

## **Verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft**

---

Genom anmälningar till JO aktualiserades två fall som gällde kommuner där fullmäktigebeslut verkställdes innan de vunnit laga kraft, varefter besluten överklagats av kommunmedlemmar och då upphävts i domstol. Ärendena utreddes parallellt och redovisades i var sitt beslut (1170-2009 och 3129-2009). Redogörelsen för den rättsliga regleringen och de allmänna utgångspunkterna för bedömningen av fallen var densamma i de två besluten. Referatet inleds med dessa för de båda besluten gemensamma avsnitt.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Allmänt**

Den offentliga makten utövas under lagarna. Kommunernas självbestämmanderätt fritar inte kommunala organ från skyldigheten att lyda lag.

Genom s.k. laglighetsprövning har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad i förvaltningsdomstol, 10 kap. 1 § kommunallagen, KL. Vilka beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning samt de närmare formerna för detta framgår av 10 kap. 2–7 §§.

Enligt 10 kap. 8 § ska domstolen upphäva ett överklagat beslut om

- beslutet inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
- det organ som har fattat beslutet överskridit sina befogenheter, eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning.

Enligt bestämmelsen får något annat beslut inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Laglighetsprövningen, som alltså kan begäras endast av kommunens medlemmar, utgör enligt lagmotiven en form av medborgartalan (prop. 1990/91:117 s. 132). Den får betraktas som ett utflöde av det kommunala självbestämmandet.

## Verkställande av kommunfullmäktiges beslut

Enligt huvudregeln åligger det kommunstyrelsen att verkställa kommunfullmäktiges beslut (se 6 kap. 4 och 5 §§ KL). För verkställande av beslut som överklagas genom laglighetsprövning finns en särskild regel, intagen i 10 kap. 14 a § KL. Innan innehållet i den bestämmelsen redovisas bör något sägas om dess bakgrund.

För att laglighetsprövningen ska vara meningsfull krävs att domarna i sådana mål efterlevs. Sedan mycket lång tid tillbaka gäller därvid att ett kommunalt organ inte bör kunna genomföra beslut på ett oåterkalleligt sätt så länge det finns en möjlighet att överklaga. Frågan behandlades redan i ett betänkande från år 1952, där en kommunallagskommitté skrev (SOU 1952:14 s. 338):

För att [...] icke syftet med besvärreglerna [de dåvarande bestämmelserna om s.k. kommunalbesvär] skall tillspillogevas måste det verkställande organet städse överväga, om verkställighet av ej lagkraftvunnet beslut äventyrar möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse.[— —] Finner organet risk föreliggande för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, bör det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöpt, respektive till dess beslutet fastställts genom lagkraftägande utslag, såvida ej effektivitetskrav påkallar annat.

JO påminde i ett beslut år 1961 om dessa uttalanden, som lagstiftaren instämt i (se JO 1961 s. 431). I det ärende som saken gällde uttalade JO:

Kommunalnämnden har i sin förklaring gjort gällande, att man ej känt till eller haft anledning räkna med att besvär skulle komma att anföras över fullmäktiges ifrågakomna beslut. Denna invändning saknar enligt min mening avgörande betydelse för verkställighetsfrågans bedömning. Det avgörande för denna bedömning är huruvida det fanns anledning räkna med att beslutet komme att undanröjas i händelse av besvär.

JO:s slutsats blev att det måste ha stått klart för det verkställande organet att beslutet troligen skulle komma att upphävas om någon besvärade sig. Han noterade också att om det dessförinnan verkställdes, skulle beslutet inte kunna återgå. Av de skälen och ”då några effektivitetssynpunkter icke åberopats och uppenbarligen ej heller kunna göras gällande” fann JO att det verkställande organet gjort fel som verkställt beslutet innan det vunnit laga kraft.

I tre beslut, som redovisas i JO 1966 s. 307, kritiserade JO kommunala nämnder bl.a. för att de hade verkställt beslut som kunde överklagas. JO upprepade att det verkställande organet ska bedöma dels risken för att besvär över fullmäktiges beslut kan leda till beslutets undanröjande, dels om verkställighet i så fall skulle äventyra möjligheten att rätta beslutet. Sedan han funnit att nämnderna inte levt upp till dessa krav tog JO ställning till om de befunnit sig i sådana ”tvångslägen” att deras handlande ändå varit lagligt. I inget av fallen godtogs de skäl de respektive nämnderna anfört. I ett av dem, som gällde ett beslut om att påbörja vissa byggnadsarbeten, uttalade JO:

Det fanns [...] mycket starka skäl som talade för att beslutet skulle komma att undanröjas vid besvär. Enär det ur allmän synpunkt är av stor vikt att kommun icke vidtager verkställighetsåtgärder, som grundas på beslut vilkas laglighet kan ifrågasättas, måste i förevarande situation nämnden kunna åberopadirekt tvingande

skäl att då påbörja byggnadsarbetena för att verkställigheten skulle kunna anses vara tillåten enligt i förarbetena till kommunallagen angivna riktlinjer. Sådana tvingande ekonomiska skäl torde icke kunna anses föreligga med mindre verkställigheten måste ske för att skydda kommunen mot avsevärt ekonomiskt avbräck.

Av JO:s beslut framgår även att kommunen inte bara ska ta hänsyn till de olägenheter som en utebliven verkställighet kan medföra utan även till de skador som den kan dra på sig om beslutet upphävs och måste rättas. Konsekvenserna av att inte verkställa ska med andra ord vägas mot de skadeverkningar som kan uppkomma om beslutet verkställs men sedan måste rivas upp.

Frågor kring kommunala besluts verkställbarhet diskuterades i förarbetena till såväl 1977 års kommunallag som nuvarande kommunallag (se SOU 1971:84 s. 133 ff. och prop. 1975/76:187 s. 552 ff. respektive SOU 1990:24 s. 160 f. och prop. 1990/91:117 s. 136 f.).

Sedan ”kommunalt domstolstrots” kommit att bli alltmer omdebatterat föreslog en utredning år 2000 att de förutsättningar som i rättspraxis ansågs gälla för när omedelbar verkställighet av kommunala beslut får ske skulle lagfästas (se Ds 2000:53). Det ledde till den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL. Den lyder:

Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

I författningskommentaren uttalade lagstiftaren (prop. 2001/02:122 s. 28 f.):

Den föreslagna regleringen innebär att omedelbar verkställighet i princip får ske men att beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en förtidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir illusorisk. Verksälligheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, t.ex. när en byggnad rivs eller egendom säljs. Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet.

Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad om avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.

### Verkställighetsförbud (inhibition)

Om ett beslut har överklagats kan förvaltningsdomstol med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddela verkställighetsförbud (inhibition).

De närmare förutsättningarna för att meddela inhibition har berörts av Regeringsrätten, som i rättsfallet RÅ 1986 ref. 7 uttalat följande.

Syftet med föreskriften är att domstolen skall ha möjlighet att förhindra en verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen. Detta kan gälla t.ex. när det skulle vara svårt eller omöjligt att låta en verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet upphävs.

En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade

kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

#### Rättelse av verkställda beslut

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

En bestämmelse av detta slag infördes först i den tidigare kommunallagen. I förarbetena anförde statsrådet (prop. 1975/76:187 s. 561 f.):

Enligt paragrafen skall verkställigheten av det upphävda beslutet bringas att återgå i den mån det är möjligt. Vid bedömningen av hur långt denna skyldighet sträcker sig kan de uttalanden av kommunalrättskommittén som jag har återgett i det föregående tjäna till ledning.

Kommunalrättskommittén – vars förslag innebar att det var kommunstyrelsen som skulle besluta om återgångsåtgärder – hade, med hänvisning till avgöranden från Regeringsrätten, uttalat följande (SOU 1971:84 s. 147).

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringaverkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis består i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringskyldig kan återbärning vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskryva återgångsärendet.

Den 1 juli 2002 förtydligades bestämmelsen (SFS 2002:438). I propositionen anfördes (prop. 2001/02:122 s. 18 f.):

Vid tillkomsten av bestämmelsen torde [...] ha förutsatts att kommunens eller landstingets ställningstagande till frågan om rättelse skall komma till uttryck i ett formligt beslut. I annat fall berövas medlemmarna i kommunen eller landstinget praktisk möjlighet att överklaga ställningstagandet.

De undersökningar som gjorts angående tillämpningen av bestämmelsen om rättelse visar att kommunerna i en del fall dröjt mycket länge innan de fattat beslut om rättelse. Dessutom har det förekommit i stor utsträckning att något beslut över huvud taget inte fattats. Undersökningarna ger visserligen inte underlag för säkra slutsatser angående förekomsten av domstolstrots i nu berörda fall. De visar emellertid att bestämmelsen om rättelse inte tillämpats i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Enligt regeringens mening finns det mot den nu angivna bakgrunden anledning att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen. Av bestämmelsen bör framgå att ett formellt beslut om rättelse måste meddelas och att detta skall ske utan oskäligt dröjsmål. Detta bör enligt regeringens mening leda till en bättre tillämpning av bestämmelsen och att domstolstrots av det nu diskuterade slaget motverkas. Förslaget ger också kommuner och landsting en viss flexibilitet i beredningen av ett ärende om rättelse. Någon ytterligare precisering av inom vilken tidsperiod rättelse skall ske är enligt regeringens mening inte erforderlig. Ställningstagandet till frågan om rättelse bör dock i de flesta fall kunna ske relativt snabbt.

Syftet med den föreslagna ändringen är att ett formellt beslut i frågan om rättelse skall fattas. Civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att ett beslut har upphävts. Detta problem får dock liksom i dag lösas från fall till fall. En kommun- eller landstingsmedlem som anser att styrelsen eller den berörda nämnden fattat ett felaktigt beslut i frågan om rättelse har möjlighet att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

Rättelseskyldigheten åvilar den som fattat beslutet. Om detta fattats av kommunfullmäktige är det alltså den instansen som ska vidta rättelse.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen, med skyldighet att i förekommande fall ta initiativ i olika frågor och göra framställningar till fullmäktige (se bl.a. 6 kap. 2 och 4 §§ KL). Tillsammans med övriga nämnder har styrelsen ansvar för beredning av fullmäktigeärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Mot den bakgrunden har JO tidigare kritiserat kommunstyrelser som inte gjort kommunfullmäktige uppmärksamma på att av fullmäktige fattade beslut hade upphävts och på att frågan om rättelse enligt 10 kap. 15 § KL därmed hade aktualiserats (dnr 2608-1996 och 4773-1997).

## **Allmänna utgångspunkter för bedömningen**

### **Inledning**

JO ska kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar får dock inte granskas av JO. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Det anses innebära att lämplighetsöverväganden som görs av kommunala organ i regel inte bör bedömas (se t.ex. JO 1986/87 s. 297).

Kommunfullmäktiges åtgärder kan således inte föranleda några uttalanden av mig. Bedömningen i [de fall som utretts] tar sikte på om [de respektive kommunstyrelsernas] handläggning överensstämmer med de regler som gäller.

### **Verkställande av beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning**

Ett beslut som kan överklagas får enligt 10 kap. 14 a § KL verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. De ovan redovisade uttalandena i bestämmelsens förarbeten innebär i huvudsak följande.

Verkställigheten ska föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det understryks å ena sidan att det kan ha stor betydelse att beslutet verkställs skyndsamt och att effektivitetshänsyn ska väga tungt. Å andra sidan framhålls att en för tidig verkställighet kan medföra att laglighetsprövningen blir illusorisk, eftersom det då kan bli omöjligt att rätta beslutet. I förarbetena sägs också att

omedelbar verkställighet i regel inte bör ske om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas.

Rättsläget kan mot denna bakgrund – och i belysning av den ovan redovisade rättsutveckling som lett fram till dagens reglering – sammanfattas och kommenteras på följande sätt.

1. Ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft, men man måste dessförinnan bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande.

Den prövning som ska ske inför verkställigheten avser inte sannolikheten för att beslutet överklagas, utan dess rättsliga hållfasthet. Prövningen torde i de flesta fall inte vålla några stora bekymmer. Andra gånger kan läget vara mer komplicerat. Eftersom det är fråga om en rent juridisk bedömning torde saken i sådana fall med fördel kunna överlätas till en kommunjurist eller någon med motsvarande kompetens.

Det är svårt att ange vilken grad av sannolikhet för ett upphävande som ska krävas. Såväl lagens ordalydelse som uttalandena i dess förarbeten talar dock för att det är först när den rättsliga frågan klart framstår som öppen för olika tolkningar – och det således föreligger en beaktansvärd risk för att beslutet vid ett eventuellt överklagande kan komma att undanröjas – som verkställighetshinder kan föreligga.

2. Beslut som riskerar att upphävas och som inte kan rättas utan olägenhet bör inte verkställas, om det inte finns starka effektivitetsskäl.

Rätten till laglighetsprövning får inte bli illusorisk och kan därför inte underordnas mer allmänna intressen av att snabbt kunna genomföra politiska beslut. Det måste krävas specifika skäl av ekonomiskt eller rättsligt slag som gör att det av hänsyn till kommunens bästa inte är möjligt att avvakta med beslutets verkställande.

Vid avvägningen ska konsekvenserna av en utebliven verkställighet ställas mot de följder ett eventuellt upphävande kan medföra. Det bör i det sammanhanget observeras att en kommun i princip är skyldig att frånträda ingångna avtal och bära de skadeståndskrav detta kan föranleda, om det beslut som avtalet grundas på upphävs efter en laglighetsprövning (jfr de ovan citerade uttalandena från kommunalrättskommittén som enligt propositionen skulle tjäna som vägledning).

#### Rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen

Kommunstyrelsen har som ovan framgått ett övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen.

När ett verkställt beslut som fattats av kommunfullmäktige upphävts genom laglighetsprövning åligger det kommunstyrelsen att bereda och hos fullmäktige väcka frågan om rättelse. Denna styrelsens skyldighet fritar inte fullmäktige från dess ansvar, men den fyller den i sammanhanget från rättssäkerhetssynpunkt väsentliga funktionen att säkerställa att saken anhängiggörs i kommunfullmäktige,

som därigenom inte kan undandra sig att fatta beslut i ärendet, ett beslut som i sin tur kan göras till föremål för laglighetsprövning.

**Allvarlig kritik mot Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun, som trots rättsliga hinder verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och underlåtit att verka för att frågan om rättelse underställdes fullmäktige efter det att beslutet upphävts**

(Dnr 1170-2009)

**Beslutet i korthet:** Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun anmäldes för att den verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och för att den underlåtit att rätta beslutet sedan det upphävts av domstol efter laglighetsprövning. Kommunstyrelsen kritiserades för att den inte prövat om det funnits en beaktansvärd risk för att beslutet skulle kunna komma att upphävas om det överklagades och för att den verkställt beslutet trots att det var uppenbart att det skulle kunna upphävas. Kommunstyrelsen kritiserades också för att den inte utrett och i kommunfullmäktige väckt frågan om rättelse av beslutet sedan detta upphävts.

Kommunstyrelsens förhållningssätt är ytterst anmärkningsvärt och förtjänar allvarlig kritik. Det inträffade ger intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat de regler i kommunallagen som den varit skyldig att följa.

**Bakgrund och utredning**

Kommunfullmäktige i Övertorneå kommun beslutade den 22 september 2008 att godkänna att kommunen sålde fastigheten Övertorneå T 1:224, på vilken en sim- och sporthall var uppförd, för en krona. I beslutet angavs att fastighetens bokförda värde var 2 412 470 kronor. Det upplystes också om att hyresavtal för sim- och sporthallen skulle tecknas av kultur- och fritidsnämnden enligt tidigare beslut där. Vid sammanträdet yrkades att fastigheten i stället skulle läggas ut på anbud med fri prövningsrätt, ett yrkande som tidigare framställdes vid kommunstyrelsens beredning av ärendet. Kommunfullmäktiges justerade protokoll över beslutet anslogs enligt uppgift på kommunens anslagstavla den 1 oktober 2008.

Den 6 oktober 2008 verkställdes fullmäktiges beslut genom att köpekontrakt m.m. undertecknades av kommunchefen och kommunstyrelsens ordförande.

Kommunfullmäktiges beslut överklagades den 22 oktober 2008 med yrkande om att det skulle upphävas. Överklagandet innehöll även ett yrkande om att domstolen skulle förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition.

Den 28 oktober 2008 beslutade Länsrätten i Norrbottens län om inhibition. Länsrätten fann att utredningen entydigt talade för att försäljningen utgjorde stöd till en enskild näringsidkare i strid med bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900), KL. Beslutet överklagades inte.

I en dom den 1 december 2008 undanröjde länsrätten kommunfullmäktiges beslut (mål nr 1999-08). I domen angavs bl.a. följande.

Den aktuella fastigheten har inte utbudits till försäljning eller ens värderats av utomstående experter. Fastigheten har sålts för en krona samtidigt som kommunen

förbundit sig att betala en hyra om 495 000 kr per år. Avtalet gäller för fem år och således har kommunen förbundit sig att betala en hyra om 2,5 miljoner kr. Det är uppenbart att fråga är om otillåtet stöd till enskild näringsidkare (RÅ 1980 Ab 482). Det har inte framkommit i målet att det varit nödvändigt att sälja den aktuella fastigheten till ett pris understigande marknadsvärdet. Eftersom beslutet strider mot 2 kap. 8 § KL skall det upphävas.

Länsrättens dom överklagades inte.

Domen anmäldes vid kommunstyrelsens sammanträde den 8 december 2008 (Ks § 181 Delgivningar p. 18). Den föranledde inte någon åtgärd.

Sedan en utredning hos JO inletts uppgav Övertorneås kommunchef vid kontakter med JO:s handläggare den 29 april 2009 att frågan om rättelse av fullmäktiges upphävda beslut skulle behandlas vid kommunfullmäktiges sammanträde den 4 maj 2009.

Vid sammanträdet beslutades med stöd av 5 kap. 32 och 40 §§ KL att ta upp ett extra ärende om att på eget initiativ anta ett yttrande till JO. I yttrandet uppmanades JO att lämna anmälningarna utan åtgärd. Det angavs att kommunen är civilrättsligt bunden av ingångna avtal och att en återgång av det upphävda beslutet skulle medföra omfattande skadeståndsanspråk. ”Det är därför orimligt för Övertorneå kommun att rätta sig efter Länsrätten i Norrbottens läns beslut varför återgångsförfarandet avskrivits då beslutet inte kan göras om i riktig ordning.” Fullmäktige fattade dock inte något beslut i frågan.

Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun anmodades att yttra sig. Styrelsen anförde följande.

Kommunfullmäktige beslutade den 22 september 2008 § 37 om försäljning av fastigheten T 1:224, där köpekontraktet mellan Övertorneå kommun och AA godkändes.

Den 6 oktober undertecknades avtalet mellan kommunens företrädare och köparen där köpekontrakt och köpebrev upprättades. Efter att detta civilrättsliga avtal ingåtts mellan parterna meddelade Länsrätten i Norrbottens län först inhibition och dom i ärendet den 1 dec. 2008.

Övertorneå kommun konstaterar att civilrättslig bundenhet i förhållandetill avtalspart redan före inhibitionsbeslutet inträtt mellan Övertorneå kommun och AA. AA har också vid förfrågan meddelat kommunen att han gör gällande att sådan civilrättslig bundenhet ingåtts mellan Övertorneå kommun och honom, i och med att köpekontrakt, köpebrev och hyresavtal upprättats.

Omständigheten av redan ingångna civilrättsliga avtal innebär att kommunen prövat möjligheten till en återgång av upphävt beslut men att detta har varit omöjligt i detta ärende. Ett eventuellt återgångsförfarande i detta ärende hade därför medfört omfattande ekonomiska skadeståndsanspråk.

Övertorneå kommun anhåller därför att Riksdagens ombudsmän lämnar inkommen anmälan utan åtgärd.

Kommunstyrelsen ingav kopior av protokoll från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden, de aktuella köpehandlingarna och handlingar i länsrättens mål.



*Rättslig reglering och allmänna utgångspunkter för bedömningen har redovisats i referatets inledning, se ovan.*

## **Bedömning**

### **Verkställighetsfrågan**

Beslutet verkställdes innan det vunnit laga kraft. Det saknas spår av att någon prövning av det slag lagen föreskriver ägde rum. Det finns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen synes inte ha förstått sin uppgift i detta hänseende.

Risken för att kommunfullmäktiges beslut skulle upphävas såsom stridande mot 2 kap. 8 § KL var uppenbar. Fastigheten med simhallen utbjöds inte till försäljning innan beslutet fattades av kommunfullmäktige. Någon oberoende värdering gjordes aldrig, och det bokförda värdet var väsentligt högre än köpeskillingen. Fastigheten såldes för en krona samtidigt som kommunen i ett avtal åtog sig att under fem år betala en hyra om totalt närmare 2,5 miljoner kronor.

Om kommunstyrelsen skulle ha ägnat saken vederbörlig uppmärksamhet hade den med andra ord inte kunnat undgå slutsatsen att hinder för verkställighet i princip förelåg. Bara om rättelse vore möjlig eller om starka effektivitetsskäl kunde anföras, skulle beslutet kunna verkställas före överklagandetidens utgång.

Att det skulle bli svårt att rätta en verkställighet som består i att ingå ett bindande och reservationslöst avtal är uppenbart. Att det skulle ha funnits effektivitetsskäl av ekonomisk eller juridisk natur har inte ens gjorts gällande av kommunstyrelsen, som för övrigt inte kan anses ha besvarat de frågor som JO ställt om detta. Något godtagbart skäl för verkställigheten har således inte framkommit.

Kommunstyrelsen har sammanfattningsvis inte fullgjort sin skyldighet att pröva om det förelegat några verkställighetshinder, och den har verkställt ett beslut trots att det var uppenbart att sådana hinder förelåg.

### **Frågan om rättelse**

Av utredningen framgår att kommunstyrelsen, trots att mer än ett och ett halvt år förflutit sedan länsrätten upphävde beslutet, ännu inte har sett till att frågan om rättelse underställts fullmäktiges prövning. Inte heller synes man, i syfte att förse kommunfullmäktige med ett beslutsunderlag, ha vidtagit någon åtgärd för att utreda de närmare förutsättningarna för en rättelse.

Skälet till detta förhållningssätt synes ha att göra med kommunens avtal med AA. Sedan de beslut som avtalet med AA grundas på har upphävts åligger det dock kommunfullmäktige att med till buds stående medel bringa verkställigheten att återgå. Det redan ingångna avtalet kan därvid självfallet utgöra ett problem, men man måste åtminstone försöka lösa det problemet. Att detta kan innebära kostnader försvagar inte det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. I anledning av vad

som i dessa delar anförts från kommunstyrelsens sida vill jag framhålla att laglighetsprövningen inte kan kringgå på så vis att man först verkställer ett beslut genom en civilrättsligt bindande uppgörelse och sedan, om beslutet upphävs, underlåter att vidta rättelse med hänvisning till att detta är omöjligt på grund av de skadeståndskrav som motparten reser. Man kan med andra ord inte först bryta mot lagen och sedan fly förutsebara följder av sitt handlande med motiveringen att det blir för dyrt att reda upp det man ställt till med.

Kommunstyrelsen har alltså underlåtit att vidta de åtgärder som lagstiftningen kräver med anledning av länsrättens lagkraftvunna dom. På grund av kommunstyrelsens passivitet har kommunfullmäktige inte behövt ta ställning till vilka rättelseåtgärder som ska vidtas. Kommunstyrelsens agerande innebär vidare att en domstolsprövning av frågan om rättelse av verkställigheten av det upphävda beslutet inte kan ske. Den föregående laglighetsprövningen blir därmed resultatlös och framstår som illusorisk.

### Avslutning

Det som framkommit ger intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat regler som den varit skyldig att följa. Så långt saken här utretts går det inte att säkert säga om detta skett av okunnighet eller om det rört sig om medvetet lag- och domstolstrots. Den frihet lagstiftningen ger en kommunstyrelse att under vissa förutsättningar verkställa beslut av kommunfullmäktige innan dessa vunnit laga kraft har i alla händelser utnyttjats på ett sådant sätt att laglighetsprövningen kringgåts. Den demokratiska funktion som denna är avsedd att fylla har därmed satts ur spel.

Kommunstyrelsens förhållningssätt är ytterst anmärkningsvärt och förtjänar allvarlig kritik.

Allvarliga åsidosättanden av rättsregler bör, om respekten för laglydnaden inte ska äventyras, enligt min mening kunna bli föremål för sanktion. Åtgärder och underlåtenheter av det slag som här bedömts innefattar dock inte myndighetsutövning, jfr NJA 1988 s. 26. Ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken är därmed uteslutet. I samband med de senaste ändringarna i reglerna om laglighetsprövning föreslogs en vitessanktion. Regeringen avstod från detta men tillade att man avsåg att noga följa upp saken. För det fall de åtgärder som vidtogs inte skulle visa sig tillräckligt effektiva avsåg regeringen att återkomma i frågan. (Se prop. 2001/02:122 s. 20.) Mot den bakgrunden tillställs Regeringskansliet en kopia av detta beslut.