

Kommunallagen

MED KOMMENTARER OCH PRAXIS
FEMTE UPPLAGAN 2011

*Lena Dalman, Helena Linde, Leif Petersén,
Magnus Ljung, Irene Reuterfors Mattson,
Håkan Torngren och Staffan Wikell*

Sveriges Kommuner och Landsting
Hornsgatan 20, 118 82 Stockholm
Tfn 08-452 70 00, www.skl.se

SKL Kommentus Media AB
Hornsgatan 15, 117 99 Stockholm
Tfn 08-709 59 00, www.sklkommentus.se

© SKL Kommentus Media och Sveriges Kommuner och Landsting 2011
5:e omarbetade upplagan

Text: Lena Dalman, Helena Linde, Magnus Ljung, Leif Petersén,
Irene Reuterfors Mattson, Håkan Torngren och Staffan Wikell

Redaktör för 5:e upplagan: Ellinor Englund, SKL

Redigering, form & produktion: Björn Hårdstedt, SKL Kommentus Media

Omslag: Filip Rensfelt

Tryckeri: EO Grafiska, Stockholm-Skarpnäck

ISBN: 978-91-7345-224-3

Beställning av boken kan göras i vår nätbutik www.sklkommentus.se
eller på telefon 08-709 59 90.

1 kap. Indelning, medlemskap

KOMMUNAL INDELNING

1 § Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Kommunallagen inleds med en grundläggande bestämmelse om indelningen i kommuner och landsting. Därmed är det klarlagt att kommunallagen är gemensam för de båda kommuntyperna.

Bestämmelsen knyter an till 1 kap. 7 § RF där det slås fast att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå.⁴⁸ Den nya lydelsen av bestämmelsen innebär dels att det inte längre i RF anges hur de olika kommuntyperna ska betecknas och dels att den terminologiska diskrepansen mellan KL och regeringsformen upphör.⁴⁹

Den tidigare termen ”primärkommun” fick aldrig genomslag vare sig i författningsspråket eller i annat språkbruk. Termen ”landstingskommun”, som introducerades genom 1954 års landstingslag, vann aldrig gehör i det allmänna språkbruket men har dock varit gängse term i författningar. Genom 1991 års kommunallag gjordes

⁴⁸ Lag (2010:1408).

⁴⁹ Prop. 2009/10:80 s. 209.

en anpassning till det allmänna språkbruket.⁵⁰

Begreppen ”landsting” och ”kommun” betecknar både det geografiska området och den juridiska personen.

Om kommunbegreppet kan följande sägas. Kommunen är en juridisk person som är utrustad med såväl rättskapacitet som rätts-handlingsförmåga. Kommunen är lokalt begränsad. Till varje kommun hör alltså ett visst geografiskt område. Ett annat utmärkande drag är att kommunen kan sägas vara en personsammanslutning. Kommunen har medlemmar. Kommunen har offentligrättsliga maktbefogenheter gentemot sina medlemmar (beskattningsrätt och liknande). Om kommungränser i allmänt vatten, se Vilhelm Persson, FT 1998 nr 5 s. 197 ff.

Om man jämför kommunen med de privata företag som drivs i form av aktiebolag finns många olikheter. Kommunerna är tvångsammanslutningar. Deras existens beror inte på något privat initiativ. Tillkomst och upplösning regleras genom särskild lagstiftning.

Kommunerna har – till skillnad från företagen – en självständig beskattningsrätt och kan skattefinansiera sin verksamhet. De har demokratisk förvaltning uppbyggd på kommunmedlemmarna utifrån principen en person – en röst. Vidare har kommunerna hand om myndighetsutövning mot enskilda. De är underkastade en särskild rättslig kontroll.

Även i förhållande till statlig förvaltning finns en del olikheter. Det gäller bl.a. uppgiftsfördelningen men även den inre organisationen, vilket i grunden beror på att kommunalförvaltningen är politikerstyrd. Det medför bl.a. vissa olikheter i fråga om den kommunala personalens rättsställning jämfört med de statligt anställda.

Demokrati som princip

Efter förslag från Kommundemokratikommittén slås numera fast i 1 kap. 1 § KL att kommuners och landstings verksamhet bygger på principen om demokrati. I kommunallagens inledningsparagraf finns därigenom en motsvarighet till stadgandet i regeringsformens inledningsparagraf om demokrati som grundläggande princip.

⁵⁰ Prop. 1990/91:117 s. 23.

Enligt prop. 2001/02:80 s. 73 gäller demokratin som grundläggande princip för alla kommuner och landsting, men hur den utformas konkret anses i stor utsträckning vara en fråga för varje kommun respektive landsting att själv besluta om. Vidare betonar regeringen vikten av att alla kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. För medborgarna anges det vara av avgörande betydelse att kommuner och landsting på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar.

Principen om kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse är starkt förankrad i vårt land. Den har fått en konstitutionell grund genom stadgandet i 1 kap. 1 § andra stycket RF, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Genom en ny bestämmelse i 14 kap. 2 § RF⁵¹ med lydelsen ”Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.” så har principen förtydligats.⁵²

Redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar talade man om kommunal självstyrelse, men först genom 1991 års kommunallag kom principen till direkt uttryck i kommunalrättslig författningstext.

Någon enhetlig definition på vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Synen på innebörden av kommunal självstyrelse har också varierat genom tiderna.

Förhållandet till staten

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket KL markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån, och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. I förarbetena konstateras dock att principen om kom-

51 Lag (2010:1408).

52 Prop. 2009/10:80 s. 210 ff.

munal självstyrelse aldrig kan vara total.⁵³ Enligt 8 kap. 2 § 3 RF bestämmer riksdagen genom lag kommunernas befogenheter och deras åligganden.⁵⁴ Genomslaget av självstyrelse varierar därför från sektor till sektor, bl.a. beroende på tvingande lagstiftning. De kommunala resurserna är också av betydelse. Vad som är juridiskt tillåtet för kommunerna kanske inte är ekonomiskt eller politiskt möjligt. Var man hamnar är en avvägningsfråga vad gäller samverkan mellan stat och kommun. Inom lagstiftningens ram kan detta variera över tiden.

Enligt 8 kap. 2 § 3 RF bestäms också grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och grunderna för den kommunala beskattningen i lag.⁵⁵ Enligt 14 kap. 6 § RF bestämmer riksdagen genom lag föreskrifter om ändring i rikets indelning i kommuner.⁵⁶

Att åliggandena ska ha lagform betyder att enbart uttalanden från riksdagens sida om att kommunerna bör ta ansvar för viss verksamhet snarast måste betraktas som en rikspolitisk rekommendation som kommunerna inte är rättsligt förpliktade att följa.

Detta har belysts i rättspraxis. Riksdagen har antagit riktlinjer för hemspråksträning i förskolan, men eftersom detta inte ålagts kommunerna som en uttrycklig skyldighet enligt lag kunde socialnämnden vägra att bevilja hemspråksträning i förskolan, RÅ 1980 2:12. Däremot kan en kommun inte vägra att anordna hemspråksundervisning i grundskolan så länge som den är en lagreglerad skyldighet för kommuner, RÅ 1982 2:2.

Rättsfallet RÅ 1983 2:15 gällde en kommunal industrisubvention som avsåg ett fartygsvarv. Riksdagen hade gjort ett uttalande med innebörden att det vore angeläget att vissa pågående förhandlingar där kommunen deltog resulterade i att fortsatt verksamhet vid varvet i fråga kunde säkerställas. Beslutet om subventionen upphävdes, och Regeringsrätten uttalade att det faktum att riksdagen gjort ett sådant uttalande saknade betydelse för frågan om det legat inom kommunens kompetens att stödja verksamheten ekonomiskt.

53 Prop. 1990/91:117 s. 23.

54 Lag (2010:1408).

55 Prop 2009/10:80 s. 221.

56 Prop. 2009/10:80 s. 208.

Beskattningsrätten

Till hörnstenarna i den kommunala självstyrelsen har ansetts höra den självständiga kommunala beskattningsrätten. Den har ett principiellt grundlagsskydd i bestämmelsen om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter, 14 kap. 4 § RF.⁵⁷

Frågan om omfattningen av skyddet är dock oklar. Det hävdas att bestämmelsen har principkaraktär och inte hindrar t.ex. en lagreglering i form av kommunalt skattetak eller ”frysning” av skatteintäkterna. Frågan har behandlats av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen. Skyddet förutsätter att en lagreglering alltid ger utrymme för en fri sektor för kommunerna när det gäller att bestämma skattens storlek.

Kommunala skattestopp anses vara tillåtna om de är tillfälliga, om de kan motiveras med särskilda omständigheter i varje fall och om de inte får sådana effekter att kommunernas möjligheter att bedriva frivilliga verksamheter lamslås (se prop. 1991/92:150 s. 137 och prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 32 f.). En ingående redovisning av rättsläget finns i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129).

Det har varit en omstridd fråga om lagstiftning som inneburit en ekonomisk omfördelning mellan kommuner varit grundlagsenlig.⁵⁸ Regeringsrätten har ansett att lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting inte står i uppenbar strid med 1 kap. 7 § andra stycket (numera 14 kap. 4 §) RF om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, se RÅ 2000 ref. 19. Det nu gällande utjämningsystemet finns i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. En ny bestämmelse har införts i 14 kap. 5 § RF som stadgar att ”kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar”.⁵⁹ Bestämmelsen är avsedd att förtydliga att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig.⁶⁰

57 Prop. 2009/10:80 s. 208. Bestämmelsen återfanns tidigare i 1 kap. 7 § RF. I den nya lydelsen har ”uppgifter” ersatts av ”angelägenheter” utan att någon saklig ändring varit avsedd.

58 Prop. 2009/10:80 s. 214.

59 Lag (2010:1408).

60 Prop. 2009/10:80 s. 213 ff.

Planmonopolet

Det kommunala planmonopolet kan också ses som ett element i självstyrelsen. Genom bestämmelsen i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) om att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, har planmonopolet uttryckligen förankrats i lag. Men monopolet kan i undantagsfall genombrytas av regeringen enligt 12 kap. 7 § samma lag. Inte heller här är alltså självstyrelsen total.

Europarådets konvention om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade 1989 den *europiska konventionen om kommunal självstyrelse*. I den slås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna fast. Områden som berörs är bl.a. skyddet för den kommunala indelningen, kommunernas frihet att bestämma den inre organisationen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, formerna för statlig tillsyn, att kommunerna ska tillförsäkras vissa ekonomiska resurser som man får disponera fritt, att kommunerna ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i frågor som rör dem. Dessutom ska kommunerna ha rätt att anlita ett rättsligt förfarande för att säkerställa att de fritt kan utöva sina befogenheter med respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller annan nationell lagstiftning.

För svensk del har konstaterats att vår lagstiftning för närvarande fyller de krav som konventionen ställer. Saken får givetvis prövas i varje lagstiftning som berör kommunerna. Detta har skett t.ex. när 1991 års kommunallag kom till.⁶¹ Se vidare Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, *Europakonventionen om kommunal självstyrelse, 15 år i svensk tillämpning, 2003*.

61 Prop. 1990/91:117 s. 140-141. Se också bet. 1994/95:KU40 beträffande kommunens kostnader för val till EU-parlamentet. Förslag till lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling ansågs strida mot konventionen, bet. 1993/94:KU3y.

Fördraget om europeiska unionen

I fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen) EUF-fördraget, stadgas i art. 4 bl.a. att unionen skall respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret.

2 § Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Varje län utom Gotlands utgör ett landsting. Malmö kommun tillhörde tidigare inte något landsting men ingår numera i landstinget i Skåne län (Region Skåne, se nedan). Detsamma gäller för Göteborgs kommun som nu ingår i Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen, se nedan).

Det finns numera olika former för regional samverkan. I lag 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting och Gotlands kommun tilldelats vissa statliga uppgifter i det regionala tillväxtarbetet. De skall utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin, besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete och följa upp, låta utvärdera och till regeringen årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. De i lagen uppräknade landstingen skall också upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Dessa landsting får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen istället skall betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Lagen innebär ett permanentande av den tidigare gällande lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.⁶²

Utanför lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län är det möjligt att frivilligt samverka regionalt enligt lagen (2002:34) om

62 Prop. 2009/10:156.

Samverkansorganen i länen. Samverkansorganen utgörs av kommunalförbund där samtliga kommuner i länet är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem. Genom lag 2010:632 har Riksdagen beslutat vissa ändringar i lagen. Uppgifterna är från och med 1 januari 2011 huvudsakligen följande.

Samverkansorganen utarbetar och fastställer strategier för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter, samordnar insatser för genomförandet av strategin, beslutar om användning av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, upprättar och fastställer länsplaner för regional transportinfrastruktur och följer upp och låter utvärdera och årligen till regeringen redovisar resultaten av det regionala tillväxtarbetet. Samverkansorganet ska samverka med länets kommuner, landstinget och länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter.⁶³

3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lag (2006:632).

I lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting regleras förutsättningarna för när ändringar kan göras i kommunindelningen, t.ex. att dela en kommun, och beslutsgången i sådana ärenden. Kammarkollegiet är den statliga myndighet som har ansvar för indelningsfrågor. Ytterst är det regeringen som beslutar i större indelningsärenden. I betänkandet *En lag om Sveriges*

63 Prop 2009/10:156.

indelning i län och landsting (SOU 2004:128) föreslås att indelningen i län och landsting ska beslutas av riksdagen genom lag. Förslaget har ännu ej lett till ändrad lagstiftning.

Andra och tredje styckena hänvisar till särskilda lagar som gäller kommunernas organisation under krig och vid extraordinära händelser i fredstid. Den senare lagen definierar extraordinär händelse som en händelse som avviker från det normala. Det kan vara en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

För att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser ska fullmäktige utse en särskild nämnd (krisledningsnämnd). Nämnden ges rätt att ta över verksamhetsområden från andra nämnder. Vidare ger lagen kommunerna och landstingen möjligheter att bistå varandra vid en extraordinär händelse. Kommuner och landsting får också under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild. Se vidare skriften *Samhällskriser och katastrofer – En juridisk handbok*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007. Vid höjd beredskap tillämpas lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i vissa delar lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I den senare lagen finns bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar vid höjd beredskap och om deras organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid. Lagen har ersatt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt vissa delar av lagen om civilt försvar, som har upphävts. Se vidare prop. 2005/06:133.

MEDLEMSKAP

4 § Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Kommunerna är geografiska personsammanslutningar där medlemskapet följer direkt av lag. Det är att märka att svenskt medborgarskap inte är någon förutsättning för kommunalt medlemskap.

Medlem av en kommun är den som i kommunen

- ◆ är folkbokförd,
- ◆ äger fast egendom eller
- ◆ är taxerad till kommunalskatt.

Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Fysiska personer kan vara kommunmedlemmar om något av de tre kriterierna är uppfyllt. Även juridiska personer, staten och kommuner kan vara medlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Genom fastighetsinnehav kan en kommun vara medlem i ett landsting till vilket den inte hör. Det är också möjligt med dubbelt medlemskap, dvs. medlemskap i flera kommuner samtidigt.

Det har diskuterats om man från begreppet medlemskap ska undanta *ägande av fast egendom*.⁶⁴

Den kommunala beskattningen av *juridiska personer* upphörde från och med 1985 års taxering. För juridiska personer är fastighetsinnehav enda möjligheten att få medlemskap i den kommun där fastigheten är belägen.

Medlemskapets allmänna verkningar

Medlemskap i en kommun är förenat med både rättigheter och skyldigheter. Rättigheterna består bl.a. av rätt till service som kommunen ger och möjlighet att överklaga kommunala beslut. Medlem-

64 Se bl.a. prop. 1990/91:117 s. 24 f.

marnas främsta skyldighet är att betala kommunalskatt och avgifter som kommunen beslutar.

Rätten att överklaga kommunens eller landstingets beslut och få det laglighetsprövat är den enda rättsverkan som direkt och uttryckligen knyter an till medlemskapet.

Enligt 10 kap. 1 § KL har varje kommunmedlem rätt att få lagligheten i kommunens beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten. Klaganden behöver i regel inte styrka sitt medlemskap. Om det inte är uppenbart att klaganden inte är medlem tas överklagandet upp, dvs. det råder en medlemspresumtion, se även kommentaren under 10 kap. 1 §.

Medlemskapet har viss betydelse också för tillämpningen av likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen (se kommentaren till 2 kap., s. 59 ff).

Som huvudregel gäller likställighetsprincipen bara mot egna kommunmedlemmar. Principiellt finns det inga lagliga hinder mot att subventionera medlemmar genom att ta ut högre avgifter av icke-medlemmar än av medlemmar av kommunen. Men likställighetsprincipen kan inte ses isolerad utan måste ses i samband med både självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen.⁶⁵

Det finns inget hinder mot att avgifter differentieras om det är objektivt motiverat och sker på objektiva grunder. Däremot är det otillåtet att differentiera med hänsyn till subjektiva förhållanden. Fritidsboende får inte särbehandlas i förhållande till permanentboende. I RÅ 1980 Ab. 249, som gällde renhållningsavgifter, ansågs skillnaden i avgiftens storlek mellan fritidsboende och permanentboende vara så liten att taxan stred mot likställighetsprincipen. De permanentboende hade gynnats otillbörligt. I RÅ 1985 2:49, som också gällde renhållningsavgifter, slog Regeringsrätten fast bl.a. att det är lagligt att differentiera taxorna efter bl.a. fastigheternas belägenhet.

Enligt 2 kap. 1 § KL ska de kommunala angelägenheterna ha anknytning till kommunens område eller medlemmar. Något juridiskt hinder mot att föreskriva kommunalt medlemskap för t.ex.

65 Se prop. 1993/94:188 s. 86.

båtplats, tillträde till badhus eller bibliotek finns inte. Sådana begränsningar görs dock inte i praktiken, utan ”utsocknes” får nyttja den typen av kommunal service på samma villkor som kommunmedlemmarna.⁶⁶

Vidare har medlemsbegreppet betydelse för rätten att påkalla förändringar i den kommunala indelningen, se 20 § indelningslagen (1979:411).

När det gäller rösträtt vid kommunala folkomröstningar krävs enligt 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar att man ska vara folkbokförd i kommunen samt att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Det betyder att den som är kommunmedlem genom att äga fast egendom inte har rösträtt.

I detta sammanhang bör även nämnas rätten att väcka medborgarförslag i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § 5 p KL. Den rätten är inte direkt kopplat till medlemskapet utan gäller de som är folkbokförda i kommunen.

66 Se Riberdahl SvJT 1983 s. 494.