

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)**

---

(Fi2015/1581)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24).

Förslagen i betänkandet syftar till att modernisera kommunallagen och effektivisera den kommunala verksamheten utan att bortse från medborgarperspektivet eller göra avkall på rättssäkerheten. Utredningen har bl.a. uppmärksammat flera av de brister i kommunallagen och den kommunala förvaltningen som kommit fram genom JO:s löpande tillsyn genom åren, vilket jag givetvis ser positivt på.

Den kommunala organisationen, med en politisk beslutande församling (fullmäktige), kommunala förvaltningsmyndigheter (styrelsen och nämnderna) och privaträttsliga subjekt (exempelvis kommunala företag), är på många sätt en mångfacetterad verksamhet. Inte sällan uppstår missförstånd när det gäller sådant som rollfördelning, ansvarsfrågor och förvaltningsrättsliga frågor. Om kommunallagen reformeras i enlighet med utredningens förslag vore det enligt min mening önskvärt att tillfället togs i akt att i kommunallagen tydliggöra den kommunala organisationen och definiera de kommunala förvaltningsmyndigheterna (styrelsen och nämnderna). Den beskrivning av den kommunala organisationen som utredningen redovisar i avsnitt 5.3.2 *Vilka är de kommunala organen?* skulle kunna vara en utgångspunkt för detta.

Med detta sagt lämnar jag följande synpunkter på utredningens förslag.

**Styrelsen får en stärkt ställning i förhållande till de övriga nämnderna (avsnitt 5.5)**

En kommunstyrelse har till uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunförbund och kommunala företag. Styrelsen ska även följa frågor av betydelse för kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen kan lämna råd, anvisningar och

förslag till åtgärder till nämnderna, men den har inte befogenhet att gripa in i nämndens myndighetsutövning.

För att ge kommunstyrelsen bättre möjligheter att styra och samordna den kommunala verksamheten föreslår utredningen att styrelsen ges befogenhet att fatta bindande beslut som rör en annan nämnds verksamhet. Jag har förståelse för att ett sådant behov kan finnas men är trots det tveksam till förslaget. Utredningen betonar att den föreslagna befogenheten inte ska omfatta nämndernas myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda, men lyfter också fram svårigheterna med att avgöra vad som är myndighetsutövning. Det är inte svårt att föreställa sig att en kommunstyrelse med den föreslagna befogenheten skulle kunna fatta beslut som direkt eller indirekt tvingar en nämnd att utföra myndighetsutövning på visst sätt eller med en viss inriktning. Att dra gränsen för vad som är otillbörlig påverkan på en nämnds förvaltningsuppgifter är en svår balansgång som har varit föremål för JO:s bedömning vid ett flertal tillfällen (se exempelvis JO:s beslut den 10 december 2007, dnr 2622-2006, JO 2009/10 s. 384 och JO 2014/15 s. 667). Dessa ärenden illustrerar att en kommunstyrelse måste iakttä stor försiktighet vid en sådan styrning av nämnderna som föreslås av utredningen. Om förslaget ska genomföras måste vidare beaktas att nämndernas självständighet är grundlagsskyddad. En befogenhet för kommunstyrelsen att fatta bindande beslut som rör en annan nämnds verksamhet får inte utformas på ett sådant sätt att förvaltningens självständighet i realiteten inskränks i strid med 12 kap. 2 § regeringsformen.

### **Beslut som inte kan rättas bör inte verkställas före laga kraft (avsnitt 15.6)**

Med anledning av bl.a. den kritik JO riktat mot två kommuner som verkställt beslut utan att överväga om det fanns skäl att invänta att de fått laga kraft och inte heller verkat för en rättelse efter att besluten upphävts (JO 2010/11 s. 568 I och II), har utredningen haft i uppdrag att skapa en ordning som så långt som möjligt förhindrar att något liknande händer igen (s. 545). I samband med JO-besluten förde JO fram att det finns ett behov av sanktionsmöjligheter mot kommuner som agerar på detta sätt.

Jag har förståelse för utredningens bedömning att sanktioner riskerar att ge skattebetalarna i kommunen eller landstinget en icke önskad kostnad för såväl sanktionen som det verkställda beslutet. Samtidigt kan konstateras att syftet med sådana sanktioner är angeläget, nämligen att förhindra allvarliga åsidosättanden av rättsregler.

Utredningen landar i uppfattningen att sanktioner inte bör införas, bl.a. med hänvisning till att det är tveksamt om de skulle ge avsedd effekt och till den kommunala självstyrelsen. De närmare skälen för dessa slutsatser framgår inte av övervägandena, som i den här delen är mycket kortfattade.

Till skillnad från utredningen tror jag att kännbara och avskräckande ekonomiska följder av allvarliga åsidosättanden av rättsregler är en åtgärd som har goda möjligheter att leda till önskat resultat. Jag delar inte heller utredningens uppfattning att den kommunala självstyrelsen utgör ett hinder mot en ordning med någon form av sanktion i de fall en kommun underlåter att rätta verkställigheten av ett beslut som upphävts av en domstol. En närmare bedömning av dessa frågor är självklart beroende av utformningen av sådana sanktioner och formerna för beslut om dem. Det är enligt min mening önskvärt att saken utreds ytterligare.

### **Reglerna om verkställighet ska skärpas (avsnitt 15.7)**

Den förändring som utredningen föreslår är att i lagtexten särskilt lyfta fram att det förhållandet att ett beslut inte kan rättas ska beaktas när bedömningen görs om beslutet ska få verkställas före eller efter det fått laga kraft. I sak gäller dock detta redan i dag. Jag är därför tveksam till om förändringen kommer att leda till någon reell skillnad. Den omvända presumptionen som utredningen övervägt skulle sannolikt vara mer verksam. Jag delar dock utredningens slutsats att en sådan reglering framstår som alltför kategorisk och att konsekvenserna är svåra att överblicka.

Om förslaget genomförs bör bestämmelsen enligt min uppfattning kompletteras med ett krav på dokumentation av de överväganden som kommunen gör om beslutet ska verkställas före eller efter det fått laga kraft. Ett sådant krav skulle enligt min mening kunna bidra till att en fullständig bedömning kommer till stånd, framförallt genom att det tvingar fram en uttrycklig analys av frågan. Utredningens argument mot ett sådant krav är inte övertygande. Det förslag som innebär att direktören svarar för att det finns ett underlag till beslut i ärenden som styrelsen ska behandla är enligt min mening inte tillräckligt. Ett krav på att ta fram underlag till beslut fyller inte den funktion ett krav på dokumentation av kommunens överväganden skulle ha.

### **Annat som ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan (avsnitt 16.8.2)**

Utredningen föreslår i avsnitt 8.6.2 att det inte längre ska finnas en absolut anmälningsskyldighet för delegationsbeslut. Det hinder som tidigare funnits för att mjuka upp anmälningsskyldigheten undanröjs genom att sådana beslut kan tillkännages på den föreslagna webbaserade anslagstavlan. Genom att tillkänna delegationsbeslut där har enskilda möjlighet att bevaka ett ärende även i de fall beslutet inte anmäls till nämnden. Jag har inget att invända mot utredningens förslag. Jag vill dock framhålla vikten av att besluten läggs ut på anslagstavlan på ett sådant sätt att beslutet går att identifiera (se till exempel JO 2004/05 s. 353), givetvis med beaktande av de sekretesshänsyn som måste tas, och med beaktande av de övriga överväganden som måste göras vid en publicering på internet (jfr betänkandet s. 563 ff.).

**Bevis om anslagsdag ska inte längre regleras (avsnitt 16.11.3)**

Utredningen föreslår att regeln om att bevis om anslagsdagen ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt ska tas bort. Förslaget är en följd av att anslagstavlan blir webbaserad och att ett fortsatt lagkrav då skulle innebära en alltför formbunden hantering. Jag har förståelse för utredningens uppfattning och instämmer i utredningens bedömning att frågan i många fall troligen är självreglerande för kommunerna. Samtidigt är det här fråga om formerna för när ett beslut kan underställas en domstols prövning, vilket i sin tur påverkar när ett beslut bör verkställas. Rättssäkerhetsskäl talar därför enligt min mening för att ha kvar ett lagreglerat krav på bevis om anslagsdagen.

**Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten (avsnitt 17.9)**

Om en revisor utses till ordförande bland revisorerna ska denna enligt utredningens förslag väljas från den politiska minoriteten. Jag noterar att det i kommunallagen inte finns någon juridisk definierad politisk minoritet. Möjligen bör därför den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 4 § formuleras om.

Cecilia Renfors

Annika Pallvik Fransson