



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Martin Nilsson

# Laglighetsprövning – ett kommunalt besvär

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: My Bergius

Termin: HT22

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR.....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställning.....	5
1.3 Metod och material .....	5
1.4 Forskningsläge.....	7
1.5 Avgränsning .....	8
1.6 Definitioner .....	8
1.7 Disposition.....	8
<b>2 LAGLIGHETSPRÖVNINGENS SYFTE.....</b>	<b>9</b>
<b>3 LAGLIGHETSPRÖVNING ENLIGT NU GÄLLANDE</b>	
<b>KOMMUNALLAG .....</b>	<b>12</b>
3.1 Klagorättens omfång; prövningsbara beslut .....	12
3.2 Klagoberättigade.....	14
3.3 Överklagandetid.....	15
3.4 Krav på klagan .....	16
3.5 Prövningsgrunder.....	17
3.6 Prövningsbeslutet .....	19
3.7 Domstolsprövningen .....	20

<b>4</b>	<b>SÄRSKILT OM VEM SOM HAR RÄTT ATT BEGÄRA LAGLIGHETSPRÖVNING .....</b>	<b>21</b>
4.1	Inledning .....	21
4.2	Klagorättens koppling till medlemskapet.....	21
4.3	Medlemskapskretsen .....	22
4.4	Analys .....	24
<b>5</b>	<b>SÄRSKILT OM VILKA ORGANS BESLUT SOM SKA VARA PRÖVNINGSBARA .....</b>	<b>26</b>
5.1	Inledning .....	26
5.2	Direkt undantagna beslut .....	26
5.3	Indirekt undantagna beslut.....	27
5.4	Analys .....	28
<b>6</b>	<b>DISKUSSION OCH SLUTSATS .....</b>	<b>30</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING .....</b>	<b>32</b>

# Summary

A Swedish municipality has a wide range of autonomy. As an effect of this self-government the municipality determines some of its mission by itself, including how much tax that must be collected to finance this.

The community that constitutes the municipality therefore has an interest to ensure that this autonomy is exercised within the range of what is permitted.

Besides the right to vote, and that possibility to hold local politicians accountable, there is also a possibility to request judicial review of municipal decisions.

This thesis asks and answers the question if this judicial review of the legality of a decision is fulfilled based on the purpose of the review, especially regarding who may request a review and which decisions that may be reviewed.

The conclusion is that the regulation of this judicial review does not fulfil its purpose, and that it partly appears to be a deliberate design.

# Sammanfattning

Den kommunala självstyrelsen innebär bland annat att en kommun delvis själv får bestämma sitt uppdrag, hur omfattande detta ska vara och hur mycket skatt som ska tas in för att finansiera dess genomförande.

Den gemenskap som utgör kommunen har därmed ett intresse av att kunna säkerställa att den kommunala självstyrelsen utövas inom ramen för vad som är tillåtet.

Förutom att de som utövar den kommunala makten kan ställas till politiskt ansvar genom de allmänna valen finns även möjligheten till en allmän medborgarkontroll genom laglighetsprövning av kommunala beslut.

I denna uppsats ställs och besvaras frågan om syftet med denna kontrollmöjlighet uppfylls genom det sätt som laglighetsprövningsinstitutet är utformat. Särskilt studeras aspekterna om vem som får begära prövning av ett beslut och vilka organs beslut det är som får genomgå en prövning.

I uppsatsen tydliggörs att laglighetsprövningens utformning brister i förhållande till dess syfte och att det delvis verkar vara ett medvetet val.

# Förkortningar

FL	Förvaltningslag (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen; ref = referat
IL	Inkomstskattelag (1999:1229)
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallag (2017:725)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
RPL	Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
RÅ	Regeringsrättens årsbok; ref = referat
Skoll	Skollag (2010:800)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens Offentliga Utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

En kommun är en offentligrättslig organisatorisk figur. Likt andra myndigheter fullgör kommunen de uppdrag som åläggs från riksdag och regering. Men kommunen är mer än en verkställare av statliga uppdrag. Kommunen är också en gemenskap som, inom vissa ramar, själv bestämmer sina uppdrag. Kommunen bestämmer i mångt och mycket själv hur dessa obligatoriska och frivilliga uppdrag ska utföras.

Möjligheten att påkalla prövning av ett kommunalt besluts laglighet är en sorts allmän medborgarkontroll av den kommunala självstyrelsen.<sup>1</sup> Denna möjlighet regleras i den nuvarande kommunallagens (2017:725) trettionde kapitel.

Upprinnelsen till denna uppsats är ett mål om laglighetsprövning av ett kommunalt beslut om att köpa en fastighet. Under förvaltningsrättens tretton månaders handläggning av målet drog sig fastighetsägaren ur affären just beroende på handläggningstiden. Förvaltningsrätten bedömde att kommunens beslut var förenligt med kommunallagen och avslog överklagandet.<sup>2</sup>

Kommunalrådet uttalade därefter i lokalpressen att ”Systemet är utformat så att en person av okynne kan hindra en kommun.”<sup>3</sup> och att han hellre hade låtit ett kommunalt bolag göra affären, eftersom det då saknas möjlighet att begära laglighetsprövning.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:171, s. 252; SOU 2015:24, s. 473.

<sup>2</sup> Se Förvaltningsrättens i Malmö avgörande 2022-10-06, mål nr 10143-21.

<sup>3</sup> Höjendal (2022).

<sup>4</sup> Höjendal (2022).

## 1.2 Syfte och frågeställning

Kommunalrådets uttalande och inställning väcker frågan om laglighetsprövningsinstitutets nuvarande utformning är i linje med eller avviker från dess syfte. Denna uppsats syftar till att undersöka just detta.

Uppsatsens huvudfrågeställning är således: hur förhåller sig gällande rätt beträffande laglighetsprövningsinstitutet till dess syfte angående (a) vem som har rätt att begära att ett beslut prövas och (b) vilka organs beslut som får prövas?

För att kunna besvara huvudfrågeställningen besvaras först underfrågeställningarna: (1) vad är laglighetsprövningsinstitutets syfte och (2) vad är gällande rätt beträffande laglighetsprövning av kommunala beslut?

## 1.3 Metod och material

Frågeställningarna har besvarats med hjälp av rättsdogmatisk metod. Metoden kan närmast beskrivas som att den innebär att rättssystemet rekonstrueras. Det är inte en rekonstruktion på det sätt att något återställs till en ursprunglig form utan att något bearbetas (sammanställs, systematiseras, struktureras) för att därigenom ge en bild av verkligheten.<sup>5</sup> Rekonstruktionen innebär att rättssystemet analyseras med syftet att utröna vad som är gällande rätt.<sup>6</sup> Den rättsdogmatiska metodens uppgift att upptäcka (konstruera) gällande rätt vid varje tidpunkt.<sup>7</sup>

Det medför att det bara är det material som utgör rättssystemet som kan bearbetas. Rättssystemet består av de regler som har rättslig auktoritet. Dessa regler kan utläsas ur de källor som erkänns vara rättskällor. I svensk rätt kan läran om vad som är en rättskälla (rättskällevärdet) bara förklaras genom att studera vilket material som jurister använder som rättskällor.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Jareborg (2004), s. 2 och 4.

<sup>6</sup> Kleineman (2018), s. 26.

<sup>7</sup> Sandgren (2021), s. 52.

<sup>8</sup> Dahlman (2019), s. 61–68.



De allmänt accepterade rättskällorna är författningar, prejudikat (vägledande avgöranden), sedvana, förarbeten och rättsvetenskaplig litteratur.<sup>9</sup> Det hierarkiska förhållandet mellan rättskällorna är delvis oklart. Författningar anses exempelvis vara överordnade förarbeten och prejudikat, men det är inte säkert hur de två senare förhåller sig till varandra även om förarbeten ges en stor betydelse i rättstillämpningen.<sup>10</sup>

För att fastställa vad som är gällande rätt (de lege lata) krävs en mer strikt tillämpning av rättskälleläran. I undersökandet av hur en regel bör utformas för framtida bruk (de lege ferenda) tillåts en friare argumentation.<sup>11</sup>

Sandgren är av uppfattningen att även den rättsdogmatiska metoden tillåter argumentation de lege ferenda så länge argumenten är en utveckling av analysen av gällande rätt, men att rättspolitisk argumentation faller utanför metoden.<sup>12</sup>

Kleineman anser att ändamålsargument som påvisar ett otillfredsställande rättsläge ryms inom kritisk rättsdogmatisk forskning, trots att de är fristående från beskrivningen av vad som är gällande rätt, om de följer på de slutsatser som kan dras om innehållet i gällande rätt och att den rekonstruerade rättsregeln alltjämt tillerkänns självständig auktoritet.<sup>13</sup>

Om detta faktiskt ryms inom den rättsdogmatiska metoden är dock omstritt.<sup>14</sup>

I den del av uppsatsen som uträner gällande rätt (kapitel 3) har den rättsdogmatiska metoden tillämpats mer strikt. Rekonstruktionen har gjorts utifrån författningstext, prejudikat och propositionsuttalanden. I något fall har uttalanden i lagkommentarer använts för att redogöra för hur en rättsregel tillämpas generellt, utan att det går att utläsa direkt ur domskälen i enskilda avgöranden.

---

<sup>9</sup> Kleineman (2018), s. 21; Dahlman (2019), s. 68–71.

<sup>10</sup> Dahlman (2019), s. 74; Kleineman (2018), s. 33.

<sup>11</sup> Kleineman (2018), s. 28, 30.

<sup>12</sup> Sandgren (2021), s. 52.

<sup>13</sup> Kleineman (2018), s. 41.

<sup>14</sup> Sandgren (2021), s. 52.

I uppsatsens övriga delar tillämpas den traditionella rättsdogmatiska metoden mindre strikt, men likväl inom ramen för vad Sandgren och Kleineman uppfattar som möjligt utan att lämna den rättsdogmatiska metoden.

Den del av uppsatsen som undersöker laglighetsprövningens syfte (kapitel 2) behandlar även uttalanden i utredningar. Detta för att kommittéer och särskilda utredare sätter utredningsfrågan i ett större perspektiv och på sätt ger en mer utförlig bild av läget än vad som görs i propositioner. Utredningarnas värde som rättskälla är dock lägre än propositioners eftersom de utarbetas längre från lagstiftaren. Uppgifter som avser 1800-talets kommunalrättsliga lagstiftning har även hämtats ur den rättsvetenskapliga litteraturen.

Uppsatsens analyserande och diskuterande delar (kapitel 4–6) behandlar framför allt uttalanden i propositioner och utredningar. Dessa uttalanden ställs bredvid och mot varandra och möjliggör på så sätt den efterföljande analysen och diskussionen, som görs utan att föreslå hur reglerna bör utformas i framtiden.

Avsnitt eller delar därav som saknar hänvisning ska uppfattas som uppsatsförfattarens egen analys, tolkning eller kommentar.

## 1.4 Forskningsläge

Ämnesmässigt är kommunalrätten en del av den allmänna förvaltningsrätten. Av det forskningskollektiv som intresserar sig för den allmänna förvaltningsrätten är det få som särskilt fokuserat på just kommunalrätten. Tillgången till forskningsmaterial är därmed knapphändigt.

De större aktuella verken som bör nämnas är *Kommunalrättens grunder* av Alf Bohlin och *Kommunala befogenheter* av Ulf Lindquist, Olle Lundin och Tom Madell.

## 1.5 Avgränsning

Denna uppsats behandlar laglighetsprövning av kommunala beslut utifrån det regelverk som konstituerar den organisatoriska figur som utgör det vi idag benämner kommun. I undersökningen av laglighetsprövningens syfte hänvisas till den nutida kommunens föregångare utan att det tas någon hänsyn till att dessa eventuellt hade en annan uppbyggnad och funktion i samhället.

Uppsatsen behandlar inte kommunala besluts verkställighet trots att bestämmelser om detta behandlas i samma kapitel som laglighetsprövningen. Avgränsningen görs av utrymmesskäl. Problemen med verkställighet och kommunal lag- och domstolstrots förtjänar dessutom att behandlas i en egen uppsats.

## 1.6 Definitioner

Med begreppet *kommun* avses i uppsatsen även landsting/regioner och kommunalförbund om det inte uttryckligen eller på annat sätt framgår av sammanhanget.

Med begreppen *utredningen* och *propositionen* avses i uppsatsens avsnitt 4 och 5 förarbetena till den nu gällande kommunallagen (2017:725), det vill säga betänkandet *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24) respektive propositionen *En ny kommunallag* (prop. 2016/17:171) om inte annat framgår uttryckligen.

## 1.7 Disposition

I uppsatsens andra kapitel undersöks laglighetsprövningsinstitutets syfte. Därefter utreds laglighetsprövningsinstitutet i gällande rätt i uppsatsens tredje kapitel. I uppsatsens fjärde och femte kapitel görs djupare redogörelser för och analyser av de två aspekter som studeras. I det avslutande sjätte kapitlet diskuteras uppsatsens övriga delar i förhållande till frågeställningen.

## 2 Laglighetsprövningens syfte

I betänkandet *En kommunallag för framtiden*<sup>15</sup> som ledde fram till den nu gällande 2017 års kommunallag (2017:725) ges en historisk tillbakablick över laglighetsprövningsinstitutet där det framgår att ursprunget finns i 1862 års kommunalförordningar.<sup>16</sup>

Laglighetsprövningen är en typ av överprövning där en myndighet prövar en annan myndighets beslut efter att någon har anfört klagomål mot beslutet. Det institut som idag benämns laglighetsprövning benämndes kommunalbesvär fram till 1991 års kommunallag (1991:900).<sup>17</sup> Ordet besvär har använts i betydelsen *klagan över beslut* i vart fall sedan 1739.<sup>18</sup>

Ett besvärsinstitut finns redan i 1817 års sockenstämmoförordning<sup>19</sup>, vari det möjliggjordes prövning av beslutens laglighet och ändamålsenlighet. Den överprövande myndigheten gavs rätt att ersätta ett klandrat beslut med sitt eget.<sup>20</sup> Detta besvärsinstitut verkar, utifrån sin utformning, vara ursprunget till det som idag utgör ett förvaltningsrättsligt överklagande<sup>21</sup> men nämns här för att påvisa att överprövning av administrativa beslut som företeelse fanns även före 1862 års kommunalförordningar.

---

<sup>15</sup> SOU 2015:24, slutbetänkande från *Utredningen om en kommunallag för framtiden*.

<sup>16</sup> *Kunglig förordning 21 mars 1862 (nr 13) om kommunalstyrelse på landet* respektive (nr 14) om kommunalstyrelse i stad; SOU 2015:24, s. 474.

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:117, s. 131 ff.

<sup>18</sup> Se *besvär* i Svenska Akademiens Ordbok (SAOB), avsnitt III c.

<sup>19</sup> *Kunglig förordning 26 februari 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd*

<sup>20</sup> Sundberg (1964), s. 6.

<sup>21</sup> Med förvaltningsrättsligt överklagande (tidigare benämnt förvaltningsbesvär) menas en begäran om överprövning med stöd av förvaltningslagen (2017:900) eller specialförfattning, se avsnitt 3.1.

1862 års kommunalförordningar innebar att kommunen fick en mer självständig ställning i förhållande till staten. Kommunalstämman befogenheter var inte längre beroende av särskilda bemyndiganden utan innefattade ”kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter”<sup>22</sup>, en sorts fri beslutanderätt. För att kunna finansiera detta gavs kommunalstämman även en fri beskattningsrätt.<sup>23</sup> Den fria beslutanderätten är det som idag benämns kommunens befogenheter (se avsnitt 3.5.2).<sup>24</sup>

Den kommunala självstyrelsen (se 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, 14 kap. 2 § regeringsformen och 1 kap. 2 § kommunallagen) bygger på de kommunala befogenheterna, den kommunala beskattningsrätten och laglighetsprövningen.<sup>25</sup> Kopplingen mellan den kommunala självstyrelsen och laglighetsprövningen uttrycktes redan i när 1862 års kommunalförordningar utarbetades.<sup>26</sup>

I propositionen till 2017 års kommunallag beskrivs laglighetsprövningen som ett rättsmedel vars syfte är att ge kommunens medlemmar (se avsnitt 3.2) möjlighet att kontrollera rättsenligheten i utövandet av den kommunala självstyrelsen, en sorts allmän medborgartalan.<sup>27</sup> I det tidigare nämnda betänkandet beskriver utredaren att hen ser att laglighetsprövningen mer har karaktären av en allmän medborgarkontroll än som ett rättsmedel i egentlig mening.<sup>28</sup>

Tanken bakom laglighetsprövningen är att medlemmarna i en kommun har ett berättigat intresse av att kunna påkalla en kontroll över besluts laglighet.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Sundberg (1964), s. 7.

<sup>23</sup> Sundberg (1964), s. 7–8.

<sup>24</sup> Kommunala befogenheter benämns ibland även som kommunal kompetens.

<sup>25</sup> SOU 2015:24, s. 475.

<sup>26</sup> SOU 1982:41, s. 30–32.

<sup>27</sup> Prop. 2016/17:171, s. 252–253.

<sup>28</sup> SOU 2015:24, s. 473.

<sup>29</sup> Prop. 2016/17:171, s. 252.

Detta intresse bygger på att medlemmarna ses som delaktiga i den kommunala verksamheten. Delaktigheten är av både politisk och ekonomisk art, vilket tar sig uttryck genom rösträtten i kommunala val och kommunal-skatten.<sup>30</sup>

I betänkandet beskrivs laglighetsprövningen som ett verktyg för att balansera den kommunala självstyrelsen å ena sidan mot statens och kommun-medlemmarnas intressen å andra sidan.<sup>31</sup>

Laglighetsprövningen är dock inte någon allmän statlig kontroll av den kommunala verksamheten och domstolarna har inte något ansvar för att den kommunala regleringen efterlevs.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Prop. 2016/17:171, s. 253.

<sup>31</sup> SOU 2015:24, s. 473.

<sup>32</sup> SOU 2015:24, s. 537.

# 3 Laglighetsprövning enligt nu gällande kommunallag

## 3.1 Klagorättens omfång; prövningsbara beslut

*Kommunallagens* (2017:725), KL, bestämmelser om laglighetsprövning återfinns i lagens trettonde kapitel och är enligt 13 kap. 3 § KL subsidiära i förhållande bestämmelser i specialförfattning. Beslut som fattas med stöd av specialförfattning kan ofta överprövas genom så kallat förvaltningsrättsligt överklagande antingen med stöd av den aktuella specialförfattningen eller med stöd av 40–48 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Beslut som fattas med stöd av kommunallagen kan ofta överprövas genom laglighetsprövning.

Det är i sammanhanget särskilt värt att nämna att det även finns utpekade beslut i specialförfattningar såsom *plan- och bygglagen* (2010:900)<sup>33</sup>, *socialtjänstlagen* (2001:453)<sup>34</sup> och *skollagen* (2010:800)<sup>35</sup> som ska överprövas genom laglighetsprövning och inte genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Arbetsrättsliga tvister är undantagna möjligheten att överprövas genom laglighetsprövning genom *lag* (1987:439) *om inskränkning i rätten att överklaga*.

Rätten att begära laglighetsprövning är som mest omfattande när det kommer till beslut som fattas av kommunfullmäktige. Alla beslut av kommunfullmäktige kan laglighetsprövas enligt 13 kap. 2 § 1 KL<sup>36</sup>; även uttalanden och meningyttranden.<sup>37</sup> Det är alltså snarare det faktum att beslutet tagits upp i ett protokoll, än dess innehåll, som grundar möjligheten till laglighetsprövning.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Se 13 kap. 1 § PBL.

<sup>34</sup> Se 16 kap. 3 § SoL e contrario, dvs. avslagsbeslut om bistånd enligt 4 kap. 2 § respektive 5 kap. 10 § SoL.

<sup>35</sup> Se 28 kap. 18 § SkoLL.

<sup>36</sup> Detsamma gäller det beslutande organet i ett kommunalförbund.

<sup>37</sup> Se exempelvis RÅ 1975 ref. 65 om beklagande över en ledamots yttrande i kommunfullmäktige och RÅ 1990 ref. 9 om förklarande av en kommun som kärnvapenfri zon.

<sup>38</sup> SOU 2015:24, s. 481.

Beslut av kommunala nämnder (och s.k. partsammansatta organ) kan enligt 13 kap. 2 § 2–3 KL också laglighetsprövas, så länge besluten inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.<sup>39</sup> Det är bara det slutliga avgörandet av en fråga som ska kunna prövas.<sup>40</sup> Organets benämning är av underordnad betydelse, det är dess funktion i beslutsprocessen som är avgörande.<sup>41</sup> Det väsentliga är att handläggningen innefattar en möjlighet för organet att göra en självständig prövning/bedömning av frågan.<sup>42</sup> Även beslut som fattas på organets vägnar (så kallade delegationsbeslut, se 7 kap. 5 § KL) kan laglighetsprövas.<sup>43</sup>

En förutsättning är att det finns ett beslut att pröva.<sup>44</sup> Frågan är då vad som utgör ett prövningsbart beslut och gränsdragningen mellan vad som är beslutsfattande och vad som är faktiskt handlande (dvs. vilka åtgärder en tjänsteperson kan vidta utan att det krävs att organet delegerat beslutsrätt till tjänstepersonen) aktualiseras som ett första led i prövningen.<sup>45</sup>

De kommunala revisorernas beslut om sin egen förvaltning och om jäv (se 12 kap. 11 § KL) kan laglighetsprövas enligt 13 kap. 2 § 4 KL.

---

<sup>39</sup> Detsamma gäller förbundsstyrelsen, nämnder och partsammansatta organ i kommunalförbund.

<sup>40</sup> Prop. 2016/17:171, s. 440.

<sup>41</sup> RÅ 2003 ref. 14.

<sup>42</sup> Se exempelvis RÅ 2006 ref. 78, HFD 2011 ref. 7 och HFD 2019 ref. 10. I HFD 2011 ref. 7 anges debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit och mekanisk tillämpning av en turordningsprincip som exempel på rent verkställande beslut samt det i äldre praxis har tolkats restriktivt. Fel i ett lagakraftvunnet fullmäktigebeslut kan dock medföra att ett beslut av ren verkställande art upphävs, se RÅ 1977 Ab 489.

<sup>43</sup> Se exempelvis RÅ 2006 ref. 78 och HFD 2016 ref. 28.

<sup>44</sup> Se exempelvis RÅ 1981 Bb-133 och RÅ 1984 Bb-4.

<sup>45</sup> Se JO 1995/96 s. 412, avsnitt 3.



## 3.2 Klagoberättigade

Det är en kommuns medlemmar som, utifrån 13 kap. 1 § KL, har rätt att få ett prövningsbart beslut laglighetsprövat.<sup>46</sup>

Den som är folkbokförd, äger fast egendom eller ska betala kommunalskatt i en kommun är enligt 1 kap. 5 § första stycket KL medlem i den kommunen.

Det är medlemskapet vid tidpunkten för överklagandet som avgör om någon har klagorätt eller inte.<sup>47</sup>

En fysisk person måste vara myndig; i annat fall är det barnets förmyndare som har rätt att föra talan å barnets vägnar.<sup>48</sup>

Fysiska personer över 18 år har alltså rätt att begära laglighetsprövning, inte bara i den kommun där respektive person är folkbokförd, utan även i alla kommuner där hen äger fast egendom (exempelvis en sommarstuga eller en skogsfastighet).

Rätten att begära laglighetsprövning tillkommer följaktligen även juridiska personer i den eller de kommuner där den juridiska personen äger fast egendom.

Även den som är medborgare i ett annat EU-land och som inte ska folkbokföras här eftersom personen har full diplomatisk immunitet är enligt 1 kap. 5 § andra stycket KL medlem i den kommun där vederbörande är bosatt.

Frågan om den klagandes medlemskap prövas bara självmant av domstolen om det framstår som uppenbart att sådant saknas.<sup>49</sup> Den klagandes medlemskap prövas dessutom även när kommunen invänder mot överklagandet på den grund att man anser att den klagande inte har någon talerätt.

---

<sup>46</sup> Detsamma gäller medlemmarna i de kommuner som samverkar genom en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund.

<sup>47</sup> RÅ 1932 ref. 56.

<sup>48</sup> RÅ R79 2:43.

<sup>49</sup> RÅ 1980 2:57.

Rätten att begära laglighetsprövning anses vara så personlig att den inte kan övertas av exempelvis en avliden klagandes dödsbo, men om den klagande avlider efter det att hen överklagat kommer begäran ändå att prövas och avgöras i sak.<sup>50</sup> Däremot har ett dödsbo ofta egen rätt att begära laglighetsprövning eftersom dödsboet är skyldigt att betala kommunalskatt under en tid efter dess bildande, se 4 kap. 1–3 §§ och 65 kap. 3–4 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

### 3.3 Överklagandetid

Ett protokoll över beslut ska justeras enligt 5 kap 69 § KL och justeringen ska tillkännages på kommunens anslagstavla enligt 6 kap. 35 § KL. Anslagstavlan är enligt 8 kap. 9–12 §§ KL en del av kommunens webbplats.

Efter att tillkännagivandet har anslagits börjar överklagandetiden om tre veckor att löpa och om anslaget tas bort innan dessa tre veckor passerat löper överklagandetiden aldrig ut, enligt 13 kap. 15 § KL. Ett tillkännagivande måste därför vara anslaget under hela överklagandetiden för att möjligheten att begära laglighetsprövning ska upphöra.

Frågan om överklagandet har gjorts inom överklagandetiden ska självmant prövas av förvaltningsrätten (s.k. rättidsprövning).<sup>51</sup> Kammarrätten ska dock inte självmant göra någon sådan prövning.<sup>52</sup>

På anslagstavlan ska det, enligt 8 kap 10 § 5 KL, finnas upplysningar om hur beslut kan överklagas. Felaktiga uppgifter om överklagandetid och överprövande instans i ett enskilt fall har dock inte ansetts grunda rätt till återställande av försutten tid.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> RÅ 1981 2:22 och RÅ 1976 ref. 151.

<sup>51</sup> RÅ 1976 ref. 13.

<sup>52</sup> RÅ 1997 ref. 46 som i sak hänvisar till RÅ 1972 C 224 och RÅ 1976 Ab 500 vari några skäl för ordningen inte framgår. Se särskilt RegR Petréns skiljaktiga mening i målet från 1972.

<sup>53</sup> RÅ 1983 2:27.

### 3.4 Krav på klagan

Den som vill att ett beslut laglighetsprövas måste utifrån 13 kap. 4 § KL överklaga beslutet skriftligt och ange (1) vilket beslut det är som domstolen ska pröva, (2) vad det är för fel på beslutet och (3) vad det är som gör att beslutet är felaktigt. Den klagande åläggs alltså en åberopsbörda för alla omständigheter som domstolen ska beakta i prövningen.<sup>54</sup>

Överklagan i sig anses dock underförstått syfta till att domstolen upphäver beslut som är felaktiga.<sup>55</sup> Den klagande behöver således inte framställa något yrkande.<sup>56</sup>

Det som framförs i överklagandet utgör, enligt 13 kap. 7 § KL, ramen för prövningen och domstolen får inte beakta sådant som den klagande åberopar efter överklagandetidens utgång; en preklusionsfrist. Det innebär också att domstolen, utifrån 13 kap. 11 § KL, inte får förelägga en klagande att komplettera ett överklagande som har materiella brister.<sup>57</sup>

Efter överklagandetidens utgång får den klagande dock förtydliga och precisera de tidigare åberopade omständigheterna.<sup>58</sup>

Det står den klagande fritt att yrka att domstolen utfärdar verkställighetsförbud (s.k. inhibition) när som helst under processen. Ett sådant yrkande görs med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

Kravet på skriftlighet är teknikberoende.<sup>59</sup>

Även återkallelse av överklagandet måste ske skriftligt.<sup>60</sup>

---

<sup>54</sup> Prop. 2016/17:171, s. 441.

<sup>55</sup> Madell & Lundin, kommentaren till 13 kap. 4 § KL.

<sup>56</sup> Jfr. krav på yrkande i förvaltningsmål enligt 4 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) respektive tvistemål enligt 42 kap. 2 § rättegångsbalken.

<sup>57</sup> Prop. 2016/17:171, s. 445. Se även 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

<sup>58</sup> Se exempelvis RÅ 1994 ref. 65.

<sup>59</sup> Prop. 2016/17:171, s. 442.

<sup>60</sup> RÅ 1979 2:36.

Det skriftliga överklagandet ska ges in till förvaltningsrätten, enligt 13 kap. 6 § KL. Om överklagandet i stället getts in till den kommun som fattat beslutet ska kommunen vidarebefordra överklagandet till förvaltningsrätten och rätten ska pröva överklagandet, under förutsättning att det kommit in till kommunen innan överklagandetiden passerats.<sup>61</sup>

## **3.5 Prövningsgrunder**

Domstolen ska pröva det fattade beslutet mot de fyra grunder som framgår av 13 kap. 8 § KL. Den som överklagar beslutet behöver inte uttryckligen åberopa någon av grunderna utan domstolen bedömer själv vilken eller vilka grunder som kan föreligga utifrån de omständigheter som framgår av överklagandet (se avsnitt 3.4, punkterna 2 och 3). Det är just omständigheterna som utgör ramen för prövningen och domstolen är inte bunden av eventuella grunder som faktiskt åberopas.<sup>62</sup>

### **3.5.1 Första grunden: felaktigheter vid beslutsfattandet**

Om det finns processuella felaktigheter vid själva beslutsfattandet har beslutet inte kommit till på ett lagligt sätt. Processregler kan framgå direkt av kommunallagen och av styrdokument som antagits med stöd av kommunallagen men även av allmänna rättsgrundsatser.<sup>63</sup>

Processuella felaktigheter vid kommunfullmäktiges sammanträde kan uppstå exempelvis genom: fel i kungörelseförfarandet (5 kap. 13–15 §§ KL), icke-uppfyllt beredningskrav (5 kap. 26 § KL), bristande beslutsförhet (5 kap. 45 § KL) och jäv (5 kap. 47–48 § KL).<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Prop. 2016/17:171, s. 442. Se även 6 och 8 §§ förvaltningslagen (2017:900).

<sup>62</sup> Prop. 2016/17:171, s. 443.

<sup>63</sup> Prop. 2016/17:171, s. 443.

<sup>64</sup> SOU 2015:24, s. 485.

### **3.5.2 Andra grunden: utanför kommunens befogenheter**

Som ett utflöde av den kommunala självstyrelsen (se avsnitt 2) har en kommun befogenhet att ägna sig åt sådant som enligt 2 kap. 1–2 §§ KL är av allmänt intresse, om det inte uttryckligen ska tas om hand av någon annan, och om det har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (s.k. allmänna befogenheter). Detta utgör lokaliseringsprincipen. Kompetensförändrande bestämmelser finns, utifrån 2 kap. 9 § KL, därtill i *lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter* och i specialförfattningar (s.k. särskilda befogenheter).

Ett beslut som avser något utanför kommunens allmänna och särskilda befogenheter är felaktigt eftersom kommunen inte haft rätt att fatta beslutet.

### **3.5.3 Tredje grunden: utanför det beslutande organets befogenheter**

Även om ett beslut är inom ramen för kommunens allmänna och särskilda befogenheter (se avsnitt 3.5.2) måste beslutet också ha fattats av ett organ som haft rätt att fatta beslutet. De kommunala organen har olika uppgifter och fördelningen regleras i såväl kommunallagen<sup>65</sup> och i specialförfattningar<sup>66</sup> som i styrdokument som antagits av organet självt eller ett överordnat organ.<sup>67</sup>

Ett beslut som avser något utanför det beslutande organets befogenhet är felaktigt eftersom organet inte haft rätt att fatta beslutet.

---

<sup>65</sup> Se exempelvis 5 och 6 kap. KL.

<sup>66</sup> Se exempelvis 2 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 2 § skollagen (2010:800) och 12 kap. 1–2 §§ plan- och bygglagen (2010:900).

<sup>67</sup> Prop. 2016/17:171, s. 444.

### **3.5.4 Fjärde grunden: författningsstridig på annat sätt**

Ett beslut vars materiella innehåll ryms inom en kommuns befogenheter och som fattas av rätt organ utan att det begås några fel vid beslutsfattandet kan ändå vara felaktigt om det bryter mot någon annan uttrycklig författningsregel. Den fjärde prövningsgrunden avser att fånga upp sådana beslut och tillämpas endast i dessa fall. Såväl offentlighetsrättsliga som civilrättsliga bestämmelser i nationell rätt och i unionsrätt omfattas.<sup>68</sup>

Exempelvis gäller att en kommun ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl att göra annorlunda (se 2 kap. 3 § KL) och att beslut som innebär en nackdel för kommunens medlemmar bara får ha tillbakaverkande kraft om det finns synnerliga skäl (se 2 kap. 4 § KL).

Ett beslut som fattas i strid mot någon av dessa bestämmelser är följaktligen felaktigt.

## **3.6 Prövningsbeslutet**

I det fall någon av de i 13 kap. 8 § KL uppräknade grunderna för prövningen (se avsnitt 3.5) föreligger ska domstolen som huvudregel upphäva det prövade beslutet. Domstolen kan inte ersätta beslutet med något annat beslut och följaktligen inte heller ändra i beslutet (en så kallad kassatorisk prövning).<sup>69</sup>

Trots att det föreligger en felaktighet utifrån prövningsgrunderna får domstolen, utifrån 13 kap. 9 § KL, låta bli att upphäva beslutet om felet saknat betydelse för ärendets utgång eller om beslutet inte längre har någon betydelse. Det innebär exempelvis att jävssituationer som uppenbart inte påverkat beslutet eller val till uppdrag vars mandatperiod gått ut inte behöver upphävas.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Prop. 2016/17:171, s. 444.

<sup>69</sup> Prop. 2016/17:171, s. 443–444.

<sup>70</sup> Prop. 2016/17:171, s. 444–445.

## 3.7 Domstolsprövningen

Det är förvaltningsrätten som genomför laglighetsprövningen i första instans, enligt 13 kap. 1 § första stycket och 4 § tredje stycket KL.

Prövningens processuella regelverk finns i kommunallagen och förvaltningsprocesslagen. Bestämmelser i förvaltningsprocesslagen tillämpas enligt 2 § FPL endast när det inte finns bestämmelser i specialförfattning. I ett mål om laglighetsprövning har således de processuella reglerna i kommunallagen företräde framför reglerna i förvaltningsprocesslagen.

I domstolsprocessen är klaganden respektive kommunen parter utifrån 13 kap. 10 § KL. Förvaltningsprocessens officialprincip, som framgår av 8 § FPL, förverkligas genom domstolens materiella processledning och innebär att det är domstolens uppgift att säkerställa att ett mål blir tillräckligt utrett.

Detta utredningsansvar begränsas genom åberopsbördan i 13 kap. 4 § KL och preklusionsfristen i 13 kap. 7 § KL (se avsnitt 3.4), men upphör inte helt.<sup>71</sup>

Åberopsbördan och preklusionsfristen medför att domstolen inte får pröva felaktigheter som domstolen själv eventuellt identifierar under handläggningen.

Förvaltningsrättens prövningsbeslut får enligt 13 kap. 12 § första stycket KL och 33 § första och andra stycket FPL överklagas till kammarrätten av den som beslutet angår, i detta fall klaganden och kommunen, om förvaltningsrättens beslut går denne emot.

Det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva ett sådant överklagande, utifrån 13 kap. 12 § andra stycket KL och 34 a § första stycket FPL.

---

<sup>71</sup> RÅ 1974 ref. 115 (se särskilt RegR Petréns tillägg i utredningsfrågan); Yttranden har inhämtats av domstolen i exempelvis RÅ 1992 ref. 52 och RÅ 2007 ref. 2.

## **4 Särskilt om vem som har rätt att begära laglighetsprövning**

### **4.1 Inledning**

Det är bara kommunens medlemmar som har rätt att få lagligheten av ett beslut prövad (se avsnitt 3.2). Frågan om vem som ska ha rätt att klaga kan således delas i två; dels frågan om det bara är medlemmar som ska ha klagorätt, dels frågan om vilka som ska vara medlemmar.

### **4.2 Klagorättens koppling till medlemskapet**

Frågan om det bara är medlemmar som ska ha klagorätt diskuteras i ljuset av medlemskapets andra funktioner. Medlemskapet avgränsar kommunens allmänna befogenheter genom lokaliseringsprincipen (se avsnitt 3.5.2). Det är också medlemskapet som ger alla medlemmar rätten att bli behandlade lika genom likställighetsprincipen (se avsnitt 3.5.4).<sup>72</sup>

Laglighetsprövningens syfte, att vara ett instrument för medlemmarna att kontrollera att kommunen håller sig inom den kommunala självstyrelsens ramar (se avsnitt 2), medför att prövningen inte anses vara lämpat för det fall som kräver att en enskild hävdar sin rätt i förhållande till kommunen. Denna rätt anser regeringen att enskilda tillförsäkras genom förvaltningsrättsliga överklaganden och att rätten att få ett beslut prövat genom laglighetsprövning därför inte ska ges till andra än medlemmarna.<sup>73</sup>

I utredningen beskrivs två situationer där enskilda är berörda av ett kommunalt beslut men inte tillförsäkras någon rätt att få beslutet prövat, varken genom laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande.

---

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:171, s. 253.

<sup>73</sup> Prop. 2016/17:171, s. 253–254.



Den första situationen är när någon som nyttjar kommunala tjänster i en annan kommun än där personen är medlem. Den andra situationen är när någon söker anställning i en kommun där denne inte är medlem. Trots det föreslås inte att klagorätten ska utökas, med hänvisning till förvaltningsrättsliga överklaganden samt att kopplingen mellan medlemskap och klagorätt är ett avsteg från en 150 årig ordning och ”inte står i samklang med systemet i övrigt”<sup>74,75</sup>

Lunds universitet belyser i sitt remissyttrande just möjligheten till laglighetsprövningen i förhållande till rätten till domstolsprövning i EU-rätten och Europakonventionen. I propositionen kommenterar regeringen kort att en sådan rätt har företräde framför både lag och förordning, utan att framföra något ytterligare resonemang.<sup>76</sup>

### **4.3 Medlemskapskretsen**

I utredningen föreslås att kretsen av medlemmar ska utökas på så sätt att även juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från ett fast driftställe i en kommun och att ideella föreningar som har säte eller bedriver verksamhet i en kommun ska vara medlemmar i den kommunen.<sup>77</sup>

Utredningen börjar med att redogöra för att många juridiska personer tidigare var medlemmar på grund av att de blev kommunalt beskattade och hade klagorätt på den grunden. Såväl för näringsdrivande juridiska personer som ideella föreningar motiveras det föreslagna medlemskapet med att de är delaktiga i de kommunala angelägenheterna. Avgränsningen om vilka organisationer som ska ges medlemskap föreslås bero på en bedömning om vilken förankring respektive organisation har med kommunen.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> SOU 2015:24, s. 506.

<sup>75</sup> SOU 2015:24, s. 505.

<sup>76</sup> Lunds universitets remissyttrande, s. 5; Prop. 2016/17:171, s. 254.

<sup>77</sup> Prop. 2016/17:171, s. 254–256; SOU 2015:24, s. 506–515.

<sup>78</sup> SOU 2015:24, s. 507–509.

Regeringen bedömer att förslaget innebär en ordning där det inte är enkelt eller förutsägbart att avgöra vem som är medlem i en kommun. Regeringens uppfattning är att den inkonsekvens som uppstår i och med att juridiska personer ges klagorätt men bara om de äger fast egendom i kommunen inte är önskvärd, men att frågan inte kan ”avgöras i detta sammanhang”<sup>79</sup>.<sup>80</sup>

Vilka som ingår i medlemskapskretsen har förändrats under åren och anpassats till samhällets utveckling. Tankegångarna har kopplats såväl till ägande eller brukande av egendom i kommunen som till den kommunala beskattningen. Medlemskapsfrågan belysts vid kommunallagsrevisionerna, till synes av olika bevekelsegrunder.<sup>81</sup>

Betänkandena *Överklagande av kommunala beslut*<sup>82</sup> och *Det kommunala medlemskapet*<sup>83</sup> berör medlemskapsfrågan men förslagen leder inte till lagstiftning.<sup>84</sup>

Regeringen anför i propositionen till 1991 års kommunallag att inte finns skäl att utvidga medlemskapskretsen och motiverar sin ståndpunkt med att juridiska personer ytterst sällan nyttjade klagorätten när man hade den tidigare.<sup>85</sup>

Med nuvarande reglering nyttjar sannolikt privatpersoner sin klagorätt för juridiska personers räkning. Senaste kommunallagsutredningen granskade 337 mål och fann att så troligtvis är fallet för 20 av dem (i tretton fall beträffande ideella föreningar och sju fall beträffande näringsidkare, sammanlagt 6 % av de granskade målen).<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Prop. 2016/17:171, s. 256.

<sup>80</sup> Prop. 2016/17:171, s. 256.

<sup>81</sup> SOU 2015:24, s. 499–501.

<sup>82</sup> Kommunalbesvärsutredningens slutbetänkande SOU 1982:41.

<sup>83</sup> Lokaldemokratikommitténs delbetänkande SOU 1992:72.

<sup>84</sup> SOU 2015:24, s.501–503.

<sup>85</sup> Prop. 1990/91:117, s. 134.

<sup>86</sup> SOU 2015:24, s. 494.

## 4.4 Analys

Medlemskapets funktion medför att det har en avgörande betydelse när ett enskilt fall ska bedömas utifrån fundamentala kommunalrättsliga principer (såsom lokaliserings- och likställighetsprinciperna).

Eftersom kommunallagen har karaktären av en ramlag (se exempelvis avsnitt 3.5.2 om regleringen av kommunens befogenheter) utvecklas dess faktiska innehåll genom rättstillämpningen. Laglighetsprövningsinstitutet är verktyget för denna utveckling.

Gränsdragningen runt de kommunalrättsliga principerna påverkas utslutande av att beslut laglighetsprövas och vilka beslut som faktiskt genomgår en laglighetsprövning står i direkt förhållande till vilka som har möjlighet att få till stånd en sådan prövning. Det innebär att den kommunalrättsliga praxis som utvecklas styrs av de intressen som finns bland de som är upptagna i medlemskretsen.

Utifrån laglighetsprövningens syfte (se avsnitt 2) framstår det vara rimligt att de som är föremål för hur de kommunala angelägenheterna sköts också ska ges möjlighet att påkalla en kontroll av beslutens rättsenlighet.

Medlemskapskretsen har sedan kommunallagarnas tillkomst på 1800-talet följt samhällets utveckling men i och med 1991 års kommunallag tycks regeringen (och följaktligen riksdagen) vara alltmer benägen att begränsa den.

Det faktum att klagorätten inte nyttjades av juridiska personer när den fanns tidigare framstår snarare som ett argument för att ett återinfört medlemskap för juridiska personer generellt inte medför någon betydande ökning av arbetsbelastningen vid kommuner och domstolar. De laglighetsprövningsmål som idag drivs av en privatperson på en juridisk persons vägnar får antas drivas direkt av den juridiska personen om denne ges klagorätt och är följaktligen belastningsneutrala för det allmänna.

Den inkonsekvens beträffande juridiska personers medlemskap som den nuvarande regleringen medför må vara uttalat oönskad men det verkar i dagsläget saknas politisk vilja att åstadkomma förändring.

Än värre förefaller det vara med enskilda personers rätt till domstolsprövning utifrån EU-rätten och Europakonventionen. Frågan förbises av utredningen och regeringen uttalar rätten till domstolsprövning har företräde, men gör inte någon ansats att redogöra för hur detta företräde påverkar laglighetsprövningsinstitutet och uttalar inte ens att frågan bör utredas särskilt. Statsmaktens agerande lämnar rättsläget oklart. Jämfört med den tidigare beskrivna inkonsekvensen angående juridiska personers medlemskap (som inte kan åtgärdas på annat sätt än genom lagstiftning) kan rättstillämpningen klargöra rättsläget i fråga om hur rätten till domstolsprövning påverkar laglighetsprövningen i det fall en berörd enskild utan medlemskap i en kommun försöker få ett av kommunens beslut laglighetsprövat.

# 5 Särskilt om vilka organs beslut som ska vara prövningsbara

## 5.1 Inledning

Alla beslut som fattas av en kommunal organisatorisk enhet eller entitet är inte prövningsbara (se avsnitt 3.1); dels finns direkta undantag i lagtexten, dels finns indirekta undantag på så sätt att de inte omfattas av regleringen.

## 5.2 Direkt undantagna beslut

De direkta undantagen omfattar (1) beslut av rent förberedande och rent verkställande art och (2) vissa ekonomiska beslut.<sup>87</sup>

Den första typen av direkt undantagna beslut är undantagna för att man vill rikta prövningen mot själva grundbeslutet och inte det som föregår eller följer av grundbeslutet. De argument som framförs är framför allt av process-ekonomisk art; samma sak ska inte kunna prövas flera gånger, prövning av förberedande beslut ska inte användas för att förhala beslutsprocessen och prövning av verkställighetsbeslut medför att grundbeslutets verkning blir oförutsägbar.<sup>88</sup>

Den andra typen av direkt undantagna beslut avser beslut om att inte den kommunala budgeten ska balanseras (vilket är tillåtet om det finns synnerliga skäl, se 11 kap. 5 § tredje stycket 2 KL) och beslut om att ta en resultatutjämningsreserv i anspråk (se 11 kap. 5 § tredje stycket 1 KL). Undantagen görs för att besluten anses vara av sådan politisk karaktär att det inte är lämpligt för domstol att pröva dem.

---

<sup>87</sup> Prop. 2016/17:171, s. 259–261.

<sup>88</sup> SOU 2015:24, s. 522–524.

Undantagen för dessa ekonomiska beslut är inte absoluta och det är alltjämt möjligt att sådana beslut laglighetsprövas utifrån om det förekommit felaktigheter vid beslutsfattandet eller om beslutet är utanför kommunens befogenheter (se avsnitt 3.5.1 och 3.5.2).<sup>89</sup>

### 5.3 Indirekt undantagna beslut

De beslut som rör kommunal verksamhet men som inte är prövningsbara av den anledningen att de inte omfattas av regleringen utgör också en sorts undantag. Det handlar om beslut som fattas av (1) kommunala tjänstemän utan stöd i delegation från något organ, (2) privata utförare av kommunal verksamhet och (3) kommunala företag.

Beslut som fattas av tjänstemän med stöd i en delegationsordning anses vara fattat av det organ som delegerat beslutanderätten och kan följaktligen laglighetsprövas utifrån samma bestämmelser som gäller för andra beslut som organet fattar. Om en tjänsteman fattar beslut utan att det finns stöd i en delegationsordning kan beslutet inte laglighetsprövas. I utredningen konstateras att det är svårt att avgränsa vilka sådana beslut som skulle vara möjliga att laglighetspröva.<sup>90</sup> Även om ett sådant beslut betraktas som en nullitet kan det alltjämt medföra civilrättsliga verkningar.<sup>91</sup> Lunds universitet påpekar i sitt remissyttrande att utredningens argument inte är övertygande.<sup>92</sup> Sedan dess har det visat sig att den här typen av icke-prövningsbara beslut också kan medföra offentligrättsliga verkningar.<sup>93</sup>

Om skötseln av en kommunal verksamhet överlämnats till en privat utförare (med stöd av 3 kap. 12 § och 10 kap. 1 § KL) kan alltjämt myndighetsutövande beslut prövas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Däremot upphör möjligheten att laglighetspröva andra beslut, som hade varit möjliga att pröva om de fattats av en kommunal nämnd.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Prop. 2016/17:171, s. 260.

<sup>90</sup> SOU 2015:24, s. 521.

<sup>91</sup> SOU 2015:24, s. 248.

<sup>92</sup> Lunds universitets remissyttrande, s. 5.

<sup>93</sup> Se HFD:s avgörande den 20 april 2016, mål nr 6892-14.

<sup>94</sup> SOU 2013:53, s. 88–89; Prop. 2016/17:171, s. 259.

Likaså får skötseln av en kommunal verksamhet överlämnas till ett kommunalt företag (med stöd av 3 kap. 11 § och 10 kap. 1 § KL). Beslut som fattas av kommunala företag är på samma sätt inte möjliga att laglighetspröva. I utredningen nämns framför allt att det är svårt att förena möjligheten att laglighetspröva beslut med den associationsrättsliga lagstiftningen och att en sådan möjlighet skulle kräva antingen särskilda bestämmelser i aktiebolagslagen eller en särskild associationsform för offentligrättsliga företag. Därtill redogörs för att de beslut som kommunala organ fattar i fråga om ett kommunalt företag går att laglighetspröva.<sup>95</sup> Regeringen instämmer med utredningen utan att tillföra något i sak.<sup>96</sup>

## 5.4 Analys

”[V]arje produkt av kommunalt beslutsfattande utgör ett kommunalt beslut och kan som sådant göras till föremål för kommunalbesvärstalan.”<sup>97</sup> proklamas i såväl utredning som proposition som om det vore en självklarhet, men som framgår av de föregående två avsnitten är det inte ens en huvudregel, bara en utgångspunkt.

Det följer av sättet att utforma lagstiftningen att de prövningsbara besluten visserligen tydliggörs, men samtidigt skapas det en möjlighet att vara otydlig om vilka beslut som inte är prövningsbara. Detta hade kunnat undvikas om bestämmelserna haft formen av en huvudregel följt av undantag till huvudregeln.

Den första typen av indirekt undantagna beslut, sådana som är fattade av tjänstemän utan att beslutsrätten är delegerad, innebär att det i ett första led måste bedömas om det fattade beslutet innefattas i en delegation eller inte. I det fall så inte är fallet existerar inte något prövningsbart beslut.

---

<sup>95</sup> SOU 2015:24, s. 521–522.

<sup>96</sup> Prop. 2016/17:171, s. 259.

<sup>97</sup> Prop. 2016/17:171, s. 440; SOU 2015:24, s. 481; Båda hämtade från SOU 1982:41, s. 60.

Denna rättsosäkerhet påpekas i remissyttrandet från Lunds universitet, men bemöts inte i propositionen. En kommun kan alltså, genom att underlåta att uttryckligt delegera beslutsrätt eller genom att göra delegationen otydlig, skapa ett utrymme i vilket icke prövningsbara ”beslut” kan fattas.

När skötseln av en kommunal verksamhet överlämnas till en privat utförare utförs verksamheten inte längre av den kommunala organisationen. Det innebär visserligen inte att behovet av insyn eller kontroll upphör, men ett sådant beslut får ändå ses som att den kommunala organisationen frigjort sig själv från möjligheten att påverka den dagliga driften av verksamheten.

Om skötseln av en verksamhet överlämnas till ett kommunalt företag behåller däremot kommunen möjligheten att påverka verksamhetens dagliga drift. I ett helägt kommunalt företag utser kommunfullmäktige företagets styrelse (se 10 kap. 3 § 3 KL) i likhet med en kommunal nämnd (se 5 kap. 1 § 4 KL). Genom att låta en verksamhet drivas i ett kommunalt bolag kan således en kommun välja att undanta faktiska beslut, vilka kommunen själv påverkar, från möjligheten att laglighetsprövas.



## 6 Diskussion och slutsats

I utredningsbetänkandet till nuvarande kommunallag beskrivs laglighetsprövningen som ett verktyg för att balansera olika intressen (se avsnitt 2). Eftersom staten inte har någon möjlighet att själv påkalla prövning av ett beslut är det oklart hur statens intressen kan tillgodoses genom laglighetsprövningsinstitutet.<sup>98</sup> Det framstår nu tydligt att laglighetsprövningsinstitutet är kommunmedlemmarnas verktyg.

Detta verktyg beskrivs vara en sorts allmän medborgarkontroll. Allmän på så sätt att rätten att påkalla prövning inte tillkommer någon för att den nödvändigtvis är direkt berörd av beslutet utan för att denne tillhör ett kollektiv med ett gemensamt intresse. Vad denne kommunmedlem har för motiv för att begära laglighetsprövning av ett beslut är lika (rättsvetenskapligt) ointressant som vad en röstberättigad har för motiv när denne utövar sin rösträtt och ett kommunalråd har bara att finna sig i de effekter som uppstår.

Däremot är det intressant att andra som, utifrån hur syftet beskrivs, har samma gemensamma intresse som kommunmedlemmarna stängs ute från möjligheten att begära att ett beslut laglighetsprövas. Det är anmärkningsvärt att lagstiftaren verkar undvika frågan om laglighetsprövningens förhållande till den rätt till domstolsprövning som följer av EU-rätten och Europakonventionen, men den frågan kan i vart fall redas ut genom rättstillämpningen.

Laglighetsprövningen har många likheter med den rättsprövning av regeringsbeslut som görs med stöd av *lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut* (rättsprövningslagen), RPL. Rättsprövningslagen ger bland annat enskilda rätt att få regeringsbeslut som avser civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen prövade av domstol (se 1 § RPL).

---

<sup>98</sup> Jämför med underställningsinstitutet som fanns i 1953 års kommunallag (1953:753) och tidigare där vissa kommunala beslut skulle genomgå statlig prövning innan de blev gällande.

Vad gäller regeringens tillståndsbeslut i miljöfrågor ges miljöorganisationer rätt att påkalla domstolsprövning; en rättighet som följer av Århuskonventionen (se 2 § RPL). Detta påverkar inte laglighetsprövningsinstitutet men visar på att några av de frågor om klagorätten som berörts inte är okända för det svenska rättssystemet i stort.

Slutsatsen gällande huvudfrågeställning (a) om vem som har rätt att begära att ett beslut prövas är följaktligen att det finns en skillnad mellan laglighetsprövningsinstitutets syfte och gällande rätt.

Lagstiftaren har medvetet och tydligt undantagit vissa kommunala beslut från möjligheten att laglighetsprövas. I förarbetena har kommunmedlemmarnas intresse av att kunna få beslut laglighetsprövade vägts mot såväl politiska som processekonomiska intressen.

Lagstiftaren har otydligt, men lika medvetet, undantagit andra kommunala beslut från samma möjlighet trots att man gärna upprepar frasen från 1982 års besvärsutredning om möjligheten att pröva alla beslut.

Slutsatsen gällande huvudfrågeställning (b) om vilka organs beslut som får prövas är att det även här finns en skillnad mellan laglighetsprövningsinstitutets syfte och gällande rätt.

Slutligen måste det i en uppsats om laglighetsprövning även nämnas att institutet helt saknar rättsliga påtryckningsmedel. En kommun som låter verkställa ett beslut direkt, bortser från ett verkställighetsförbud eller underlåter att återställa ett undanröjt beslut löper ingen annan risk än det dåliga anseende som följer av kritik från Justitieombudsmannen (JO). Även om så skulle bli fallet behöver kommunen i fråga inte vara orolig för att sakna sällskap, men det får lämnas som en möjlighet för en annan uppsats att behandla.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Offentligt tryck

#### Utredningsbetänkanden

SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut

SOU 1992:72 Det kommunala medlemskapet

SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn

SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden

#### Propositioner

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag

Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag

### Rättsfall m.m.

RÅ 1932 ref. 56

RÅ 1972 C 224

RÅ 1974 ref. 115

RÅ 1975 ref. 65

RÅ 1976 ref. 13

RÅ 1976 ref. 151

RÅ 1976 Ab 500

RÅ 1977 Ab 489

RÅ 1979 2:36

RÅ R79 2:43

RÅ 1980 2:57

RÅ 1981 2:22

RÅ 1981 Bb-133

RÅ 1983 2:27

RÅ 1984 Bb-4

RÅ 1990 ref. 9

RÅ 1992 ref. 52

RÅ 1994 ref. 65

RÅ 1997 ref. 46

RÅ 2003 ref. 14

RÅ 2006 ref. 78

RÅ 2007 ref. 2

HFD 2011 ref. 7

HFD 2016 ref. 28

HFD 2019 ref. 10

HFD:s avgörande den 20 april 2016, målnr 6892-14

Förvaltningsrättens i Malmö avgörande 2022-10-06, målnr 10143-21

JO 1995/96 s. 412

## Övriga källor

Höjendal, Kristina (2022), *Köpet av Björksäter var inte olagligt*. Norra Skåne <<https://www.nsk.se/hassleholm/kopet-av-bjorksater-var-inte-olagligt-e2b0b81d/>> (besökt 2022-10-07).

Lunds universitet, *Yttrande över betänkandet En kommunallag för framtiden*, 2015-10-29, Dnr V 2015/703.

Svenska Akademiens Ordbok (SAOB), tillgänglig på <<https://www.svenska.se>> (besökt 2022-12-06).

## Litteratur

Dahlman, Christian (2019), 'Begreppet rättskälla' i: Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp: en vänbok till David Reidhav*. Lund: Studentlitteratur.

Jareborg, Nils (2004), 'Rättsdogmatik som vetenskap', *SvJT* s. 1–10.

Kleineman, Jan (2018), *Om rättsdogmatisk metod* i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan Lund: Studentlitteratur.

Madell, Tom & Lundin, Olle, *Kommunallagen – en kommentar* (2022-02-24, version 3A, JUNO).

Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*. Femte upplagan Stockholm: Norstedts Juridik.

Sundberg, Halvar G. F. (1964), *Kommunalrätt Samlad upplaga*. Stockholm: Norstedt.