

Anmälan mot Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun angående ifrågasatt domstolstrots

Anmälan

I en skrivelse den 9 maj 2005 anmälde AA Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun och uppgav i huvudsak följande. Länsrätten i Göteborg och Kammarrätten i Göteborg hade i flera mål funnit att de kommunala projekten Microbind och Nordiskt dekorförråd (Filmdekor) inte var förenliga med den kommunala kompetensen. Domstol hade vid flera tillfällen inhiberat kommunens beslut rörande projekten. Kommunen drev dock verksamheterna vidare och verkställde sina beslut i strid med verkställighetsförbudet.

Till sin anmälan fogade AA kopior av domstolarnas beslut genom vilka kommunens beslut rörande de aktuella projekten hade prövats i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900).

Utredning

Kommunstyrelsen i Uddevalla kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig beträffande det som AA hade framfört.

I ett av kommunstyrelsen den 31 augusti 2005 beslutat yttrande anfördes följande.

De två projekten som avses är Microbind och Nordiskt dekorförråd, oftast benämnt Filmdekor.

Microbind

Ett projekt påbörjades 1997 i allians med Chalmers och Länsstyrelsen. Under 1999 kom HTU (Högskolan i Trollhättan och Uddevalla; JO:s anmärkning) med i samarbetet och året efter Västra Götalandsregionen. Syftet fr.o.m. 2001 var att i Uddevalla/Fyrstad, inom området mikrovågsteknologi, stärka basen för utbildning, forskning/utveckling och tillverkning så att ett konkurrenskraftigt regionalt kompetenscentrum kunde utvecklas. Mål 2 Västra beviljade den 7 mars 2001 medel till projektet. Ett nytt beslut om EU-bidrag fattades den 10 juni 2002 och avsåg perioden 2002-07-01 - 2004-06-30. Projektiden förlängdes sedermera till 2004-12-31. Kommunstyrelsen i Uddevalla beslöt om medfinansiering den 30 april 2002. Detta beslut överklagades inte.

I ansökan år 2002 om EU-bidrag uttalades att verksamheten skulle bedrivas i aktiefbolagsform. Kommunfullmäktige beslöt den 10 september 2003 att godkänna

bildandet av ett aktiebolag och anslog medel härför. Beslutet överklagades. Länsrätten beslöt om inhibition och upphävde sedermera beslutet. Kommunen överklagade beslutet då det var principiellt viktigt att få ett prejudikatbildande avgörande, dels med hänsyn till möjligheterna att driva projekt med EU-bidrag, vilka förutsätter kommunal delfinansiering, dels då kommunen ansåg att ett kommunalt engagemang i framåtsyftande utveckling till gagn för näringslivet i kommunen borde vara möjligt. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd och också Regeringsrätten avslog möjligheten att begära sakprövning i en andra instans. Regeringsrättens beslut meddelades den 18 maj 2005. I och med Länsrättens beslut om inhibition vidtogs inga ytterligare åtgärder för att bilda det bolag som avsågs i det överklagade kommunala beslutet.

Kommunstyrelsen beslöt vid sammanträde den 29 september 2004 att anslå medel för projektet Microbind för 2005. Beslutet fattades innan kammarrätten nekat prövningstillstånd i det ursprungliga ärendet om bolagsbildning. Kommunen hade därvid alltså förhoppningen att bolagsbildningen, efter prövning i högre instans, skulle visa sig kompetensenlig. Denna fråga är ju av vital betydelse för kommuners möjlighet att utnyttja EU-bidrag. Länsrätten, till vilken ärendet överklagades, biföll klagandens yrkande och upphävde anslagsbeslutet. Kommunens överklagande av Länsrättens dom inkom dessvärre en dag för sent och återställning av försutten tid beviljades inte. Länsrättens beslut vann således laga kraft.

På grund av att Microbind-projektet förskjutits framåt i tid har hittills inga andra medel behövt ianspråktagas utöver dem som utgjorde kommunens ursprungliga andel i EU-projektet. Beslutet härom – den 30 april 2002 – har, som ovan anförts inte överklagats. Kommunstyrelsens ovannämnda anslagsbeslut den 29 september 2004 har sålunda inte effektuerats.

Efter det projektet i viss mån förändrats för att säkrare befinna sig inom den kommunala kompetensen beslöt kommunstyrelsen den 27 april 2005 om anslag för verksamheten under 2005-2006. Länsrätten beslutade efter överklagande återigen om inhibition.

Efter kommunstyrelsens sistnämnda beslut erhöles Regeringsrättens beslut om att vägra prövningstillstånd för att pröva frågan om bolagsbildningen för projektet. Trots att projektet fått en annan inriktning har arbete därefter påbörjats att finna vägar att överlämna verksamheten på ett sådant sätt att kommunen inte blir återbetalningsskyldig för investeringar finansierade med EU-bidrag. Sådana får inte avyttras inom en femårsperiod utan återbetalningsskyldighet. En ny EU-ansökan hade utarbetats men har med hänsyn till Regeringsrättens beslut inte ingivits. Kommunstyrelsen har den 22 juni 2005 beslutat ”att uppdra åt näringsliv och arbetsmarknadsförvaltningen att i samråd med berörda parter arbeta fram en handlings- och tidplan för avveckling av det kommunala engagemanget avseende Microbind”.

Anmälaren har vidare anförts att anställningsavtal träffats med personal i mars 2005. Projektet drivs som en kommunal verksamhet och den personal som anställts är att jämställa med övriga kommunalanställda i vad avser rättigheter och skyldigheter. Ett sådant anställningsbeslut torde inte kunna vara att anse som lagtrots.

Av vad som redovisats ovan framgår att kommunen inte verkställt något av de ogillade besluten samt att arbete pågår med avveckling av projektet, det sistnämnda med beaktande av att den ekonomiska skadan för kommunen inte blir större än vad som kan accepteras.

Nordiskt dekorförråd – Filmdekor

Även detta projekt har varit en del av ett EU-finansierat projekt inom programområde Mål 2 Västra. Det har bedrivits sedan den 1 september 2001 med finansiering av Uddevalla kommun och Västra Götalandsregionen till sammanlagt 50 % och resterande 50 % av EU:s strukturfonder Mål 2 Västra. Projektet har upphört den 30 juni 2005.

Basen i Filmdekors verksamhet var ett dekor- och rekvisitalager som enligt projektbeskrivningen skulle tillhandahållas film- och mediebranschen, teatrar, mäss-

arrangörer, utställare och handeln för uthyrning. Lagret har tillförts nytt material genom gåvor, inköp och nytillverkning. Reparation och tillverkning av dekor m.m. har utförts som arbetsmarknadsinsats med arbetslösa och utförs i kommunens verkstäder under ledning av kompetent personal inom trä, textil, metall och måleri.

Närings- och arbetsmarknadsutskottet beslöt den 1 oktober 2003 att anslå medel för verksamheten i 2004 års budget. Efter överklagande inhiberades först beslutet och upphävdes därefter av Länsrätten den 26 april 2004 med motiveringen att det inte var kompetensenligt. Ärendet överklagades till Kammarrätten, som vägrade prövningstillstånd. Prövningstillståndsfrågan överklagades till Regeringsrätten, som den 18 maj 2005 avslag även denna ansökan om prövningstillstånd. På samma sätt som när det gällde Microbind fann kommunen att det är angeläget att pröva frågan om en kommun kan vara delaktig i projekt, som delvis finansieras med EU-bidrag.

Närings- och arbetsmarknadsutskottet beslöt därefter den 3 november 2004 att anslå medel i 2005 års budget. Efter överklagande beslöt Länsrätten om inhibition och upphävde beslutet. Ansökan om prövningstillstånd och överklagande har den 3 mars 2005 ingivits till Kammarrätten, som dock ännu inte avgjort frågan.

Ytterligare ett beslut om medelsanvisning har fattats av Närings- och arbetsmarknadsutskottet, den 6 april 2005 ur 2005 års budget. Projektet är nu helt anpassat för att följa Lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade och bedrivs i enlighet med ett avtal tillsammans med Samhall. Även detta beslut överklagades och Länsrätten beslöt om inhibition. Ansökan om prövningstillstånd i inhibitionsärendet ingavs till Kammarrätten, dels eftersom EU-projektet upphörde vid halvårsskiftet och medel inte fanns anslagna för fortsatt anställning av handledare för de handikappade, dels eftersom Länsrätten inte syntes ha beaktat den kompetensutvidgning som ovan nämnda lag innebär. Ansökan om prövningstillstånd i inhibitionsärendet har avslagits av Kammarrätten. Någon dom föreligger ännu inte i Länsrätten.

Som angetts ovan förelåg först den 18 maj 2005 en lagkraftätagande dom i Filmdekor-ärendet. Vid de anslagsbeslut som fattats har man hoppats och utgått från att en högre instans skulle ändra de avslagsbeslut som fattats av Länsrätten i de två första ärendena. Det senaste anslagsbeslutet har dessutom en i viss mån annan juridisk grund än de tidigare besluten. För att inte behöva avbryta anvisningen av personer i arbetsmarknadsåtgärder innan ett slutligt avgörande förelåg har under tiden fram till 30 juni 2005 medel ställts till förfogande ur budgeten för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Bortsett från inhibitionsbesluten finns endast ett lagkraftätagande beslut beträffande Filmdekor och detta gäller endast det första ärendet. En av kommunen önskad prövning i ytterligare instans än Länsrätten har i det ärendet förvägrats kommunen. Verksamheten har under tiden förändrats och har en annan juridisk grund, varför det känns angeläget för kommunen att få kompetensenligheten prövad i högre instans.

Tre av de fem anställda har dock, som en konsekvens av Regeringsrättens beslut, fått sluta per den 30 juni 2005. Två anställda är alltså anställda för att undvika återbetalningsskyldighet av EU-bidrag, vilket kan bli fallet om inriktningen på verksamheten ändras radikalt före oktober 2006. En plan för uppsägning av återstående personal och för friställande av de sysselsatta arbetshandikappade är under utarbetande inom förvaltningen. Planen skall gå till åtgärd om även den nuvarande verksamheten med den kompetensutvidgande bestämmelsen i Lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade inte skulle anses kompetensenlig. Syftet med EU-projektet är att verksamheten fr.o.m. oktober 2006 skall kunna bedrivas av annan än kommunen, varför åtgärder ändå kommer att vidtagas för att verksamheten skall kunna bedrivas av annan än kommunen.

Kommunen anser sig inte heller i fråga om Filmdekor ha ägnat sig åt medvetet lag-trots.

Slutligen kan anföras kommunens överklaganden beträffande såväl Microbind som Filmdekor motiverats av kommunens förhoppning att högre instanser skulle inse värdet av en prövning i högre instans än Länsrätten. Ett prejudikatsbildande avgörande påverkar alla kommuners möjlighet att delta i EU-projekt eftersom dessa

oftast förutsätter regional och inte bara kommunal inverkan. Kommunen har som en följd av Regeringsrättens beslut föranstaltat om att det under hösten kommer att genomföras en utbildning för berörd förvaltning avseende de kompetensregler som finns för kommunal förvaltning.

AA kommenterade remissvaret. Han vidhöll vad han hade anfört i sin anmälan och tillade i huvudsak följande. Flera av de uppgifter som kommunstyrelsen har lämnat i remissyttrandet är felaktiga. Kommunen har drivit de aktuella projekten vidare och därigenom trotsat domstolsbesluten. Även under tiden efter det att remissvaret upprättades har kommunen vidtagit åtgärder för att fortsätta verksamheterna i projekten. – AA gav in ytterligare handlingar till stöd för sina klagomål.

Vissa av domstolsakterna rörande laglighetsprövningen av kommunens beslut hämtades in.

Bedömning

Min granskning i ärendet har tagit sikte på vad AA har uppgett i sin anmälan om att Uddevalla kommun i flera fall skulle ha trotsat förvaltningsdomstolarnas beslut i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen. De aktuella målen i domstol rörde överklaganden av kommunens beslut – sammanlagt sex olika beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen – angående projekten Microbind och Nordiskt dekorförråd.

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har enligt 10 kap. 1 § kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Ett beslut som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen får enligt 14 a § samma kapitel verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Av denna bestämmelse följer att kommunen i varje särskilt fall skall göra en individuell bedömning av om beslutet skall verkställas direkt eller om man i stället bör avvakta till dess beslutet vinner laga kraft (se prop. 2001/02:122 s. 18). Om ett kommunalt beslut har överklagats kan förvaltningsdomstolen med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddela verkställighetsförbud (inhibition). Av 10 kap. 15 § kommunallagen framgår att om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Frågor om domstolstrots inom området för den kommunala självstyrelsen, bl.a. genom överträdelser av beslut om verkställighetsförbud, har behandlats i tidigare tillsynsärenden (se t.ex. JK 1984 s. 103, JK 1985 s. 171, JO 1986/87 s. 297 och JO 1988/89 s. 400, se också departementspromemorian Kommunalt domstolstrots, Ds 2000:53).

Kommunstyrelsen har i remissyttrandet lämnat en redogörelse av handläggningen i anslutning till att kommunens beslut rörande projekten Microbind och Nordiskt dekorförråd överklagades. Styrelsen har i yttrandet bl.a. pekat på att kommunen överklagade de flesta av domstolsavgörandena samt gjort gällande att verksamheterna under den aktuella tidsperioden förändrades och i något fall haft en annan

juridisk grund. Det kan konstateras att till följd av kommunens överklaganden förelåg lagakraftvunna avgöranden angående lagligheten av kommunens först meddelade beslut om respektive projekt genom Regeringsrättens beslut den 18 maj 2005 att inte meddela prövningstillstånd. Beträffande flera av de överklagade besluten förelåg inte något lagakraftvunnet avgörande vid tidpunkten för kommunstyrelsens yttrande. Mot bakgrund av dessa omständigheter prövar jag i detta ärende i första hand frågan huruvida kommunen har brutit mot de verkställighetsförbud som meddelades under handläggningen i domstol.

När det gäller de överklagade besluten rörande projektet Microbind meddelade länsrätten beträffande två av besluten under överklagandeförfarandet verkställighetsförbud. Det gällde kommunfullmäktiges beslut den 10 september 2003 om bolagsbildning m.m. och kommunstyrelsens beslut den 27 april 2005 att anslå ytterligare medel. Kommunstyrelsen har i remissyttrandet anfört att inget av de överklagade besluten angående Microbind verkställdes.

De överklagade besluten angående projektet Nordiskt Dekorförråd rörde samtliga medelsanvisning till projektet. Av de domstolsakter som funnits tillgängliga i ärendet framgår, mot vad kommunen har uppgett, att något beslut om verkställighetsförbud inte meddelades i fråga om närings- och arbetsmarknadsutskottets beslut den 1 oktober 2003 att anslå medel för verksamheten i 2004 års budget. Beträffande utskottets beslut den 3 november 2004 att anslå 650 000 kr i 2005 års budget meddelade länsrätten den 20 december 2004 beslut om verkställighetsförbud. Utskottet beslutade den 6 april 2005 på nytt att anslå 650 000 kr ur 2005 års budget varefter domstolen den 18 maj 2005 meddelade beslut om verkställighetsförbud. Kommunen överklagade detta beslut, men kammarrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Kommunstyrelsen har i remissyttrandet lämnat en beskrivning av omständigheterna i samband med att kommunens beslut avseende projektet prövades i domstol. Styrelsens redogörelse är inte så detaljerad att den ger en fullständig bild av vilka överväganden och åtgärder från kommunens sida som de meddelade verkställighetsförbuden föranledde.

Enligt min mening finns det i vart fall när det gäller handläggningen i anslutning till domstolsbesluten avseende Nordiskt dekorförråd omständigheter som talar för att kommunen inte till fullo respekterade vad domstolen hade beslutat. Av remissyttrandet framgår att kommunen, trots att länsrätten meddelat verkställighetsförbud beträffande besluten att anslå medel till projektet år 2005, fortsatte projektet och ställde medel till förfogande för att driva det vidare under tiden fram till den 30 juni 2005. Jag finner det inte meningsfullt att utöver vad som framkommit här utreda de närmare omständigheterna kring detta och kan därför inte göra gällande att kommunens förfarande i detta hänseende innefattat s.k. domstolstrots. Jag stannar vid detta.

Vad som har kommit fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.