö-

det riskerade att snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna. Bestämmelsen om vilket stöd som är tillåtet finns i artikel 107.1 EUF-fördraget. Exempel på stödåtgärder kan vara bidrag eller när en kommun säljer varor eller mark till underpris till ett företag. Om inte kommunen har anmält stödåtgärden i förväg är den otillåten.

I 29 fall har kommuners beslut att anställa personal undanröjts. Dessa gäller nästan uteslutande fall då obehöriga lärare har anställts i konkurrens med behöriga lärare. Enligt både den nuvarande skollagen (2010:800), som trädde i kraft den 1 augusti 2010, och den tidigare skollagen (1985:1100) får kommuner och landsting endast anställa och anlita lärare och förskollärare som har utbildning för den undervisning som hon eller han ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller om det finns särskilda skäl med hänsyn till eleverna eller barnen. Som huvudregel får en obehörig lärare anställas för högst ett år i sänder.

De 19 kommunala besluten avseende social sektor som har undanröjts har till exempel rört stöd till personliga assistenter, återkrav på utbetalat ekonomiskt bistånd och kommunala avgifter för exempelvis hemtjänst eller boende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I 17 fall har de kommunala besluten undanröjts för att de har avsett frågor som inte har ansetts vara kommunala angelägenheter. Det kan exempelvis ha varit fråga om att stödja verksamhet eller infrastrukturprojekt i andra kommuner. De undanröjda besluten har också gällt frågan om att kommunal verksamhet har bedrivits i vinstsyfte.

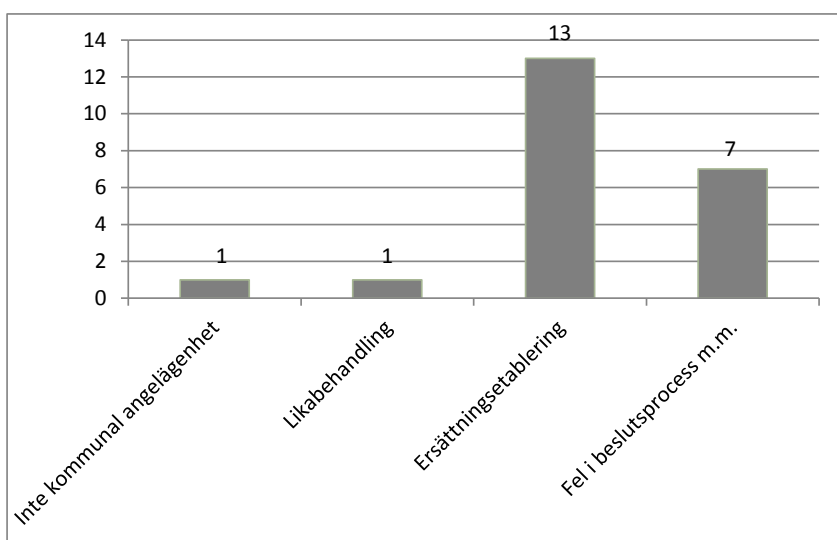
Kommuners beslut enligt speciallagstiftning utanför det sociala området och området för skola och barnomsorg har undanröjts i 14 fall. Det har främst rört beslut enligt plan- och bygglagen, exempelvis avseende markanvisning eller bygglov. Andra undanröjda beslut har gällt strandskydd eller kommunala avgifter.

Ärendena från landstingen rör i första hand ersättningsetablering

Statskontoret har delat in de undanröjda landstingsbesluten i fyra olika grupper där ärendena liknar varandra. Eftersom det undanröjda beslutet från landstingen är färre har det inte varit nödvändigt att dela in besluten i lika många grupper som besluten från kommuner. Landstingsbesluten har delats in följande grupper:

- Frågan om vad som är en *landstingskommunal angelägenhet*
- Frågan om *likabehandling* av kommunmedlemmarna
- Beslut avseende *ersättningsetablering* enligt lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik eller lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning
- Beslut som har innefattat något *formellt fel*

Figur 3.7 Grund för att undanröja det kommunala beslutet (1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting



Av de undanröjda besluten har tolv gällt frågan om ersättningsetablering enligt reglerna i lagen om ersättning för sjukgymnastik eller lagen om läkarvårdsersättning. I dessa fall har en sjukgymnast eller läkare under en tid bedrivit privat allmänmedicinsk verksamhet med samverkansavtal med landstinget. Fallen har i alla fall utom ett gällt att sjukgymnasten eller läkaren hade meddelat landstingen att de hade för avsikt att överlåta sina respektive verksamheter till en annan sjukgymnast eller läkare och att denne skulle få ingå samverkansavtal med landstinget på motsvarande villkor. Landstingen hade avslagit dessa anmälningar. Grunden för dessa beslut hade enligt landstingens bedömning varit att dessa samverkansavtal stod i konflikt med reglerna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem om vårdsvälssystem, som landstingen hade fattat beslut om att införa. Besluten undanröjdes av domstolen med motiveringen att något valfrihetssystem ännu inte var infört i landstingen och det därför inte var möjligt att neka möjligheten till ersättningsetablering.

Ett trettonde fall gällde en sjukgymnast som vägrades överlåta sin rätt att få ersättning för utförda behandlingar till en vikarie. Landstinget bedömde att hennes verksamhet redan var vilande och att inga patienter därför hade övertagits av vikarien. Domstolen konstaterade dock att sjukgymnasten uppfyllde kraven för att få ersättning och att det överklagade beslutet därför stod i strid med lagen.

Den näst vanligaste orsaken till att landstingens beslut har undanröjts är att det har begåtts något formaliafel. Så har varit fallet i 7 av de 22 fallen. Liksom bland de beslut som har undanröjts på grund av något formellt fel från kommunerna har de undanröjda besluten från landstingen gällt olika typer av frågor och de formella felen har varit av olika karaktär.

4 Verkställighet av kommunala beslut

4.1 Verkställighet innan beslutet har vunnit laga kraft

Ett beslut enligt kommunallagen får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det, enligt 10 kap. 14 a § i lagen. Enligt allmänmotiveringen till paragrafen *måste* verkställigheten föregås av en individuell bedömning eftersom ett beslut inte får verkställas om det finns särskilda skäl däremot (prop. 2001/02:122, s. 18). I författningskommentaren i samma proposition anges endast att en individuell bedömning *bör ske* innan verkställandet (se prop. 2001/02:122, s. 28 f.). Det senare uttryckssättet finns även i den kommentar till kommunallagen som har getts ut på Sveriges Kommuner och Landstings förslag Kommentus (Petersén m.fl, Kommunallagen. Kommentarer och praxis, s. 435).

Exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl emot omedelbar verkställighet är att det kommunala beslutet i något avseende framstår som rättsligt tveksamt. Andra omständigheter som kan tala för att inte skynda på verkställigheten är att rättelse framstår som svår eller rentav omöjlig att genomföra (Lindquist och Losman, Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer, Uppl. 13, 2011).

Regeringen uttalade i förarbetena när bestämmelsen infördes den 1 juli 2002 att det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad enbart blir skenbar. Verkställigheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, exempelvis när en byggnad rivs eller någon egendom säljs.

Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut har överklagats. Vid så kallade okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det, enligt förarbetena, kunna verkställas trots överklagandet. Om det finns en realistisk möjlighet att

det överklagade beslutet kan komma att undanröjas bör dock omedelbar verkställighet i regel inte ske. Vid allvarliga ingrepp för den enskilde bör kommunen iakttä särskild försiktighet (prop. 2001/02:122, s. 28).

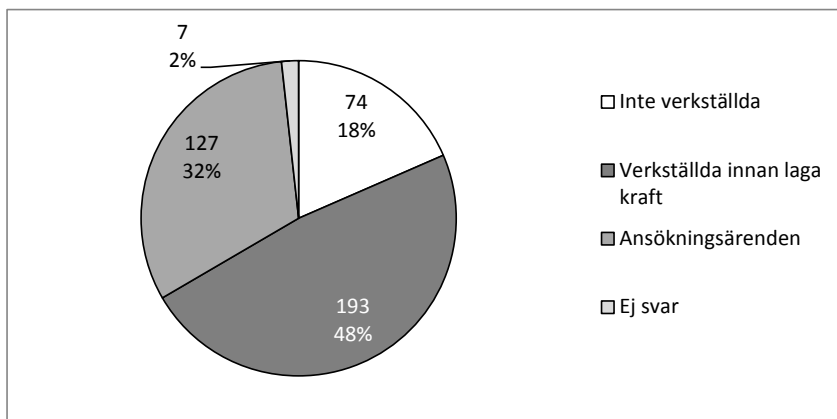
4.2 Tillämpningen av verkställighet av beslut

Den absoluta majoriteten av de undanröjda kommunala besluten som har undersökts i denna utredning har verkställs innan de har vunnit laga kraft (se figur 4.1). Med undantag av några enstaka fall förefaller det som att verkställigheten inte har skett förrän efter att beslutet har kungjorts.

Många av besluten i kommunerna fattas efter att en medlem har ansökt om att beviljas en rättighet. Det kan gälla exempelvis ekonomiskt bistånd, bygglov och plats i förskola eller insatser inom äldreomsorgen. Dessa rättigheter och hur ansökan ska göras finns reglerat i speciallagstiftning, det vill säga inte i kommunallagen. De flesta av dessa beslut kan överklagas som förvaltningsbesvär, men precis som vad gällde fram till den 1 oktober 2010 för beslut om skolskjuts, saknas det i vissa fall överklagandemöjlighet i speciallagstiftningen. Det material som Statskontoret har gått igenom har inkluderat 127 beslut som har fattats efter ansökan av en kommunmedlem om att beviljas någon rättighet. I samtliga dessa fall har kommunen avslagit ansökan. Efter att kommunen har beslutat om avslag på medlemmens ansökan har den inte vidtagit någon ytterligare åtgärd. En kommuninvånare som exempelvis har ansökt om skolskjuts har efter avslagsbeslutet inte haft fått någon rätt till skolskjuts förrän beslutet har överklagats och domstolen har undanröjt kommunens felaktiga beslut. Därefter har kommunen gjort en ny prövning. Man kan således säga att kommunerna har verkställt sitt beslut genom att neka medlemmen rättigheten redan vid avslagsbeslutet.

Bland de 267 fall som inte har gällt ansökningsärenden har kommunen verkställt sitt beslut innan det vann laga kraft i 193 fall.³

Figur 4.1 Fördelning mellan verkställda och inte verkställda beslut innan laga kraft (1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner



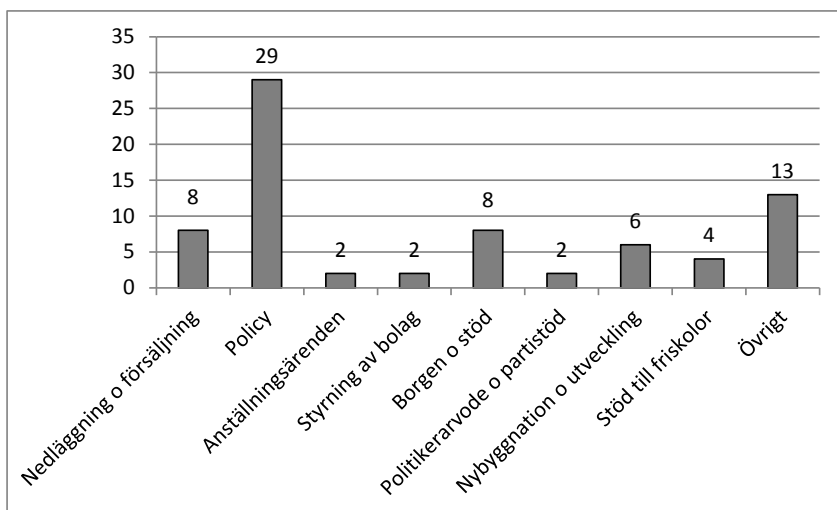
De 74 beslut som inte verkställdes innan de vann laga kraft har också undersökts (se figur 4.2). Av dem har 29 avsett policybeslut, exempelvis om kommunen ska ta emot flyktingar och krav på kollektivavtal hos leverantörer till kommunen. En annan stor del av de beslut som inte har verkställts har avsett sådana frågor som regeringen har påtalat bör hanteras med särskild omsorg. Det gäller exempelvis nedläggning eller försäljning av kommunal verksamhet, kommunal borgen och kostsamma utvecklingsprojekt.

De 74 besluten är fördelade på 47 kommuner. Några kommuner förefaller regelmässigt avvakta med att verkställa beslut innan de har vunnit laga kraft. De kommuner som har avvaktat i flest fall av de

³ Två kommuner har inte besvarat Statskontorets frågor. Dessa omfattar två beslut. Därutöver har tre kommuner lämnat ofullständiga svar. I sammanlagt sju av de 401 fallen saknar Statskontoret uppgifter om beslutet har verkställts innan det undanröjdes av domstolen. Av domarna att döma finns det inte något som utmärker dessa ärenden. Det finns inte heller någon anledning att tro att slutsatserna i materialet hade blivit annorlunda om de sju besluten hade redovisats fullständigt.

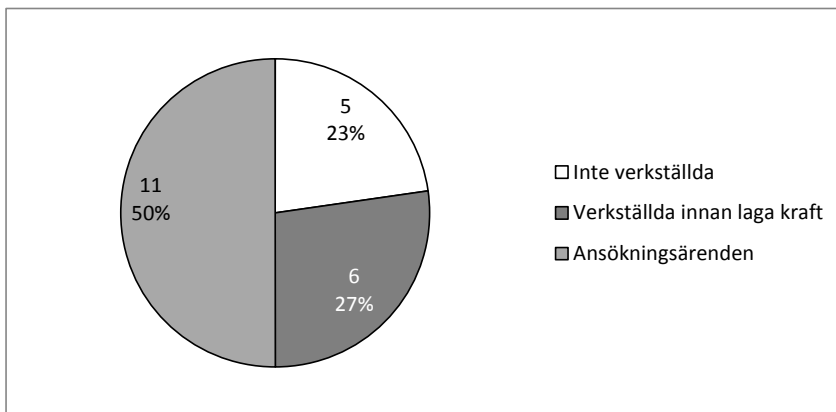
ärenden som har överklagats är Uppsala kommun (10 fall) och Örebro kommun (5).

**Figur 4.2 Inte verkställda beslut, Kategorier
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner**



Bland landstingen har elva beslut fattats i ansökningsärenden, det vill säga ärenden som vinner laga kraft utan andra åtgärder än själva beslutet. Fem beslut har verkställts innan de vann laga kraft och i fem fall har landstingen avvaktat domstolens dom innan verkställigheten (se figur 4.3).

Figur 4.3 **Fördelning mellan verkställda och inte verkställda beslut innan laga kraft**
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting



I ett litet antal mål har domstolen beslutat om verkställighetsförbud. Det finns ingen information om att kommunerna eller landstingen inte har respekterat besluten om inhibition.

Besluten dokumenteras sällan

Som tidigare har nämnts kan som huvudregel ett kommunalt beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Effektivitetsskäl ska dock vägas mot risken att beslutet kan undanröjas vid en eventuell prövning. Dokumentation i ärendeakterna kring att ett beslut har verkställts och skälen för detta saknas som regel, oavsett om beslutet har verkställts innan beslutet vann laga kraft eller inte. Bland de beslut som har verkställts är det enbart i några enstaka ärenden där det finns dokumenterat att en sådan individuell bedömning har gjorts. Däremot redogörs i många av de kompletterande svaren till Statskontoret från kommunerna grunder för varför beslutet har verkställts innan det har vunnit laga kraft.

5 Rättelse av verkställda beslut

Om ett kommunalt beslut undanröjs av domstolen och beslutet redan har verkställts ska verkställigheten rättas, enligt 10 kap. 15 § kommunallagen. Rättelse ska ske ”i den utsträckning som det är möjligt”.

När regeringen år 1976 föreslog en ny kommunallag angav den att det är kommunstyrelsens ansvar att ”med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång” om ett redan verkställt beslut undanröjs av domstol. Om kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar bör verkställigheten kunna återgå, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte hindra kommunen från att vidta återgångsåtgärder. Undantagsvis kan dock de ekonomiska förlusterna för kommunen bli så stora att en återgång är omöjlig. Sådana situationer förväntades bli mycket ovanliga. Regeringen angav som exempel att en återgång är omöjlig om kommunen är bunden av ett civilrättsligt avtal. En återgång kan även vara omöjlig om kommunen har verkställt en utbetalning och återbetalningsförmåga saknas (prop. 1975/76:187, s. 559 f.).

När den nuvarande lydelsen av bestämmelsen infördes år 2002 angav regeringen att frågan om rättelse ska behandlas och avslutas med ett formellt beslut av det organ som har fattat beslutet huruvida rättelse ska ske (prop. 2001/02:22, s. 18 f.). Ett beslut i rättelsefrågan ska meddelas utan oskäligt dröjsmål, enligt 10 kap. 15 § kommunallagen.

5.1 Konsekvenser när rättelse inte sker

Om kommunen eller landstinget inte rättar ett beslut i enlighet med domstolens dom får det som regel inte några konsekvenser. Det kan inte riktas något krav på sanktioner mot kommunen eller landstinget. Enligt 28 a § i lagen (1993:387) om särskilt stöd till vissa funktionshindrade ska dock en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats som någon är berättigad till, betala en särskild avgift. Denna bestämmelse innebär att om domstolen beslutar att kommunen eller landstingen ska erbjuda ett visst stöd till en funktions-

hindrad och kommunen eller landstingen inte gör det, ska en avgift betalas till staten.

Det så kallade Gullspångsfallet är ett känt exempel på när en kommun nonchalerade en dom eller ett domstolsbeslut, i det fallet ett inhibitionsbeslut. I målet hade Gullspångs kommun år 1983 beslutat att köpa en limlinjemaskin från ett litet företag i kommunen. Köpet uppkom som en följd av att företaget hade drabbats av likviditetsproblem. Enligt avtalet skulle kommunen betala 400 000 kronor för maskinen. I gengäld skulle företaget få hyra den för 100 kronor per år. I strid med kammarrättens inhibitionsbeslut beslutade kommunfullmäktige om utbetalning av delar av köpesumman. Kammarrätten undanröjde dessutom därefter kommunens beslut att ingå avtalet eftersom det utgjorde ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare. Köpet av limlinjemaskinen ansågs inte ha sådan betydelse för att motverka arbetslösheten i kommunen att det kunde bedömas som en kommunal angelägenhet (Kammarrätten i Norrköping mål nr 3365-1984, 4661-1984, 5475-1984-1984, 7309-1984 och 8686-1984).

Eftersom Gullspångs kommun inte rättade beslutet att köpa maskinen i enlighet med kammarrättens dom väckte Justitiekanslern talan mot kommunstyrelsens ledamöter (JK 1985 s. 171). Gullspångsfallet kom att behandlas ända upp i Högsta domstolen, NJA 1988 s. 26. Högsta domstolen konstaterade att för att någon skulle kunna dömas till ansvar enligt de dåvarande bestämmelserna om myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken krävdes att hon eller han i myndighetsutövning hade åsidosatt vad som till följd av lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen samt att gärningen för det allmänna eller någon enskild hade medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. I det här fallet fanns det inte då några särskilda föreskrifter om stöd till näringsidkare som kommunen borde ha följt. Beslutet att köpa limlinjemaskinen kunde inte heller betraktas som myndighetsutövning. Att beslutet innebar att den kommunala kompetensen överskreds kunde enligt Högsta domstolen inte medföra någon annan bedömning. Det var inte heller fråga om myndighetsutövning när kommunen ignorerade kammarrättens inhibitionsbeslut. Åtalet ogillades därför.

Gullspångsfallet visar att det saknas möjligheter att ställa enskilda förtroendevalda till ansvar för beslut som inte utgör myndighetsutövning. I fall av myndighetsutövning kan dock både förtroendevalda och tjänstemän ställas till ansvar enligt de nuvarande bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Flera utredningar har diskuterat möjligheten att införa sanktioner mot kommuner och landsting vid domstols- eller lagtrots oberoende om besluten utgör myndighetsutövning eller inte. Dessa utredningar har dock konstaterat att det inte är lämpligt att utöka straffansvaret för de förtroendevalda. Inte heller har man funnit någon lämplig lösning för att kunna kräva skadestånd (se SOU 1989:64, SOU 1993:109, Ds 1995:27 och Ds 2000:53). I departementspromemorian Kommunalt domstolstrots föreslogs dock dels ett förbud för samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd att vidta åtgärder som strider mot ett inhibitionsbeslut, dels ett krav på att samtliga ledamöter i nämnden ska väcka fråga om rättelse om ett nämndbeslut har undanröjts av domstol. Båda bestämmelserna skulle förenas med vite (Ds 2000:53, s. 123 ff.). Förslaget har inte genomförts och det finns därför inte någon möjlighet att utkräva ansvar av enskilda förtroendevalda i den här typen av fall (jfr prop. 2001/02:122).

5.2 Uppmärksamhet kring fall där kommuner trotsar domstolsbeslut

År 2000 redovisades i departementspromemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) en enkätundersökning med utgångspunkt i samtliga regeringsrättsmål om laglighetsprövning under perioden 1994–1999 där det kommunala beslutet hade undanröjts. Undersökningen omfattade 68 domar och avsåg 43 kommuner och 10 landsting. Av undersökningen i departementspromemorian framgick bland annat att 43 av domarna hade verkställts före undanröjandet. I 31 av de 43 fallen tydde handlingarna på att verkställigheten hade rättats i den utsträckning det hade varit möjligt (Ds 2000:53, s. 83 f.). I undersökningen studerades det inte vilken prövning som hade skett i kommunerna innan verkställigheten.

Efter detta har det inte skett någon sammanställning av i hur stor grad kommuner och landsting inte följer domstolens bedömning i laglighetsprövningsärenden. JO har, enligt egen uppgift, inte heller i någon särskilt stor utsträckning granskat den här typen av ärenden efter slutet på 1980-talet.

I rapporten Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) angavs att fenomenet med kommunalt domstols- och lagtrots är relativt vanligt. Det påpekades att sådant trots kan undergräva rättsmedvetandet och respekten för rättsreglerna inom den kommunala organisationen. Eftersom en rad rättsregler inte backas upp med sanktioner finns det inte heller någon egentlig anledning att följa regelverket. Det poängterades att lagstiftaren inte har tagit ett helhetsansvar för problematiken (ESO, Rapport 2010:6, s. 41 f.).

Med anledning av Övertorneåfallet, som presenterades i avsnitt 2.7, borde allvarliga åsidosättanden av rättsregler kunna bli föremål för någon sanktion, enligt JO. Något ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kunde dock inte komma i fråga i detta fall, eftersom åtgärderna i fallet inte innefattade myndighetsutövning. JO konstaterade dock att regeringen tidigare hade sagt att den avsåg att noga följa frågan om kommunalt domstolstrots (se prop. 2001/02:122, s. 20). Mot den bakgrunden skickades en kopia av beslutet till Regeringskansliet.

5.3 Tillämpningen av rättelsebestämmelserna

Om domstolen undanröjer ett beslut innebär det att de förutsättningar som gällde innan beslutet fattades ska gälla. Om beslutet har verkställts innan det vann laga kraft bör kommunen eller landstinget därför rätta beslutet.

Rättelse innebär dock inte per automatik att det undanröjda beslutet ska ändras, eftersom domstolen inte har gjort någon lämplighetsprövning. Kommunen eller landstinget måste däremot fatta ett nytt formellt beslut i det undanröjda beslutets ställe. I praktiken kan beslutet bli detsamma som innan. Så blir som regel fallet när det tidigare beslutet har

undandröjts av formella skäl, exempelvis för att någon av de beslutande nämndledamöterna har varit jävig eller att kallelsen inte har kungjorts på ett korrekt sätt. I dessa fall fattar kommunen som regel ett likalydande beslut som det undandröjda beslutet, utan att den jäviga ledamoten får delta i beslutet. På samma sätt sker en korrigering av en felaktig kungörelse.

Om domstolen däremot har uttalat att beslutet undandröjs för att det strider mot en författning kan kommunen eller landstinget inte fatta ett likalydande beslut som det tidigare. Om kommunen exempelvis har beslutat om en föreskrift och domstolen har undandröjt beslutet med anledning av att föreskriften reglerar något som inte ligger inom det kommunala kompetensområdet måste föreskriften upphävas och ändras.

Ett nytt beslut med en ny innebörd kan även medföra en skyldighet för kommunen eller landstinget att ta initiativ till återgång av en åtgärd som tidigare har genomförts. Om kommunen har beslutat stödja ett infrastrukturprojekt i en annan kommun och ersättning redan har utbetalats till Trafikverket blir kommunen tvungen att kräva tillbaka dessa pengar.

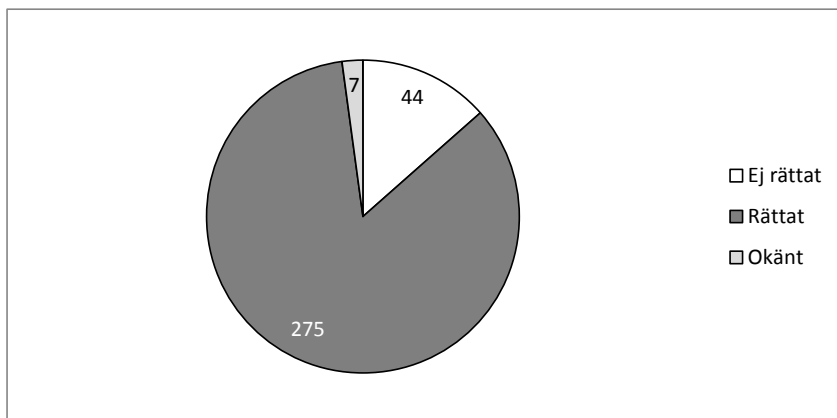
Den nya prövningen kan också medföra att ett avslagsbeslut ändras. Den som har ansökt om något, exempelvis skolskjuts eller ersättningsetablering, kan ha lidit en ekonomisk förlust under tiden från avslagsbeslutet till det att domstolen undandröjde beslutet. För att åstadkomma rättelse i dessa fall kan kommunen eller landstinget då behöva kompensera för förlusten.

Rättelse sker i de flesta fall

I de allra flesta fall rättar kommunen och landstingen sig efter domstolens dom att undandröja det kommunala beslutet precis som konstaterades i genomgången av regeringsrättsmål år 2000 (se Ds 2000:53). Det finns dock fall där rättelse inte har skett.

Kommunerna har inte rättat besluten i 44 av de 320⁴ beslut som Statskontoret har undersökt där kommunerna har varit skyldiga att vidta rättelse, det vill säga i de ärenden där kommunen redan hade verkställt beslutet eller i de fall där de hade fattat ett avslagsbeslut i ett ansökningsärende. Detta motsvarar ungefär 14 procent.

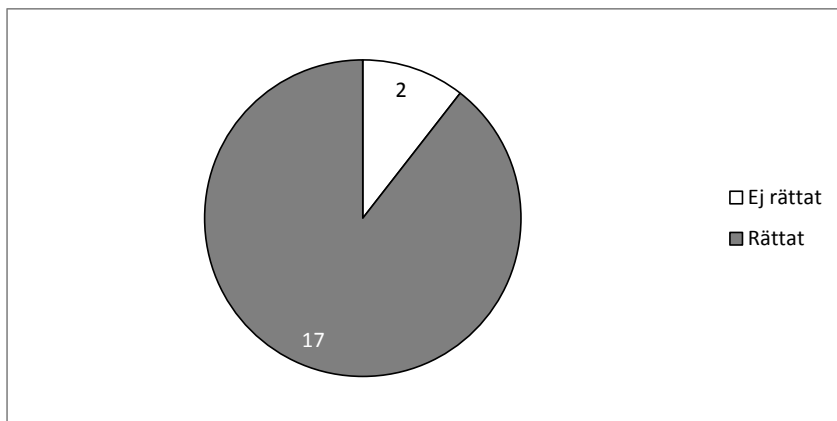
Figur 5.1 Rättelse av de kommunala beslut som har verkställts (1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner



Sammanlagt har landstingen varit skyldiga att vidta rättelse i 17 ärenden. Landstingen har inte rättat besluten i två fall.

⁴ I sju fall, vilket nämndes i det förra kapitlet, har kommunerna inte lämnat fullständiga uppgifter till Statskontoret. Det är oklart om dessa har verkställts och därför också om det har funnits någon skyldighet att vidta rättelse. De sju fallen ingår således inte bland de 320 nämnda fallen.

**Figur 5.2 Rättelse av de kommunala beslut som har verkställts
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting**

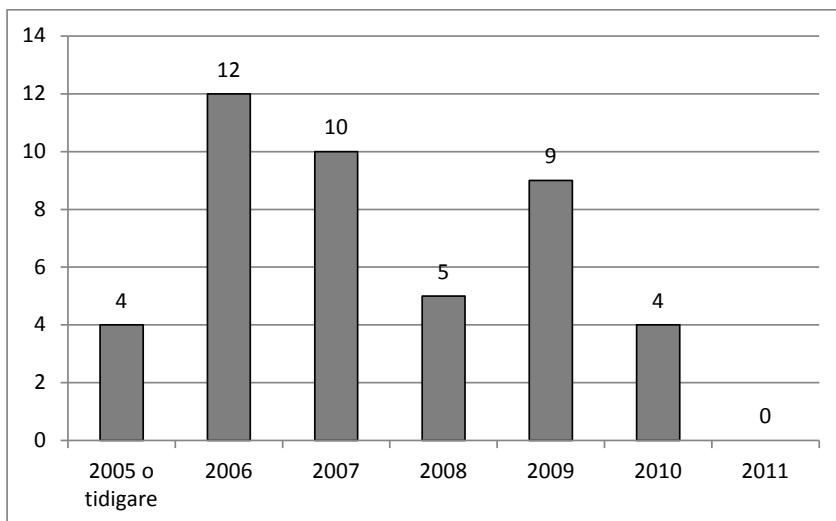


Under perioden har det blivit vanligare att rättelse sker

Antalet beslut som kommunerna inte har rättat förefaller ha minskat under perioden. Det bör dock poängteras att antalet fall är så litet att det är svårt att se om det finns någon egentlig trend.

När det gäller landstingen har enbart två beslut inte rättats. Dessa beslut fattades år 2006 respektive år 2010.

Figur 5.3 Inte rättade kommunala beslut, fördelade per år
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner



Rättelse i praktiken men utan formellt beslut

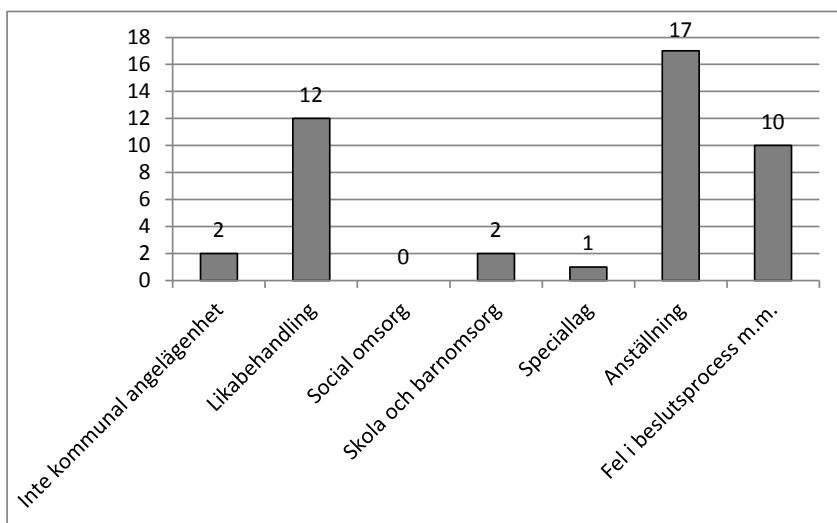
Sedan år 2002 finns ett uttryckligt krav i kommunallagen att kommunerna ska fatta ett formellt beslut om rättelse av ett tidigare upphävt beslut. Enligt vad kommunerna och landstingen själva har angett förekommer det relativt ofta att någon sådant beslut i rättelsefrågan inte har fattats. I fler än 20 fall har kommunerna uttryckligen angett till Statskontoret att något rättelsebeslut inte har fattats. I nästan hälften av fallen har kommunerna inte kunnat redovisa något rättelsebeslut trots att ett sådant uttryckligen har efterfrågats av Statskontoret. En kommun har i sitt svar tackat Statskontoret för att ha uppmärksammat frågan, vilket hade lett till att de nu i efterhand kunde fatta ett formellt rättelsebeslut.

Att inte rättelse har skett är vanligare inom vissa områden än andra

Beslut som har riktats direkt mot enskilda personer, exempelvis beslut om tillhandahållande av skolomsorg, har regelmässigt rättats även om beslutet hade verkställts innan det hade vunnit laga kraft. Däremot har kommunerna och landstingen i vissa andra fall haft svårare att få besluten att återgå. Oftast har det berott på att det har gått lång tid mellan verkställigheten och den tid då beslutet undanröjdes. Ett exempel på detta är att domstolen vid ett tillfälle undanröjde en kommuns beslut om en årsbudget först efter det att hela det aktuella året hade passerat. I vissa fall har rättelse inte skett för att kommunen eller landstinget har slutit ett civilrättsligt avtal med någon extern part och detta avtal inte har brutits eller återgått efter domstolens dom.

De vanligaste situationerna då undanröjda kommunbeslut inte har rättats i efterhand har gällt anställning, se nedan i figur 5.4. Så har varit fallet i 17 av de 44 undanröjda kommunbesluten. Rättelse har inte heller skett i tolv fall då någon obehörigt har gynnats i strid med lika-behandlingsprincipen och i tio fall då beslutet har varit formellt felaktigt.

Figur 5.4 Inte rättade kommunala beslut. Grund för att undanröja det kommunala beslutet (1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner



Bland de beslut som inte har rättats av kommunerna trots att beslutet har undanröjts av domstol går det att hitta vissa typiska fall:

En obehörig lärare har anställts men anställningen har redan upphört vid domen

En obehörig lärare har anställts för ett vikariat på en skola. Tillsättningen har skett i konkurrens med behöriga lärare. Av olika skäl har den obehöriga läraren ändå anställts.

Eftersom det ofta har gått flera månader innan domstolen avkunnade sin dom har i många fall vikariatet påbörjats och, eftersom det har varit tidsbegränsat, även upphört. Det har då inte varit möjligt för kommunen att rätta beslutet att anställa läraren, antingen för att anställningsförhållandet hade upphört eller, i andra fall, för att det saknades saklig grund för uppsägning av anställningen.

Det har förekommit att den obehöriga läraren under mellantiden fram till domen har utbildat sig och blivit formellt behörig. Hon eller han

kan då efter vikariatet ha sökt och fått en tillsvidare tjänst som lärare i kommunen. I dessa fall är beslutet att anställa läraren inte heller möjligt att rätta.

Beskrivningen stämmer in på 16 av de 17 fall som har gällt anställning.

Ett yttrande har redan skickats till någon annan myndighet

Kommunen har även i vissa fall lämnat remissvar eller yttrande till någon annan myndighet i ett ärende som denna myndighet har handlagt.

Kommunen ska exempelvis enligt ordningslagen yttra sig till polismyndigheten angående ansökningar om tillstånd till allmän sammankomst (demonstration). Detta yttrande ska lämnas så snart som möjligt och tiden är ofta kort. I materialet förekommer det fall där kommunerna har begått formella fel i samband med beslut gällande yttrandet. Kommunen kan även ha brustit i att beakta likabehandlingsprincipen, exempelvis genom att avstyrka tillstånd för vissa partier att få demonstrera, innan yttrandet skickades.

Eftersom yttrandet redan hade skickats och utgjort en del av den andra myndighetens beslutsunderlag kunde beslutet inte rättas i efterhand, trots att domstolen hade undanröjt beslutet.

Beskrivningen stämmer in på tre fall, varav två har undanröjts på grund av formaliafel och det tredje på grund av att likabehandlingsprincipen inte har iakttagits.

Försäljning av kommunal egendom och det civilrättsliga avtalet har inte gått att omförhandla

I ett antal fall har kommunen beslutat att en lokal näringsidkare ska få köpa en av kommunens fastigheter. Priset har satts lägre än marknadspriset för motsvarande lokaler och inventarier. Flera av fallen har handlat om egendom som har varit värda mycket pengar. Kommunen har därefter verkställt beslutet genom att sluta ett civilrättsligt avtal med näringsidkaren. Avtalet har dock inte formulerats med en hävningsklausul för det fall kommunens beslut kommer att undanröjas.

Det låga priset har dock gjort att beslutet har överklagats och därefter undanröjts. Domstolen har i dessa fall visat på att näringsidkaren har fått ett otillåtet ekonomiskt stöd, eftersom verksamheten har ett högre värde än det pris som är satt för överlåtelsen.

I dessa fall har kommunen oftast undersökt möjligheten att rätta beslutet. I de fall där rättelse inte har skett har kommunen inte kunnat komma överens med näringsidkaren om förändringar i avtalet och någon hävningsklausul har inte funnits.

Beskrivningen stämmer in på sju fall där beslutet har undanröjts på grund av att likabehandlingsprincipen inte har iakttagits.

Någon formell rättelse har ännu inte skett

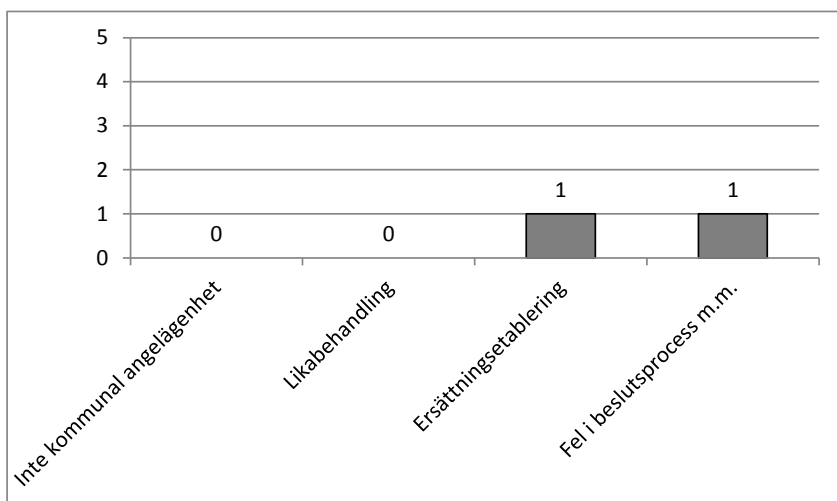
I flera fall i det undersökta materialet har kommunen begått olika formella fel, exempelvis att ärenden har beretts på felaktigt sätt. På grund av bristande eller långsam hantering i förvaltningen har frågan om rättelse inte behandlats av kommunfullmäktige.

Beskrivningen stämmer in på tre fall där besluten har undanröjts på grund av formella fel.

Endast två landstingsbeslut har inte rättats

De två landstingsbeslut som inte har rättats undanröjdes i ett fall på grund av att det innehöll ett formaliafel. Det andra har gällt ersättningsetablering enligt lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik.

Figur 5.5 Inte rättade kommunala beslut. Grund för att undanröja det kommunala beslutet (1 september 2006 – 30 juni 2011) – Landsting



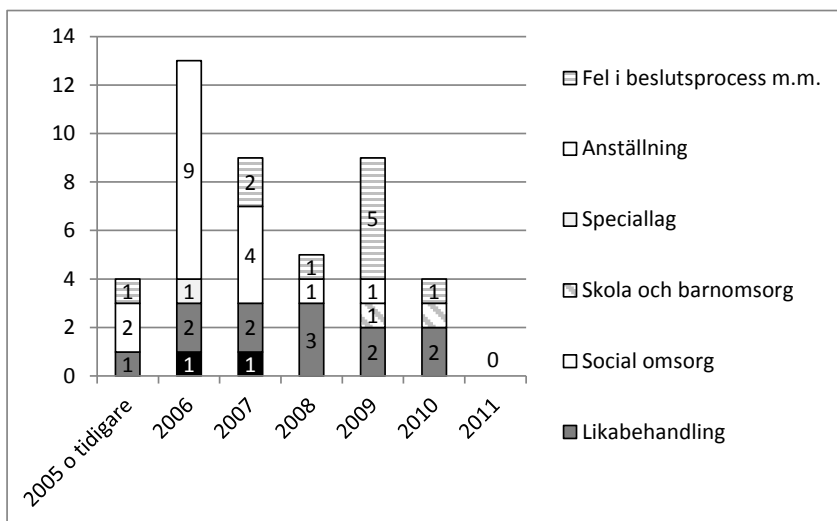
Besluten som inte rättas har fattats av både tjänstemän och förtroendevalda

Besluten om att anställa en obehörig lärare har fattats av respektive skolas rektor. Inom kommunerna har även besluten inom skola och barnomsorg respektive speciallagstiftning fattats av tjänstemän. Övriga beslut har fattats av fullmäktige eller en nämnd.

Antalet fall är så litet att det är svårt att bryta ned statistiken på kategorier och regionala skillnader

När de olika kategorierna bryts ned och fördelas per år blir var och en av grupperna mycket små (figur 5.6). Det går därför inte att dra några slutsatser kring om det finns några trender i materialet.

**Figur 5.6 Inte rättade kommunala beslut, fördelade per år och grund
(1 september 2006 – 30 juni 2011) – Kommuner**



När det gäller besluten från landstingen undanröjdes det inte rättade beslutet från år 2006 på grund av fel i beslutsprocessen. Beslutet som inte rättades år 2010 gällde ersättningsetablering.

Det bör anmärkas att under år 2009 begicks ett antal formella fel som kommunerna inte har rättat. I sina svar till Statskontoret har vissa kommuner angett att de har för avsikt att rätta det undanröjda beslutet men att man inte har hunnit eftersom domarna som regel har kommit under år 2011. Felaktigheterna har framför allt berott på att fel kommunal instans har fattat beslutet, det vill säga att delegationsbestämmelserna i kommunallagen eller interna riktlinjer inte har följts. Den näst vanligaste orsaken till att beslut har undanröjts av formella skäl är att kommunfullmäktige inte har överlämnat frågan till en nämnd för beredning. Med tanke på kommunernas svar är det möjligt att antalet beslut som inte har rättats kommer att sjunka.

Antalet beslut som inte har rättats är så litet att det inte är möjligt att se några systematiska skillnader med avseende på regional fördelning.

Det är inte heller möjligt att dra slutsatser kring om det är någon särskild typ av kommuner eller landsting där det är mer vanligt än i andra typer att rättelse inte sker.

6 Analys och slutsatser

Laglighetsprövningar är ett svagt skydd mot olagliga beslut

Laglighetsprövningarnas funktion är att säkerställa att kommunmedlemmarna har möjlighet att se till att de kommunala besluten är formellt riktiga och överensstämmer med gällande rätt. Lagstiftaren har dock tillkännagett att detta skydd är svagt. Som nämndes i kapitel 2 konstaterade departementschefen i förarbetena till ordningslagen att det inte var tillräckligt med laglighetsprövning för att komma till rätta med olämpliga eller oriktiga lokala föreskrifter som kommunen har beslutat. Det krävdes ytterligare statliga ingripandemöjligheter (prop. 1992/93:210, s. 149).

Den nuvarande bestämmelsen innebär också att ett kommunalt beslut med brister blir fortsatt giltigt om någon laglighetsprövning inte kommer till stånd. Den kommunala konvalescensprincipen innebär att om ingen "[k]laga ... blir även det i beslutsögonblicket olagliga lagligt" (Kaijser, Utvecklingstendenser inom svensk kommunalrätt, i Svensk rätt i omvandling, Studier tillägnade Eek m.fl., 1976, s. 226).

Det kan finnas flera anledningar till att kommunala beslut inte överklagas. En anledning kan vara att kommunmedlemmen inte vet om att beslutet har fattats eftersom hon eller han inte har upptäckt att beslutet har anslagits på kommunens eller landstingets anslagstavla. En annan anledning kan vara att den som är leverantör till kommunen, exempelvis en enskild friskola, inte vill stöta sig med sin enda kund. Men man kan också tänka sig att inte någon kommunmedlem är tillräckligt missnöjd med beslutet för att överklaga det, även om beslutet har brister som gör att det skulle undanröjas vid en prövning. Det innebär att även framtida kommunmedlemmar blir bundna av ett beslut som inte är formellt eller juridiskt riktigt.

Möjligheten till laglighetsprövningar innebär inte någon garanti för att formellt felaktiga eller olagliga beslut prövas i domstol. Den granskning som Statskontoret har gjort tyder på att det är en mycket liten andel kommunala beslut som laglighetsprövas, enbart cirka 1 000 per

år. Granskningen visar dock inte hur många beslut där kommunen har rättat felaktiga beslut utan domstolsprövning och inte heller hur många beslut som har överklagats genom förvaltningsbesvär.

Laglighetsprövningar ger medlemmarna ett svagt skydd även genom att kommunerna har rätt att verkställa ett beslut, till och med om beslutet har överklagats. Skyldigheten att rätta ett redan verkställt beslut är begränsad till att det enbart behöver ske ”i den mån det är möjligt”.

Antalet laglighetsprövningar är konstant men antalet undanröjanden sjunker

Antalet laglighetsprövningar per år har varit ganska konstant under den aktuella perioden. Det antal domar i vilka kommunernas beslut har undanröjts har dock proportionellt sett minskat i förhållande till antalet domar.

En orsak till att antalet undanröjande domar har blivit färre är att beslut om skolskjuts numera ska överklagas som förvaltningsbesvär. Under år 2010, då förändringen skedde den 1 augusti, undanröjde domstolen endast åtta sådana beslut. År 2009 hade domstolarna undanröjt 24 beslut om att inte bevilja skolskjuts.

En majoritet av alla beslut verkställs innan laga kraft

Av 423 undanröjda beslut har kommuner och landsting verkställt minst 337,⁵ det vill säga 80 procent, innan de vann laga kraft. Det finns inte något i materialet som tyder på att kommuner och landsting i dag är mer försiktiga i sitt beslutfattande. Möjligen kan den hårda kritik som JO har riktat mot Täby kommun och Övertorneå kommun i anslutning till försäljning av kommunal egendom till privata bolag (se avsnitt 2.7) leda till en mer grundlig prövning. JOs beslut fattades sommaren 2010 och några effekter har ännu inte kunnat utläsas.

Ett kommunalt beslut får verkställas så snart protokollet över beslutet har justerats, vilket innebär att verkställandet kan ske redan innan be-

⁵ I de fall där kommunerna inte har svarat går det inte att säga om beslutet har verkställts eller inte. Det totala antalet beslut som har verkställts kan således bli maximalt 344.

slutet kungörs. Verkställighet får ske även om ett beslut har överklagats.

Ett exempel på en mycket tidig verkställighet är det i kapitel 2 refererade Täby-fallet. JO fann att Täby kommun hade verkställt beslutet att försälja Tibble gymnasium redan dagen efter att beslutet hade fattats. I Statskontorets genomgång har det konstaterats att en stor andel av alla beslut verkställs innan de hade vunnit laga kraft. Det finns dock inte något som tyder på att kommunerna i allmänhet har verkställt besluten utan att invänta att beslutet kungjordes. Det finns endast några enstaka fall där beslutet har verkställts mer eller mindre omgående. Liksom i Täby-fallet har dessa beslut gällt situationer där kommunen har haft för avsikt att sluta avtal med någon enskild näringsidkare. Beslutet har undanröjts efter att domstolen har funnit att avtalen har varit alltför frikostiga och gynnat näringsidkaren i för hög grad. Det är svårt att veta om den snabba verkställigheten har berott på avtalsmässiga skäl eller om det har funnits andra anledningar. Några dokumenterade överväganden om skälen har kommunerna ofta inte kunnat redovisa.

Individuell bedömning dokumenteras sällan

I mer än hälften av fallen som har undanröjts av andra skäl har kommunerna inte heller redovisat någon individuell bedömning av om det har förelegat något hinder mot att verkställa beslutet. Ändå har verkställighet skett. Om någon sådan prövning hade skett torde det åtminstone i flera av fallen ha varit uppenbart att det fanns rättsliga hinder mot att verkställa besluten, precis som JO konstaterade avseende Täby kommun.

Undersökningen visar också att tillämpningen är väldigt olika mellan olika kommuner. En del kommuner gör noggranna bedömningar, vilket ibland leder till att kommunen avvaktar med verkställigheten i känsliga fall. I motsvarande situationer har andra kommuner skyndat på verkställigheten, utan att de kan redovisa vilka överväganden som har gjorts.

Som nämndes i kapitel 4 anges i samma proposition olika krav på huruvida det ska göras prövning av omständigheterna i det enskilda fallet innan verkställigheten får ske. Enligt den allmänna motiveringen

till 10 kap. 14 a § kommunallagen *måste* en individuell bedömning ske innan verkställandet eftersom ett beslut inte får verkställas om det finns särskilda skäl däremot (se prop. 2001/02:122, s. 18). I författningskommentaren i samma proposition anges endast att en individuell bedömning *bör ske* innan verkställandet (se prop. 2001/02:122, s. 28 f.). Det senare uttryckssättet finns även i den kommentar till kommunallagen som har getts ut på Sveriges Kommuner och Landstings förlag Kommentus (Petersén m.fl, Kommunallagen. Kommentarer och praxis, s. 435). Denna kommentar är sannolikt den som främst används i den praktiska verksamheten i kommuner och landsting. Statskontorets bedömning är att det är omöjligt att pröva om det finns särskilda skäl som talar emot verkställighet utan att det görs en bedömning i det enskilda fallet. Det finns skäl för lagstiftaren att tydliggöra detta, eftersom Statskontorets undersökning har visat att prövningen inte sker tillräckligt ofta. Det finns även skäl att ställa krav på dokumentation. Av dokumentationen vid en sådan prövning bör det exempelvis framgå hur rättsläget i det enskilda fallet ser ut. Dessutom bör det framgå hur kommunen eller landstinget har resonerat kring avvägningen mellan vilken förlust som det innebär om verkställigheten avvaktas, jämfört med de risker som en snabb verkställighet kan medföra. Bland de risker som bör övervägas och redovisas finns exempelvis konsekvenserna för de enskilda kommunmedlemmar som berörs av beslutet, oavsett om beslutet gynnar dem eller inte. En annan risk är att kommunen eller landstinget drabbas av kostnader för att rätta beslutet och andra konsekvenser, exempelvis förtroendeskadan i samhället.

Lagen ställer krav på att frågan om rättelse formellt aktualiseras

Statskontorets undersökning visar att kommunerna och landstingen inte lever upp till de formenliga kraven kring beslutsfattandet, exempelvis att pröva om verkställighet kan ske, att formellt besluta om rättelse och att dokumentera beslut. I dag förekommer det ofta att kommunerna säger att ett visst ärende har hamnat mellan stolarna och att besluten om rättelse därför inte ens aktualiserats, men att i praktiken har rättelse skett.

Lagstiftaren har angett i 10 kap. 15 § kommunallagen att beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål. Enligt regeringen ska be-

slutet fattas formellt. I dag tar det ofta flera månader innan nämnden eller fullmäktige får möjlighet att formellt behandla frågan huruvida rättelse ska ske, även om rättelse i praktiken redan har skett. Även om lagstiftaren inte har uttalat någon gräns för inom vilken tid besluten ska fattas, tar det i många fall sannolikt för lång tid innan rättelse kommer till stånd. Det är troligtvis inte meningsfullt med ytterligare lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med den här typen av problem.

Få fall av kommunalt domstolstrots

Det har i flera olika sammanhang påståtts att det är vanligt med kommunalt domstolstrots. Den här undersökningen visar dock att det är få av alla undanröjda beslut som inte rättas av kommunerna och landstingen.

Vidare har det konstaterats att beslut som riktar sig mot enskilda personer nästan alltid rättas. Det gäller exempelvis beslut om skolbarnomsorg, social omsorg och, tidigare, om skolskjuts. Beslut som gäller enskilda näringsidkare, som regel friskolor som ska ha ersättning av kommunen, rättas också.

Kommunerna och landstingen har varit skyldiga att vidta rättelse i 337 fall tillsammans. I 46 av dessa har formellt sett inte rättelse skett. Som nämndes i förra kapitlet är det i en del av dessa fall över huvud taget inte möjligt att rätta besluten, bland annat eftersom beslutet inte längre gällde vid tiden för undanröjandet. Bland dessa finns de tidigare redovisade anställningsbesluten och besluten om yttrande till en annan myndighet. Därutöver finns ett verkställt beslut att lägga ned en skola och ett beslut om ett åläggande för föräldrar att bussträna sin dotter, där tiden för åläggandet redan hade passerat vid tiden för domen. Det är möjligt att fler av dessa beslut hade gått att rätta om handläggnings-tiden i domstolen hade varit kortare.

Bland de övriga beslut som inte har rättats finns ett antal beslut som har undanröjts av formella skäl eller för att de inte har avsett kommunala angelägenheter. Flera kommuner har angett att man har för avsikt att rätta dessa beslut i framtiden, men att frågan inte har behandlats av fullmäktige eller en nämnd ännu. I praktiken är det dock endast fyra av de tolv besluten som fortfarande tillämpas.

Återstår gör ett antal beslut som har undanröjts för att de har medfört ett otillåtet stöd till enskild. Ett av dem har gällt ekonomiskt stöd till en ekonomisk förening, ett annat har gällt styrning av kommunala bolag och ett tredje har gällt tillbyggnad av en industrilokal. Sju av besluten har gällt försäljning av kommunal egendom eller verksamhet, så kallad avknoppning. Bland dessa finns de tidigare behandlade Täby- och Övertorneå-fallen. Dessa två fall har i hög grad kommit att forma debatten om det kommunala domstolstrotsset under de senaste åren, i synnerhet som de har fått relativt stor uppmärksamhet i massmedia. De har dessutom handlat om stora belopp. Ingen av de sju kommunerna hade förberett sig för att försäljningsbeslutet skulle undanröjas, till exempel genom en hävningsklausul i avtalet. Samtliga har dock i efterhand kontaktat köparen av den kommunala verksamheten och undersökt förutsättningarna för en återgång. Några överenskommelser om återgång har dock inte kunnat träffas.⁶

Troligen färre beslut som inte rättas om en sanktionsmöjlighet införs

I verkligheten är det således ett begränsat antal kommunala beslut som inte har rättats. Problemet med kommunalt domstolstrots i ärenden som gäller beslut enligt kommunallagen bör därför inte överskattas. Samtidigt är det självfallet inte acceptabelt om kommuner och landsting medvetet bryter mot gällande författning. JO har också framfört skarp kritik i de två granskade fallen. JO har därutöver redovisat vilka krav som ställs vid prövningen om rättelse ska ske. Bland annat påpekade JO att kommunen eller landstinget är skyldig att utreda förutsättningarna för rättelse och att frågan om undanröjande omgående måste underställas kommunfullmäktiges prövning. Även om ett civilrättsligt avtal har ingåtts måste kommunen försöka lösa det problemet. Statskontoret utgår från dels att kommuner och landsting kommer att iaktta dessa direktiv, dels att JO kommer att återkomma med en uppföljande granskning.

⁶ Bland de beslut som har rättats finns det dock andra fall, till exempel det som gäller den i massmedia uppmärksammade avknoppningen av hemtjänsten i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd i Stockholms stad, där kommunen har lyckats förhandla med köparen av den kommunala verksamheten och åstadkommit en ekonomisk uppgörelse.

Som tidigare har nämnts i avsnitt 5.1 har tidigare utredningen haft svårt att hitta en lämplig lösning för att förena domstolstrots med straffåtgärder. Trots detta och även om antalet fall i denna undersökning där det undanröjda beslutet inte har rättats är litet, kan en möjlighet till sanktioner leda till att ännu fler undanröjda beslut rättas. En sanktionsbestämmelse kan dessutom få till följd att kommunerna och landstingen i högre grad överväger riskerna med att verkställa ett beslut som inte har vunnit kraft, det vill säga en sanktionsmöjlighet kan få en förebyggande effekt.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1975/76: 187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.

Prop. 1990/91: 117 om en ny kommunallag

Prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m.

Prop. 2001/02:122, Åtgärder mot kommunalt domstolstrots

Departementsskrivelser och offentliga utredningar

SOU 1989:64, Kommunalbot

SOU 1993:109, Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots

Ds 1995:27, Kommunalt domstolstrots och lagtrots: ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning

Ds 2000:53, Kommunalt domstolstrots

Myndighetsskrivelser

Justitiekanslern, JK 1985 s. 171

Justitieombudsmannen, JO 1988/89 s. 378

Justitieombudsmannen, JO 2010/11 s. 568

Justitieombudsmannen, JO 2010/11 s. 574

Litteratur

Dalman L., Några reflektion kring laglighetsprövning och EUF fördragets regler om statligt stöd, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 597, 2011

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, Rapport 2010:6

Lindquist och Losman, Kommunallagen, En handbok med kommentarer, Norstedts Juridik, Uppl. 13, 2011

Petersén m.fl., Kommunallagen. Kommentarer och praxis, Kommentus, 2006

Riberdahl C., Något om kommunalt ”domstolstrots”, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 103, 1986

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II 2

2011-08-25

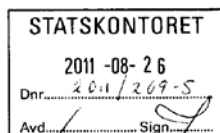
Fi2011/1356 (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att undersöka i vad mån kommuner och landsting inte rättat verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning. I fall där rättelse inte har skett ska Statskontoret undersöka skälen för detta. Statskontoret ska även undersöka hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut tillämpats vid beslut som senare upphävts av domstol. Undersökningen ska omfatta perioden 2006–2011.

Om det i samband med undersökningen framkommer att problem med verkställighet och rättelse är mer vanligt förekommande inom vissa grupper av ärenden eller inom vissa typer av kommuner, bör detta frångå av redovisningen och analyseras. Statskontoret bör även belysa frågan om i vilken utsträckning tillämpningen av de aktuella bestämmelserna om verkställighet och rättelse har förändrats under den period som undersökningen omfattar.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 februari 2012.

Bakgrund

Verkställighet av kommunala beslut

Enligt 10 kap. 14 a § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, får beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning verkställas innan det vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Detta innebär att sådana beslut får verkställas även om de överklagas.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Telex 177 41 FINANS S

Bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL infördes den 1 juli 2002. I förarbetena till bestämmelsen (Ds 2000:53 och prop. 2001/02:122) anfördes att bestämmelsen i huvudsak var avsedd att återspegla den praxis som ansågs gälla vid denna tidpunkt. Vidare uttalades i förarbetena följande. Bestämmelsen innebär att verkställighet i princip får ske men att denna måste föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetsskäl väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet få till följd att kommunmedlemmarnas rätt att få lagligheten av ett beslut prövad blir illusorisk. Kommunen har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut har överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet. Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad när avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.

Rättelse av kommunala beslut

Enligt 10 kap. 15 § KL gäller att, om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Regler om rättelse fanns med redan i 1977 års kommunallag och överfördes till 1991 års kommunallag. I juli 2002 kompletterades regleringen med en bestämmelse om att beslut om rättelse av ett redan verkställt beslut ska meddelas utan oskäligt dröjsmål. I förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen (prop. 1975/76:187 s. 559 f.) anfördes bl.a. följande. Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, t.ex. i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarandet skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att upphålla ett krav om återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga.

Tillämpningen av reglerna om verkställighet och rättelse

Av ovan nämnda förarbetsuttalanden framgår att reglerna om verkställighet och rättelse är avsedda att tillämpas på så sätt att kommunerna bör vara försiktiga med att verkställa kontroversiella beslut. Vidare

framgår att om ett verkställt beslut upphävs av domstol ska kommunerna lojalt rätta sig efter domslutet och göra sitt yttersta för att rätta verkställigheten.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen i mars 2011 anför att det finns ett behov av en översyn av frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner (bet. 2010/11:KU24, rskr. 2010/11:165). Enligt tillkännagivandet finns det allvarliga brister när det gäller verkställigheten av icke lagakraftvunna kommunala beslut och återgång av upphävida beslut. Enligt utskottets mening är det angeläget att risken för att ett upphävt beslut måste återgå i möjligaste mån minimeras. Utskottet anser därför att det behövs en översyn av regelverket i syfte att åstadkomma en ordning som så långt det går förhindrar att ett beslut verkställs innan det har vunnit laga kraft, i de fall där det finns en risk för återgång av ett beslut som medför civilrättslig bundenhet. Översynen bör också omfatta frågan om sanktioner.

Riksdagens ombudsmän (JO) har även på senare tid i flera beslut kritiserat kommuner som verkställt beslut utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att beslutet vann laga kraft (se t.ex. JO 2010/11 s. 568 och JO 2010/11 s. 574). Kritik har i vissa fall även riktats mot att kommunstyrelsen inte utrett och i fullmäktige väckt frågan om rättelse av beslutet sedan det upphävts.

Det finns inte någon statistik kring omfattningen av problemen med felaktig tillämpning av reglerna om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut respektive reglerna om rättelse av upphävida verkställda beslut. Det är därför oklart om det rör sig om enstaka undantagsfall eller är vanligt förekommande.

Skälen för regeringens beslut

Laglighetsprövningen enligt kommunallagen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Den frihet lagstiftningen ger kommunstyrelsen att under vissa förutsättningar verkställa beslut av fullmäktige innan de vunnit laga kraft får inte användas på ett sådant sätt att laglighetsprövningen kringgås. Det har funnits fall där kommuner tillämpat reglerna om verkställighet och rättelse på ett sätt som uppenbarligen inte varit lagstiftarens avsikt. De uppgifter som finns rör dock ett fåtal fall och det finns i dag inga uppgifter kring hur vanligt förekommande ett sådant agerande är. Regeringen anser att det är viktigt att få en samlad bild av omfattningen av problemen med felaktig tillämpning av reglerna om verkställighet av icke lagakraftvunna kommunala beslut och rättelse av upphävida verkställda beslut. Regeringen uppdrar därför åt Statskontoret att undersöka i vad mån kommuner och lands ting inte rättat verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning. I fall där rättelse inte har skett bör

Statskontoret undersöka skälen för detta. Statskontoret bör även undersöka hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut tillämpats vid beslut som senare upphävts av domstol.

För att regeringen ska erhålla en samlad bild av omfattningen av problemen är det önskvärt att Statskontorets undersökning omfattar en längre tidsperiod. Samtidigt bör dock uppdraget utformas så att det är genomförbart under en relativt begränsad utredningstid. Regeringen anser därför att det är rimligt att låta undersökningen omfatta perioden 2006–2011.

Om det i samband med undersökningen framkommer att problem med verkställighet och rättelse är mer vanligt förekommande inom vissa grupper av ärenden eller inom vissa typer av kommuner, bör detta framgå av redovisningen och analyseras. Statskontoret bör även belysa frågan om i vilken utsträckning tillämpningen av de aktuella bestämmelserna om verkställighet och rättelse har förändrats under den period som undersökningen omfattar.

På regeringens vägnar


Peter Norman


Klara Cederlund

Kopia till

Justitiedepartementet/DOM
Näringsdepartementet/MK
Socialdepartementet/SFÖ
Sveriges Kommuner och Landsting