



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Tobias Bergstrand

Hur kontrollerar vi kommunerna?

Kontroll av kommunala beslut genom laglighetsprövning och
förvaltningsbesvär

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: HT2019

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| FÖRKORTNINGAR | 3 |
| 1 INLEDNING | 4 |
| 1.1 Syfte och frågeställningar | 4 |
| 1.2 Avgränsningar | 5 |
| 1.3 Metod och material | 5 |
| 1.4 Forskningsläge | 5 |
| 1.5 Disposition | 6 |
| 2 KOMMUNALA ANGELÄGENHETER | 7 |
| 2.1 Allmänintresse enligt kommunallagen | 8 |
| 2.2 Begränsning av kommuners kompetens | 8 |
| 2.2.1 Lokaliseringsprincipen | 8 |
| 2.2.2 Förbud mot understöd till enskilda | 9 |
| 2.2.3 Uppgifter som andra ska ta hand om | 9 |
| 2.2.4 Kommunal företagsverksamhet | 10 |
| 2.2.5 Förbud mot understöd till enskilda företag | 11 |
| 2.2.6 Likställighetsprincipen | 11 |
| 2.2.7 Självkostnadsprincipen | 11 |
| 2.2.8 Förbud mot retroaktiva beslut | 12 |
| 2.2.9 Proportionalitet | 12 |
| 2.3 Kommunalt självstyre | 13 |
| 2.3.1 Självstyrelsens gränser | 13 |
| 3 LAGLIGHETSPRÖVNING | 15 |
| 3.1.1 Laglighetsprövningens syfte | 15 |
| 3.2 Talerätt | 16 |
| 3.2.1 Talerätt för juridiska personer och ideella föreningar | 17 |
| 3.2.2 Talerätt för andra än medlemmar | 18 |
| 3.3 Överklagbara beslut | 19 |
| 3.3.1 Förberedande och verkställande beslut | 19 |
| 3.3.1.1 Var går gränsen för ett rent verkställande eller förberedande beslut? | 20 |
| 3.3.1.2 Delegation och kommunala bolag | 21 |
| 3.3.2 Vissa budgetbeslut | 21 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.4 | Hur beslut överklagas | 22 |
| 3.4.1 | Digitala anslagstavlor | 23 |
| 3.4.2 | Innehåll i överklagande | 23 |
| 3.5 | Prövningsgrunder | 23 |
| 3.5.1 | Kommit till på lagligt sätt | 24 |
| 3.5.2 | Angelägenhet som inte rör kommunen eller regionen | 24 |
| 3.5.3 | Ej haft rätt att fatta beslut | 25 |
| 3.5.4 | Annars strider mot lag eller annan författning | 25 |
| 3.6 | Handläggning i domstol | 25 |
| 3.6.1 | Parterna i laglighetsprövningen | 26 |
| 3.6.2 | Preklusionsfrist | 27 |
| 3.6.3 | Processledning | 28 |
| 3.6.4 | Bevisbörda | 29 |
| 3.7 | Verkställighet av beslut | 30 |
| 3.7.1 | Rättelse av verkställda beslut | 30 |
| 3.7.2 | Sanktioner vid utebliven rättelse | 31 |
| 3.8 | Går det skilja på laglighetsprövning och lämplighetsprövning? | 31 |
| 4 | FÖRVALTNINGSBESVÄR OCH ANDRA FORMER AV KONTROLL | 33 |
| 4.1 | Socialtjänstlagen | 33 |
| 4.1.1 | Sanktionsavgifter | 34 |
| 4.2 | Lokala ordningsföreskrifter | 35 |
| 4.2.1 | Anmälningsskyldighet till länsstyrelsen | 36 |
| 4.2.2 | HFD 2018 ref. 75 (Tiggeriförbud i Vellinge kommun) | 37 |
| 5 | SAMMANFATTNING OCH ANALYS | 39 |
| | KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 45 |
| | RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | 48 |

Summary

Municipalities manage according to Chapter 14. Section 2 *regeringsformen* local and regional affairs of general interest on the basis of municipal self-government. What is municipal affairs is regulated by the Municipal Act (*kommunallagen*) and special regulations such as the Social Services Act (*socialtjänstlagen*) and the Ordinance Act (*ordningslagen*). The purpose of the thesis is to investigate the boundaries of municipal decision-making and how municipal decisions can be controlled by municipal members. This is done by answering the following questions: what can municipalities and regions decide on and what boundaries are there for their decision-making competence, what does legality appeal look like and why, what differentiates legality and administrative appeals, when and for what decisions are legality appeal or administrative appeal applied and why, how the principle of municipal self-government affects how trials of municipal decisions are made? Local affairs are in accordance with Chapter 2. Section 1 of the Municipal Act is something that is of general interest and is related to the area of the municipality and the region or their members. Municipal competence is limited by a number of principles codified from judicial practice. By means of legality appeal and administrative appeal, municipal members are given the opportunity to appeal municipal decisions. The trials set limits on what constitutes municipal authority. The legality appeal should only test the legality of the municipal decision and cancel it if it is taken on illegal grounds. In case of administrative appeal, the court makes a full examination and examines both the legality and suitability of one decision and can replace the decision with another. Therefore, administrative appeal is considered to be a more appropriate form of appeal in, for example, decisions on support payments under the Social Services Act where the complainant is particularly exposed. However, the difference between the different forms of appeal is rather limited, as some suitability and reasonableness assessments also need to be made in legality appeals in certain cases. Central to the design of the legality appeal is that the municipality's effectiveness is valued higher than the complainant's interest in a simple process in the appeal. The municipal self-government has also had a major impact in the Supreme Administrative Court's judgment regarding a begging ban in Vellinge municipality where the Supreme Administrative Court has given the municipality a large scope for self-determination by not having to show an investigation that a begging ban is necessary to maintain public order.

Sammanfattning

Kommuner sköter enligt 14 kap. 2 § regeringsformen lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Vad som är kommunala angelägenheter regleras av kommunallagen och specialförfattningar som exempelvis socialtjänstlagen och ordningslagen. Syftet med uppsatsen är att undersöka gränserna för det kommunala beslutsfattandet och hur kommunala beslut kan kontrolleras av kommunmedlemmar. Detta görs genom att besvara följande frågeställningar: vad får kommuner och regioner besluta om och vilka gränser finns för deras beslutskompetens, hur ser laglighetsprövningen ut och varför, vad skiljer laglighetsprövning och förvaltningsbesvär, när och för vilka beslut tillämpas laglighetsprövning alternativt förvaltningsbesvär och varför, hur påverkar principen om kommunal självstyrelse hur prövningar av kommunala beslut görs? Kommunala angelägenheter är enligt 2 kap. 1 § kommunallagen sådant som är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens och regionens område eller deras medlemmar. Den kommunala kompetensen begränsas av ett antal principer som kodifierats från praxis. Genom laglighetsprövning och förvaltningsbesvär ges kommunmedlemmar en möjlighet att överklaga kommunala beslut. Prövningarna sätter gränserna för vad som är kommunala befogenheter. Laglighetsprövningen ska endast pröva lagligheten av det kommunala beslutet och upphäva det om det är taget på olagliga grunder. Vid förvaltningsbesvär gör domstolen en fullständig prövning och prövar både lagligheten och lämpligheten av ett beslut och kan ersätta beslutet med ett annat. Därför anses förvaltningsbesvär vara en mer lämplig form av överklagande i till exempel beslut om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen där den klagande är särskilt utsatt. Skillnaden mellan de olika prövningsformerna är dock ganska begränsad eftersom vissa lämplighets- och skälighetsbedömningar även i vissa fall behöver göras vid laglighetsprövning. Centralt för utformningen av laglighetsprövningen är att kommunens effektivitet värderas högre än den klagandes intresse av en enkel process i överklagandet. Den kommunala självstyrelsen har även fått stor påverkan i högsta förvaltningsdomstolens bedömning angående tiggeriförbud i Vellinge kommun där högsta förvaltningsdomstolen har givit kommunen ett stort utrymme för självbestämmande genom att inte behöva visa på utredning för att ett tiggeriförbud är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning.

Förkortningar

| | |
|-------|---|
| EKMR | Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| FPL | Förvaltningsprocesslag (1971:291) |
| HFD | Högsta förvaltningsdomstolen |
| IVO | Inspektionen för vård och omsorg |
| JK | Justitiekanslern |
| JO | Justitieombudsmannen |
| KomL | Kommunallag (2017:725) |
| LSS | Lag (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade |
| LSt | Länsstyrelsen |
| MB | Miljöbalk (1998:808) |
| OL | Ordningslag (1993:1617) |
| PBL | Plan- och bygglag (2010:900) |
| Prop. | Proposition |
| ref. | Referat |
| SKR | Sveriges Kommuner och Regioner |
| SoL | Socialtjänstlag (2001:453) |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| RF | Regeringsform |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |

1 Inledning

Ett flertal kommuner har under de senaste åren valt att ta kontroversiella beslut som på olika sätt utmanar förhållandet mellan stat och kommun. Vellinge Kommun valde att i en ordningsstadga att förbjuda tiggeri inom ett begränsat område på offentliga platser i kommunen. Detta motiverades med att det krävdes för att upprätthålla den lokala ordningen. Länsstyrelsen valde att upphäva beslutet, vilket sedermera överklagades av kommunen till förvaltningsdomstol. Förbudet av tiggeri i Vellinge kommun fick stor uppmärksamhet eftersom både länsstyrelsens upphävande och kommunens ursprungliga beslut överklagades. I HFD fick kommunen rätt och ordningsstadgan godkändes därmed.¹

Även i andra kommuner har beslut tagits under de senaste åren som har skapat debatt om hur kommuner förhåller sig till lagstiftning. I Staffanstorp kommun beslutade kommunfullmäktige att hindra att försörjningsstöd betalas ut enligt socialtjänstlagen till personer som är ”IS-återvändare”. Beslutet har ifrågasatts både utifrån sin laglighet och om det går att genomföra i praktiken.² Staffanstorps kommun har troligtvis i detta fallet tagit beslutet enbart för att skapa debatt i frågan eftersom det är ett beslut som borde tas genom lag.

När politiska majoriteter i kommuner på detta sätt väljer att utmana gränserna för det kommunala självbestämmandet blir det relevant att tydliggöra kommunmedlemmarnas möjlighet att överklaga kommunala beslut och därmed kontrollera att kommunerna håller sig inom lagens gränser.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka gränserna för det kommunala beslutsfattandet och hur kommunala beslut kan kontrolleras av kommunmedlemmar. Huvudfokus läggs på laglighetsprövningen och varför den ser ut som den gör. Uppsatsen belyser även hur den kommunala självstyrelsen påverkar prövningar av kommunalt beslutsfattande. Beslut av kommuner kan i vissa fall även överklagas genom förvaltningsbesvär.³ Förvaltningsbesvär behandlas även av uppsatsen för att undersöka likheter och skillnader mellan del olika prövningsformerna. Uppsatsen undersöker även varför lagstiftaren har valt olika former för överklagande vid skilda lagstiftningar.

¹ Bremdal & Kindström Dahlin (2018), s. 185, HFD 2018 ref. 75.

² Lindeborg, Jenny: ”Beslut i Staffanstorp: IS-återvändare nekas hjälp”, SVT Nyheter, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/staffanstorp-1>>, besökt 2020-01-08, Ekhem, Sofia: ”Staffanstorps kommunalråd: Inget försörjningsstöd till IS-återvändare”, SVT Nyheter, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sonessons-forslag-om-is-atervandare-sagas>>, besökt 2020-01-08.

³ 13 kap. 3 § KomL

Frågeställningar

Vad får kommuner och regioner besluta om och vilka gränser finns för deras beslutskompetens?

Hur ser laglighetsprövningen ut och varför?

Vad skiljer laglighetsprövning och förvaltningsbesvär, när och för vilka beslut tillämpas laglighetsprövning alternativt förvaltningsbesvär och varför?

Hur påverkar principen om kommunal självstyrelse hur prövningar av kommunala beslut görs?

1.2 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar enbart möjligheter för överklagan av kommunala beslut genom laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Däremot kommer kontroll av kommunal verksamhet som görs av statliga myndigheter som JO och JK ej att behandlas av uppsatsen.

1.3 Metod och material

Metoden som används är rättsdogmatisk metod.⁴ Metoden är i korthet en metod används för att göra grundlig undersökning av de allmänt accepterade rättskällorna för att beskriva gällande rätt inom ett visst område.⁵ Materialet som främst har använts är lagstiftning med medföljande förarbeten, rättspraxis ifrån Högsta förvaltningsdomstolen och juridisk litteratur och artiklar. Materialet har tolkats och systematiserats för att beskriva rättsområdet. Frågeställningarna behandlar i stor del vad syftet bakom laglighetsprövningen och när möjlighet till förvaltningsbesvär finns. Därmed har stor vikt lagts på lagförarbeten för att undersöka de olika prövningsformerna och vad som avgör vilken prövningsform som är lämplig för överklagan av olika beslut. Det har även gjorts för att undersöka lagstiftarens motiv bakom användandet av skilda prövningsformer. Rättspraxis har även en stor betydelse för bestämmandet av gränserna för den kommunala kompetensen och har därför haft en stor betydelse för uppsatsen.

1.4 Forskningsläge

Kommunala befogenheter, laglighetsprövning och den kommunala självstyrelsen har behandlats ofta och grundligt i juridisk litteratur. Verk som har varit till stor betydelse för framställningen i denna uppsats är Alf Bohllins Kommunalrättens grunder och Ulf Lindquist, Olle Lundin och Tom Madells bok Kommunala befogenheter. Även den kommunala normgivningen och

⁴ Kleineman (2018) s. 21–46.

⁵ Kleineman (2018) s. 21.

dess gränser har behandlats på ett bra sätt av Ulrik von Essen och Rickard Dunker i deras avhandlingar.⁶ Kommuners agerande den senaste med beslut som utmanar var gränsen går för den kommunala kompetensen och HFD:s dom i fallet med tiggeriförbud i Vellinge kommun har skapat nya frågor och ökat intresse beslutsfattande och hur det kontrolleras. Uppsatsen försöker därför på nytt belysa gränserna för den kommunala kompetensen och kontrollen av den. Med anledning av möjliga ändrade förutsättningar bland annat på grund av HFD:s dom angående tiggeriförbud och den relativt nya kommunallagen.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en undersökning av vad som är kommunala angelägenheter, vad som enligt kommunallagen är ett allmänt intresse och vilka begränsningar som finns av kommuners kompetens. Även den kommunala självstyrelsen beskrivs i det andra kapitlet av uppsatsen och vilka gränser den har. I kapitel 3 avhandlas laglighetsprövningen med genomgång av talerätt, vilka beslut är överklagbara samt hur beslut överklagas. Vidare tas prövningsgrunderna upp, handläggningen i domstol samt verkställighet av kommunala beslut. Kapitlet avslutas med en genomgång av skillnaden mellan laglighetsprövning och lämplighetsprövning. I kapitel 4 beskrivs ett antal områden där kommuners beslut kan överklagas eller kontrolleras på ett annat sätt än laglighetsprövning och skälen bakom det. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning och analys av de uppställda frågeställningarna.

⁶ von Essen (2000), Dunker (2019).

2 Kommunala angelägenheter

Kommuner sköter enligt 14 kap. 2 § RF lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. För att kunna sköta kommunens angelägenheter och uppfylla den kommunala självstyrelsen har kommunerna enligt 14 kap. 4 § RF en beskattningsrätt.⁷

Vad som angår kommuner regleras i kommunallagen och lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och genom ett antal andra specialförfattningar. Lagarna sätter både gränserna för kommunernas verksamhet samt ger kommunerna befogenhet att fatta beslut inom en rad områden.⁸ Kommuner har inte någon allmän förordningsmakt att besluta om förordningar som gäller för alla. För att kommuner ska ha rätt till att meddela föreskrifter krävs stöd i lag. Vilka delegationsmöjligheter som finns för riksdagen är stadgat i 8 kap. 9 – 10 §§ RF där det anges att riksdagen kan bemyndiga kommun att meddela föreskrifter om avgifter och skatt om det avser att reglera trafikförhållanden.⁹ Riksdagen har även rätt att godkänna en delegering av föreskriftsrätten till kommuner på områden som delegerats till regeringen.¹⁰ Kommuner har tilldelats viss rätt att besluta om lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) om bland annat ordning på offentlig plats och renhållning.¹¹

Den verksamhet som kommuner utför som grundar sig enbart på kommunallagen kallas för kommunernas ”fria sektor” och den del av kommunernas verksamhet som regleras av specialförfattningar brukar kallas för ”den bundna sektorn”. Specialförfattningar ersätter inte kommunallagens regler vanligtvis utan fungerar som ett komplement och utökar kommuner och regioners befogenheter. Uppdelningen har dock betydelse eftersom vissa specialförfattningar har regler om överklagande som ersätter de som finns i kommunallagen.¹² Exempel på specialförfattningar som reglerar kommunal verksamhet är Socialtjänstlagen (SoL) och Plan och bygglagen (PBL). Andra regler om ökade kommunala befogenheter finns i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Där finns bestämmelser om bland annat kollektivtrafik (3 kap. §), internationellt bistånd (5 kap. 4 - 5 §§) och trängselskatt (6 kap. 1 §).¹³

Kommunallagens andra kapitel sätter upp grunderna för vad som kan anses vara kommunala angelägenheter med ett antal principer som har kodifierats utifrån praxis ifrån Högsta förvaltningsdomstolen. De är formulerade kortfattat och mer tydlighet i principernas tillämpning finns att hitta i praxis.¹⁴

⁷ Bohlin (2016) s. 192.

⁸ Strömberg & Lundell (2018) s. 28.

⁹ Bohlin (2016) s. 195.

¹⁰ 8 kap. 10 § RF.

¹¹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 45.

¹² Strömberg & Lundell (2018) s. 28.

¹³ Madell & Lundin (2019) s. 39–40.

¹⁴ Bohlin (2016) s. 101–102.

2.1 Allmänintresse enligt kommunallagen

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 1 § KomL handskas med det som är av allmänt intresse för kommunens medlemmar. Författningskommentaren till den nya kommunallagen fastslår att ett allmänt intresse är ett intresse som är allmänt, samhälleligt och knutet till kommunens område. Att ett intresse är allmänt behöver inte innebära att det påverkar hela kommunen eller alla dess medlemmar. Det kan vara ett allmänt intresse även om det endast påverkar ett mindre område eller fåtal av kommunens medlemmar.¹⁵ Kommuner kan självklart besluta om att en väg eller belysning ska byggas även om de endast gynnar de som bor i närheten och har användning av vägen.¹⁶

Bedömningen om en kommuns agerande kan anses hamna inom allmänintresset ska göras genom en lämplighetsbedömning. Domstolen som prövar ett kommunalt taget beslut ska pröva om det är lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt att kommunen agerar inom området.¹⁷ Det som inte kan anses vara ett allmänt intresse enligt 2 kap. 1 § KomL är således utanför kommunens kompetens och är inte en angelägenhet som kommunen enligt lag ska befatta sig med. Ett beslut taget av kommunen behöver inte strida mot ett erkänt allmänt intresse för att det ska vara utom kommunens kompetens. För att en åtgärd tagen av kommun ska vara laglig krävs det att den uppfyller ett allmänt intresse.¹⁸ Exempel på en sådan situation finns i RÅ 1993 ref. 25. I det fallet hade en landstingskommun (region) valt att tillhandahålla likkistor till självkostnadspris. Detta menade HFD var en så pass begränsad verksamhet att det inte kunde anses vara ett allmänt intresse för kommunens medlemmar även om det var en tjänst som gynnade ett fåtal av medlemmarna.¹⁹

2.2 Begränsning av kommuners kompetens

Det finns inte i kommunallagen en lista vad som anses vara kommunala angelägenheter utan det lämnas till stor del öppet för tolkning. Tolkningen av vad som är ett allmänt intresse och vad som hamnar inom kommuners angelägenheter styrs av ett antal principer som begränsar kommunernas kompetens att handla.²⁰

2.2.1 Lokaliseringsprincipen

2 kap. 1 § KomL stadgar även att kommunala angelägenheter måste ha en anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Detta behöver inte

¹⁵ Prop. 2016/17:171 s. 299.

¹⁶ Bohlin (2016) s. 104.

¹⁷ Prop. 2016/17:171 s. 299.

¹⁸ Bohlin (2016) s. 105.

¹⁹ RÅ 1993 ref. 25.

²⁰ Bohlin (2016) s. 107.

betyda att verksamhet som kommunen beslutar om finns inom kommunen geografiska gränser. En absolut tolkning av lokaliseringsprincipen skulle enligt förarbetet inte vara lämplig och principen bör tolkas från fall till fall. Detta på grund av människors rörlighet och kommunindelningens begränsningar. En åtgärd vidtagen av kommunen kan anknyta till kommunmedlemmarna även om den utförs utanför kommunens gränser.²¹ Ett exempel i rättspraxis är RÅ 1977 ref. 77 där en kommun byggde en väg på en annan kommuns område vilket godtogs av HFD eftersom det gynnade kommunens medlemmar. Detta eftersom vägen gjorde att kommunen blev knuten till en större trafikled vilket gynnade kommunens medlemmar.²² Det finns därmed inget som hindrar kommuner eller regioner att engagera sig i markinnehav eller anläggningar i andra kommuner om det finns ett behov av anläggningen i den egna kommunen.²³

Exempelvis har Alvesta Kommun ett innehav i Smaland Airport trots att den ligger i den angränsande Växjö Kommun.²⁴ Det finns andra undantag till lokaliseringsprincipen i lagen om vissa kommunala befogenheter.²⁵ En regions beslut att skicka medicinsk utrustning till Vietnam ansågs däremot inte ha en anknytning till regionens område eller dess medlemmar och var därmed enligt HFD utanför regionens kompetens och därmed en olaglig åtgärd.²⁶

2.2.2 Förbud mot understöd till enskilda

Förbudet för kommuner och regioner att ge stöd till enskilda är en allmän kommunrättslig princip. Den framgår även av 2 kap. 1 § KomL genom att ett enskilt stöd inte kan anses uppfylla ett allmänt intresse.²⁷ Förbudet gäller kommunernas allmänna kompetens och undantag finns i befogenheter som har tilldelats till kommunerna och regioner av speciallagstiftning. Exempel på sådan lagstiftning är socialtjänstlagen. Kommuner har ingen befogenhet att ge ut bidrag till enskilda som inte har stöd i socialtjänstlagen eller annan lag.²⁸

2.2.3 Uppgifter som andra ska ta hand om

En kommun får enligt 2 kap. 2 § inte ta hand om angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ta hand om. Paragrafer begränsar kommuners handlingsutrymme som den innehar från 1 § av samma kapitel. Ett exempel på en befogenhet som endast tillfaller staten är försvars- och utrikespolitiken.²⁹ Det finns flertalet fall i rättspraxis av

²¹ Prop. 2016/17:171 s. 299–300.

²² Madell & Lundin (2019) s. 42 – 43, RÅ 1997 ref. 77.

²³ Prop. 2016/17 :171 s. 300.

²⁴ Alvesta Kommun: Kommunikationer, <<https://www.alvesta.se/om-kommunen/Om-Alvesta-Kommun/Kommunikationer/>>, besökt 2020-01-08.

²⁵ Prop. 2016/17:171 s. 299 – 300.

²⁶ RÅ 1973 A 64, Bohlin (2016) s. 108.

²⁷ Bohlin (2016) s. 115.

²⁸ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 111–112, RÅ 1991 ref. 61.

²⁹ Prop. 2016/17:171 s. 300.

kommuner som har blandat sig i försvars- och utrikespolitik. I RÅ 1969 ref. 52 valde en kommun att besluta om att undvika att varor ifrån Sydafrika vid upphandlingar. Detta ansågs överskrida kommunens befogenheter eftersom det sågs som en ”utrikespolitisk manifestation”.³⁰ Även opinionsyttringar inom utrikespolitiska frågor är något som faller utanför den kommunala kompetensen. Exempel på ett sådant är när en kommun valde att utropa sig till en kärnvapenfrizon.³¹ Även om det kan hävdas på ett rimligt sätt att en kommun har befogenhet att handla på ett visst område kan statens intresse av en fråga överväga den kommunala kompetensen. Ett exempel på detta är RÅ 1993 ref. 32 där Malmö kommun valde att satsa pengar på opinionsbildning angående byggande av Öresundsbron. Beslutet upphävdes av HFD som menade att det var en fråga som föll på enbart staten. Även om det går se ett tydligt allmänt intresse för kommunen att Öresundsbron byggs var det inte enligt HFD en angelägenhet som skulle hamna inom kommunens befogenhet.³² Även försvarsfrågor anses av HFD som en exklusiv statlig angelägenhet. I RÅ 1939 ref. 66 hade en kommun beslutat om att köpa in luftvärnsmateriell. Detta menade HFD inte vara en sak för kommuner och upphävde beslutet.³³

Det finns undantag till regeln och situationer när olika organs befogenheter överlappar med varandra. Exempel på detta är kollektivtrafik som ankommer på både kommuner och regioner. Även miljö- och naturvård är enligt 26 kap. MB en angelägenhet för både kommun och region.³⁴ Undantag till principen finns även i lagen om vissa kommunala befogenheter.³⁵

2.2.4 Kommunal företagsverksamhet

Kommuner får till viss del driva företagsverksamhet och den rättigheten regleras av 2 kap. 7 § KomL. Där stadgas att kommuner får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och har ett syfte att tillhandahålla allmännyttiga tjänster eller verksamheter till kommunmedlemmarna.³⁶ Det finns inget absolut förbud mot att verksamhet som kommunen bedriver går med vinst men det får inte vara det styrande syftet med verksamhet. Till hur stor del verksamheten får gå med vinst bestäms genom tillämpning av självkostnadsprincipen som behandlas nedan.³⁷

Tjänsterna eller verksamheten som kommunen tillhandla håller får även användas av andra av kommunmedlemmar men huvudsyftet ska vara att ge ett värde till kommunens egna medlemmar.³⁸

³⁰ Madell & Lundin (2019) s. 48, RÅ 1969 ref. 52.

³¹ Madell & Lundin (2019) s. 49, RÅ 1990 ref. 9.

³² Madell & Lundin (2019) s. 49, RÅ 1993 ref. 32.

³³ RÅ 1939 ref. 66, Bohlin (2016) s. 113.

³⁴ Bohlin (2016) s. 114.

³⁵ Madell & Lundin (2019) s. 49.

³⁶ Prop. 2016/17:171 s. 303.

³⁷ Bet. 2002/03: KU21 s. 7.

³⁸ Prop. 2016/17:171 s. 303.

2.2.5 Förbud mot understöd till enskilda företag

Enligt 2 kap. 8 § får kommuner genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen om åtgärderna är allmänna och inte riktade till ett specifikt företag. Sådana åtgärder kan vara förbereda mark till industrier att etablera sig. Individuellt stöd är förbjudet som huvudregel och får endast ske om synnerliga skäl föreligger.³⁹ Synnerliga skäl kan vara att det är nödvändigt för att upprätthålla en viss standard av service för kommunmedlemmarna. I gleset befolkade områden har kommuner viss rätt att ge stöd till livsmedelsbutiker eller bensinstationer för att se till att en minimistandard uppnås i kommunen.⁴⁰ Förutsättningarna för kommuner att utge direkt stöd påverkas även av EU-rättens regler angående statsstöd som syftar att hindra snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden.⁴¹ Reglerna finns i artikel 107 – 109 av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Stöd till enskilda företag kan vara otillåtet om det hotar konkurrens på den inre marknaden genom att stödja ett enskilt företag eller en enskild bransch. Det krävs dock att det finns en påverkan på handeln mellan de olika medlemsstaterna.⁴²

2.2.6 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen finns i 2 kap. 3 § KomL och uttrycker att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl att inte göra detta. Kommuner ska i största mån vara objektiva och rättvisa i sin förvaltning och beslutsfattande. Likställighetsprincipen ger endast skydd för kommunens eller regionens egna medlemmar. Principen gäller endast för kommunmedlemmar när de interagerar med kommunen i egenskap av kommunmedlem. I anställningsärenden eller vid försäljning av fastigheter är inte principen tillämplig.⁴³

Grunden för principen är att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation ska behandlas på ett likvärdigt sätt. Detta innebär att det inte är en icke likvärdig behandling att inte alla insatser i en kommun syftar till att hjälpa alla dess medlemmar.⁴⁴

2.2.7 Självkostnadsprincipen

En kommun får inte ta ut avgifter på ett godtyckligt sätt eller för att dra in extra resurser till sin verksamhet. Enligt den så kallade självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KomL får kommuner och regioner inte ta ut högre avgifter än det som motsvarar kostnader för tjänster eller nyttigheter som kommunen eller regionen tillhandahåller.⁴⁵ Principen finns till för att

³⁹ Prop. 2016/17:171 s. 304.

⁴⁰ Bohlin (2016) s. 126.

⁴¹ Prop. 2016/17:171 s. 304.

⁴² Bohlin (2016) s. 127–129.

⁴³ Prop. 2016/17:171 s. 300–301.

⁴⁴ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 101, RÅ 2005 not. 21.

⁴⁵ Bohlin (2016) s. 130.

skydda kommunmedlemmar mot otillbörlig prissättning på områden där kommuner agerar i en monopolställning och inte är tillräckligt konkurrensutsatt.⁴⁶

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregler för all kommunal verksamhet oavsett om den grundar sig på kommunernas fria kompetens eller på speciallagstiftning.⁴⁷ Principen är relevant främst vid uttagande av kommunala avgifter.⁴⁸ Principen ska inte tillämpas på enskilda affärsuppgörelser eller vid försäljning eller överlåtelse av egendom.⁴⁹ Om speciallagstiftning innehåller regler om hur avgifter ska bestämmas gäller de före självkostnadsprincipen i kommunallagen.⁵⁰

På vissa områden där kommunen bedriver verksamhet gäller inte självkostnadsprincipen utan verksamheten ska istället drivas utifrån affärsmässiga grunder. Exempel på sådana verksamheter är kollektivtrafiken, sjuktransporter och försäljning av el. När det enligt lagstiftaren har funnits ett starkt intresse av att upprätthålla en fri och konkurrensutsatt marknad har självkostnadsprincipen upphävts på vissa områden. I det fallet har intresset för en fri konkurrens ansetts viktigare än samhällsintresset.⁵¹

2.2.8 Förbud mot retroaktiva beslut

Enligt 2 kap. 4 § KomL får kommuner och regioner ej fatta beslut som är till nackdel för sina medlemmar om beslutet har retroaktiv karaktär. Det innebär att kommuner inte får ta tillbaka förmåner eller besluta om nya eller förhöjda kostnader för sina medlemmar med retroaktiv verkan.⁵²

Det finns en möjlighet för kommuner att göra ett undantag till förbudet om synnerliga skäl föreligger. Detta bör dock göras med stor försiktighet och det tillfällen där det godtagits av HFD har det handlat om en kortare tidsperiod och av praktiska skäl.⁵³

2.2.9 Proportionalitet

Att kommuner bidrar ekonomiskt till olika verksamheter är ingen ovanlighet. Om det som kommunen bidrar till inte är enbart kommunal angelägenhet kan det uppstå gränsdragningsfrågor. Proportionalitetsprincipen ställer upp ett krav att kommunens bidrag är proportionerligt till det allmänintresse som bidraget ämnar uppnå.⁵⁴ Om ett bidrag är oproportionerligt stort i förhållande till intresset som kommunen har i verksamheten är det inte en kommunal angelägenhet.

⁴⁶ Prop. 1993/94:188 s. 81.

⁴⁷ Prop. 1993/94:188 s. 82.

⁴⁸ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 110.

⁴⁹ Prop. 1993/94:188 s. 82f.

⁵⁰ Prop. 1993/94:188 s. 82.

⁵¹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 111.

⁵² Prop. 2016/17:171 s. 301.

⁵³ Prop. 1990/91:117 s. 150, RÅ 1985 2:19, RÅ 1987 ref. 41, se även Bohlin (2016) s. 152.

⁵⁴ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 111.

Kravet på proportionalitet är olika tydligt beroende på vilket situation som domstolen har att ta ställning till.⁵⁵ Praxis visar på att det svårt att förutse vad som kommer att anses som proportionerligt men det har en central betydelse för bedömningen om graden av engagemang eller bidrag kan anses vara en kommunal angelägenhet.⁵⁶

2.3 Kommunalt självstyre

Sveriges statskick bygger på folksuveränitet som fastställs i 1 kap. 1 § RF. Folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt kommunalt självstyre. Självstyrelsen har ytterligare befästs i 14 kap. RF som handlar om kommunernas verksamhet. Kommuner har enligt 14 kap. 2 § RF rätt att sköta ”lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund”. Den kommunala självstyrelsen gäller även för de andra uppgifter som kommunen har tilldelats enligt lag. Kommunerna får ta ut skatt för att sköta sina angelägenheter enligt 14 kap. 4 §. Att kommunerna har rätt att ta ut skatt för att sköta sina angelägenheter skapar ofta debatt.⁵⁷ Kommuner och regioner har tilldelats en stor del förvaltningsuppgifter däribland socialtjänsten, sjukvård och skolan.⁵⁸ Vilken grad av självstyrelse som kommuner eller regionerna erhåller beror dock i de enskilda fallen på vilken form av samverkan som finns mellan kommunerna och staten inom det aktuella området, vilket innebär vad som har föreskrivits i lag.⁵⁹ Sverige har även anslutit sig till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. I utredningen i samband med antagandet av lagen kom utredarna dock fram till att Sveriges lagstiftning uppfyllde kraven som ställdes upp av konventionen och inga direkta ändringar i lag krävdes för att uppfylla konventionen.⁶⁰

2.3.1 Självstyrelsens gränser

Stora delar av de kommunala befogenheterna har tilldelats kommunen enligt lag och där regleras även hur den befogenheten ska utövas av kommunerna. Det är tydligt att självstyrelsen har gränser eftersom den större delen av den kommunala verksamheten styrs av lag som innehåller tydliga ramar ibland kallat den obligatoriska sektorn. Grundlagsutredningen anförde att graden av självstyrelse är högre inom den fria sektorn i jämförelse med den obligatoriska sektorn.⁶¹

Även den del av kommunernas befogenheter som framgår av kommunallagen även kallat fria sektorn finns det frågetecken angående vilket skydd som kommunerna innehar av regleringen i RF. Särskilt när det gäller

⁵⁵ Madell & Lundin (2019) s. 45–46.

⁵⁶ Madell & Lundin (2019) s. 46, RÅ 1993 ref. 35, RÅ 2006 ref. 81.

⁵⁷ Nergelius (1997) s. 34.

⁵⁸ Bohlin (2016) s. 25–27.

⁵⁹ SOU 2008:125 s. 533.

⁶⁰ SOU 2008:125 s. 533–534.

⁶¹ SOU 2007:93 s. 44.

lokaliseringsprincipen som framgår av 2 kap. 1 § KomL och möjligheten för kommuner att enligt 14 kap. 4 § ta ut skatt för att sköta sina angelägenheter och därmed ha möjlighet att förverkliga den kommunala självstyrelsen. Lokaliseringsprincipen innebär vilket har beskrivits i avsnitt 2.2.1 att kommuner eller regioner får ta hand om angelägenheter som har anknytning till deras område eller medlemmar.⁶² Inskränkningar av den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. Ett intressant exempel på en situation där den kommunala självstyrelsen har inskränkts är inomkommunala skatteutjämningen. Den infördes med skälen att den skulle gynna den kommunala självstyrelsen i stort eftersom bristen på resurser är den största svårigheten kommunerna har för att kunna förverkliga självstyrelsen.⁶³ Hur intresset för att den kommunala självstyrelsen i stort kan förverkligas kan anses vara ett allmänt intresse enligt kommunallagen är oklart. Nergelius ifrågasätter vilket intresse som kommuner enligt kommunallagen har att finansiera andra kommuners verksamhet.⁶⁴ Det är dock riksdagsmajoriteten som bestämmer om något är förenligt med grundlagen och självstyrelsen har endast den styrka i förhållande till riksdagen som riksdagen anser att den har.⁶⁵

Även på områden som definieras som den fria delen av kommunernas kompetens finns ett inslag av kontroll. De flesta beslut som antas av kommuner med stöd av KomL kan angripas av kommunmedlemmar genom laglighetsprövningen i 13 kap KomL som kommer att behandlas i följande avsnitt. Det blir upp till förvaltningsdomstol att bedöma om kommuner har tagit beslut på ett lagligt sätt.⁶⁶

⁶² Nergelius (1997) s. 35–36.

⁶³ SOU 1996:129 s. 191.

⁶⁴ Nergelius (1997) s. 36.

⁶⁵ Torngren (2004) s. 59.

⁶⁶ Bohlin (2016) s. 27.

3 Laglighetsprövning

Beslut tagna av kommuner på grund av kommunallagen kan överklagas enligt 13 kap. KomL genom laglighetsprövning. Rättigheten att överklaga tillfaller alla kommunmedlemmar oavsett om de är personligt påverkade eller inte.⁶⁷ Laglighetsprövningen är dock enligt 3 § 13 kap. subsidiär till speciallagstiftning och är därför inte tillämplig om specialregler finns i någon annan lag som reglerar kommuners verksamhet vilket är en stor del av den verksamhet som kommuner och regioner styr över. Till skillnad ifrån förvaltningsbesvär är laglighetsprövningen av kommunala beslut en mer begränsad prövning som ska bedöma lagligheten i ett beslut taget av kommunen. Att prövningen ser ut på det sättet har sin bakgrund i vad som är syftet med prövningen.⁶⁸

3.1.1 Laglighetsprövningens syfte

Laglighetsprövningens primära funktion är att värna om den lokala demokratin och den kommunala självstyrelsen och se till att den utövas på ett lagligt sätt.⁶⁹ Utgångspunkten är att kommunens medlemmar har ett intresse av att det finns en laglighetskontroll av kommunens beslut eftersom de är delaktiga i kommunens angelägenheter.⁷⁰ Vissa har hävdat att laglighetsprövningen även kan fungera som viss statskontroll över kommunerna. Detta tillbakavisas av Lindquist som menar att förvaltningsdomstolarna inte alls har fått en sådan roll när det gäller laglighetsprövning.⁷¹ Även utredarna till den nya kommunallagen håller med om att laglighetsprövningen inte ska ses som en möjlighet till statlig kontroll av kommunal verksamhet.⁷²

Kommunalbesvärskommittén menade att det var underställningsinstitutet som utövade den direkta statliga kontrollen och när den togs bort inom de flesta områden fanns endast laglighetsprövningen kvar för att kunna ha kontroll av de kommunala besluten.⁷³ Det enda sättet som laglighetsprövningen kan anses vara statlig kontroll är att den rättssäkerhet som den ska anses utöva över den kommunala självstyrelsen även ligger i statens intresse. Det är i statens intresse att lagen följs och att kommunerna handlar inom sina befogenheter och på ett rättvist sätt för sina medlemmar. Laglighetsprövningen kan dock endast ske på en kommunmedlems initiativ och medlemmarna har ofta inte samma intresse av prövningen som statens har. På grund av vissa kommunala frågor allmänna karaktär krävs det i för att kommunala beslut ska kunna prövas att en kommunmedlem tar initiativ till prövningen och visar ett intresse för och har kunskap om kommunala

⁶⁷ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 52.

⁶⁸ Bohlin (2016) s. 297, SOU 1982:41 s. 39.

⁶⁹ Prop. 2016/17:171 s. 252.

⁷⁰ Prop. 2016/17:171 s. 252.

⁷¹ Lindquist – Lundin – Madell (2016). s. 56.

⁷² SOU 2015:24 s. 537.

⁷³ SOU 1982:41 s. 39–40.

frågor och beslut. Detta innebär att det inte är ovanligt att beslut som strider mot lag vinner laga kraft.⁷⁴

3.2 Talerätt

Möjligheten att överklaga kommunala beslut tillfaller medlemmarna i kommunen enligt 13 kap. 1 § KomL. De klagande behöver inte vara personligt påverkad av beslutet utan det är tillräckligt att vara en medlem av den aktuella kommunen. Av detta följer att de personer som inte är kommunmedlemmar saknar klagorätt även om de skulle ha stort intresse av beslutets utgång och om det påverkar dem ekonomiskt.⁷⁵

Medlemskapet i kommunen regleras av 1 kap. 5 § KomL. Där anges att medlemmar är de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom eller ska betala kommunalskatt i kommunen. Även unionsmedborgare som är bosatta i kommunen men inte ska folkbokföras där räknas som medlemmar enligt 5 § 2 st. Detta handlar dock ett fåtal personer (5 personer 2016) och betydelsen för reglerna om laglighetsprövning är ytterst små.⁷⁶

Medlemskapet som uppstår med ägande av fast egendom innebär att det är möjligt att inneha dubbla medlemskap i kommuner om man bor i en annan kommun än där innehavet finns.⁷⁷ Möjligheten att överklaga beslut på grund av ägande av fast egendom tillfaller även juridiska personer.⁷⁸ Att medlemskap tillfaller personer som äger fast egendom har varit omdiskuterat. Om medlemskap inte skulle föreligga vid fastighetsinnehav skulle det kunna ge kommuner möjlighet att frångå likställighetsprincipen och särbehandla personer som ej är medlemmar i kommunen men innehar en fritidsfastighet. Kommunen skulle kunna utnyttja detta genom att differentiera taxor för service som exempelvis VA och renhållning och på så vis skulle fritidshusägare indirekt subventionera permanentboendes service.⁷⁹

Är beslutet som överklagas taget av en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund får beslutet enligt 13 kap. 1 § 2 – 3 st överklagas av varje medlem i de samverkande kommunerna.⁸⁰ Vid överklagan behöver inte den klagande påvisa medlemskap i den aktuella kommunen om det inte begärs av motparten. Prövning av om medlemskap föreligger görs inte vanligtvis av förvaltningsdomstolens eget initiativ utan endast om det förs på tal av kommunen eller regionen. Domstolen behöver inte pröva om medlemskap föreligger men kan göra det om det anses behövt.⁸¹ Det spelar dock ingen roll när en eventuell invändning kommer ifrån kommunen utan ska prövas

⁷⁴ von Essen (2000) s. 310–311, SOU 1982:41 s. 39.

⁷⁵ Bohlin (2016) s. 307.

⁷⁶ Prop. 2016/17:171 s. 257–258.

⁷⁷ Bohlin (2016) s. 308.

⁷⁸ Bohlin (2016) s. 308.

⁷⁹ Bohlin & Vogel (1990) s. 135 – 136, Bohlin & Vogel (1992) s. 443.

⁸⁰ Bohlin (2016) s. 308.

⁸¹ RÅ 1983 2:2, Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 62.

även om den kommer i HFD.⁸² Eventuellt medlemskap behöver inte heller fastställas eller undersökas om överklagandet är uppenbart ogrundat.⁸³

Utredningen till den nya kommunallagen fick direktiv om att utreda vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut utifrån ett företags perspektiv. Detta motiverades av regeringen på grund av Sveriges medlemskap i EU som har inneburit fler regler som behandlar statsstöd och konkurrens. Även privatisering inom den offentliga sektorn är anledning för att utreda vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut.⁸⁴

3.2.1 Talerätt för juridiska personer och ideella föreningar

Utredningen till den nya kommunallagen föreslog att utvidga medlemskap i kommuner även till juridiska personer som bedriver näringsverksamhet i kommunen och har ett fast driftställe i kommunen. Utredningen föreslog även att ideella föreningar ska vara kommunmedlemmar i kommunen där deras styrelse har sitt säte eller om föreningen bedriver verksamhet i kommunen. Regeringen valde att inte gå på utredningens linje och ansåg att medlemskretsen inte skulle utökas på det sättet.⁸⁵

Argumenten för utökande av medlemskapet till att även innefatta juridiska personer som bedriver företagsverksamhet var på grund av deras stora betydelse för kommunernas verksamhet. Företag skapar arbetstillfällen och ökade skatteintäkter till kommuner och har ett stort intresse av hur den kommunala verksamheten sköts. Utredningen kom därför fram till att juridiska personer som bedriver företagsverksamhet bör ges medlemskap i kommuner och möjlighet att överklaga beslut genom laglighetsprövning.⁸⁶

Majoriteten av remissinstanserna var emot förslaget eller hade kritiska synpunkter till dess utformning och utredning. Konkurrensverket framförde dock i sitt remissvar fördelar med förslaget. Ett utökat medlemskap till juridiska personer som bedriver verksamhet inom kommunen skulle ge bättre förutsättningar att kontrollera att reglerna om stöd till näringsverksamhet och enskilda näringsidkare tillämpas på ett korrekt sätt. Huddinge kommun framförde även att en person som bedriver näringsverksamhet i en kommun som den inte är folkbokförd i kan ha ett minst lika stort intresse av besluten som kommunmedlemmarna.⁸⁷

Utredningen menade att ideella föreningar fyller en viktig funktion för kommuner och regioner. Ideella föreningar kan exempelvis vara ungdomsorganisationer, idrottsföreningar eller intresseorganisationer. De

⁸² Bohlin (2016) s. 309. & Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 62, RÅ 1978 2:40.

⁸³ RÅ 1982 2:57, Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 62.

⁸⁴ SOU 2015:24 s. 499, dir. 2012:105.

⁸⁵ Prop. 2016/17:171 s. 254.

⁸⁶ SOU 2015 :24 s. 507–508.

⁸⁷ Prop. 2016/17:171 s. 254.

bidrar till att många aktiviteter i kommuner inträffar och får ofta stora kommunala bidrag. De anses av utredningen ha en stark anknytning till kommunen eller regionen och därmed ett stort intresse av hur kommunen eller regionen styrs.⁸⁸ Medlemmar i en ideell förening kan väcka tala å föreningens vägnar, det tyckte inte utredningen är en rimlig lösning och det är bättre om föreningen kan vara den klagande parten i processen.⁸⁹ Utredning anför dock att det krävs en geografisk förankring i kommunen för att medlemskap ska föreligga.⁹⁰ Utredningen medgav att det skulle kunna uppkomma svårigheter för domstolen att bestämma om en ideell förening bedriver verksamhet på ett sådant sätt i en kommun att talerätt bör föreligga.⁹¹ Domstolsverket anmärkte att prövningar om medlemskap för ideella förening kan få gränsdragningsproblematik vid tillämpningen.⁹²

Kritiken mot förslaget bestod till stor del mot att det riskerade att urholka syftet med prövningen och försvåra den kommunala beslutsprocessen. Kammarrätten i Stockholm menade att prövningarna riskerar att bli mer komplicerade än vad laglighetsprövningar är i allmänhet och kan sakta ner kommunens beslutsfattande och effektivitet. Kammarrätten tyckte även att eventuella konsekvenser hade utretts på ett bristfälligt sätt.⁹³ Regeringen höll med om remissinstansernas kritik i stora drag och menade att problemen i tillämningen gjorde att lösningen som föreslogs av utredningen inte var lämplig.⁹⁴

3.2.2 Talerätt för andra än medlemmar

Det finns flertal tillfällen där en möjlighet för ickemedlemmar att överklaga kommunala beslut känns rimlig. Det kan vara föräldrar som har barn som går i skolan i en närliggande kommun. Det kan även vara en person som söker en tjänst i en kommun eller region där personen inte är medlem. Om personen inte får tjänsten skulle hen kunna ha intresse av att överklaga tillsättningen.⁹⁵

På grund av att laglighetsprövning är tänkt som en medborgarkontroll över beslut tagna av kommuner och det inte innehåller någon lämplighetsprövning av besluten ansåg regeringen att det inte finns skäl att utöka möjligheten att överklaga till andra än medlemmar. Domstolen kan inte ändra beslut utan endast upphäva beslut. Laglighetsprövning skulle inte vara ett effektivt rättsmedel för fysiska eller juridiska personer som inte är medlemmar men blir enskilt påverkade av kommuners beslut. Förvaltningsbesvär är den form av överprövning som ska gälla i sådana fall eftersom förvaltningsbesvär även kan pröva lämpligheten av ett beslut vilket är önskvärt i tillfällen där en person är enskilt berörd.⁹⁶

⁸⁸ SOU 2015:24 s. 508 – 509.

⁸⁹ SOU 2015:24 s. 514.

⁹⁰ SOU 2015:24 s. 509.

⁹¹ SOU 2015 :24 s. 515.

⁹² Prop. 2016/17:171 s. 255.

⁹³ Prop. 2016/17:171 s. 253–254.

⁹⁴ Prop. 2016/17:171 s. 256.

⁹⁵ SOU 2015:24 s. 505.

⁹⁶ Prop. 2016/17:171 s. 253–254.

3.3 Överklagbara beslut

En avgränsning måste göras för att veta vilka beslut som kan överklagas och vilka som inte är rimliga eller lämpliga att överklaga. Reglerna om laglighetsprövning är subsidiära och enligt 13 kap. 3 § gäller inte reglerna om laglighetsprövning om det finns andra bestämmelser i en annan författning.

De kommunala beslut som får överklagas anges i 13 kap. 2 § KomL. Där ingår främst beslut av kommunfullmäktige och nämnder. Även beslut som tas av styrelser i kommunalförbund och partssammansatta organ kan överklagas.⁹⁷ Beslut som kan överklagas kan dock inte endast vara av förberedande eller verkställande karaktär.⁹⁸ Beslut tagna av kommunfullmäktige är vanligtvis överklagbara. Det behöver inte ha blivit några reella verkningar av beslutet för att det ska kunna prövas av förvaltningsdomstol.⁹⁹ Vilket visas med ett tidigare nämnt rättsfall om kommunen som uttalad att kommunen ska vara en ”kärnvapenfri zon” har prövats av domstol.¹⁰⁰ Dock är prövningen begränsad till om beslutet är taget på ett lagligt sätt eller om kommunen har haft rätt att uttala sig om frågan.¹⁰¹

3.3.1 Förberedande och verkställande beslut

Enligt 13 kap. 2 § 2 och 3 st är beslut som är av rent förberedande eller verkställande grad inte överklagningsbara. Tanken är att det beslut som ska överklagas bör vara grundbeslutet och inte beslut som tas i förberedelse eller i verkställighet av nämnda beslut.¹⁰² Utredningen till den nya kommunallagen fick till uppdrag att utreda om detta är tillräckligt tydligt eftersom det ibland kan vara svårt att differentiera verkställande beslut med grundbeslut. Utredningen kom fram till att den ordning som fanns var bra och inte behövde ändras.¹⁰³ Grunderna för den slutsatsen var effektivitetsskäl. Kommunerna har ett behov att kunna genomföra sin verksamhet på ett effektivt och förutsägbart sätt. Även att samma fråga skulle kunna överklagas flera gånger i domstol är ett skäl för att undvika att beslut av rent förberedande och rent verkställande beslut ska kunna överklagas.¹⁰⁴

Förarbetena framför att om ett verkställande av ett visst beslut kan överklagas skulle tidsfristen som sätts upp för inkommande av överklagan göras mindre verkningfull. Kommuner behöver kunna agera på ett effektivt sätt och implementera beslut som tas inom en rimlig tid och överklagande av verkställande beslut skulle möjliggöra överklaganden i sista delen av ett beslutsförfarande och göra kommunernas verksamhet ineffektiv. Även överklagande av rent förberedande beslut skulle försvåra arbetet hos

⁹⁷ Bohlin (2016) s. 302.

⁹⁸ Bohlin (2016) s. 301–302.

⁹⁹ Bohlin (2016) s. 302–303.

¹⁰⁰ RÅ 1990 ref. 9.

¹⁰¹ Bohlin (2016) s. 303.

¹⁰² SOU 2015:24 s. 522.

¹⁰³ SOU 2015:24 s. 524.

¹⁰⁴ Höök (2000) s. 131, SOU 2015:24 s. 523.

kommunerna. För att påverka ett förberedande beslut bör kommunmedlemmen istället engagera sig politiskt och försöka påverka de folkvalda politikerna.¹⁰⁵

3.3.1.1 Var går gränsen för ett rent verkställande eller förberedande beslut?

Rent förberedande beslut kan vara beslut om endast handläggning av ett ärende eller att en nämnd framställer något till kommunfullmäktige. Relevant för möjligheten att överklaga beslut är att nämndbeslut kan vara delade på så sätt att en del av ett beslut kan vara rent förberedande men den andra delen inte är det och är därför möjligt att överklaga.¹⁰⁶

När självständiga bedömningar inte har skett vid det nya beslutet räknas det som ett rent verkställande beslut. Det är tydligt när det gäller verkställande av ett fullmäktigebeslut. När det gäller nämndernas förvaltning är det inte fråga om ren verkställighet om olika alternativ kan sägas vägs mot varandra.¹⁰⁷ En nämnd som anställer en konsumentvägledare på beslut av kommunfullmäktige anses inte ha varit enbart verkställande om nämnden har gjort ett självständigt val över vem som bör anställas.¹⁰⁸ Ett beslut anses inte heller vara ett rent verkställande beslut om det är felaktigt. Om en nämnd skulle missförstå fullmäktiges beslut eller på annat sätt fatta ett felaktigt verkställighetsbeslut kan det alltid överklagas av en kommunmedlem.¹⁰⁹

Utredningen till den nya kommunallagen kommenterade frågan om det är tydligt om ett beslut ska anses som rent verkställande och därmed inte vara överklagbart. Utredningens bedömning av HFD:s praxis var att rent verkställande beslut ska tolkas som beslut där inga självständiga bedömningar har inträffat. Praxis har även varit att vad som är rent verkställande ska tolkas restriktivt.¹¹⁰ HFD har flertalet gånger valt att pröva lagligheten i beslut om taxor även efter beslutet om taxorna har vunnit laga kraft.¹¹¹ I RÅ 1997 ref. 45 har HFD inte ansett sig vara hindrade att pröva om en barnomsorgstaxa som vunnit laga kraft utan upphävde beslut på grund av att det stred mot likställighetsprincipen.¹¹² Utredningen anför vidare att det är rimligt att tolka rent verkställande restriktivt eftersom det inte är lämpligt att hindra överklagande ifrån kommunmedlemmar om det handlar om gränsfall. Särskilt när det gäller kommunala avgifter som först när beslutet verkställs får tydlig påverkan på kommunmedlemmar.¹¹³

¹⁰⁵ SOU 2015:24 s. 251 – 257, Prop. 2016/17:171 s. 259.

¹⁰⁶ SOU 1982:41 s. 75, RÅ 1976 Ab 33.

¹⁰⁷ Höök (2000) s. 152. SOU 2015:24 s. 523.

¹⁰⁸ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 73, RÅ 1979 Ab 1459.

¹⁰⁹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 73., RÅ 1983 2:67.

¹¹⁰ SOU 2015:24 s. 523.

¹¹¹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 73, RÅ 1986 ref. 176.

¹¹² RÅ 1997 ref. 45.

¹¹³ SOU 2015:24 s. 524.

3.3.1.2 Delegation och kommunala bolag

Det är vanligt att inom en kommunal nämnd behöva delegera beslutanderätt till utskott eller tjänstemän. För beslut som är rent verkställande eller förberedande krävs ingen uttrycklig delegation och handlar om beslut där ingen självständig bedömning genomförs.¹¹⁴ I andra fall krävs att delegering görs enligt reglerna om delegation i 6 kap. 37 – 39 §§ KomL. Om det krävs delegering eller inte är viktigt för om delegering inte krävs kan beslutet inte överklagas genom laglighetsprövning. Ett delegerat beslut anses rättsligt sätt att vara taget på nämndens vägnar och därmed överklagas genom laglighetsprövning.¹¹⁵

Skulle den anställde tjänstemannen ta beslut som inte finns i mandatet av en delegering som har getts av nämnden är det överklagbart. Skulle däremot en anställd agera utan att delegering har skett kan det inte laglighetsprövas, men beslutet är i de flesta fall att anses som verkningslöst. Bundenhet för kommunen kan i vissa fall uppstå vid exempelvis en försäljning av en fastighet om köparen har agerat i god tro.¹¹⁶

Utredningen till den nya kommunallagen kommenterade även huruvida beslut tagna av kommunala bolag ska kunna överklagas genom laglighetsprövning. Utredningen kom fram till att laglighetsprövning av beslut tagna av kommunala bolag skulle vara svårt att förena annan lagstiftning som exempelvis aktiebolagslagen (2005:551, ABL) som styr bolagens verksamhet. Det skulle enligt utredningen krävas införande av en separat lagstiftning eller en annan form av företagsform för offentliga bolag för att det skulle kunna genomföras.¹¹⁷ Återvinningsindustrierna var i sitt remissvar positiva till en laglighetsprövning av kommunala beslut men regeringen var enig med utredningen när det gäller svårigheten att förena laglighetsprövning med associationsrättsliga lagar. Beslut som tas av kommunfullmäktige angående kommunala bolag kan överklagas genom laglighetsprövning och därmed finns det en viss möjlighet för kommunmedlemmar att få till en översyn av bolagens verksamhet.¹¹⁸ Det finns en mängd rättspraxis som behandlar kommunala bolag.¹¹⁹ En mer ingående utredning av hur laglighetsprövning skulle kunna införas gällande kommunala bolag ingick inte i utredningens uppdrag.¹²⁰

3.3.2 Vissa budgetbeslut

Alla budgetbeslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Vissa budgetbeslut kan dock enligt 13 kap. 8 § 2 st. KomL endast överklagas på ett

¹¹⁴ Höök s. 250–251.

¹¹⁵ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 74.

¹¹⁶ Madell & Lundin (2019) s. 315.

¹¹⁷ SOU 2015:24 s. 521–522.

¹¹⁸ Prop. 2016/17:171 s. 259.

¹¹⁹ SOU 2015:24 s. 522, RÅ 1974 ref. 41, RÅ 1992 ref. 52 är exempel.

¹²⁰ SOU 2015:24 s. 522.

begränsat sätt.¹²¹ De budgetbesluten kan endast prövas om de har kommit till på ett lagligt sätt och om de är en angelägenhet som rör kommunen eller regionen. De beslut som undantas fullständig laglighetsprövning är beslut av kommunen att underbalansera budgeten, ta pengar av resultatutjämningsreserv samt beslut att inte reglera ett negativt balanskravsresultat. Beslut att underbalansera budgeten och att ej besluta om reglering av ett negativt balanskravsresultat får endast ske om det finns synnerliga skäl till det.¹²²

Utredningen till den nya kommunallagen föreslog att begränsningen av prövningen som finns gällande vissa budgetbeslut skulle tas bort.¹²³ Det ursprungliga skälet till begränsningen var beslutens politiska karaktär. Men utredningen anförde att det finns andra kommunala beslut som har en tydlig politisk karaktär till exempelvis stöd till näringslivet där det inte föreligger några begränsningar gällande laglighetsprövningen.¹²⁴ Prövningen i domstol skulle vara begränsad till vad som anses vara inom den kommunala handlingsfriheten när det gäller dessa budgetfrågor. Det finns enligt utredningen vägledning i förarbeten angående vad som är synnerliga skäl och därför bör en prövning vara möjlig.¹²⁵ Regeringen höll dock inte med om utan menade att det ska vara upp till politikerna att bestämma om en budget exempelvis ska underbalanseras.¹²⁶ Regeringen hänvisade till propositionen när undantaget infördes och anförde att uttalandet där fortfarande var rätt.¹²⁷ Regeringen anförde att om undantagen skulle tas bort riskerade det att leda till att laglighetsprövningen blir politiserad och även förvaltningsdomstolarna som utför den.¹²⁸ Dessutom kommer en föreslagen budget som inte är i balans att utöver den politiska granskningen även att granskas av de kommunala revisorerna.¹²⁹

3.4 Hur beslut överklagas

Hur kommunala beslut överklagas genom laglighetsprövning regleras genom 13 kap. 4 § KomL. Överklagan ska göras skriftligt och skickas in till förvaltningsrätten. Även ett överklagande som felaktigt har skickats till kommunen är giltigt och ska vidarebefordras av kommunen till förvaltningsrätten enligt 13 kap. 6 § KomL.¹³⁰ Överklagande ska enligt 5 § ske inom 3 veckor från och med det datum det har tillkännagivits på kommunens eller regionens anslagstavla.

¹²¹ SOU 2015:24 s. 524.

¹²² SOU 2015:24 s. 487 – 489.

¹²³ SOU 2015:24 s. 524.

¹²⁴ SOU 2015:24 s. 525.

¹²⁵ SOU 2015:24 s. 526.

¹²⁶ Prop. 2016/17:171 s. 260.

¹²⁷ Prop. 2016/17:171 s. 260 – 261, hänvisade till prop. 2003/04:105 s. 22–23.

¹²⁸ Prop. 2016/17:171 s. 261.

¹²⁹ Prop. 2003/04:105 s. 23.

¹³⁰ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 61.

3.4.1 Digitala anslagstavlor

Kommuner ska enligt 8 kap. 9 § KomL ha en anslagstavla på sin webbplats där ska kommunen enligt 10 § tillkänna giva beslut som tas. Anslagstavlan ska även innehålla information om hur beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Anslagstavlan ska vara lätta att hitta och kommunerna ska även i kommunens lokaler göra det möjligt för allmänheten att ta del av innehållet på anslagstavlan.¹³¹

Den digitala anslagstavlan infördes i och med den nya kommunallagen. Tidigare fanns det en fysisk anslagstavla på någon plats i kommunen och detta ansåg både utredarna och regeringen vara en sämre lösning. 25 % av kommunnivåerna hade innan reformen längre än en mil till sin kommunala anslagstavla och bland regionmedlemmarna hade 75 % mer än en mil till regionens anslagstavla. En digital anslagstavla ska enligt regeringen kunna förmedla information på ett bättre sätt och lättare att komma åt för majoriteten av kommunmedlemmarna. Det finns kommunmedlemmar som missgynnas av att den fysiska anslagstavlan tas bort. Detta ska enligt utredningen uppvägas genom en ökad serviceskyldighet för kommunerna när det gäller att göra informationen som finns på den digitala anslagstavlan tillgänglig för allmänheten i sina lokaler.¹³²

3.4.2 Innehåll i överklagande

Överklagandet ska innehålla information om vilket beslut som överklagas och utifrån vilka grunder det görs. Vilka grunder som anges i överklagandet är av stor vikt eftersom det sätter gränserna för prövningen. Överklagan behöver inte innehålla ett specifikt yrkande eftersom laglighetsprövningen endast kan upphäva ett beslut eller låta det kvarstå utan åtgärd. Därmed innehåller en överklagan ett presumtivt yrkande om upphävande.¹³³ Vad överklagandet grundar sig på måste framställas innan de tre veckorna har passerat eftersom domstolen enligt 13 kap. 7 § KomL endast får beakta omständigheter som framförts av kommunmedlemmen före tiden för överklagande har gått ut.¹³⁴ Tidsfristen är även kallad ”preklusionsfristen” och kommer behandlas mer utförligt i avsnitt 3.6.2.

3.5 Prövningsgrunder

Grunderna som kan anges för att överklaga kommunala beslut finns i 13 kap. 8 § KomL. Ett beslut ska upphävas om det inte har kommit till på ett lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller om beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Grunderna har moderniserats och förtydligats språkmässigt i och med antagandet av den nya

¹³¹ Prop. 2016/17:171 s. 394.

¹³² Prop. 2016/17:171 s. 218–219.

¹³³ Bohlin (2016) s. 313–314.

¹³⁴ Bohlin (2016) s. 314.

kommunallagen men innehållet har inte ändrats.¹³⁵ Om överklagan inte innehåller några omständigheter som visar på en felaktighet i den kommunalt fattade beslutet ska målet avslås av förvaltningsdomstolen utan att kommunen behöver kontaktas.¹³⁶ Överklagan behöver dock inte använda de termer som anges i 8 § men innebörden av de omständigheter som anförs i överklagandet måste falla inom någon av grunderna.¹³⁷

3.5.1 Kommit till på lagligt sätt

Den första prövningsgrunden handlar om procedurfel. Det handlar inte om beslutets innehåll utan om beslutet har tagits på ett korrekt sätt.¹³⁸ Reglerna för hur beslut ska tas finns i KomL, men enligt utredningen till den nya kommunallagen är bestämmelsen om procedurfel inte begränsad till de regler som finns i KomL. Kommunallagen är en ramlag och behandlar inte alla situationer och förfaranden. Även regler som har beslutats med stöd av KomL ska kunna användas som grund till upphävande av beslut.¹³⁹ Procedurfel kan till exempel vara att beslutet inte har beretts på ett korrekt sätt.¹⁴⁰ Att ett beslut inte tillkommit på ett lagligt sätt kan även vara att det har förekommit jäv hos någon ledamot¹⁴¹ eller att kungörelsen om beslutet har varit felaktig på något sätt.¹⁴²

Att ett beslut inte har tillkommit på lagligt sätt är i vissa fall den enda grunden som kan användas för att angripa vissa former av beslut. När det är beslut som inte har en rättslig verkan utan endast handlar om ett yttrande ifrån kommunen sida.¹⁴³ Exempel på detta är remissvar som inte kan upphävas på grund av att innehållet skulle strida mot de andra grunderna.¹⁴⁴ Resterande prövningsgrunder handlar om kommunens beslut är felaktigt på en materiell grund.¹⁴⁵

3.5.2 Angelägenhet som inte rör kommunen eller regionen

Den andra prövningsgrunden handlar om att kommunen eller regionen har överskridit sina befogenheter på något sätt. Vad som är kommunala befogenheter framgår av 2 kap. KomL och av rättspraxis.¹⁴⁶ Genomgång av lagrummet och medföljande praxis finns i kapitel två av uppsatsen.

¹³⁵ Prop. 2016/17:171 s. 261.

¹³⁶ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 65, RÅ 1975 ref. 63.

¹³⁷ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 65.

¹³⁸ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 66 - 67.

¹³⁹ SOU 2015:24 s. 531.

¹⁴⁰ RÅ 1971 ref. 12, Bohlin (2016) s. 320.

¹⁴¹ RÅ 1977 ref. 138, Bohlin (2016) s. 320.

¹⁴² RÅ 1990 ref. 18, Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 67.

¹⁴³ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 67.

¹⁴⁴ RÅ 1974 B 269, Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 67.

¹⁴⁵ Bohlin (2016) s. 321.

¹⁴⁶ Madell & Lundin (2019) s. 320.

3.5.3 Ej haft rätt att fatta beslut

Prövningsgrunden handlar om förhållanden mellan olika organ inom kommunerna. Har en nämnd tagit ett beslut som borde tagits av fullmäktige så har nämnden överskridit sin kompetens och ej haft rätt att fatta beslutet som nämnden tagit och beslutet ska upphävas. Det gäller även i fall då fullmäktige tar beslut som ingår i en nämnds kompetens.¹⁴⁷ Exempel på detta finns i RÅ 1981 Ab 381 där fullmäktige tog ett beslut om riktlinjer som reglerade prövning av dispens från byggnadsförbud. Beslut i frågan var inom byggnadsnämndens kompetens och fullmäktiges beslut i frågan hade varit utanför fullmäktiges befogenhet och därför upphävdes beslutet av HFD.¹⁴⁸

Ett vanligt exempel på när nämnder tar beslut de ej haft rätt att fatta gäller uttagande av avgifter. Har ett verkställighetsbeslut om avgifter som en nämnd tar inte stöd i ett fullmäktigebeslut ska det upphävas.¹⁴⁹ I RÅ 1991 ref. 52 beslutade en fastighetsnämnd att ta ut en avgift för registrering i en kö för fördelning av kommunbyggda småhus. Nämnden hade i fallet i sitt uppdrag att fördela småhusen men fullmäktige hade inte beslutat om att en avgift skulle tas ut och därmed hade nämnden inte rätt att besluta om detta och HFD valde att upphäva beslutet.¹⁵⁰

3.5.4 Annars strider mot lag eller annan författning

Den sista prövningsgrunden ska tillämpas om de andra tre inte kan användas för att upphäva ett beslut. I den nya kommunallagen valde regeringen att förtydliga detta genom att lägga till ”annars” i lydelsen. Detta för att hindra att punkterna överlappar i för stor grad och därmed skapar en osäkerhet vid tillämpningen.¹⁵¹ Att grunderna går in i varandra framgår tydligt genom att om det har förekommit jäv vid antagande av ett beslut är detta ett formfel som strider mot den första prövningsgrunden men är också oförenligt med den sista punkten eftersom det strider mot jävsreglerna i 5 kap. KomL.¹⁵² Det handlar vanligtvis om offentlighetsregler men kan även gälla civilrättsliga regler t.ex. tomträtt.¹⁵³

3.6 Handläggning i domstol

Tillämplig lag för laglighetsprövningen är förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) med några få undantag. Regeln i 29 § FPL mål om att besluta till det bättre för enskild vid särskilda skäl får inte tillämpas vid laglighetsprövning enligt 13 kap. 11 § KomL. Domstolen får enligt 13 kap.

¹⁴⁷ Lindquist – Lundin – Madell (2016). s. 67.

¹⁴⁸ Bohlin (2016) s. 322, RÅ 1981 Ab 381.

¹⁴⁹ Lindquist – Lundin – Madell s. 67, RÅ 1981 Ab 269, RÅ 1987 ref. 28, RÅ 1989 ref. 28.

¹⁵⁰ RÅ 1991 ref. 52.

¹⁵¹ Prop. 2016/17:171 s. 264.

¹⁵² Bohlin (2016) s. 322.

¹⁵³ SOU 2015:24 s. 485 – 486, Bohlin (2016) s. 322.

11 § KomL inte förelägga om komplettering i ärendet om det berör omständigheterna som läggs till grund för överklagandet.¹⁵⁴

3.6.1 Parterna i laglighetsprövningen

Vid handläggningen i domstol och tillämpning av regler ifrån FPL ska enligt 13 kap. 10 § KomL kommunen eller regionen ses som motpart till den klagande kommunmedlemmen. Om beslutet är taget av en gemensam nämnd eller av ett kommunalförbund ska nämnden eller kommunalförbundet ses som part. Det framgår dock inte av paragrafen vilket organ som ska företräda kommunen eller regionen i förvaltningsdomstolen.¹⁵⁵ Det är vanligtvis den del av kommunen som tagit beslut som har överklagats genom laglighetsprövning som företräder kommunen i domstol.¹⁵⁶

Vid delegering blir nämnden som kommunen delegerar ett visst beslutsfattande till behörig att företräda kommunen. Detta framgick i RÅ 2007 ref. 37 där kommunen invände i kammarrätten att det är kommunen som enligt lag skulle ha ålagts en avgift i fallet och inte socialnämnden. Kommunen menade att socialnämnden inte var behörig och därför skulle talan som riktats till nämnden av länsstyrelsen ogillas. Invändningen ogillades eftersom nämnden blir behörig av att den har givits rätt att ta beslut i frågorna som fallet handlade om.¹⁵⁷ En nämnd är ingen självständig juridisk person och kan endast företräda kommunen i den mån de har blivit tilldelad beslutanderätt av kommunfullmäktige. Eventuella ansvarsfördelningar mellan olika kommunala organ har ingen rättslig betydelse i domstol.¹⁵⁸ Även om ett beslut har tagits av en nämnd och nämnden representerar kommunen eller regionen i en eventuell laglighetsprövning är det fortfarande kommunen eller regionen som enligt 13 kap. 10 § KomL är part i målet.

Om förvaltningsrättens beslut gått den klagande emot får endast den som har klagat på beslutet enligt 13 kap. 13 § 1 st KomL överklaga till kammarrätten. Det finns flertal av exempel i praxis när en annan kommunmedlem har överklagat ett beslut som gått klaganden emot.¹⁵⁹ I fall det görs ska det enligt regeln avvisas.

Skulle förvaltningsdomstolen välja att upphäva ett visst beslut eller förbjuda verkställighet är det däremot enligt 13 kap. 13 § 2 st KomL möjligt för både kommunen eller regionen att överklaga samt deras medlemmar. Enligt 3 st gäller att om beslutet som upphävs eller hindras verkställighet är taget av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd får beslutet överklagas av alla kommuner eller regioner som samverkar samt deras medlemmar.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Hofverberg (1992) s. 572.

¹⁵⁵ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 62–63.

¹⁵⁶ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 63, RÅ 1973 ref. 115.

¹⁵⁷ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 63, RÅ 2007 ref. 37.

¹⁵⁸ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 63.

¹⁵⁹ Bohlin (2016) s. 310, RÅ 1982 Bb 121, RÅ 1983 Bb 54.

¹⁶⁰ Bohlin (2016) s. 310., von Essen (2000) s. 319.

Prövningstillstånd krävs enligt 13 kap. 12 § KomL till kammarrätten. Om förvaltningsrätten har avvisat ett överklagande för att det gjorts efter överklagandetiden har gått ut krävs det även då prövningstillstånd för att överklaga ett sådant avvisningsbeslut.¹⁶¹ Prövningstillstånd krävs även för överklagande av kammarrättens beslut till HFD enligt 35 § FPL.¹⁶²

3.6.2 Preklusionsfrist

Det är klaganden som enligt 13 kap. 7 § KomL som sätter ramarna för vad processen ska behandla. Möjligheten för kommunmedlemmen att komma med omständigheter till grund för sin överklagan är begränsad av den så kallade ”preklusionsfristen”.¹⁶³ Enligt 5 § ska överklagandet inkomma till förvaltningsrätten senast 3 veckor efter beslutet tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

Att det är den klagande som sätter ramarna och att nya omständigheter inte får återopas efter preklusionsfristens utgång ställer höga krav på den enskilde. Ordningen anser utredarna är nödvändig för att kommuner ska kunna förutse utgången i laglighetsprövningen och kunna planera sin verksamhet efter det. Att ge en möjlighet för den klagande att återopa nya omständigheter efter överklagandetidens utgång skulle försvåra kommunal verksamhet i för hög grad och vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.¹⁶⁴ Kravet på presentation av omständigheter vid överklagande av kommunala beslut är dock inte ställt speciellt högt. Det finns en möjlighet enligt praxis för klagande att utveckla de omständigheter som har hänvisats till i överklagandet före preklusionsfristens utgång. Även nya grunder kan återopas vid senare tillfälle om de kan finna stöd i de omständigheter som har framförts innan överklagandetidens slut.¹⁶⁵ Har en omständighet anförts av en annan klagande i en tidigare instans kan den inte användas som grund i högre instans.¹⁶⁶

Utredningen diskuterade en möjlig förlängd preklusionsfrist eller att ge möjlighet att under hela processen i förvaltningsrätten ge en möjlighet för klagande att återopa nya omständigheter. Den lösningen skulle mer likna förfarandet som finns i förvaltningsbesvärsmål där det enligt 37 § FPL nya omständigheter får återopas även i kammarrätt och i HFD om det föreligger särskilda skäl. När det gäller en förlängd preklusionsfrist ansåg utredningen att dubbla tidsfrister skulle ge upphov till missförstånd och endast ge en marginell nytta för den klagande. Att ge möjlighet till återopande av nya omständigheter i första instans skulle enligt utredningen försvåra för den kommunala verksamheten och effektivitet på ett betydande sätt. I avvägningen mellan den klagandes intresse av att få en enklare process och större möjlighet att föra sin talan mot kommuners intresse av effektivitet och

¹⁶¹ RÅ 1997 ref. 69.

¹⁶² Bohlin (2016) s. 301.

¹⁶³ SOU 2015:24 s. 538.

¹⁶⁴ SOU 2015:24 s. 536–537.

¹⁶⁵ RÅ 1988 not 58, RÅ 1994 ref. 65, RÅ 1995 ref. 86.

¹⁶⁶ RÅ 1995 ref. 89.

förutsägbarhet ansåg utredningen att kommunens intresse väger tyngre.¹⁶⁷ Remissinstansen Lunds Universitet ifrågasatte om den strikta preklusionsfristen är helt ändamålsenlig vilken är striktare än till och än vid dispositiva tvistemål. Vilka möjligheter som finns till preciseringar av tidigare nämnda omständigheter och återopande av nya grunder byggd på dessa grunder utreds inte närmare heller trots stöd i praxis.¹⁶⁸

Regeringen hade inga invändningar till utredningens bedömning i frågan utan styrkte uppfattningen att förutsägbarhet och effektivitet bör överväga intresset av en mer gynnsam process för den klagande. Regeringen tillade även att det också är ett medborgerligt intresse att kommunens verksamhet genomförs effektivt.¹⁶⁹

3.6.3 Processledning

Officialprincipen framgår av 8 § FPL och innebär att rätten ska se till att målet bli så utrett som dess beskaffenhet kräver. Detta görs vanligtvis genom att rätten förelägger klaganden att avhjälpa eventuella brister i överklagandet enligt 5 § FPL. Denna möjlighet till föreläggande får dock som tidigare nämnts inte tillämpas av domstolen vid laglighetsprövningar om det berör omständigheterna som läggs till grund för överklagandet.¹⁷⁰ Det framgår även i lagförarbeten att domstolen bör utföra sin processledning återhållsamt och utredningsansvaret är begränsat.¹⁷¹

Processen i laglighetsprövningen kan liknas med ett tvåpartsförfarande. Hur processen går till är till största del upp till de båda parterna, kommunen eller regionen och den klagande kommunmedlemmen. Dispositionsprincipen har en större roll än officialprincipen vilket skiljer sig mot hur processen går till i förvaltningsmål.¹⁷²

Att domstolens processledning ska vara begränsad har sin grund i laglighetsprövningens karaktär. Huvudregeln är att bevisbördan för att ett kommunalt beslut är olagligt ligger på den klagande och en alltför aktiv roll av domstol skulle därmed inte vara lämplig.¹⁷³ Reglerna som tvingar klaganden att bestämma talan före preklusionsfristens utgång tyder på att laglighetsprövningen har en tvåpartskaraktär och domstolen bör ställa sig neutral till de båda parterna. Exakt hur domstolarna ska handla bör dock lämnas till rättstillämpningen.¹⁷⁴ Domstolen har ett visst utredningsansvar när det gäller om kommunmedlemskap föreligger. Utredning görs dock inte av domstol om inte en invändning kommer ifrån kommunen eller regionen.¹⁷⁵

¹⁶⁷ SOU 2015:24 s. 536 – 537.

¹⁶⁸ Wenander, H., Lundell, B., Blomberg, J., & Persson, V. (2015).

¹⁶⁹ Prop. 2016/17:171 s. 265.

¹⁷⁰ Se avsnitt 3.5.

¹⁷¹ SOU 1982:41 s. 198, Prop. 2016/17:171 s. 265.

¹⁷² SOU 1978:84 s. 68.

¹⁷³ Prop. 1975/76: 187 s. 198.

¹⁷⁴ SOU 1978:84 s. 76–77.

¹⁷⁵ SOU 1982:41 s. 200.

Utredningen övervägde om det skulle vara möjligt att tillåta en mer aktiv processledning ifrån domstolens sida för att lätta på den klagandes börda att ange omständigheter som stödjer hans talan före preklusionsfristens utgång. Att utöka möjligheterna för förvaltningsdomstolarna att förelägga om tydligare grunder skulle dock enligt utredningen skapa problem med preklusionsfristen eftersom det skulle kräva mer tid för handläggning. Överklaganden ankommer ofta under slutet av överklagandetiden och eventuella rättelser skulle kräva en förlängning av överklagandetiden och göra den till viss del meningslös och därmed hindra en effektiv förvaltning.¹⁷⁶ Att utredningen och regeringen sätter effektiv förvaltning och förutsägbarhet för kommuner framför den klagandes intresse av en enklare process framkom tydligt av ett föregående avsnitt.¹⁷⁷ Det är även samma skäl som anförs av utredningen när det gäller en begränsad materiell processledning.¹⁷⁸

3.6.4 Bevisbörda

Bevisbördan i laglighetsprövningar ligger i de flesta fall på den klagande kommunmedlemmen när det gäller beslut som tagits inom områden som vanligtvis anses vara kommunala angelägenheter och lagliga för kommuner att handla inom.¹⁷⁹ Detta har dock vissa undantag. Om kommunens beslut inte handlar om något som vanligtvis är en kommunal angelägenhet krävs det att kommunen gör det antagligt att de har handlat kompetensenligt.¹⁸⁰ Exempel på detta har tidigare nämnts vara individuella industrisubventioner som endast var tillåtna om det motverkade arbetslöshet. Att en klagande ska bevisa detta sågs som svårt eftersom det är svårt att bevisa att något inte föreligger. Det ansågs som rimligare att kommunen behöver göra det antagligt att stödet kommer att motverka arbetslöshet.¹⁸¹

Undantaget gällande bevisbörda gäller även om klagande anför att en avgift som kommunen begär är orimligt hög och bevisningen för att värdera avgiftens laglighet finns hos kommunen läggs bevisbördan till viss del över på kommunen. Kommunen behöver i de fallen lägga fram bevisning om varför avgiften ska anses vara laglig.¹⁸² Om kommunen eller regionen inte skickar in någon bevisning till stöd för att ett överklagat beslut är lagenlig alls tilldelas kommunen en tung bevisbörda.¹⁸³

Kommunen har en begränsad bevisbörda när det gäller den kommunala kompetensen, bevisbördan blir tyngre eller mer omfattande om det gäller beslut som inte vanligtvis ingår i den kommunala kompetensen.¹⁸⁴

¹⁷⁶ SOU 2015:24 s. 539–540.

¹⁷⁷ Se avsnitt 3.5.2.

¹⁷⁸ SOU 2015:24 s. 540.

¹⁷⁹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 83.

¹⁸⁰ RÅ 1959 I 137.

¹⁸¹ SOU 1978:84 s. 68–69, Hofverberg (1992) s. 580–581.

¹⁸² RÅ 1986 ref. 30.

¹⁸³ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 84, RÅ 1971 C 464, RÅ 1978 Ab 106, RÅ 1980 Ab 482.

¹⁸⁴ Hofverberg (1992) s. 580–581.

3.7 Verkställighet av beslut

Som huvudregel får ett kommunalt beslut verkställas trots att det har blivit överklagat genom laglighetsprövning. Detta får enligt 13 kap. 14 § KomL göras om det inte finns särskilda skäl som talar emot verkställighet. Detta kan innebära om överklagandet tar lång tid att ett beslut som blir upphävt efter laglighetsprövning redan kan ha verkställts av kommunen.¹⁸⁵ Vid bedömningen av om beslutet ska verkställas ska kommunen enligt 14 § ta särskild hänsyn till om det kommer vara omöjligt att rätta ett verkställt beslut. Detta kan vara om en byggnad rivs eller om en egendom säljs.¹⁸⁶ Det sista stycket lades till i och med den nya kommunallagen och motiverades med två JO-ärenden som pekade på tillfällen där rättelse inte har varit möjlig. Regeringen menade att det riskerar respekten för rättssystemet och skulle göra laglighetsprövningen meningslös.¹⁸⁷ Vid bedömning av om verkställighet ska ske ska kommunen även vara särskilt försiktig om verkställighet innebär allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.¹⁸⁸

För att hindra verkställighet kan kommunmedlemmen enligt 28 § FPL yrka att domstolen förordnar om verkställighetsförbud (inhibition). Detta kan göras även efter överklagandetiden har tagit slut.¹⁸⁹ Domstolen ska besluta om inhibition om det finns starka skäl som talar för att kommunens beslut är olagligt och om hindrandet av verkställighet kan hindra att ett enskilt eller allmänt intresse skadas. Att rätta det verkställda beslutet ska nästintill vara omöjligt.¹⁹⁰ Kommunerna ska rätta sig efter verkställighetsförbud men det finns inget sätt för domstolen att tvinga fram detta när det gäller beslut som faller inom kommuners allmänna kompetens.¹⁹¹

Att kommuner har möjlighet att verkställa beslut trots att beslutet har överklagats är för att kunna säkerställa en effektiv förvaltning. Frågan om verkställighet ska kunna ske trots ett överklagande har skett är en intressekonflikt mellan kommunerna och kommunmedlemmarna. Kommuner och regioner har ett intresse av att verkställa beslut som till exempel anställningar, vilket framfördes av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i organisationens remiss till den nya kommunlagen.¹⁹² Ställt emot det intresset är kommunmedlemmarnas intresse av en laglighetsprövning som inte åsidosatts genom att upphävda beslut verkställs och en rättelse blir omöjlig.¹⁹³

3.7.1 Rättelse av verkställda beslut

Rättelse av beslut som har upphävts av domstol och som redan har verkställts ska enligt 13 kap. 15 § KomL rättas av det organ som fattat beslutet utan

¹⁸⁵ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 84.

¹⁸⁶ Prop. 2016/17: 171 s. 266.

¹⁸⁷ Prop. 2016/17:171 s. 269.

¹⁸⁸ Prop. 2001/02:122: s. 28f.

¹⁸⁹ Lindquist – Lundin – Madell (2016). s. 79 (RÅ 1981: 2:33).

¹⁹⁰ Prop. 2016/17:171 s. 266, RÅ 1986 ref. 7.

¹⁹¹ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 82.

¹⁹² Prop. 2016/17 :171 s. 268 – 269.

¹⁹³ Madell & Lundin (2019) s. 329.

oskäligt dröjsmål. Ett formellt beslut om rättelse ska även tas av kommunen eller regionen. Skulle en kommunmedlem vara missnöjd med hur rättelse ska gå till finns det en möjlighet att överklaga beslutet om rättelse som kommunen eller regionen har tagit.¹⁹⁴ Ett civilrättsligt avtal kan vara omöjligt att rätta och har verkan även om beslutet som tagits av kommunen blir upphävt. De situationerna får enligt regeringen lösas från fall till fall.¹⁹⁵ Den offentlighetsrättsliga verkan är inte direkt kopplat med det civilrättsliga och i vissa fall kan en rättelse vara omöjlig om verkställighet har skett.¹⁹⁶ Där för är det viktigt att ett beslut om att verkställa ett överklagat beslut görs med omsorg.

Exakt hur rättelse ska gå till är upp till kommunerna eller regionerna själva. Vissa riktlinjer finns att hitta i förarbeten.¹⁹⁷ Kostnader ska inte tas hänsyn till om de inte blir helt orimliga. Men att det blir dyrt att rätta ett beslut är inte tillräckligt för att undvika rättelse.¹⁹⁸

3.7.2 Sanktioner vid utebliven rättelse

Det finns inte regler i KomL om sanktioner om kommuner eller regioner inte rättar beslut som har verkställts och sedan upphävts.¹⁹⁹ Det finns dock regler om att avgifter utdöms till kommuner eller regioner som inte inom skälig till tillhandahåller en insats eller bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1993:387, LSS) om stöd och service till vissa funktionshindrade.²⁰⁰

Eftersom det är ovanligt med domstolstrots vid laglighetsprövningar har regeringen inte valt att föreslå lagstiftning om sanktionsavgifter vid utebliven rättelse av upphävda beslut. Denna slutsats kom regeringen fram till både 2002 och 2017 och valde att skärpa lagen genom andra åtgärder.²⁰¹

3.8 Går det skilja på laglighetsprövning och lämplighetsprövning?

Det framställs oftast att vid laglighetsprövning ska endast det kommunala beslutets laglighet prövas. Prövningen ska endast undersöka om ett beslut enligt prövningsgrunderna i 13 kap. 8 § KomL inte kan anses som olagliga.²⁰² Utfallet av en laglighetsprövning kan även endast bli att det kommunala beslutet upphävs till skillnad mot förvaltningsbesvär där domstolen kan fatta

¹⁹⁴ Prop. 2001/02:122 s. 18–19.

¹⁹⁵ Prop. 2001/02:122 s. 19.

¹⁹⁶ RÅ 1976 ref. 88.

¹⁹⁷ Prop. 1975/76:187 s. 559–560.

¹⁹⁸ Prop. 2016/17:171 s. 266.

¹⁹⁹ Prop. 2016/17: 171 s. 267.

²⁰⁰ Prop. 2001/02:122 s. 20f.

²⁰¹ Prop. 2001/02:122 s. 20 regeringen föreslog att beslut ska verkställas utan oskäligt dröjsmål, Prop. 2016/17:171 s. 271 regeringen föreslog att särskild hänsyn ska tas vid beslut om verkställighet att beslutet ska kunna rättas.

²⁰² von Essen (2000) s. 319.

beslut som ersätter det beslut som fattas av en myndighet eller en kommun. Prövningen i förvaltningsbesvär är allsidig och får göras efter samma grunder som det ursprungliga beslutet som överklagas gjordes. Om en lämplighetsavvägning gjordes vid beslutsfattande kan även förvaltningsdomstolen göra en sådan vid överprövningen av beslutet.²⁰³

Det kan dock ifrågasättas om skillnaden är så pass stor som det ibland kan uppfattas i förarbeten. I propositionen till den nya kommunallagen menar regeringen att prövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut.²⁰⁴ Exakt hur stor skillnaden mellan en laglighetsprövning och en lämplighetsprövning (förvaltningsbesvär) kan diskuteras. Det är snarare en gradskillnad mellan de olika besvärsinstituten än en stor skillnad.²⁰⁵ Att laglighetsprövningen (tidigare kommunalbesvär) innehåller vissa skälighets- och lämplighetsbedömningar är oundvikligt.²⁰⁶ Att i kommunallagen kalla prövningen för laglighetsprövning har av bland andra Alf Bohlin och Hans-Heinrich Vogel kritiserats som missvisande och föreslår att överklagande skulle vara en mer lämplig titel på kapitlet i kommunallagen.²⁰⁷ Regeringen nämner dock i propositionen till den gamla kommunallagen där termen laglighetsprövning introduceras att de var medvetna att termen laglighetsprövning kan vara missvisande och att vissa lämplighetsaspekter kommer vägas in vid bedömning. Regeringen ansåg dock att legalitetsprövningen är kärnan av laglighetsprövningen (kommunalbesväret) och att namnet skulle öka kunskapen om vad syftet med prövningen är och hindra onödiga överklaganden.²⁰⁸

Det finns dock en begränsning för hur långt domstolen går vid bedömning av om något till exempel hamnar inom en kommuns kompetens. Bevisbördan för kommunerna är inte speciellt hög och kommuner behöver endast göra det sannolikt att ett beslut har gjorts inom kompetensen eller göra det sannolikt att en avgift försvarlig enligt självkostnadsprincipen.²⁰⁹

Anledningen till att förarbetena till kommunallagen försöker åtskilja lämplighet och laglighetsprövning kan vara att domstolskontroll över politiska församlingars beslut ofta har ansetts onödig eller skadlig i svensk debatt.²¹⁰ När det gäller laglighetsprövning enligt kommunallagen är det hänsyn till principen om kommunalt självstyre som hindrar en lämplighetsprövning av kommunala beslut. Dock har reglerna om kommuners kompetens medvetet formulerats brett och det är upp till HFD att tydligare bestämma gränserna för den kommunala verksamheten genom praxis.²¹¹

²⁰³ von Essen (2000) s. 319.

²⁰⁴ Prop. 2016/17:171 s. 252.

²⁰⁵ von Essen (2000) s. 319.

²⁰⁶ Wennergren (1963) s. 269, Bohlin & Vogel (1990) s. 148.

²⁰⁷ Bohlin & Vogel (1990) s. 148.

²⁰⁸ Prop. 1990/91 :177 s. 133.

²⁰⁹ Hofverberg (1992) s. 580.

²¹⁰ Marcusson (1992) s. 123.

²¹¹ Marcusson (1992) s.123.

4 Förvaltningsbesvär och andra former av kontroll

På grund av att reglerna om laglighetsprövning i KomL 13 kap är subsidiära sker överklagan av kommunala beslut i vissa fall genom förvaltningsbesvär. Detta stadgas i 13 kap. 3 § KomL. Om det inte finns några regler om överklagande i den speciallag som beslutet grundar sig på gäller reglerna om laglighetsprövning. Detta innebär att om beslutet som en kommunmedlem vill överklaga grundar sig på kommunallagen och den befogenhet som kommuner och regioner får ifrån KomL ska det göras genom laglighetsprövning. Överklagande av kommunala beslut som grundar sig på specialförfattningar sker vanligtvis genom förvaltningsbesvär.²¹² Möjligheten och rättigheten att överklaga beslut genom förvaltningsbesvär är inte något som grundar sig på medlemskap i en kommun. Möjligheten att överklaga genom förvaltningsbesvär finns istället vid personlig påverkan av ett beslut. Prövningen som görs av domstolen vid förvaltningsbesvär är mer allsidig och kan till skillnad mot laglighetsprövningen leda till att domstolen ändrar det kommunala beslutet.²¹³ Exempel på en lag där det finns specifika regler som behandlar överklagande är Socialtjänstlagen.

Det finns även kommunala beslut som kontrolleras mer grundligt utöver den möjlighet till medborgartalan som laglighetsprövningen innebär. Lokala ordningsföreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats får meddelas av kommuner enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617, OL). Enligt 3 kap. 13 § OL ska lokala ordningsföreskrifter anmälas till LSt. Detta är en gammal efterleva av det tidigare underställningsinstitutet och innebär att LSt ska enligt 3 kap. 13 § 2 st OL upphäva beslutet om det strider mot OL, ett beslut som kan överklagas av kommunen (3 kap. 27§ OL). Beslut om lokala ordningsföreskrifter kan dock även via KomL regler överklagas av kommunmedlemmar genom laglighetsprövning.²¹⁴ Anledningarna till denna till synes udda ordning undersöks i avsnitt 4.2.

4.1 Socialtjänstlagen

Ett exempel på en kommunal verksamhet där förvaltningsbesvär används som överklagandeform är utbetalning av försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen (2001:453, SoL).

Den som inte kan tillgodose sina egna behov har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till försörjningsstöd.²¹⁵ Socialtjänstlagen är en speciallagstiftning och inte de uppgifter som enligt kommunallagen ingår i kommunernas allmänna

²¹² Madell & Lundin (2019) s. 316–317.

²¹³ Lindquist – Lundin – Madell (2016) s. 53.

²¹⁴ Bohlin (2016) s. 187–188.

²¹⁵ Strömberg & Lundell (2019) s. 135.

kompetens. Beslut angående försörjningsstöd av Socialnämnden överklagas genom förvaltningsbesvär enligt 16 kap. 3 § SoL.²¹⁶

När socialtjänstlagen ändrades 2001 till nuvarande lydelse ändrades biståndsbestämmelsen till att vara en rättighetsbestämmelse för den enskilda gentemot kommunen.²¹⁷ Att den fick formen av en rättighetsbestämmelse gjorde även att det krävdes ett medel för den enskilda att få till stånd en rättsprövning.²¹⁸ Utredningen kom fram till att laglighetsprövningen som var tillämplig för beslut tagna enligt SoL var dåligt lämpad för att försvara de bidragsberättigades intressen.²¹⁹ De som är i behov av stöd enligt socialtjänstlagen är ofta i en utsatt ställning och deras möjligheter eller förutsättningar för att påverka politiskt är små. Utredningen menade att de som är i behov av stöd av socialtjänsten bör ges ett särskild skydd och en utökad rättssäkerhet. Möjligheterna till att få ett beslut enligt SoL upphävt genom en laglighetsprövning är extremt små.²²⁰ Laglighetsprövningen som tidigare var det medel som enskilda hade att överpröva biståndsbeslut ansågs som missvisande på grund av att informationen om hur prövningen gick till och vilka utsikter till framgång som fanns inte kommunicerades på ett bra sätt. Ingen överklagan genom laglighetsprövning bifölls och domstolarna blev belastade med mål som inte hade utsikter att lyckas för den enskilde.²²¹

Vissa remissinstanser framförde att förvaltningsbesvär som överklagan av beslut om försörjningsstöd skulle belasta domstolar mer än nödvändigt. Detta tillbakavisades dock av regeringen efter att ha fått yttranden från Socialstyrelsen och länsstyrelserna som menade att det inte borde belasta förvaltningsdomstolar mer än de klarar av. Detta delvis eftersom en riksnorm gällande storleken på försörjningsstödet infördes 1 januari 1998 vilket har tagit bort överklaganden gällande storleken på försörjningsstödet.²²²

4.1.1 Sanktionsavgifter

I de fall en kommun inte verkställer ett beslut om bistånd eller en dom som beviljar försörjningsstöd kan kommunen få betala en avgift. Prövning om avgift ska utdömas görs i förvaltningsrätten efter en anmälan av IVO (Inspektionen för vård och omsorg) och kan vara mellan 10 000 och 1 000 000 kronor.²²³

Sanktionerna infördes för att komma till rätta med lag- och domstolstrots ifrån kommunernas sida. Det hade framkommit att kommuner hade underlåtit att verkställa domar om rätt till bistånd.²²⁴ Anledningen till att kommuner i vissa fall har underlåtit att verkställa domar har enligt kommunerna resursskäl.

²¹⁶ Strömberg & Lundell (2019) s. 138.

²¹⁷ Prop. 2000/01:80 s. 96.

²¹⁸ Prop. 2000/01:80 s. 96.

²¹⁹ SOU 1999:97 s. 263.

²²⁰ SOU 1999:97 s. 262–263.

²²¹ Prop. 2000/01:80 s. 96.

²²² Prop. 2000/01:80 s. 96.

²²³ Strömberg & Lundell (2019) s. 138.

²²⁴ Lundin (2003) s. 465.

Staten har beslutat om att antal samhällsuppgifter ska skötas av kommuner och menar att kommunerna har prioriterat dåligt och därför har problem att uppfylla de krav som ställs på dem av lagstiftningen.²²⁵

När kommuner får ökade skyldigheter enligt lag minskar möjligheten till kommunalt självstyre. Kommunerna har rättsligt ingen möjlighet att prioritera bort kravet att tillhandahålla bistånd till behövande. Det innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och har skapat politiska stridigheter mellan kommun och stat. I oenigheter om kommunalt självstyre mellan stat och kommun hamnar grupper i samhället som har behov av stöd i klämma.²²⁶

4.2 Lokala ordningsföreskrifter

Enligt 1 kap. 2 § och 3 kap. 8 – 11 §§ Ordningsslagen (1993:1617, OL) har kommuner en möjlighet att anta lokala ordningsföreskrifter. Ordningsföreskrifterna ska enligt 3 kap. 8 § användas för att upprätthålla ordningen på allmän plats. Föreskrifterna som antas av kommunfullmäktige är ytterligare föreskrifter utöver de regler som redan finns i OL. Föreskrifterna får precisera de regler som finns i OL eller komplettera de regleringar som finns i OL. Kommunfullmäktige får däremot inte besluta om en lindring av reglerna i OL.²²⁷ Exempel på saker som kan regleras genom lokala ordningsföreskrifter är förtäring av alkoholhaltiga drycker, tillfällig försäljning, uppsättande av juldekorationer eller penninginsamling.²²⁸

Ordningsföreskrifterna i OL är medvetet av allmän natur för att ge möjligheter för kommuner att anpassa föreskrifter till lokala omständigheter och skiftande framtida förutsättningar. Ordningsföreskrifterna som finns i OL är inte tänkt vara tillräckliga för att reglera allmän ordning och säkerhet i en kommun. Det är tänkt att kommuner ska anta egna ordningsstadgor som kompletterar reglerna i OL. JO föreslog att rättigheten att meddela lokala ordningsföreskrifter skulle ges till länsstyrelserna. Detta ansågs inte lämpligt av regeringen eftersom det skulle strida mot grunderna för den kommunala självstyrelsen. Utöver det menade regeringen att kommunerna är bättre lämpade än länsstyrelserna att avgöra om vilka ordningsföreskrifter som behövs i kommunen för att upprätthålla den allmänna ordningen.²²⁹

Regeringen betonade i propositionen att kommunerna endast ska besluta om lokala ordningsföreskrifter som är nödvändiga. Om ordningsföreskrifter är för långtgående och saknar stöd hos kommunmedlemmarna finns det en risk att föreskrifterna inte respekteras och därmed inte efterlevs. Lokala föreskrifter bör därför endast antas om det finns ett verkligt behov och kommunerna bör noga överväga om en föreskrift verkligen behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen. Föreskrifter ska inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller innebära obefogade inskränkningar av enskildas

²²⁵ Lundin (2003) s. 466.

²²⁶ Lundin (2003) s. 466.

²²⁷ Strömberg & Lundell (2019) s. 40.

²²⁸ Strömberg & Lundell (2019) s. 40.

²²⁹ Prop. 1992/93:210 s. 139 – 140.

frihet. Exakt hur avvägningen ska göras överläts av regeringen till rättstillämpningen.²³⁰ Detta stadgas i 3 kap. 12 § 2 st OL.

4.2.1 Anmälningssplikt till länsstyrelsen

Beslut av kommunfullmäktige att meddela lokala ordningsföreskrifter kan överklagas genom laglighetsprövning av kommunmedlemmar. Detta kräver dock ett initiativ av en kommunmedlem eftersom allmänna ordningsstadgor inte alltid är något som skapar ett stort publikt intresse vilket kan begränsa antalet prövningar. Regeringen ansåg därför inte att laglighetsprövningen var tillräcklig som kontroll av lokala ordningsföreskrifter.²³¹ Regeringen ansåg att ett statligt ingripande bör finnas för att kontrollera att olämpliga eller oriktiga föreskrifter inte meddelas av kommuner.²³²

Att upprätthålla allmän ordning är grunden inte något som är en kommunal angelägenhet utan ankommer vanligtvis på staten. Regeringen anförde därför i propositionen att den kommunala självstyrelsen därmed bör ha en begränsad roll i denna frågan i jämförelse med andra områden som kommuner ligger inom kommunens kompetens. Möjligheten att meddela lokala ordningsföreskrifter har delegerats till kommuner av praktiska skäl snarare än av principiella skäl.²³³ Regeringen betonade vikten av rättssäkerhet när det gäller lokala ordningsföreskrifter eftersom de är belagda med straffsanktioner och har en stor betydelse även för andra än kommunmedlemmar. Därför valde regeringen att föreslå att kommuner ska anmäla beslut om ändringar i ordningsstadgan till länsstyrelsen som ska upphäva föreskrifter som strider mot OL.²³⁴

Den prövning som görs av länsstyrelsen är enligt laglydelsen en renodlad laglighetsprövning. I propositionen var dock motivet bakom länsstyrelsens uppgift att utöva en statlig kontroll och upphäva olagliga och *olämpliga* ordningsföreskrifter. Det får anses som svårt att skilja på lämplighetsprövning och laglighetsprövning när det gäller ordningsföreskrifter. Det på grund av förutsättningarna som sätts upp i OL. En ordningsföreskrift får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller innebära obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Förarbetet ställer även upp krav på att föreskrifterna ska vara behövliga för att upprätthålla allmän ordning. Det är därför ofrånkomligt att länsstyrelsens prövning innehåller lämplighet- och skälighetsbedömningar.²³⁵

Beslut taget av länsstyrelsen att upphäva en lokal ordningsföreskrift får enligt 3 kap. 27 § OL överklagas av kommunen till förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten enligt 3 kap. 27 § 2 st OL.

²³⁰ Prop. 1992/93:210 s. 142.

²³¹ Prop. 1992/93:210 s. 151–153.

²³² Prop. 1992/93:210 s. 154.

²³³ Prop. 1992/93:210 s. 154.

²³⁴ Prop. 1992/93:210 s. 154.

²³⁵ Dunker (2019) s. 266 – 267.

4.2.2 HFD 2018 ref. 75 (Tiggeriförbud i Vellinge kommun)

I inledningen nämndes ett omdiskuterat fall som handlar om antagandet av lokala ordningsföreskrifter i Vellinge kommun. Kommunfullmäktige i Vellinge kommun valde den 20 augusti 2017 att införa ett förbud mot passiv penninginsamling (tiggeri) på vissa platser i kommunen.²³⁶ Länsstyrelsen i Skåne upphävde senare förbudet eftersom de ansåg att kommunen inte hade visat att passiv insamling av pengar i kommunen hade stört den allmänna ordningen. Beslutet att upphäva förbudet överklagades av kommunen till förvaltningsdomstolen och kammarrätten som båda gick på länsstyrelsens linje. HFD valde dock att upphäva kammarrätten och länsstyrelsens beslut och godkände Vellinge kommuns beslut om ett förbud mot tiggeri i delar av kommunen.²³⁷

HFD slog fast att det inte finns stöd i OL att kommunerna måste visa att det förekommit störningar de art som föranleder beslutet. Kommunernas bemyndigande att meddela ordningsföreskrifter har enligt HFD inte begränsats till ett visst innehåll utan beror på lokala omständigheter. Kommuner kan även besluta om ordningsföreskrifter i förebyggande syfte för sådant som typiskt sätt kan ses som ordningsstörande. Det innebär enligt HFD att kommuner inte kan krävas presentera någon utredning för sitt beslut. Därmed kan beslutet inte upphävas på grund av bristfälliga bevis över ordningsstörningen som länsstyrelsen, förvaltningsrätten och kammarrätten anförde som skäl till sitt beslut. Föreskrifter måste dock vara till för att upprätthålla den allmänna ordningen och inte vara för långtgående.²³⁸

Högsta förvaltningsdomstolen godkände Vellinge kommuns ordningsföreskrift om förbud mot passiv penninginsamling eftersom det enligt HFD är tydligt geografiskt begränsat och kan därmed inte anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller lägga obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Förbudet är även tydligt och enkelt att tillämpa. Därför menar HFD att de inte strider mot ordningslagen och biföll Vellinges kommuns överklagande.²³⁹

Domen har ifrågasatts av Patrik Bremdal och Moa Kindström Dahlin då de anser att HFD underlåtit att pröva om förbudet mot tiggeri strider mot yttrandefriheten i RF och EKMR. Bremdal och Kindström Dahlin kommenterar även det till synes udda förhållandet att kommunen enligt HFD inte behöver presentera någon utredning till stöd för att en föreskrift krävs. Detta trots att en behovet av en föreskrift för att upprätthålla allmän ordning är centralt i 3 kap. 8 § OL.²⁴⁰ Bremdal och Kindström Dahlin menar att det

²³⁶ Bremdal & Kindström Dahlin (2018) s. 185.

²³⁷ Bremdal & Kindström Dahlin (2019) s. 113–114, HFD 2018 ref. 75.

²³⁸ HFD 2018 ref. 75 s. 3–6.

²³⁹ HFD 2018 ref. 75 s. 7.

²⁴⁰ Bremdal & Kindström Dahlin (2019) s. 117.

kommunala tolkningsutrymmet i och med HFD:s dom har utökats markant när det behövsbedömning av lokala ordningsföreskrifter.²⁴¹

Tiggeriförbudet överklagades även av en kommunmedlem genom reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. KomL. Det skedde parallellt med länsstyrelsens beslut överklagades av Vellinge kommun till förvaltningsdomstolen. Beslutet vilandeförklarades i avvaktan på prövningen av länsstyrelsens beslut.²⁴² Laglighetsprövningen har sedan dess avgjorts av kammarrätten som instämde i HFD:s bedömning och menade att HFD måste ha gjort en bedömning om tiggeriförbudet strider mot RF eller EKMR även om det inte uttryckligen skrivits i domen. Kammarrätten avslog därmed överklagandet.²⁴³

²⁴¹ Bremdal & Kindström Dahlin (2019) s. 118.

²⁴² Bremdal & Kindström Dahlin (2019) s. 116.

²⁴³ Kammarrätten i Göteborg mål 4636–19, dom 2019-10-16.

5 Sammanfattning och analys

Vad får kommuner och regioner besluta om och vilka gränser finns för deras beslutskompetens?

Kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Vad som är kommunala angelägenheter stadgas i kommunallagen och specialförfattningar. Den befogenhet som kommuner erhåller utifrån kommunallagen kallas även för den fria sektorn och den befogenhet kommunen erhåller från specialförfattning är även kallad den bundna sektorn av den kommunala verksamheten. Principen om kommunalt självstyre genomsyrar kommuners verksamhet och gäller för allt beslutsfattande som kommuner genom kommunallag eller annan lag gör. Den kommunala självstyrelsen har dock ett större utrymme inom den fria sektorn av den kommunala kompetensen. Det är oklart om principen om kommunalt självstyre ger några konsekvenser när det gäller förhållandet mellan stat och kommun. Det inomkommunala skatteutjämningsystemet tyder på att principen om kommunalt självstyre endast har den betydelse som riksdagsmajoritet anser att den har.

De ramar som sätts upp för den kommunala beslutskompetens är till viss del vaga och bygger på ett antal principer som har kodifierats från rättspraxis. Den främsta principen som styr vad som är en angelägenhet för kommuner och regioner är att de endast ska handskas med det som är av allmänt intresse. Det räcker inte att beslutet inte strider mot ett allmänt intresse utan det krävs även att det stödjer ett allmänt intresse. Ett allmänt intresse behöver inte påverka alla kommunens medlemmar men får inte heller vara för begränsat. Bedömningen ska göras utifrån vad som anses lämpligt och mer vägledning kan hittas i praxis. Kommuners beslutsfattande styrs även av lokaliseringsprincipen och som menar att det intresse som kommuner vill uppnå med ett beslut måste ha en anknytning till dess område eller medlemmar. Principen är inte absolut och en proportionalitetsbedömning får göras när en kommun agerar utanför sitt område. Kommuner får heller inte ta hand om uppgifter som ett annat organ ska ta hand om. Att ta ställning i utrikespolitiska frågor är exempelvis något som enligt i praxis endast är en statlig angelägenhet. Kommuner får inte driva företag med enbart vinstsyfte utan huvudsyfte ska vara att ge värde till kommunmedlemmarna. Kommuner får inte heller ge stöd till enskilda eller enskilda företag. Stöd till enskilda kan ges om det föreskrivs i lag som exempelvis socialtjänstlagen och företag kan ges stöd om det krävs för att upprätthålla en viss samhällsservice.

Beslut tagna av kommuner som är till nackdel för kommunmedlemmar får inte vara retroaktiva. Undantag får endast ske om synnerliga skäl föreligger och synnerliga skäl har tolkats restriktivt i rättspraxis. Kommuner ska även enligt likställighetsprincipen behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl att inte göra detta. Detta innebär att kommunmedlemmar som har

lika omständigheter ska behandlas på ett liknande sätt. Men det innebär inget förbud mot att genomföra åtgärder som endast gynnar en del av kommunmedlemmarna. Kommunal verksamhet får inte heller enligt självkostnadsprincipen ta ut avgifter för tjänster utöver det som motsvarar kostnaderna. Undantag från principen har i vissa fall gjorts för att uppnå fri konkurrens eller för att få ut mer pengar vid en fastighetsförsäljning som gynnar kommunen.

Hur ser laglighetsprövningen ut och varför?

Laglighetsprövningens huvudsakliga syfte är att värna om den lokala demokratin och se till att den kommunala självstyrelsen tillämpas av kommuner och regioner på ett lagligt sätt. Kommunmedlemmarna har ett särskilt intresse av att de kommunala besluten laglighetsprövas eftersom medlemmarna är en del av kommunen påverkas de av hur kommunens angelägenheter sköts och har ett intresse av att ha möjlighet att kontrollera att beslut tas lagenligt. Laglighetsprövningens utformning är starkt påverkad av att den ska ses som en medborgartalan och inte ett individuellt rättsmedel.

Även vikten av att kommunal förvaltning och beslutsfattande ska genomsyras av effektivitet och förutsägbarhet har en stor roll när det gäller utformningen av laglighetsprövningen. Att laglighetskontrollen även skulle fungera som en statskontroll har tillbakavisats av flera. Det enda sättet som laglighetsprövning skulle kunna vara en statlig kontroll är att det är i statens intresse att den kommunala självstyrelsen utövas på ett lagligt sätt. Det är dock att sträcka gränsen för vad som kan anses vara statlig kontroll extremt långt eftersom staten inte har möjlighet att initiera laglighetsprövning av ett kommunalt beslut detta kan endast göras av medlemmar i kommunen.

Laglighetsprövningen inträffar på grund av en överklagan från en kommunmedlem och det är enbart kommunmedlemmar som har tilldelats möjligheten att överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Kommunmedlemmar kan överklaga beslut oavsett om de är personligt påverkade eller inte av beslutets verkningar. Detta är ovanligt i jämförelse med andra former av överklagande som normalt endast kan ske när den överklagande är personligt påverkad av ett besluts rättsverkningar. Icke-medlemmar kan ej överklaga kommunala beslut oavsett påverkansgrad. Utredningen till den nya kommunallagen föreslog att kretsen för medlemskap i kommuner skulle utökas till vissa juridiska personer och ideella föreningar på grund av deras stora betydelse för kommuner och deras intresse för utfallet av kommunala beslut. Regeringen valde att inte föreslå någon utökning eftersom det skulle försvåra kommuners verksamhet och effektivitet. Utredningen föreslog att ideella föreningar som bedriver verksamhet i kommunen och juridiska personer som bedriver näringsverksamhet och har ett fast driftställe i kommunen skulle vara medlemmar. Om detta genomfördes skulle det innebära att domstolen skulle bli tvungen att utreda om medlemskap föreligger på ett sätt om inte krävs i nuläget och detta skulle göra processen i domstol länge och fördröja beslutsfattandet i kommunen i för hög grad och minska effektiviteten. Att ge möjlighet för icke-medlemmar att överklaga kommunala beslut har även

diskuterats men anses av regeringen gå emot syftet med laglighetsprövningen som är en medborgarkontroll av kommunala beslut och inte en möjlighet för enskilda att hävda sin rätt.

Överklagandet som ska skickas av kommunmedlemmen till förvaltningsdomstolen ska skickas inom 3 veckor från och med beslutet är taget och tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Överklagandet ska innehålla vilket beslut som avses och på vilka grunder som det anses vara olagligt. Yrkanden behöver dock inte anges eftersom laglighetsprövningen enbart kan upphäva det kommunala beslutet och inte ändra det. Grunderna för överklagandet är av stor vikt eftersom det sätter gränserna för prövningen och kan inte ändras efter överklagandetiden, som även kallas preklusionsfristen har förflutit. Domstolen får inte beakta omständigheter som inte tagits med i överklagandet. Detta är en viktig förutsättning för laglighetsprövningen som enligt förarbeten är nödvändig för att kommuner ska kunna förutse utgången av prövningen och planera sin verksamhet efter det. Preklusionsfristen sätter höga krav på kommunmedlemmen som vill överklaga ett kommunalt beslut och det kan diskuteras om en förlängd preklusionsfrist vore lämplig för att underlätta överklagandeprocessen. Lagstiftaren har i det hänseendet menat att kommunernas intresse av effektivitet och förutsägbarhet bör väga tyngre än att underlätta för kommunmedlemmarna att föra sin talan. Regeringen anförde även att kommunmedlemmar har ett intresse av en ett effektivt kommunalt beslutsfattande.

De beslut som kan överklagas är beslut som är tagna av kommunfullmäktige och nämnder samt beslut av styrelse i kommunalförbund och partssammansatt organ. Rent förberedande eller rent verkställande beslut kan inte överklagas genom laglighetsprövning eftersom det enligt lagstiftaren skulle göra preklusionsfristen verkningslös och förhindra en effektiv förvaltning. Praxis ger dock vissa möjligheter att överklaga beslut av verkställighetskaraktär om det handlar om verkställande av avgifter som endast får tydliga verkningar hos kommunmedlemmar vid sitt verkställande. Detta visar på att det finns anledning att tolka vad som är rent verkställande beslut restriktivt när beslut får en tydlig påverkan på kommunmedlemmar först vid verkställigheten. Nämnder kan delegera beslutsfattande till tjänstemän. Delegerade beslut som innehåller någon form av självständig bedömning hos tjänstemannen kan överklagas eftersom det anses taget på nämndens vägnar. Beslut som är rent förberedande eller verkställande kräver inget delegeringsbeslut och kan inte heller överklagas. Beslut tagna av kommunala bolag kan inte överklagas genom laglighetsprövning eftersom det skulle vara svårt att förena med annan lagstiftning som styr företagets verksamhet.

Kommunala beslut kan upphävas om de inte har kommit till på ett lagligt sätt, rör något som inte är en angelägenhet för kommun eller region, det organ som har fattat beslutet har inte haft rätt att göra det eller om det på annat sätt strider mot lag eller annan författning. Den första grunden handlar om det har förekommit procedurfel. De tre andra berör innehållet i beslutet. Processen i domstolen liknar ett tvåpartsförande och hur processen går till är till största

del upp till motparterna i processen. Domstolen ska tillämpa sin processledning restriktivt och får till exempel inte förelägga om komplettering av överklagandet när det gäller omständigheterna som läggs till grund för överklagandet. Preklusionsfristen skulle annars tappa betydelse. Även när det gäller processledning i domstol sätts effektiv förvaltning och förutsägbarhet före den klagandes intresse av en enklare process.

Bevisbördan ligger vanligtvis hos den klagande kommunmedlemmen. Undantag från detta kan förekomma om beslutet handlar om något som vanligtvis inte ingår i den kommunala kompetensen eller vid kommunala avgifter som ansetts vara för hög. Bevisbördan är dock inte särskilt hög. Huvudregeln är att kommunala beslut kan verkställas trots överklagan genom laglighetsprövning om inte särskilda skäl talar emot verkställighet. Anledningen är att kunna säkerställa en effektiv förvaltning. Rättelse av besluts som upphävs ska göras utan oskäligt dröjsmål. Att rättelsen blir dyr ska inte påverka om rättelsen görs om det inte är helt orimligt.

Vad skiljer laglighetsprövning och förvaltningsbesvär, när och för vilka beslut tillämpas laglighetsprövning alternativt förvaltningsbesvär och varför?

Laglighetsprövning kan endast upphäva ett kommunalt beslut och inte ändra det. Vid förvaltningsbesvär har domstolen möjlighet att ersätta beslutet som fattats med ett annat beslut. Laglighetsprövning ska enbart bedöma om beslutet som tagits är lagligt medan vid förvaltningsbesvär görs en fullständig prövning både av beslutets laglighet och lämplighet. Kommunala beslut ska enligt huvudregel överklagas genom laglighetsprövning. Regeln i kommunallagen är dock subsidiär och om regler om överklagande finns i speciallagstiftning ska de gälla före kommunallagens regler. Detta gäller exempelvis vid beslut om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Detta eftersom de som är i behov av försörjningsstöd är i en utsatt ställning och har svårt att få till en politisk påverkan. Laglighetsprövningen är inte lämpad eller avsedd för att ge enskilda en möjlighet att hävda sin rätt. Utsikterna att för att få ett beslut upphävt är väldigt små och laglighetsprövningen är inte ett effektivt rättsmedel i detta fallet.

Det kan dock ifrågasättas hur stor skillnad det är mellan laglighetsprövningen och förvaltningsbesvär förutom utfallet. Eftersom det även vid laglighetsprövning oundvikligen genomförs vissa skälighets- och lämplighetsbedömningar. Att kalla det för laglighetsprövning anses av en del som missvisande på grund av detta och att det istället borde benämnas som överklagande. Lagstiftaren menar dock att namnet syftar till att öka kunskapen om syftet med prövningen och på så sätt hindra onödiga överklaganden.

Anledningen till att förarbetena har försökt att åtskilja lämplighets och laglighetsprövning kan vara att domstolskontroll över politiska församlingars beslut i Sverige har ansetts som onödigt eller skadligt. Lämplighetsprövning av kommunala beslut går emot principen om kommunalt självstyre.

Hur påverkar principen om kommunal självstyrelse hur prövningar av kommunala beslut görs?

Eftersom man värnar om det kommunala självstyret har laglighetsprövning valts före förvaltningsbesvär i delar av det kommunala beslutsfattandet. Även kommuners möjlighet till ett effektivt beslutsfattande har satts före en mer grundlig domstolskontroll av kommunala beslut.

När det gäller specialförfattningar är lokala ordningsföreskrift ett särskilt intressant exempel på när kommuner har givits ett stort utrymme att fatta beslut. Genom HFD:s domslut i fallet med tiggeriförbudet i Vellinge har kommuner givits ett väldigt stort utrymme att meddela ordningsföreskrifter utan att visa på att ett behov finns. Principen om kommunalt självstyre och att kommuner vet bäst när det gäller lokala omständigheter har givits en väldigt stor påverkan.

ANALYS

Gränserna för den kommunala kompetensen och kommuners möjlighet till beslutsfattande är otydlig. Den styrs av principer och rättspraxis har en viktig funktion för att bestämma gränser. Staten har även rätt att begränsa och utöka kommuners möjlighet till beslutsfattande genom lagstiftning. Principen om den kommunala självstyrelsen ger inte till synes kommuner och regioner något skydd mot ingripande av staten som erhåller fullständiga möjligheter att tvinga på kommuner lagstiftning som utjämningsystemet och skyldigheter att ge försörjningsstöd.

Laglighetsprövningens huvudsakliga syfte har angetts vara att värna om den lokala demokratin och ser till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett lagligt sätt. Kommunmedlemmarna som är den viktigaste komponenten för att detta ska uppfyllas har dock givits dåliga förutsättningar för att uppfylla sin roll som kontrollant av den kommunala verksamheten. Preklusionsfristen utgör en svårighet att överkomma eftersom den ställer höga krav på grunderna kommunmedlems överklagan eftersom den hindrar kompletteringar. När det finns en intressekonflikt mellan kommunmedlemmens intresse av att få till en enklare process och kommunernas effektivt och förutsägbarhet sätts kommunernas intresse i första rummet. Kommunmedlemmen är i underläge mot kommunen när det gäller i prövning vilket även förstärks av att kommunens effektivitet och förutsägbarhet premieras i processen. Regeln om att kommuner kan verkställa beslut trots ett överklagande går väldigt långt och kan leda till att kommunmedlemmen känner sig missgynnad innan ärendet är avgjort. Att rättelse ska göras trots att det blir kostsamt drabbar indirekt kommunmedlemmarna som skattebetalare och det kan ifrågasättas hur stor betydelse kommunens intresse av effektivitet bör ha i detta fallet. Att laglighetsprövningen endast kan initieras av kommunmedlemmar leder till att alla olagliga beslut inte upphävs eftersom systemet med laglighetsprövning

ställer stora krav på att kommunmedlemmarna är aktiva och uppmärksamma i den offentliga debatten för att laglighetsprövningen ska vara effektiv.

Det finns en inneboende otydlighet i begreppet laglighetsprövning. Det hävdas återkommande att begreppet används för att påvisa att lämplighet i ett kommunalt beslut inte ska prövas. Det finns dock fall där lämplighet- och skälighetsbedömningar måste göras även vid laglighetsprövning och termen blir missvisande. Jag har även svårt att se att beslutet att använda laglighetsprövning istället för överklagande skulle på ett bättre sätt påvisa syftet bakom prövningen och undvika onödiga överklaganden. Det skulle tillskriva gemene man en större kunskap och förståelse för juridiska begrepp än det är troligt att hen har.

Den kommunala självstyrelsen har givits ett väldigt stort utrymme i fallet med tiggeriförbudet i Vellinge. Att kommunen kan besluta om föreskrifter utan att på något sätt påvisa ett behov är ett tydligt steg mot en starkare kommunal självständighet. Det återstår att se hur det kommer påverka andra former av kommunalt beslutande och om det kommer leda till ett ökat intresse hos kommuner att pröva gränserna för sin egen kompetens.

Käll- och litteraturförteckning

LITTERATUR

Bohlin, Alf (2016), *Kommunalrättens grunder. 7: e uppl.* Wolters Kluwer. Stockholm.

Bohlin, Alf & Vogel, Hans-Heinrich (1990), Några synpunkter på förslaget till ny kommunallag (SOU 1990:24). *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 133–148.

Bohlin, Alf & Vogel, Hans-Heinrich (1992), 'Medlemskap i kommun och likställighetsprincipen lokaldemokratikommitténs betänkande SOU 1992:72.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 441–449.

Bremdal, Patrik & Kindström Dahlin, Moa (2018), 'Normprövning och kommunal självstyrelse – med anledning av länsstyrelsens beslut att upphäva Vellinge kommuns tiggeriförbud.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 185–207.

Bremdal, Patrik & Kindström Dahlin, Moa (2019), 'Kommunernas Tolkningsutrymme: En kommentar till HFD 2018 ref. 75 gällande förutsättningarna för att en kommun ska få reglera tiggeri genom lokala ordningsföreskrifter.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 113 – 118.

Dunker, Rickard (2019), *Lokala ordningsföreskrifter*. Juridiska institutionen, Stockholms universitet. Stockholm.

von Essen, Ulrik (2000), *Kommunal normgivning*. Jure. Stockholm.

Hofverberg, Stig (1992), 'Bevisbördan i kommunalbesvärsmål: några anmärkningar.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 571–581.

Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur. Lund. s. 21–46.

Lindquist, Ulf – Lundin, Olle – Madell, Tom (2016), *Kommunala befogenheter*. 8:e uppl. Nordstedts Juridik. Stockholm

Lundin, Olle (2003), 'Sanktionsavgifter inom socialtjänstområdet – ett stort steg för lagstiftaren, ett litet steg för enskildas sociala rättigheter.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 465–477.

Madell, Tom & Lundin, Olle (2019) *Kommunallagen: En kommentar. 2: a uppl.* Nordstedt Juridik. Stockholm.

Marcusson, Lena (1992), 'Laglighets- och lämplighetsprövning en titt i backspegeln och framåt.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 121–137.

Nergelius, Joakim (1997), 'Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 33–55.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2018), *Allmän förvaltningsrätt*. 27:e uppl. Liber. Stockholm.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2019) *Speciell förvaltningsrätt*. 20:e uppl. Liber. Stockholm.

Torngren, Håkan (2004), 'Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 39–61.

Wennergren, Bertil (1963), 'Kommunalbesvärreglernas tillämpning inom specialreglerad förvaltning.' *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 266–285.

Åberg, Kazimir (2017), *Ordninglagen: Kommentarer och rättspraxis*. 4:e uppl. Wolters Kluwer. Stockholm.

OFFENTLIGT TRYCK

Statens offentliga utredningar

SOU 1978:84 Instansordningen i kommunalbesvärsmål.

SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut.

SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.

SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling.

SOU 2007:93 Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd: expertgruppsrapport.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden.

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 en ny ordningslag m.m.

Prop. 1993/94:188 Lokal demokrati

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

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

Prop. 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag.

Kommittédirektiv

Dir. 2010:105

Utskottsbetänkande

Bet. 2002/03: KU21 Frågor om kommunal kompetens.

ÖVRIGT

Alvesta Kommun: Kommunikationer, <<https://www.alvesta.se/om-kommunen/Om-Alvesta-Kommun/Kommunikationer/>>, besökt 2020-01-08.

Ekhem, Sofia: ”Staffanstorps kommunalråd: Inget försörjningsstöd till IS-återvändare”, SVT Nyheter, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sonessons-forslag-om-is-atervandare-sagas>>, besökt 2020-01-08.

Lindeborg, Jenny: ”Beslut i Staffanstorp: IS-återvändare nekas hjälp”, SVT Nyheter, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/staffanstorp-1>>, besökt 2020-01-08.

Wenander, H., Lundell, B., Blomberg, J., & Persson, V. (2015). Remissyttrande: En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1959 I 137.

RÅ 1961 ref. 61

RÅ 1969 ref. 52.

RÅ 1971 ref. 12.

RÅ 1971 C 464.

RÅ 1973 A 64.

RÅ 1973 ref. 115.

RÅ 1974 B269.

RÅ 1974 ref. 41.

RÅ 1975 ref. 63.

RÅ 1976 Ab 33.

RÅ 1976 ref. 88.

RÅ 1977 ref. 138.

RÅ 1978 2:40.

RÅ 1978 Ab 106.

RÅ 1979 Ab 1459.

RÅ 1980 Ab 482.

RÅ 1981 Ab 269.

RÅ 1981 2:33.

RÅ 1982 2:57.

RÅ 1982 Bb 121.

RÅ 1983 Bb 54.

RÅ 1983 2:2.
RÅ 1983 2:67.
RÅ 1985 2:19.
RÅ 1986 ref. 7.
RÅ 1986 ref. 30.
RÅ 1986 ref. 176.
RÅ 1987 ref. 28
RÅ 1987 ref. 41.
RÅ 1988 not. 58.
RÅ 1988 not 581.
RÅ 1989 ref. 28.
RÅ 1990 ref. 9.
RÅ 1990 ref. 18.
RÅ 1992 ref. 52.
RÅ 1993 ref. 25.
RÅ 1993 ref. 32.
RÅ 1993 ref. 35.
RÅ 1994 ref. 65
RÅ 1995 ref. 86.
RÅ 1995 ref. 89.
RÅ 1997 ref. 45.
RÅ 1997 ref. 69.
RÅ 1997 ref 77.
RÅ 2005 not. 21.

RÅ 2006 ref. 81.

RÅ 2007 ref. 37.

HFD 2018 ref. 75.

Övriga domstolar

Kammarrätten i Göteborg mål 4636–19, dom 2019-10-16.