

Kommunal rätt



*Håkan
Strömberg*

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2025

eISBN: 9789198892048

ISBN: 9123017104 (originalutgåva i tryck)

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.289>



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>).

Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

Kommunalrätt

Håkan Strömberg

Kommunalrätt

Femtonde upplagan

Liber-Hermods

Liber-Hermods
Norra Vallgatan 100
205 10 Malmö

Tel 040-25 86 00
Fax 040-30 46 00

Kommunalrätt

© Håkan Strömberg och Liber-Hermods AB

Upplaga 15:1
ISBN 91-23-01710-4

KOPIERINGSFÖRBUD

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen.

Den som bryter mot lagen om upphovsrätt kan åtalas av allmän åklagare och dömas till böter eller fängelse i upp till två år samt bli skyldig erlägga ersättning till upphovsman/rättsinnehavare.

Typografi: Times 10,545/12,85. Sättning: Daleke Grafiska AB, Malmö

Tryck: Daleke Grafiska AB, Malmö 1995

Förord

Denna lärobok avser att i kortfattad form presentera grunddragen av kommunalrätten med huvudvikten lagd vid de regler som gäller för de borgerliga primärkommunerna.

I denna upplaga har ett antal ändringar och omarbetningar gjorts med anledning av ny lagstiftning. Kommunallagen ändrades 1994 på en rad punkter, bl a i fråga om kommunala folkomröstningar, avgiftsmakten och möjlighet att inrätta s k självförvaltningsorgan. Reglerna om de kyrkliga kommunerna har inarbetats i kyrkolagen och därefter anpassats till kommunallagen. Länsrätten har blivit klagoinstans i kommunala besvärsmål. Genom ordningslagens tillkomst har underställning av kommunala beslut i det närmaste försvunnit, och redogörelsen för den statliga tillsynen över kommunerna har därför omarbetats.

Lund i april 1995

Håkan Strömberg

12

13

14

15

16 17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

Innehåll

Förkortningar 9

1. Inledning 11

- 1.1 Historik 11
- 1.2 Kommunbegreppet 14
- 1.3 Den kommunala verksamhetens rättsliga reglering 15
- 1.4 Rättspolitiska problem inom kommunalrätten 17

2. Kommuntyper och kommunal indelning 20

- 2.1 Inledning 20
- 2.2 Borgerliga primärkommuner 21
- 2.3 Landsting 21
- 2.4 Kommunalförbund 22
- 2.5 Kyrkliga kommuner 23
- 2.6 Ändringar i den kommunala indelningen 24

3. Kommunernas uppgifter och maktbefogenheter 28

- 3.1 Den kommunala kompetensen 28
 - 3.1.1 Inledning 28
 - 3.1.2 Allmänintresset som grundprincip 29
 - 3.1.3 Lokaliseringsprincipen 31
 - 3.1.4 Annan tillkommande angelägenheter 31
 - 3.1.5 Allmännyttiga företag 32
 - 3.1.6 Stöd till näringslivet 33
 - 3.1.7 Begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen 33
 - 3.1.8 Särskilda kompetensutvidgande lagar 35
 - 3.1.9 Kommunernas kompetens enligt specialförfattningar 37
- 3.2 Kommunernas maktbefogenheter 38
 - 3.2.1 Inledning 38
 - 3.2.2 Instruktionsmakten 38
 - 3.2.3 Förordningsmakten 39
 - 3.2.4 Planmonopolet 39
 - 3.2.5 Vetorätten 39
 - 3.2.6 Beskattningsmakten 40
 - 3.2.7 Avgiftsmakten 42

4. Den kommunala organisationen och funktionsfördelningen 46

- 4.1 Inledning 46
- 4.2 Fullmäktiges sammansättning 47
- 4.3 Fullmäktiges uppgifter 49
- 4.4 Nämndorganisationen 51
- 4.5 Nämndernas uppgifter 53
- 4.6 Partssammansatta organ och självförvaltningsorgan 55
- 4.7 Förtroendevalda 56
- 4.8 Anställda 57
- 4.9 Fristående kommunala företag 58
- 4.10 Enskilda företag med kommunala uppgifter 60

5. Handläggningen av kommunala ärenden 62

- 5.1 Inledning 62
- 5.2 Sammanträden 63
- 5.3 Beslutförhet och jäv 64
- 5.4 Interpellationer och frågor 65
- 5.5 Ärendens anhängiggörande 66
- 5.6 Ärendens beredning 66
- 5.7 Beslutsförfarandet 67
- 5.8 Protokoll 69
- 5.9 Verkställighet av beslut 70

6. Kommunernas ekonomi 71

- 6.1 Principer för den ekonomiska förvaltningen 71
- 6.2 Budgeten 71
- 6.3 Räkenskapsföring och redovisning 72
- 6.4 Revision 73

7. Statskontrollen över kommunerna 75

- 7.1 Inledning 75
- 7.2 Kommunalbesvär 75
 - 7.2.1 Allmänt 75
 - 7.2.2 Överklagbarhet 77
 - 7.2.3 Besvär rätt 78
 - 7.2.4 Formerna för anförande av besvär 79
 - 7.2.5 Besvärprövningen 80
- 7.3 Förvaltningsbesvär 83
- 7.4 Tillsyn av överordnade myndigheter 83
- 7.5 Riksdagens ombudsmäns tillsyn över kommunerna 85

8. Kommunala besluts civilrättsliga verkningar 86

Litteratur och källor 88

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Ds	Departementsserien av offentliga utredningar
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
JO	Justitieombudsmannen (-männen)
JO	Justitieombudsmannens (-männens) ämbetsberättelse
KamR	Kammarrätt
KFL	Kommunalförbundslag (1985:894)
KomL	Kommunallag (1991:900, omtryckt 1995:154)
KyrkoL	Kyrkolag (1992:300)
LKI	Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (omtryckt 1988:198)
LSt	Länsstyrelse
NJA	Nytt juridiskt arkiv avd I
OL	Ordningslag (1993:1617)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10, omtryckt 1992:1769)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152, omtryckt 1994:1483)
RTL	Räddningstjänstlag (1986:1102, omtryckt 1992:948)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslag (1980:100, omtryckt 1992:1474)
SoL	Socialtjänstlag (1980:620, omtryckt 1988:871)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105, omtryckt 1994:1476)
ValL	Vallag (1972:620, omtryckt 1994:287)
VägrK	Vägtrafikkungörelse (1972:603, omtryckt 1985:380)



1. Inledning

1.1 Historik

Den folkliga självstyrelsen har gamla anor i vårt land. Ända sedan medeltiden har en sådan självstyrelse utövats inom olika lokala enheter: byalag, socknar, häradar, landskap och städer. De lokala menigheterna inom alla dessa olika slag av enheter kunde dock inte i längden hävda sin självbestämmanderätt gentemot de statliga myndigheterna. Självstyrelsen inom landskapen, häraderna och byalagen kom med tiden att antingen försvinna eller förlora det mesta av sin praktiska betydelse. Endast inom socknarna och städerna hade självstyrelsen en sådan livskraft att man kunde anknyta till den, när grunden till vår nuvarande kommunallagstiftning lades genom 1862 års kommunalreform.

Före kommunalreformen hade sockensjälvstyrelsen fått någorlunda fasta former genom 1817 och 1843 års sockenstämmoförordningar, medan enhetliga bestämmelser om städernas styrelse saknades. Föreställningen om kommunen som en självständig juridisk person hade då ännu ej vuxit fram. Subjektet för självstyrelsen ansågs vara den lokala menigheten (sockenmännen resp borgerskapet), som samlades till överläggningar (sockenstämma resp allmän rådstuga) inför en myndighet (kyrkoherden resp magistraten). Självstyrelsen begränsades genom LSt:nas tämligen vidsträckt tillsynsbefogenheter. Sockenstämmornas beslutanderätt var begränsad till ett antal i sockenstämmoförordningarna uppräknade angelägenheter, medan omfattningen av städernas förvaltning berodde av sedvana och speciella stadganden. Finansförvaltningen var i hög grad splittrad därigenom att olika skatter och avgifter användes var för sitt speciella ändamål.

Vid mitten av 1800-talet framställdes, särskilt från liberalt håll, krav på en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Dessa strävanden ledde till utfärdandet 1862 av fyra förordningar, nämligen om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd samt om landsting. Den nya kommunallagstiftningen anknöt i viss mån till de äldre formerna för självstyrelse. Emellertid uppdelades socknen i en borgerlig och en kyrklig kommun, och landstingen var en ren nyskapelse.

Grundtankarna i 1862 års kommunalreform var i huvudsak följande. Kommunerna erkändes som självständiga juridiska personer. Deras beslutanderätt vidgades genom att de borgerliga primärkommunernas kompetens blev bestämd av en generalklausul i stället för en uppräkningslista. De statliga myndigheternas tillsynsbefogenheter blev inskränkta och klart avgränsade genom besvär- och underställningsinstitutens utformning. Kommunens inkomster skulle inflyta till en enda gemensam kassa för att användas för samtliga kommunala behov. I princip skulle alla kommunens medlemmar vara likställda i fråga om rättigheter och skyldigheter; i realiteten kom det emellertid att dröja lång tid, innan denna likställighet blev förverkligad i fråga om rösträtt och skattskyldighet.

1862 års kommunalförordningar beslöts av Kungl. Maj: t ensam enligt § 89 i 1809 års RF. I samband med representationsreformen 1866 fastslogs emellertid i RF § 57, att kommunallagarna skulle stiftas av Kungl. Maj: t och riksdagen gemensamt. Motivet härtill var främst de kommunala församlingarnas roll vid val till riksdagens första kammare. Sedermera har de författningar, som ersatt 1862 års kommunalförordningar, tillkommit genom samfällad lagstiftning resp efter 1974 genom lagstiftning av riksdagen ensam enligt RF 8:5.

Kommunallagstiftningen har reviderats i flera omgångar. År 1924 antogs en ny lag om landsting och 1930 nya lagar om kommunalstyrelse på landet och kommunalstyrelse i stad . Och 1953 tillkom en ny kommunallag, gällande för både land och stad, samt 1954 en ny landstingslag. För Stockholm gällde en särskild kommunallag av år 1957, vilken haft tidigare motsvarigheter i en förordning 1862 och en lag 1935. En lag med särskilda bestämmelser för Stockholms läns landstingskommun tillkom 1969. En enhetlig reglering för kommuner och landsting genomfördes genom 1977 års kommunallag, vilken sedan har ersatts av den nu gällande *kommunallagen (1991:900)*.

För de kyrkliga kommunerna tillkom en lag om församlingsstyrelse 1930, vilken efterträddes först av en lag med samma rubrik 1961 och senare av en lag 1982 om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Denna ersattes av 1988 års församlingslag, vars innehåll sedan har överförts till KyrkoL 5 och 6 avd.

En lag om kommunalförbund stiftades 1919 och ersattes 1957 av en ny lag i samma ämne. Numera gäller *kommunalförbundslagen (1985:894)*.

År 1919 tillkom även en lag om ändring i kommunal och ecklesiastikindelning. Den ersattes 1979 av en lag om ändring i rikets indelning

i kommuner, landstingskommuner och församlingar. Lagens rubrik har sedermera ändrats till lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Församlingsindelningen reglerades därefter i 1988 års kyrkliga indelningslag, vars innehåll numera är inarbetat i KyrkoL 4 avd.

Kommunalrättens utveckling efter 1862 har präglats av bl a följande förändringar. Kommunmedlemmarnas likställighet i fråga om rösträtt och skattskyldighet har genomförts. Den direkta självstyrelsen på stämmor med samtliga röstberättigade har i stort sett försvunnit och ersatts av en indirekt självstyrelse genom fullmäktige. Landskommuner, som från början utgjordes av de gamla kyrksocknarna, har sammanslagits till allt större enheter, bl a genom den 1974 fullbordade kommunindelningsreformen. De kommunalrättsliga olikheterna mellan landsbygden och städerna har utplånats. Den kommunala verksamhetens omfattning har vidgats i hög grad, vilket medfört dels att de viktigare kommunala förtroendeuppdragen alltmer fått karaktären av heltidssysslor förenade med arvoden, dels att en stor kår av kommunala tjänstemän vuxit fram. Sist men inte minst märks att staten i allt större omfattning har lagt nya förvaltningsuppgifter på kommunerna samt ingripit understödande och reglerande i den kommunala verksamheten. Den av staten specialreglerade kommunförvaltningen, som 1862 knappast omfattade mera än fattigvården och folkskoleväsendet, har vuxit enormt i omfattning och intar nu en dominerande ställning. De omfattande uppgifter, som sålunda lagts på kommunerna, förutsätter bärkraftiga kommunala enheter och har därför dragit med sig stora kommunsammanslagningar. Ökningen av kommunernas storlek har givit upphov till nya problem rörande den kommunala demokratins funktionsduglighet.

I 1974 års RF har intagits vissa grundläggande regler om kommunernas ställning. Den svenska folkstyrelsen sägs i RF 1: I förverkligas bl a genom kommunal självstyrelse. I RF 1:7 fastslås, att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, samt att kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Förekomsten av kommunala förvaltningsmyndigheter omnämns i RF 1:8. Enligt RF 8:5 skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag; i lag skall också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Enligt RF 11:6 skall förvaltningsuppgift kunna anförtros åt

kommun. Vad som i RF föreskrivs om primärkommuner skall enligt övergångsbestämmelserna 13 p äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner, dock med undantag av föreskriften att beslutanderätten skall utövas av valda församlingar (härigenom möjliggörs bibehållande av kyrkostämman).

1.2 Kommunbegreppet

En kommun är en juridisk person. Den kan sålunda äga fast och lös egendom, ha fordringar och skulder, ingå avtal samt kära och svara inför domstol. Men kommunerna skiljer sig i flera hänseenden från privaträttens juridiska personer.

Först och främst är *kommunernas existens inte beroende av enskilt initiativ*. En kommun uppkommer inte genom en frivillig sammanslutning, och den kan inte upplösas genom beslut av medlemmarna. Kommunerna skall finnas enligt lag, och hela riket är indelat i kommuner. Om ändringar i den kommunala indelningen beslutar i princip regeringen; en kommun kan alltså nyskapas eller upplösas bara genom beslut av regeringen. (Obs dock att kommunalförbund utgör en i princip frivillig sammanslutning mellan flera kommuner.)

För det andra har kommunerna alltid *ett territoriellt underlag*. Hela riket är, som nyss nämnts, indelat i kommuner. Anknytningen till kommunområdet är av betydelse dels för medlemskap, rösträtt och valbarhet, dels för kommunens kompetens och maktbefogenheter.

Vidare är *medlemskapet i en kommun tvunget* och sålunda ej beroende av frivilligt inträde eller utträde. Medlemskapet grundar sig inte ens på något beslut i det enskilda fallet utan inträder automatiskt, när vissa i lagen angivna fakta föreligger. I sin lagtekniska utformning har medlemskapet fått en ganska begränsad betydelse. Dess viktigaste rättsverkan är besvärsrätten; dessutom har medlemskapet betydelse vid tillämpningen av den kommunala likställighetsprincipen. För rösträtt och valbarhet räcker det ej med medlemskap; vissa andra förutsättningar måste därutöver vara uppfyllda. Och skattskyldigheten till kommunen bygger ej på medlemskapet; tvärtom är skattskyldigheten en av de omständigheter, som kan grunda medlemskap.

Av väsentlig betydelse är även, att kommunerna är utrustade med *beskattningsmakt*. Enligt RF 1:7 får kommunerna taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter, och utdebiteringens storlek bestäms för varje år av kommunens beslutande organ.

Slutligen är kommunerna underkastade en viss *statskontroll*, framförallt genom möjligheten att överklaga kommunala beslut hos allmän förvaltningsdomstol.

På grund av dessa särdrag bör kommunerna betecknas som *offentligrättsliga juridiska personer*.

1.3 Den kommunala verksamhetens rättsliga reglering

Den kommunala verksamheten regleras dels genom kommunallagarna, dels genom speciella lagar och andra författningar avseende särskilda förvaltningsgrenar. Båda slagen av regleringar är offentligrättsliga till sin karaktär, men den senare är mera ingående. Kommunallagarna lämnar kommunerna en relativt stor handlingsfrihet och därmed också ett ganska stort utrymme för tillämpning av privaträttsliga regler. Specialförfattningarna begränsar däremot kommunernas handlingsfrihet och ger ringa plats för privaträttens tillämpning. I doktrinen har man försökt att uppdelat den kommunala verksamheten i en privaträttslig och en offentligrättslig sektor. En sådan uppspaltning är dock inte möjlig att genomföra konsekvent. All kommunal verksamhet är nämligen åtminstone i någon mån offentligrättsligt reglerad, och även den verksamhet som regleras i specialförfattningar innefattar ofta vissa moment av privaträttslig handlingsfrihet.

De *beslutande* organens verksamhet (den kommunala självstyrelsen i inskränkt mening) har i doktrinen betraktats som alltigenom offentligrättslig. Det är emellertid befogat att här skilja mellan enbart i kommunallag och även i specialförfattningar reglerad verksamhet. Inom det förra området är kommunens beslutande organ visserligen alltid offentligrättsligt bundet av reglerna om den kommunala kompetensen, om beslutsförfarandet m m. Men kommunallagarna ger inte kommunens fullmäktige några andra maktbefogenheter gentemot medborgarna än beskattningsmakten (vars egentliga stöd dock är RF 1:7). Genomförandet av fullmäktiges beslut måste därför i mycket stor utsträckning ske med anlitande av privaträttsliga former, särskilt ingående av avtal. Fullmäktige har också inom detta område, i den mån reglerna om den kommunala kompetensen eller de kommunala likställighets- och självkostnadsprinciperna ej lägger hinder i vägen, samma handlingsfrihet som ett privaträttsligt subjekt.

Förutom genom kommunallagarna kan det beslutande kommunala organets verksamhet dessutom regleras genom specialförfattningar.

Denna reglering kan innebära en utvidgning av den kommunala kompetensen. Den kan också utrusta kommunens fullmäktige med särskilda maktbefogenheter, t ex rätt att antaga lokala ordningsföreskrifter och renhållningsordningar (kommunal förordningsmakt). Men specialregleringen kan också innebära, att kommunen åläggs förpliktelser. Fullmäktige blir härigenom skyldiga att anslå medel t ex till socialtjänsten, skolväsendet och räddningstjänsten. Specialregleringen medför i allmänhet också, att fullmäktiges handlingsfrihet begränsas genom statliga föreskrifter av olika slag och genom tillsyn från statliga myndigheters sida.

Den kommunala verksamhet, som regleras genom specialförfattningar, uppfattas stundom i doktrinen som till sitt väsen statlig verksamhet, vars ombesörjande staten har uppdragit åt kommunerna, detta till skillnad från sådan verksamhet, som hör till kommunernas ursprungliga eller naturliga kompetensområde. Till största delen är det dock fråga om verksamhet, som aldrig har ombesörjts av staten utan redan från början lagts i kommunernas händer. Under sådana förhållanden är det meningslöst att fråga sig, om en verksamhet till sin natur är statlig eller kommunal. Det är i främsta rummet en politisk lämplighetsfråga, om en förvaltningsgren skall skötas av staten eller kommunerna. Realiteten bakom talet om statliga uppgifter är, att staten i stor utsträckning har utnyttjat kommunerna som organ för den lokala förvaltningen och därvid dels närmare reglerat sedan gammalt kommunala verksamhetsgrenar, dels lagt nya uppgifter på kommunerna. Det ur juridisk synpunkt väsentliga är inte förvaltningsuppgiftens statliga eller kommunala natur utan existensen och omfattningen av en statlig specialreglering av en kommunal verksamhetsgren.

Även de *förvaltande* kommunala organens verksamhet kan uppdelas på ett motsvarande sätt, nämligen i sådan förvaltning, som enbart är reglerad i kommunallag, och i specialreglerad förvaltning. I doktrinen (Reuterskiöld och Sundberg) har man betecknat dessa båda grenar som "egenförvaltning" resp "självförvaltning". Egenförvaltningen utgör enligt denna terminologi förvaltningen av kommunens "egna" (dvs naturliga eller ursprungliga) angelägenheter, medan självförvaltningen omfattar sådana, till sin natur statliga, lokala förvaltningsuppgifter, som staten uppdragit åt kommunen att "själv" ombesörja. Egenförvaltningen skall vara av privaträttslig och självförvaltningen av offentligrättslig natur. Häremot kan emellertid invändas, att även egenförvaltningen i viss mån är offentligrättsligt reglerad, liksom självförvaltningen å sin sida ibland verkar i privaträttsliga former. Vidare är det,

som redan framhållits, ur juridisk synpunkt föga fruktbart att söka urskilja, vilka kommunala förvaltningsuppgifter som är kommunens egna och vilka som egentligen är statens.

Den enbart i kommunallag reglerade förvaltningen, som utövas t ex av kommunstyrelsen, är bunden av vissa kommunalrättsliga regler, vilka emellertid lämnar ett betydande utrymme för tillämpning av privaträttsliga regler i förhållandet mellan de förvaltande organen och allmänheten. Att märka är, att kommunallagarna inte har utrustat de kommunala nämnderna med några maktbefogenheter mot medborgarna.

Den specialreglerade förvaltningen handhas av olika nämnder, som utses av fullmäktige för skilda förvaltningsgrenar. Dessa nämnders verksamhet är i hög grad bunden av bestämmelser i vederbörande specialförfattning och även underkastad en mer eller mindre ingående statlig tillsyn. Å andra sidan är nämnderna ofta utrustade med särskilda offentlighetsrättsliga maktbefogenheter, t ex rätt att bevilja eller vägra tillstånd samt att meddela förelägganden och förbud av olika slag och därvid göra sig åtlydda genom viteshot eller andra tvångsmedel.

Den specialreglerade förvaltningen är sålunda offentlighetsrättsligt reglerad i betydligt större utsträckning än den s k egenförvaltningen. Men skillnaden mellan de båda typerna av förvaltning är inte fullständigt genomförd. Först och främst är det i princip kommunallagen som reglerar nämndernas sammansättning och verksamhetsformer. Vidare är kommunallagens besvärregler subsidiärt tillämpliga även på beslut av nämnder för specialreglerad förvaltning, i den mån specialförfattningarnas besvärstadganden inte räcker till. Slutligen märks, att även nämnderna för specialreglerad förvaltning kan verka i privaträttsliga former, t ex vid anskaffningen av den materiel som behövs för deras verksamhet.

1.4 Rättspolitiska problem inom kommunalrätten

Kommunalrättens utveckling under senare år har präglats av en medveten strävan att befria kommunerna från statlig detaljreglering och att ge dem vidgad handlingsfrihet. Ett typiskt uttryck för denna strävan är den successiva avvecklingen av det kommunala underställningsinstitutet, dvs kravet att vissa kommunala beslut skall godkännas av en statlig myndighet för att bli gällande. Den nya KomL har fullföljt denna utveckling bl a genom att kommunerna i stort sett har fått fria händer att bestämma sin nämndorganisation och att de har fått förtroendet att

själva bedöma vad som är en sund ekonomisk förvaltning.

Den ökade friheten för kommunerna betecknas gärna som ett stärkande av den kommunala demokratin. Härvid bör man emellertid beakta att denna demokrati är indirekt. Över kommunernas angelägenheter bestämmer valda förtroendemän, och det är dessas handlingsfrihet som har vidgats. Ökad frihet för de förtroendevalda behöver inte med nödvändighet vara lika med ökad frihet för medborgarna. Tvärtom kan ett visst mått av statlig kontroll vara till fördel för de sistnämnda.

Den nya KomL tar på några punkter särskild hänsyn till medborgarnas intressen. Allmänhetens insyn i skötseln av kommunens ekonomi har förbättrats genom föreskrifter att budgetförslaget och årsredovisningen skall hållas tillgängliga för allmänheten. Och lagen möjliggör en kommunal organisation som kan göra nämnderna mera tillgängliga för allmänheten, bl a genom inrättande av kommundelsnämnder. Lagen möjliggör vidare kommunala folkomröstningar som ett led i beredningen av fullmäktiges ärenden liksom beaktande av "brukarnas" intressen, särskilt i samband med delegation till anställda. Men förslag om direktvalda kommundelsnämnder eller beslutande folkomröstningar har avvisats såsom oförenliga med den indirekta demokratin.

Det kan förefalla självklart att de förtroendevalda på bästa sätt skall motsvara väljarnas förtroende och tillgodose deras intressen. Men saken är inte fullt så enkel. I och med att de valda växer in i kommunalpolitikerns roll och vinner insikt om kommunens problem kan deras perspektiv förändras och avståndet till väljarna ökas. Mera betänkligt är det om de förtroendevalda inleder samarbete med andra än sina uppdragsgivare, t ex dominerande företag eller starka intresseorganisationer. Då kan det uppstå tvivel om vilkas intressen de egentligen representerar. En annan fara kan ligga däri att de förtroendevalda såsom lekmän kanske föredrar "praktiska" lösningar framför en juridiskt korrekt handläggning. Ur dessa synpunkter är det av väsentlig betydelse för medborgarna att de har möjlighet att påkalla en viss statlig kontroll genom överklagande eller JO-anmälan.

Kommunsammanslagningarna och den kommunala förvaltningens expansion har medfört att de kommunala förtroendeuppdragen har blivit alltmer krävande och att många arbetsuppgifter har måst överlämnas till kommunens anställda. Svårigheterna att finna personer som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag har man sökt motverka genom bättre villkor för ersättning till de förtroendevalda; genom den nya KomL har dessa fått lagstadgad rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Behovet att lätta de förtroendevaldas arbetsbörda har man i den

nya KomL i viss mån tillgodosett genom vidgade möjligheter till delegation av beslutanderätt. En grundtanke i den nya KomL är att de förtroendevalda främst skall ägna sig åt "målstyrning" och överlämna beslutsfattandet i enskilda fall till de anställda. Ett sådant system förutsätter "uppföljning", dvs kontroll av verksamhetens resultat. I den nya KomL har därför införts skärpta regler om den kommunala redovisningen. En naturlig följd av "målstyrningen" kommer att bli ett ökat inflytande för tjänstemännen vid handläggningen av enskilda ärenden.

Kommunernas ekonomi har under senare år blivit alltmer ansträngd. Anspråken på kommunal service har ökat samtidigt som kostnaderna för denna har stigit. Rationaliseringar och noggrann planering av den kommunala ekonomin har därför blivit en nödvändighet. Inkomstförstärkningar genom skattehöjningar är numera i det närmaste uteslutna. Kommunerna har i stället nödgats genomföra avgiftshöjningar. Som andra möjliga utvägar har man börjat diskutera utförsäljning av kommunal egendom och en bantning av den kommunala verksamheten genom att låta en del av den drivas i privat regi.

2. Kommuntyper och kommunal indelning

2.1 Inledning

Hela riket är, som tidigare framhållits, indelat i kommuner. Det finns fyra kommunala indelningar, som var för sig i princip täcker hela rikets område: indelningen i borgerliga primärkommuner, i församlingar, i landsting och i stiftssamfälligheter. Vid sidan härav förekommer lokalt sammanslutningar av kommuner (kommunalförbund och kyrkliga samfälligheter).

De ursprungligaste kommunala enheterna, på vilka man byggde vid 1862 års kommunalreform, kallas primärkommuner. Två primärkommunala indelningar existerar sida vid sida: den borgerliga och den kyrkliga. Hela riket är indelat i borgerliga primärkommuner (kommuner i inskränkt mening) och samtidigt även i kyrkliga primärkommuner (församlingar). De borgerliga primärkommunerna är större än de kyrkliga och brukar inom sitt område innesluta flera församlingar.

Landstingen, som tillkom genom 1862 års kommunalreform och från början var avsedda att ombesörja uppgifter som var gemensamma för länets kommuner, brukar betecknas som sekundärkommuner. Landstingets område sammanfaller i regel med länet och omfattar sålunda ett flertal primärkommuner. Indelningen i landsting täcker emellertid ej hela riket, eftersom vissa kommuner (Göteborg, Malmö och Gotland) står utanför denna indelning.

Kommunala enheter av högre rang är vidare kommunalförbunden, som utgör sammanslutningar av borgerliga primärkommuner eller landsting, och de kyrkliga samfälligheterna, som är sammanslutningar av församlingar.

Av de nu nämnda kommuntyperna har primärkommunerna, landstingen och eventuellt även de kyrkliga samfälligheterna en mera omfattande kompetens. Övriga kommunala enheter, dvs kommunalförbund och vissa kyrkliga samfälligheter, har däremot bildats för mera begränsade förvaltningsuppgifter och kan därför betecknas som specialkommuner.

2.2 Borgerliga primärkommuner

Indelningen i borgerliga primärkommuner (eller kommuner i inskränkt mening) täcker hela riket. Antalet kommuner är för närvarande 288.

Tidigare fanns tre typer av borgerliga primärkommuner: städer, köpingar och landskommuner. Denna uppdelning försvann 1971, då en enhetlig kommuntyp infördes. En kommun omfattar därför numera i regel både tätorts- och landsbygdsområden. Även möjligheten att inom en landskommun bilda s k municipalsamhällen, dvs specialkommuner med uppgift att tillgodose särskilda tätortsbehov, avskaffades 1971.

2.3 Landsting

I princip utgör varje län ett landsting (KomL 1:1). Gotlands läns landsting upplöstes dock 1971 i samband med att kommunerna på ön sammanslogs till en kommun. Det finns sålunda 23 landsting i landet.

Förutom Gotlands kommun står även Göteborgs och Malmö kommuner utanför landstingsindelningen. Dessa kommuner handhar själva de uppgifter, som annars fullgöres av landstingen. Enligt övergångsbestämmelserna till LKI har Göteborg och Malmö möjlighet att inträda i vederbörande landsting om samstämmade beslut därom fattats av kommunen och landstinget; regeringen kan också, om synnerliga skäl föreligger, besluta om sådant inträde.

Termen "landsting" har från början betecknat den beslutande församlingen, och länge har det saknats en beteckning för den juridiska person vars främsta organ landstinget var, vilket väl sammanhänger med att landstingen från början betraktades som ett slags gemensamma representationer för länets kommuner. Först i 1954 års landstingslag infördes ordet "landstingskommun" som beteckning för den juridiska personen. Genom 1991 års KomL har terminologin ändrats radikalt. Ordet "landsting" betecknar numera den juridiska personen (och även dess geografiska område), medan det beslutande organet kallas "landstingsfullmäktige". Man har därigenom velat anknyta till det allmänna språkbruket. I RF 1:7 används fortfarande ordet "landstingskommuner". I övrigt kommer anpassningen till den nya terminologin att kräva ändringar i ett stort antal specialförfattningar.

2.4 Kommunalförbund

Ofta kan det vara fördelaktigt eller nödvändigt för flera kommuner att lösa en förvaltningsuppgift gemensamt. En kommunal samverkan kan då åstadkommas genom avtal mellan kommunerna. Men den kan också ske genom att kommunerna sammansluter sig till ett kommunalförbund i enlighet med reglerna i kommunalförbudslagen (1985:894).

Kommunalförbund kan bildas av borgerliga primärkommuner. Även landsting kan bilda kommunalförbund, antingen med varandra eller med borgerliga primärkommuner. Kyrkliga kommuner kan inte ingå i kommunalförbund; de har i stället möjlighet att bilda kyrkliga samfälligheter.

Ett kommunalförbund är en självständig, offentligrättslig juridisk person. Det skiljer sig från andra kommunala subjekt bl a genom att det inte har någon direkt beskattningsmakt; i stället har det möjlighet att utdebitera bidrag av medlemskommunerna.

Ett kommunalförbunds kompetens är begränsad till den eller de speciella angelägenheter, för vilkas handhavande förbundet bildats. Är det fråga om obligatoriska kommunala angelägenheter, övertar förbundet medlemskommunernas skyldigheter i dessa avseenden.

Bildandet av ett kommunalförbund förutsätter enligt KFL ett frivilligt samgående mellan de berörda kommunerna. Enligt vissa speciella lagbestämmelser kan emellertid de statliga tillsynsmyndigheterna framtvunga kommunalförbundsbildning för handhavande av regionplanering och kollektivtrafik (PBL 7: 1, lag 1978:438 om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik).

Det finns två huvudtyper av kommunalförbund. Den ena typen är organiserad på samma sätt som en kommun: med fullmäktige, styrelse och eventuellt andra nämnder (kommunalförbund med fullmäktige). Den andra typen har en förenklad organisation med en förbundsdirection som enda organ (kommunalförbund med förbundsdirection). Ledamöterna i fullmäktige respektive förbundsdirectionen väljes av medlemskommunernas fullmäktige.

För varje kommunalförbund skall finnas en förbundsordning, som antas av förbundsmedlemmarna. Förbundsordningen skall innehålla bestämmelser om bl a förbundets ändamål och medlemmar, organisationsformen och organens sammansättning, medlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder samt grunden för deras deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

Om ett kommunalförbund har bildats för bestämd tid, skall det träda

i likvidation vid tidens utgång. Har det bildats för obestämd tid, kan likvidation bli nödvändig genom en medlems utträde. En medlemskommun har rätt att säga upp sitt medlemskap med ett års uppsägningstid, och om ändrade förhållanden gör fortsatt medlemskap oskäligt, kan medlemmen begära omedelbart utträde. I dessa fall kan förbundsmedlemmarna dock avtala att förbundet skall fortsätta sin verksamhet utan den utträdde medlemmen, något som förutsätter ändringar i förbundsordningen.

2.5 Kyrkliga kommuner

Den kyrkokommunala organisationen regleras genom KyrkoL 5 och 6 avd. De kyrkliga kommunerna är dels församlingar, dels kyrkliga samfälligheter. En församlings område sammanfaller ibland med det kyrkliga förvaltningsdistriktet, pastoratet (kyrkoherdens ämbetsområde). Pastoratet kallas då enförsamlingspastorat. Men ofta omfattar ett pastorat flera församlingar. De skall då obligatoriskt utgöra en s k pastoratssamfällighet, vilken ombesörjer de ekonomiskt viktigaste församlingsangelägenheterna, medan församlingarna behåller vissa mindre betungande uppgifter. En sådan samfällighet kallas partiell. I samråd mellan församlingarna och stiftsstyrelsen kan emellertid beslutas, att samfälligheten skall övertaga alla ekonomiska församlingsangelägenheter (total pastoratssamfällighet).

Församlingar inom flera pastorat kan också, enligt beslut av stiftsstyrelsen efter församlingarnas samtycke eller hörande, bilda en s k flerpastoratssamfällighet, som skall sköta antingen vissa ekonomiska församlingsangelägenheter eller alla sådana angelägenheter (partiell resp total flerpastoratssamfällighet).

En kyrklig samfällighet är en särskild juridisk person. De församlingar, som ingår i samfälligheten, upphör emellertid inte att existera som kommunala enheter. Ofta har de kvar skötseln av vissa ekonomiska angelägenheter. Och även om samfälligheten är total, har församlingen dock kvar vissa uppgifter av icke-ekonomisk natur. Den kan då få en förenklad organisation genom att stiftsstyrelsen på församlingens begäran bestämmer, att församlingens beslutanderätt skall utövas av ett direktvalt kyrkoråd.

Det finns också kyrkliga samfälligheter på det regionala planet. Alla församlingar inom ett stift skall utgöra en stiftssamfällighet med uppgift att sköta vissa för stiftet gemensamma angelägenheter. Stiftssam-

fällighetens beslutande organ är stiftsfullmäktige och dess centrala förvaltningsorgan stiftsstyrelsen.

Inom svenska kyrkan finns förutom de nu nämnda territoriella församlingarna även fem icke-territoriella församlingar, nämligen Karlskrona amiralitetsförsamling, Göteborgs tyska församling, tyska S:ta Gertruds församling, finska församlingen och hovförsamlingen (de tre sistnämnda i Stockholm). KyrkoL:s föreskrifter om församlingar gäller i tillämpliga delar också för sådana församlingar. De kan emellertid inte räknas till de kyrkliga kommunerna.

2.6 Ändringar i den kommunala indelningen

Förutsättningarna för och förfarings sättet vid ändringar i den kommunala indelningen regleras genom lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting samt KyrkoL 4 avd. Den följande framställningen avser främst indelningen i borgerliga primärkommuner.

En ändring i kommunindelningen kan ske på olika sätt. Två eller flera kommuner kan sammanläggas till en kommun, eller en kommun kan delas i två eller flera kommuner. Det kan också tänkas att ett område överförs från en kommun till en annan.

Beslutanderätten i fråga om indelningsändringar tillkommer i princip regeringen. I enklare fall får dock beslut fattas av kammarkollegiet eller, vid enighet mellan de berörda kommunerna, av LSt. Kammarkollegiet kan också avslå en ansökan till regeringen om indelningsändring. Besvär över LSt:s beslut i ett indelningsärende kan anföras hos kammarkollegiet, och kollegiets beslut kan överklagas hos regeringen.

Ansökan om indelningsändring kan göras av en berörd kommun eller medlem av sådan kommun. Frågan kan också tas upp på initiativ av LSt, kammarkollegiet eller regeringen. Utredning i ärendet skall verkställas av kammarkollegiet resp LSt. I utredningen kan ingå en undersökning av befolkningens inställning till frågan. En sådan undersökning görs av LSt genom anordnande av omröstning, opinionsundersökning e d.

Förutsättning för en indelningsändring är, att ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indel-

ningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

Vid indelningsändringar uppkommer särskilda problem i fråga om fördelningen av de berörda kommunernas tillgångar och förbindelser. När två kommuner läggs samman, övergår deras tillgångar och ansvarigheten för deras förbindelser till den nybildade kommunen. Om indelningsändringen innebär delning av en kommun, kan de berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden behöva underkastas en särskild reglering. En sådan ekonomisk reglering fastställs av regeringen i samband med beslutet om indelningsändring. Den skall syfta till att fördela den kommunala förmögenheten på ett ändamålsenligt och skäligt sätt. En ekonomisk reglering behövs alltid, om en kommun delas i två eller flera kommuner. Om ett område överförs från en kommun till en annan, skall ekonomisk reglering ske, om en kommunal tillgång eller förbindelse har särskild anknytning till det överförda området och bör överflyttas till den andra kommunen eller om det annars finns särskilda skäl till reglering. Om annat inte har bestämts vid regleringen övergår ansvaret för borgensförbindelser o d, som avser det överförda området, till den andra kommunen. Om en kommun tillförs större del av tillgångar och förbindelser än som följer av grunden för regleringen, skall utjämning ske i pengar, som enligt regeringens bestämmande skall betalas på en gång eller under två eller flera år.

En indelningsändring kan påverka de berörda kommunernas ekonomiska ställning även i fråga om löpande inkomster och utgifter. Om den ena kommunens ställning försämras i detta avseende, kan regeringen bestämma att en annan kommun, som har fördel av ändringen, skall bidra till den förstnämnda kommunens utgifter i skälig utsträckning med ett engångsbelopp eller under en viss övergångstid.

Kommunala författningar, t ex lokala ordningsföreskrifter och renhållningsordningar, skall snarast möjligt anpassas till den nya indelningen. Till dess så har skett, gäller de i tillämpliga delar inom samma område som före indelningsändringen.

En indelningsändring träder alltid i kraft vid ett årsskifte. Mera omfattande indelningsändringar träder i kraft vid årsskiftet närmast efter allmänna val till kommunfullmäktige. Beslutet om indelningsändring skall i regel meddelas minst ett år i förväg.

Om en indelningsändring bara innebär att ett mindre område överförs från en kommun till en annan, kan de sittande kommunfullmäktige företrädare kommunerna enligt både den gamla och den nya indel-

ningen. Kommunerna enligt den nya indelningen får då ställningen som juridiska personer redan genom beslutet om indelningsändringen, medan kommunerna enligt den gamla indelningen behåller sin rättssubjektivitet tills indelningsändringen trätt i kraft.

Om en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas eller om ändringen annars är av större omfattning, skall regeringen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring (dvs normalt 1/11 under valåret). Kommunerna enligt den nya indelningen får då ställningen som juridiska personer från det att delegerade har valts. Indelningsdelegerade utses av och bland de berörda kommunernas fullmäktige. Närmare bestämmelser om indelningsdelegerade finns i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade. (Motsvarande bestämmelser beträffande kyrkliga kommuner finns i KyrkoL 9 kap.)

Kommunerna enligt den gamla och den nya indelningen kan sålunda komma att företrädas av olika beslutande organ. Detta blir fallet om indelningsdelegerade har utsetts eller om indelningsändringen annars träder i kraft kort efter att allmänna kommunalval har hållits. Kompetensfördelningen mellan de olika beslutande organen under tiden fram till indelningsändringens ikraftträdande regleras närmare i lagen. Huvudprincipen är att beslut, som sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet, får fattas endast av det organ som företräder kommunen enligt den nya indelningen.

Den nuvarande indelningen i borgerliga primärkommuner grundar sig på omfattande kommunsammanslagningar, som har verkställts under de senaste decennierna. Den första stora kommunsammanslagningen genomfördes från 1952 med stöd av en tidsbegränsad lag 1946 rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner, vilken möjliggjorde tvångssammanslagning av kommuner oberoende av de förutsättningar för indelningsändringar som föreskrevs i 1919 års indelningslag. Genom denna kommunindelningsreform reducerades antalet borgerliga primärkommuner från 2 498 till 1 037.

Vid 1962 års riksdag beslöts att en ny kommunsammanslagning skulle planläggas. Varje LSt skulle upprätta en plan över den lämpligaste indelningen av länet i kommuner, och denna plan skulle fastställas av regeringen. Avsikten var från början, att en kommunsammanslagning i enlighet med planerna så småningom skulle komma till stånd på frivillighetens väg. Sammanslagningarna gick emellertid långsamt och i mycket olika takt i olika delar av landet. Genom en tids-

begränsad lag 1969 med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen, vilken gällde t o m 1973, blev därför tvångssammanslagning av kommuner oberoende av reglerna i 1919 års indelningslag på nytt möjliggjord. Sedan kommunsammanslagningen genomförts med utgången av år 1973, blev antalet borgerliga primärkommuner 278. För närvarande är antalet 288.

Församlingsindelningen har inte i högre grad berörts av sammanslagningssträvandena. År 1990 fanns 2 558 territoriella församlingar, fördelade på 1 127 pastorat.

3. Kommunernas uppgifter och maktbefogenheter

3.1 Den kommunala kompetensen

3.1.1 Inledning

Med en kommuns kompetens förstås dess behörighet att befatta sig med ett visst slag av angelägenheter. Kompetensen omfattar de uppgifter, som kommunen har rätt att ombesörja. De vanligaste fallen, där kompetensfrågan blir aktuell, gäller beviljande av anslag till ett visst ändamål. I dessa typfall kan frågan om kommuns kompetens formuleras sålunda: för vilka ändamål får kommunen använda skattebetalarnas pengar? Men kompetensfrågan kan uppkomma även i andra sammanhang än vid beviljande av anslag. I allmänhet är det vid beslut av fullmäktige, som gränserna för den kommunala kompetensen kan komma under diskussion; men någon gång kan även nämndbeslut tänkas överskrida dessa gränser.

De grundläggande bestämmelserna om *kommuners och landstings* kompetens finns i KomL 2 kap. I 1977 års kommunallag hade den kommunala kompetensen uttryckts med den ganska intetsägande formuleringen att kommunerna "får själva vårda sina angelägenheter". För att förstå innebörden av detta uttryck var man tvungen att söka ledning i lagförarbeten och rättspraxis. En viktig nyhet i 1991 års kommunallag är att flertalet principer som reglerar den kommunala kompetensen har kommit till direkt uttryck i lagtexten. I det följande kommer en redogörelse att lämnas dels för de principer som avgränsar området för den kommunala kompetensen (2–6), dels vissa principer som begränsar kommunernas handlingsfrihet inom detta område (7). I KomL 2 :4 erinras om att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Här avses dels ett antal "smålagar" som utvidgar den kommunala kompetensen (8), dels lagar som reglerar speciella förvaltningsgrenar (9).

Andra kommunala enheter än kommuner och landsting har en mera begränsad kompetens. *Kommunalförbunds* kompetens bestäms av det ändamål för vilket förbundet bildats och som anges i förbundsordningen (se ovan under 2.4). *Församlings, pastoratssamfällighets och flerpastoratssamfällighets* kompetens bestäms genom en uppräknings

KyrkoL 11 kap. Församlingsangelägenheterna kan indelas i två kategorier. Den första omfattar sådana uppgifter som normalt ankommer på en församling (om den inte ingår i en total samfällighet), nämligen främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation ävensom anskaffande och underhåll av lös egendom som är avsedd för kyrkliga ändamål. Den andra kategorin omfattar sådana uppgifter, som normalt övertas av den kyrkliga samfälligheten, om församlingen ingår i en sådan. Hit hör de ekonomiskt mest betungande uppgifterna, såsom anskaffande och underhåll av kyrkobyggnad, församlingshus och andra byggnader och lokaler och annan mark för kyrkligt ändamål, anläggande och underhåll av begravningsplatser (om inte regeringen för särskilt fall beslutar att uppgiften skall ankomma på en borgerlig kommun), samt avlöningsförmåner för arbetstagare hos församlingen. *Stiftssamfällighets* kompetens omfattar enligt KyrkoL 23 kap främjande av församlingens utveckling inom stiftet, främjande av församlingsarbete bland finskspråkiga och sameer, andlig vård vid sjukhus o d, kriminalvårdsanstalter och militära förband, samt avlöningsförmåner för arbetstagare hos stiftssamfälligheten. Genom beslut med kvalificerad majoritet kan stiftssamfällighet också åtaga sig andra ekonomiska angelägenheter som är gemensamma för församlingarna i stiftet.

Den följande framställningen kommer att ägnas åt kommuners och landstings kompetens. De allmänna begränsande principer som behandlas i det följande, gäller dock i stor utsträckning även för övriga kommunala enheter.

3.1.2 *Allmänintresset som grundprincip*

I tidigare kommunallagar (före 1948) hade kompetensbestämmelsen den formuleringen, att en kommun ägde vårda "sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Genom en lagändring 1948 ströks orden "gemensamma ordnings- och hushållnings-", och kvar stod endast uttrycket "sina angelägenheter". Den väsentliga innebörden av denna reform var att man avskaffade det tidigare gällande kravet på att en beslutad åtgärd skulle vara till nytta för ett större antal av kommunens invånare eller en större del av kommunens område.

Genom 1948 års reform avsåg man att ersätta gemensamhetskravet med kravet att ifrågasvarande åtgärd skulle uppbäras av *ett allmänt intresse*. Avgörande för kommunens kompetens skall sålunda vara, om

den kommunala åtgärden tillgodoser ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen. Den kvantitativa bedömningen har ersatts med en kvalitativ. Enligt förarbetena skall kompetensfrågan bedömas ur synpunkten, om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv att kommunen befattar sig med angelägenheten. Det är tydligt, att uppfattningen här om kan vara olika vid olika tider och i skilda delar av landet, och att den även kan skifta med olika politiska åskådningar. En viss garanti för en enhetlig bedömning ligger emellertid däri, att kompetensfrågan efter besvär kan dras under förvaltningsdomstols prövning. Det bör särskilt observeras, att kompetensfrågan alltid kan bli föremål för domstols prövning, trots att den i realiteten ofta innefattar en lämplighetsbedömning, och trots att besvärspövningen i princip skall vara begränsad till en legalitetskontroll.

Kompetensbestämmelsen har sålunda med avsikt gjorts mycket elastisk. Härigenom har kommunernas handlingsfrihet i viss mån utvidgats, och det finns möjlighet för kommunerna att utan lagändring i framtiden åtaga sig nya uppgifter, som kan betingas av samhällsutvecklingen men som inte kan förutses för närvarande.

Den viktigaste konsekvensen av gemensamhetskravets avskaffande är, att kommunernas möjligheter att tillgodose *särskilda tätortsbehov* har vidgats. Det är numera knappast något tvivel om att en kommun har rätt att bevilja anslag till väghållning, vägbelysning, renhållning m m i ett tätbebyggt samhälle inom kommunen, även om åtgärderna omedelbart kommer bara en mindre del av kommunmedlemmarna tillgodo. Gemensamhetskravets avskaffande har i övrigt medfört ökade möjligheter för kommunerna att lämna bidrag bl a för anläggning av enskilda vägar och för framdragande av elektriska ledningar till enskilda fastigheter.

Kravet att en kommunal angelägenhet skall vara av allmänt intresse har numera kommit till direkt uttryck i lagtexten (KomL 2:1). Principen avsåg ju från början att vidga den kommunala kompetensen, men den tjänar samtidigt till att sätta en gräns för densamma. En åtgärd som inte är av allmänt intresse utan enbart tjänar vissa enskilda intressen faller sålunda utanför den kommunala kompetensen. En kommun får inte lämna understöd åt enskilda kommunmedlemmar i annan ordning än gällande författningar på socialvårdens område medger (RÅ 1930:1, 1933:7, 8). Möjligheten för kommun att lämna understöd åt enskilda får sålunda anses uttömmande reglerad genom specialförfattningarna på socialvårdens område. Ett understöd som beviljas utan stöd av specialförfattning faller alltså utanför den kommunala kope-

tensen. Denna princip anses emellertid ej hindra att anslag beviljas till stipendier åt studerande från kommunen, förutsatt att stipendiegivningen sker planmässigt och efter objektiva grunder.

3.1.3 *Lokaliseringsprincipen*

Enligt KomL 2:1 får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse ”som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar”. En förutsättning för den kommunala kompetensen är sålunda, att de intressen som kommunen vill tillgodose är lokaliserade till kommunen. Det är i och för sig inte nödvändigt, och inte heller tillräckligt, att den verksamhet som kommunen vill främja skall bedrivas inom kommunens gränser (jfr RÅ 1949:49, 1950:21, 1977:77, 19782:20). Men intresset av verksamheten måste vara anknutet till kommunen. Exempelvis måste en skärgårdskommun anses ha rätt att understödja en båtlinje som är av väsentlig betydelse för kommunens förbindelser med yttervärlden, även om linjen till större delen faller utanför kommunens gränser.

3.1.4 *Annan tillkommande angelägenheter*

Den kommunala kompetensen omfattar enligt KomL 2: 1 endast sådana angelägenheter ”som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan”. En kommun får sålunda inte tillägga sig uppgifter som ankommer på staten, t ex i fråga om försvaret eller utrikespolitiken (RÅ 1939:66, 1969:52, 1983 2:71, 1990:9). Den får inte heller befatta sig med uppgifter som ankommer på en annan kommunal enhet (se t ex RÅ 1955:7).

När det gäller att avgränsa landstingets kompetens gentemot de däri ingående primärkommunernas kompetens lämnar lagtexten föga ledning. Avgörande blir här i första hand rådande uppfattning om vilka uppgifter som bäst löses av varje kommun för sig resp gemensamt för hela landstingsområdet (RÅ 1981 2:46). I princip får landsting inte befatta sig med uppgifter som inte hänför sig till hela landstingsområdet utan endast till vissa kommuner. Ett undantag från denna princip stadgas dock i KomL 2:6. Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt.

3.1.5 Allmännyttiga företag

Enligt KomL 2:7 får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. En kommun får sålunda inte inlåta sig på s k spekulativa företag, dvs affärsföretag i vinstsyfte, t ex en vinstgivande kioskhandel (RÅ 1966: 17) . Kommunerna har emellertid rätt att driva s k kommunala affärsverk, t ex elektricitets- och gasverk, vatten- och avloppsverk, spårvägs- och bussföretag. I sådana fall är det ett allmänt intresse att kommunens invånare har tillgång till elektricitet, vatten, kommunikationer osv. Sådana företag kan visserligen drivas även i enskild regi, men den kommunala driften har sina fördelar särskilt i de fall, där ledningar måste nedläggas i den av kommunen ägda gatumar-ken. För de kommunala affärsverken gäller emellertid den s k *självkostnadsprincipen*. Affärsverken får inte drivas i vinstsyfte, utan taxorna måste i princip utformas så att avgifterna inte överskrider kommunens självkostnad (RÅ 1910: 160, 1958:7). I praktiken kan kommunerna emellertid härvid räkna med en ganska stor osäkerhetsmarginal.

Kommunala affärsverk drivs inte alltid direkt i kommunal regi utan ibland i form av s k kommunala aktiebolag, i vilka kommunen äger aktiemajoriteten (se nedan under 4.9). En kommun får också genom lån, ingående av borgen eller på annat sätt understödja privatägda företag, vilkas verksamhet tillgodoser ett allmänt intresse på samma sätt som de kommunala affärsverken, t ex privata elektricitetsverk, vattenverk och kommunikationsföretag.

En kommuns rätt att bevilja understöd till en verksamhet, som i och för sig tjänar allmänintresset men bedrivs av ett annat subjekt, kan ibland vara beroende av de *villkor*, som kommunen uppställer vid understödets beviljande. Om det finns behov av allmänna samlingslokaler inom en kommun, får kommunen lämna ekonomiska bidrag till en förening eller ett bolag, som inrättar eller driver sådana lokaler, men endast under förutsättning att kommunen uppställer villkor, som innebär betryggande garantier för att samlingslokalerna opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor upplåts för det avsedda ändamålet (RÅ 1945:43,1966:49).

3.1.6 *Stöd till näringslivet*

När det gäller kommunernas möjlighet att understödja näringslivet bör man skilja mellan generella och individuella åtgärder. Av KomL 2:8 framgår att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Exempel på sådana åtgärder är iordningställande av industriområden eller av arbetslokaler för hantverk och småindustri (RÅ 1966:7). Däremot får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Huvudregeln är alltså att kommunala subventioner åt privata företag är otillåtna. Motivet härtill är att det anses vara en uppgift för staten att verka för en lämplig lokalisering av industrin och att främja sysselsättningen. Individuellt stöd till näringsidkare får dock lämnas om det finns synnerliga skäl för det, t ex om den privata företagsamheten inte förmår garantera en rimlig service åt befolkningen i en glesbygd.

3.1.7 *Begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen*

Även om en kommun enligt de ovan behandlade kompetensreglerna får handha en viss angelägenhet, kan dess handlingsfrihet därvid vara begränsad genom vissa kommunalrättsliga principer, som från början har utbildats i rättspraxis och som numera till större delen är inskrivna i KomL.

Självkostnadsprincipen, som har betydelse vid utformningen av kommunala taxor, är fastslagen i KomL 8:3 b. Enligt detta stadgande får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Kommunens handlingsfrihet begränsas vidare av *likställighetsprincipen*. Enligt KomL 2:2 skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunmedlemmarna skall alltså vara likställda i sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen, i den mån sakliga grunder för en differentiering inte kan åberopas. Det har redan framhållits, att en kommun inte äger bevilja understöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd av specialförfattning. Av likställighetsprincipen följer emellertid, att en kommun överhuvudtaget inte får fatta beslut, som otill-

börligt gynnar eller missgynnar en viss kommunmedlem eller en grupp av kommunmedlemmar i förhållande till andra (RÅ 1930:31, 1938:13, 1951:43, 1958:30, 1962:11, 1967:15, 1971:1, 1974:18,31, 1975:70, 1980 2:6, 1981 2:73, 1983 2:69). Likställighetsprincipen är av särskild betydelse vid utformningen av taxor för kommunala avgifter men äger också tillämpning vid tillhandahållandet av olika prestationer åt kommunmedlemmarna.

Likställighetsprincipen gäller till förmån för kommunens medlemmar men ej för utomstående. Den utgör en viss motsvarighet till den objektivitetsgrundsats, som anses gälla inom statsförvaltningen. Den tillämpas emellertid endast inom de områden, där kommunen träder i kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap, antingen genom att tillhandahålla dem prestationer av olika slag eller genom att uttaga ekonomiska bidrag av dem. Däremot tillämpas den inte i fråga om sådan kommunal verksamhet, som går ut på att anskaffa personella och materiella resurser för den kommunala förvaltningen genom anställande av personal, inköp av fastigheter, uppförande av byggnader och inköp av inventarier och materiel av olika slag. Inom detta område har kommunen i princip samma frihet som en privat företagare (jfr dock nedan om offentlig upphandling). Gällande begränsningar i kommunens handlingsfrihet vid anställning och uppsägning av tjänstemän och arbetare följer inte av likställighetsprincipen utan av föreskrifter i lag, specialförfattningar och kollektivavtal; och kommunala tjänstemän har i rättspraxis inte ansetts kunna göra anspråk på att i lönehänseende behandlas lika oavsett organisationstillhörighet (RÅ 1958:32). Vid inköp och försäljning av fastigheter torde kommunen ha full privaträttslig handlingsfrihet inom ramen för sin kompetens. Vid upphandling av varor, byggnadsentreprenader och tjänster är kommunen däremot bunden av reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Enligt denna lag skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt; anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Även utanför tillämpningsområdet för den kommunala likställighetsprincipen torde kommunerna emellertid i viss mån vara bundna av en objektivitetsprincip. Det har nämligen förekommit att ett kommunalt beslut, som dikterats av uppenbart ovidkommande hänsyn och sålunda inneburit *illojal maktanvändning (detournement de pouvoir)*, har upphävts såsom överskridande de beslutandes befogenhet. Ett typexempel, som flera gånger förekommit i rättspraxis, är att ett visst poli-

tiskt parti vägrats tillgång till en kommunal samlingslokal, som brukat upplåtas åt andra politiska partier; sådana beslut, som dikterats av rent politiska hänsyn, brukar upphävas efter besvär. Det finns också andra exempel på att RegR har åberopat en allmän objektivitetsprincip i kommunala besvärsmål (RÅ 1974:17, 1981 2:25). Såvitt gäller beslut av en kommuns förvaltande organ har kravet på saklighet och opartiskhet stöd i RF 1:9.

En mera speciell begränsningsprincip utgörs av det *förbud mot retroaktiva beslut* som fastslås i KomL 2: 3. Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det. Förbudet har sin praktiska betydelse i fråga om kommunala avgifter, och det kan därför ses som en motsvarighet till det i RF 2:10 2 st stadgade förbudet mot retroaktivt uttag av statliga avgifter. En kommun får alltså inte ta ut nya eller höjda avgifter för prestationer som fullgjorts före avgiftsbeslutets dag, om det inte finns ”synnerliga skäl” härför. Som exempel på undantag från det principiella förbudet kan nämnas att rättspraxis har godtagit en kortare tids retroaktivitet i fråga om sotningsavgifter (av hänsyn till retroaktiva löneavtal) samt vattenavgifter (av hänsyn till avläsningsperiodernas förläggning).

3.1.8 Särskilda kompetensutvidgande lagar

I vissa avseenden har den kommunala kompetensen utvidgats genom särskilda lagar utan att den kommunala verksamheten därigenom underkastats någon speciell statlig reglering. En sådan utvidgning skedde redan kort före 1948 års ovannämnda reform genom lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m. Denna lag är numera upphävd. I stället gäller lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, enligt vilken en kommun får lämna enskilda hushåll stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad.

Senare har en rad särskilda lagar tillkommit, som på olika punkter har utvidgat den kommunala kompetensen. Anledningen till dessa lagstiftningsåtgärder har i allmänhet varit, att RegR i sin praxis har dragit gränserna för den kommunala kompetensen på ett sätt, som enligt statsmakternas mening har varit alltför snävt. Enligt *lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande* äger kommun och landsting beträffande dem, som i anslutning till svenskt utvecklingsbi-

stånd vistas i kommunen för studier eller annan utbildning, vidtaga åtgärder i syfte att underlätta deras vistelse där och främja deras välfärd och trivsel. Och genom lagen (1968:131) *om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet* har kommun fått rätt att vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Ytterligare en sådan utvidgning har skett genom lagen (1970:663) *om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade*, enligt vilken kommun får driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade, i den mån handikappade inom kommunen inte i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att dels verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade, dels anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av kommunens socialvårdsorgan. Andra kompetensutvidgande lagar är lagen (1986:753) *om kommunal tjänsteexport*, enligt vilken kommuner och landsting får tillhandahålla kommunala tjänster (dvs nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter) för export åt företag i Sverige eller åt staten (lagen avser sålunda att möjliggöra kommunal medverkan vid svensk export till andra länder), *lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer*, som ger kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer, även till politisk verksamhet som bedrivs av sådana organisationer, samt *lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd*, vilken ger kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter rätt att lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd i form av utrustning, som vederbörande kommun kan avvara, till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation; med regeringens tillstånd kan bistånd ges i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning m m.

Rätten att lämna kommunalt partistöd och att anställa politiska sekreterare har tidigare reglerats genom särskilda lagar, men dessa lagars innehåll har numera inarbetats i KomL (2:9 resp 4:30–32).

3.1.9 Kommunernas kompetens enligt specialförfattningar

Kommunernas kompetens bestäms inte bara genom kommunallagarna utan också genom lagar, som gäller särskilda förvaltningsgrenar. Bestämmelserna i dessa specialförfattningar kan innebära en utvidgning av den kommunala kompetensen, så att kommunerna bemyndigas eller t o m åläggs att handha uppgifter, som de inte får befatta sig med enbart med stöd av kommunallagarna. Men de kan också innebära att förvaltningsuppgifter, som kommunerna redan enligt kommunallagarna skulle haft rätt att ombesörja, underkastas en närmare reglering, som inskränker kommunernas handlingsfrihet.

En stor del av de förvaltningsuppgifter, som regleras i specialförfattningarna, är obligatoriska uppgifter, som kommunerna är skyldiga att ombesörja. Hit hör t ex skolväsendet, socialtjänsten, hälsoskyddet, hälso- och sjukvården, plan- och byggnadsväsendet, räddningstjänsten och det civila försvaret. Det ankommer då på kommunens fullmäktige att bevilja anslag till verksamheten (utöver eventuella statsbidrag) och att besluta om verksamhetens organisation i enlighet med författningens föreskrifter. Härvid kan kommunen vara underkastad en mer eller mindre ingående kontroll från statliga myndigheters sida. De nämnder som fullmäktige har tillsatt för fullgörandet av ifrågakarande förvaltningsuppgifter står oftast under tillsyn av en statlig myndighet.

Till en stor del av de obligatoriska förvaltningsuppgifterna lämnar staten ekonomiska bidrag enligt särskilda författningar. Statsbidrag lämnas emellertid även till frivilliga kommunala förvaltningsuppgifter, t ex allmänna samlingslokaler och bibliotek. Statsbidragen brukar vara förbundna med villkor, varigenom den understödda kommunala verksamheten underkastas statliga föreskrifter och statlig kontroll.

Den specialreglerade, obligatoriska eller statsunderstödda, verksamheten intar numera kvantitativt en dominerande plats inom kommunalförvaltningen. De flesta av de specialreglerade uppgifterna omhänders av de borgerliga primärkommunerna. Landstingens viktigaste uppgift är den genom hälso- och sjukvårdslagen reglerade hälso- och sjukvården.

3.2 Kommunernas maktbefogenheter

3.2.1 Inledning

När den kommunala kompetensen har behandlats i det föregående, har det främst varit frågan om kommunernas rätt att bevilja anslag eller eljest ikläda sig ekonomiska förbindelser för olika ändamål. Kommunerna har emellertid också befogenheter av andra slag.

I fråga om kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt hänvisar KomL 2:5 till RF. Av RF 8:7 och 11 framgår att kommunerna kan utrustas med normgivningsmakt i vissa ämnen, och enligt 8:9 kan det uppdragas åt kommunerna att besluta föreskrifter om offentligrättsliga avgifter av tvångskaraktär. När det i RF 8:5 sägs att föreskrifter om "kommunernas befogenheter i övrigt" meddelas i lag, betyder detta enligt lagmotiven att kommunerna genom bemyndigande i lag kan få rätt att besluta instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa vissa offentligrättsliga avgifter utan tvångskaraktär. Enligt RF 1:7 får kommunerna taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter, och enligt 8:5 skall grunderna för den kommunala beskattningen bestämmas i lag.

I det följande ges en översikt över instruktionsmakten, förordningsmakten, planmonopolet, vetorätten, beskattningsmakten och avgiftsmakten.

De offentligrättsliga maktbefogenheter, som enligt särskilda författningar tillkommer vissa nämnder för specialreglerad förvaltning, såsom rätt att meddela tillstånd, förelägganden och förbud, kommer inte att behandlas här. Beträffande dessa maktbefogenheter hänvisas till den speciella förvaltningsrätten.

3.2.2 Instruktionsmakten

Med instruktionsmakten avses här befogenheten att besluta närmare föreskrifter om de olika kommunala organens sammansättning, verksamhet och arbetsformer. KomL innehåller en rad bemyndiganden för fullmäktige att på detta sätt fylla ut lagens egen reglering. Fullmäktige har sålunda att besluta arbetsordning för sig själva (5:63 och 64), reglementen för nämnder (6:32) och partssammansatta organ (7:4), föreskrifter om medelsförvaltning (8:3) och redovisning (8:23) samt revisionsreglemente (9:18). Dessa föreskrifter kan betecknas som interna

förvaltningsföreskrifter, jämförliga med statliga myndigheters instruktioner och arbetsordningar, och skiljer sig sålunda från de till allmänheten riktade föreskrifter som behandlas i följande avsnitt.

3.2.3 Förordningsmakten

En rätt att besluta för allmänheten bindande och i regel straffsanktionerade lokala föreskrifter har tillerkänts kommunernas fullmäktige genom vissa politirättsliga författningar. Sådana föreskrifter har tidigare krävt LSt:s fastställelse men kan numera beslutas av fullmäktige ensamma. Enligt ordningslagen kan fullmäktige besluta lokala föreskrifter om den allmänna ordningen på offentlig plats, om användningen av pyrotekniska varor och om ordning och säkerhet i kommunala hamnar. Och enligt hälsoskyddslagen och renhållningslagen kan lokala hälsoskyddsföreskrifter respektive renhållningsordningar beslutas av kommunfullmäktige.

3.2.4 Planmonopolet

En särskild typ av kommunala regleringar utgörs av planläggningarna enligt PBL (regionplan, översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan). Planläggningsbesluten fattas av fullmäktige (i vissa fall kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden). Planerna skiljer sig från de nyss nämnda lokala föreskrifterna genom att de avser markanvändningen och främst riktar sig till fastighetsägarna inom de områden som planerna omfattar. Kommunerna har i princip rätt att ensamma besluta i planläggningsfrågor. Denna beslutanderätt är dock inte helt skyddad mot ingripanden av statliga tillsynsmyndigheter (se nedan 7.4 om PBL 12 kap).

3.2.5 Vetorätten

I vissa fall, där statliga myndigheter ålagts att inhämta vederbörande kommuns yttrande i ett tillståndsärende, har kommunens yttrande tillerkänts en särskild rättsverkan på det sättet, att tillstånd inte får beviljas mot kommunens avstyrkande. En sådan kommunal vetorätt finns i fråga om tillstånd enligt OL 3:1 och 2 till begagnande av offentlig

plats för uppställande av försäljningsstånd m m. Sådant tillstånd meddelas av polismyndigheten efter hörande av kommunen; mot dennas avstyrkande får tillstånd ej beviljas. Och enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m m 4:3 krävs i princip kommunfullmäktiges tillstyrkande för att regeringen skall få ge tillstånd till vissa större industriella anläggningar (undantag har dock gjorts för vissa från nationell synpunkt synnerligen viktiga anläggningar). Slutligen kan nämnas, att kommunfullmäktige i fråga om områden inom kommunen kan besluta, att skogsvårdsstyrelsen inte får medge undantag från förbudet mot spridning över skogsmark av bekämpningsmedel, avsedda för bekämpning av lövsly (lag 1983 :428 om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark 3 §).

3.2.6 *Beskattningsmakten*

Kommunernas viktigaste maktbefogenhet är beskattningsmakten. Denna befogenhet tillkommer ej endast de borgerliga primärkommunerna utan även församlingar, kyrkliga samfundigheter och landsting. Kommunalförbunden har däremot ingen direkt beskattningsmakt utan är hänvisade till att utdebitera bidrag av medlemskommunerna.

Enligt RF I :7 får kommunerna taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kommunens beskattningsbeslut inskränker sig till att fullmäktige varje år (senast i november) fastställer skattesatsen för nästa år (KomL 8: 5,9) . Enligt 1 § i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m m skall skattesatsen för kommuns och annan menighets uttag av skatt bestämmas i förhållande till det antal skattekronor, som enligt skattemyndighetens beräkning kommer att påföras de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas.

Innebörden av begreppen ”skattekrona” och ”skatteöre” framgår av kommunalskattelagen (1928:370) 1 och 2 §§. Allmän kommunalskatt skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som enligt lagen påförs envar skattskyldig. Såsom underlag för kommunal inkomstskatt påförs skattskyldig ett skatteöre för varje krona beskattningsbar inkomst. Detta betyder att skatten skall utgå med en viss procent av den beskattningsbara inkomsten. Om fullmäktige har bestämt skattesatsen till exempelvis 30 kronor per skattekrona, innebär detta att kommunalskatten skall utgå med 30% av den beskattningsbara inkomsten. Den kommunala inkomstskatten är med andra ord

proportionell mot den beskattningsbara inkomsten.

En kommuns behov av utdebitering påverkas bl a av de statsbidrag som kommunen kan påräkna. Dessa bidrag syftar inte bara till att understödja viktiga kommunala verksamhetsgrenar (t ex skolväsende och barnomsorg) utan också till en kommunal skatteutjämning genom att kommuner med svagt skatteunderlag får större bidrag än "rika" kommuner.

De materiella reglerna om skattskyldigheten finns i kommunalskattelagen, medan taxeringsförfarandet regleras i taxeringslagen (1990:324) samt debitering och uppbörd av skatt i uppbördslagen (1953:272). Rörande allt detta hänvisas till skatterätten. Här må endast erinras om att uppbörden av kommunalskatt handhas av staten, och att skattemyndigheten utanordnar och redovisar skatten till kommunerna.

Förutom den allmänna kommunalskatten äger kommunerna uppbära en speciell skatt, nämligen hundskatt enligt lag (1923:116) om hundskatt.

Närbesläktade med de kommunala skatterna är de naturaprestationer för kommunala ändamål, som i äldre tid åvilade särskilt städernas invånare. De viktigaste av dessa onera var dels fastighetsägarnas skyldighet att anlägga, underhålla och renhålla gata, dels skyldigheten att delta i brandförsvaret. Trots att dessa bördor knappast kunde förenas med den kommunala likställighetsprincipen, ansåg man sig inte kunna avskaffa dem omedelbart vid 1862 års kommunalreform. I åtskilliga städer ingicks emellertid s k likställighetsöverenskommelser mellan städernas fastighetsägare och övriga invånare, vilka slöts vid allmän rådstuga inför magistraten och fastställdes av Kungl. Maj:t; härigenom blev fastighetsägarnas särskilda skyldigheter i stor utsträckning avvecklade eller ersatta med en penningprestation (t ex gatuskatt). Det förekom även, att städerna genom ett fullmäktigbeslut övertog gaturenhållningsskyldigheten.

I den mån dessa naturaprestationer inte har avvecklats, regleras de numera genom särskilda lagar. Fastighetsägares skyldighet att bidra till gatuanläggningskostnad regleras numera i PBL och gatuunderhållet åvilar enligt PBL kommunen. Gaturenhållningsskyldigheten regleras genom renhållningslagen (1979:596) och skyldigheten att medverka i räddningstjänsten genom RTL. Utvecklingen har sålunda inte lett till något fullständigt avskaffande av ifrågavarande onera men däremot till att desamma blivit reglerade genom särskilda lagar och inte bara genom kommunala föreskrifter.

3.2.7 Avgiftsmakten

I KomL 8:3 a fastslås att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Den avgiftsbelagda verksamheten bedrivs ibland med stöd av kommunens allmänna kompetens, och avgiftsplikten anses då grundad på ett privaträttsligt avtal (t ex elektricitetsavgifter). Men i allmänhet har avgiftsuttaget stöd i ett bemyndigande i lag eller annan författning. Sådant stöd är enligt 8:3 a 2 st nödvändigt när det gäller tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla (t ex vatten och avlopp, renhållning, sjukvård och sociala tjänster). I sistnämnda fall är det motiverat att betrakta avgifterna som offentligrättsliga. Även av andra skäl kan det framstå som naturligt att betrakta en avgift som offentligrättslig. Den enskilde kan vara skyldig att anlita den avgiftsbelagda prestationen (renhållning och sotning). Avgiften kan utgå för begagnade av en plats som i princip är tillgänglig för allmänheten (hamnavgifter, avgifter för gatumarksupplåtelser). Eller avgiften kan vara en sanktionsavgift (felparkeringsavgift) eller utgå för en åtgärd i samband med myndighetsutövning (bygglovsavgift).

Likställighetsprincipen, som fastslås i 2:2, är tillämplig på kommunala avgifter, men vissa avsteg från principen har gjorts i fråga om sociala tjänster.

I 8:3 b fastslås självkostnadsprincipen. När avsteg från denna princip har gjorts i fråga om hamnavgifter, avgifter för gatumarksupplåtelser och felparkeringsavgifter, kan detta möjligen försvaras med att det här inte är fråga om ”tjänster eller nyttigheter”.

Härnedan lämnas en redogörelse för de viktigaste typerna av kommunala avgifter.

(1) *Elektricitets- och gasavgifter* är privaträttsliga, och avgiftsplikten grundar sig här på det abonnemangsavtal som ingåtts med den enskilde konsumenten under hänvisning till taxan och reglementet. För rättsförhållandet mellan kommunen och abonnenten gäller i princip köprättsliga regler (direkt beträffande gas och analogiskt beträffande elektricitet). Kommunens privaträttsliga handlingsfrihet modifieras dock av självkostnadsprincipen (RÅ 1958:7) samt av likställighetsprincipen, som medför en plikt för kommunen att leverera till alla kommunmedlemmar på likformiga villkor, i den mån ekonomiska eller tekniska hinder inte ligger i vägen (RÅ 1923:65, 1930:31, 1958:24). Elektricitetsverken är underkastade en viss kontroll i fråga om leveransplikt och prissättning enligt lagen (1902:71) om elektriska anläggningar.

(2) *Vatten- och avloppsavgifter* utgår med stöd av lagen (I 970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, vars 24–27 §§ innehåller direktiv för taxornas utformning (jfr RÅ 1967:15, 1974:18). Då anslutning under vissa förutsättningar kan påfordras från fastighetsägarens sida, och då avgiftsplikten inte förutsätter något åtagande från fastighetsägarens sida utan inträder när kommunen vidtagit åtgärder för att möjliggöra anslutning, bör avgifterna betraktas som offentligrättsliga. – Likartade med vatten- och avloppsavgifter är avgifter enligt lagen (1981: 1354) om allmänna värmesystem, som omfattar både fjärrvärmelanläggningar och naturgasnät och som är utformad efter förebild av lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. För att lagen om allmänna värmesystem skall gälla för en viss anläggning krävs att denna genom ett särskilt beslut har förklarats för ”allmän”. Har så inte skett, blir allmänna avtalsrättsliga regler tillämpliga på förhållandet mellan kommunen och fastighetsägarna.

(3) *Renhållningsavgifter* kan uttagas med stöd av renhållningslagen (1979:596) 15–17 §§ som vederlag för sådan bortforsling och sådant slutligt omhändertagande av avfall, som sker genom kommunens försorg enligt renhållningslagen . Avgifterna får ej sättas högre än kommunens självkostnader och skall utgå enligt taxa, som antages av kommunfullmäktige (jfr RÅ 1974:31, 1975: 109). Avgiftsplikten åvilar i regel vederbörande fastighetsägare. Om kommunen uppdragit renhållningen åt en entreprenör, får denne uppbära avgifter enligt en av fullmäktige antagen taxa.

(4) *Sotningsavgifter* utgår enligt sotningstaxa, som enligt RTL antages av fullmäktige. Avgifterna är offentligrättsliga, eftersom fastighetsägarna är skyldiga att låta verkställa sotning genom skorstensfejare med vissa tidsintervaller. Avgifterna är kommunala, endast om sotningsväsendet är kommunaliserat; om skorstensfejaren driver sin rörelse självständigt, uppbär han givetvis själv avgifterna.

(5) *Hamnavgifter* kan enligt lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn uttagas för fartyg som anlöper eller passerar hamnområdet utan att nyttja hamninnehavaren tillhörig kaj e d. Taxa för sådana avgifter behöver inte fastställas av högre myndighet. Avgifter för kajplatser o d anses hamninnehavaren kunna ta ut på avtalsrättslig grund utan särskilt lagstöd.

(6) *Avgifter för gatumarksupplåtelser* kan utgå enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m m. Denna lag omfattar två huvudkategorier av avgifter: dels för försäljningsplatser o d, dels för parkeringsplatser. Den förra kategorin omfattar dels avgifter för upplåtelser av offentlig plats, som står under kommunens förvaltning, om tillstånd har lämnats enligt OL 3:1 till platsens ianspråktagande (i praktiken främst upplåtelser till kiosker o d), dels avgifter för upplåtelse på salutorg eller liknande plats, som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats. Avgifterna utgår enligt grunder, som beslutas av kommunfullmäktige, med belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Avgifterna kan sålunda komma att överskrida kommunernas självkostnader. – Den andra huvudkategorin omfattar dels avgifter för korttidsparkering på offentlig plats, dels avgifter för särskilda uppställningsplatser på offentlig plats för bussar och taxibilar. De förra avgifterna utgår enligt grunder, som beslutas av kommunfullmäktige, och får oberoende av självkostnadsprincipen bestämmas till det belopp, som erfordras för att tillgodose avgifternas trafikreglerande syfte, dvs syftet att åstadkomma cirkulation på de mest eftersökta parkeringsplatserna. För s k boendeparkering får dock avgifter tas ut efter särskilda grunder, och handikappade får befrias från avgiftsskyldighet. Avgiftsplikten för korttidsparkering är sanktionerad på det sättet, att taxan upprepas i lokala trafikföreskrifter utfärdade enligt VägtrK 147 §, vilka brukar innehålla att parkering på vissa platser är tillåten viss maximitid och mot avgift; överträdelse av dessa föreskrifter medför skyldighet att erlagga felparkeringsavgift (se nedan). För upplåtelse på offentlig plats av särskild uppställningsplats för fordon, som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran, får kommunen uttaga avgift med belopp, som erfordras för att täcka kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen.

(7) *Felparkeringsavgifter* kan enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift uttagas av kommun, som svarar för parkeringsövervakning enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning. Felparkeringsavgifterna är avsedda som påföljd för vissa ej straffbelagda överträdelser av föreskrifterna om parkering eller stannande av fordon i VägtrK eller lokala trafikföreskrifter. Avgiftsbeloppet bestäms av kommunfullmäktige inom vissa av regeringen fastställda gränser.

I kommun, som inte svarar för parkeringsövervakning, fastställs beloppet av LSt, och avgifterna tillfaller där staten.

(8) *Sjukvårdsavgifter* beslutas av landstinget enligt hälso- och sjukvårdslagen (I 982: 763). Likställighetsprincipen har i lagens 17 § preciserats på det sättet, att patienter som är bosatta inom landstinget skall behandlas lika. Avgifterna brukar sättas högre för utomlänspatienter, men enligt ett särskilt avtal mellan landstingen ersätts mellanskillnaden av hemortslandstinget (jfr NJA 1955 s 476). Avgifterna för inomlänspatienter understiger vida självkostnaderna. Tack vare den allmänna sjukförsäkringen blir vården i de flesta fall i praktiken kostnadsfri. Av pensionärer får vårdavgift uttagas med ett visst maximibelopp per dag.

(9) *Avgifter för sociala tjänster*, t ex plats i förskola eller fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp eller boende i servicehus, får enligt SoL 35 § uttagas med skäligt belopp enligt grunder som kommunen bestämmer. För dessa avgifter gäller självkostnadsprincipen, men vissa avsteg har gjorts från likställighetsprincipen genom differentiering av avgifterna efter den enskildes inkomstförhållanden (RÅ 1970: 11, 1974:87).

(10) *Avgifter för åtgärder i ärenden om bygglov m m* får tas ut enligt PBL 11 :5. Avgifterna utgår enligt taxa som beslutas av kommunfullmäktige och får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna.

4. Den kommunala organisationen och funktionsfördelningen

4.1 Inledning

Kommunerna är avsedda att vara organ för den folkliga självstyrelsen på det lokala planet. Härav följer, att medborgarna själva i princip har att bestämma över den kommunala verksamheten. Av praktiska skäl måste självstyrelsen dock i regel utövas på indirekt väg genom valda förtroendemän. Direkt självstyrelse genom sammanträden med alla kommunens röstberättigade medlemmar på stämma eller allmän rådstuga var i äldre tid en vanlig företeelse; den enda återstoden härav är numera kyrkostämman i mindre församlingar (KyrkoL 11:13). Den kommunala självstyrelsen är sålunda i stort sett indirekt och utövas genom av de röstberättigade valda fullmäktige och av dessa i sin tur utsedda nämnder. Dessa kommunala organ är dock alltså sammansatta av lekmän, s k kommunala förtroendevalda, även om man i större kommuner kan märka en tendens att förvandla de kommunala förtroendeuppdragen till heltidssysslor. Lekmännen intar alltså den dominerande ställningen inom den kommunala verksamheten. Den sistnämnda uppbäres emellertid även av i kommunens tjänst anställda. Av dessa har de högre tjänstemännen ofta ett stort reellt inflytande över kommunalförvaltningen; även formellt kan de tillerkännas inflytande genom delegation av beslutanderätt från den nämnd, hos vilken de är anställda.

Med en viss förenkling kan sägas att kommunernas organ är av tre olika slag: en beslutande församling, nämnder och revisorer. Det främsta organet är den beslutande församlingen, som vanligen benämns fullmäktige. (Språkligt sett är ordet "fullmäktige" en ålderdomlig pluralform av ett substantiverat adjektiv med betydelsen "de befullmäktigade", dvs de som är behöriga att företräda medborgarna.) I varje kommun finns en eller flera av fullmäktige utsedda nämnder, av vilka en intar en ledande ställning som kommunens styrelse. Nämndernas uppgifter omfattar dels förvaltning, dvs självständig handläggning av ärenden enligt gällande författningar eller fullmäktiges uppdrag, dels beredning och verkställighet av fullmäktiges beslut. Revisorerna, som utses av fullmäktige, har till uppgift att granska nämndernas och deras

underlydandes verksamhet.

Bilden av den kommunala organisationen kan emellertid kompliceras genom tillskapandet av andra organ än de nu nämnda. Fullmäktige har möjlighet att inrätta särskilda s k fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst eller vissa ärenden. En nämnd kan inom sig tillsätta ett utskott med viss delegerad beslutanderätt, och beredningen av nämndernas ärenden kan uppdras åt ett sådant utskott eller åt särskilt tillsatta nämndberedningar. I ärenden, som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda, kan en nämnds uppgifter överföras till ett s k partssammansatt organ. Och driften av en viss anläggning eller institution kan anförtros åt ett s k självförvaltningsorgan, bestående av företrädare för nyttjare och anställda. Slutligen kan vissa kommunala uppgifter anförtros åt ett fristående kommunalt företag, som verkar i privaträttsliga former, eller åt ett enskilt företag.

I detta kapitel behandlas i särskilda avsnitt fullmäktiges sammansättning och uppgifter, nämndorganisationen och nämndernas uppgifter, partssammansatta organ, förtroendevalda och anställda samt fristående kommunala företag och enskilda företag med kommunala uppgifter. Revisorerna kommer att behandlas senare i anslutning till den kommunala revisionen (6.4).

4.2 Fullmäktiges sammansättning

Beslutande organ är i borgerlig primärkommun kommunfullmäktige och i landsting landstingsfullmäktige. Ledamöterna i dessa organ utses genom direkta val . På indirekt väg utses däremot de beslutande organen i kommunalförbund: förbundets fullmäktige resp förbundsdirektionen utses av medlemskommunernas fullmäktige. Även kommunala indelningsdelegerade utses av vederbörande kommuners fullmäktige.

En församlings beslutande organ är normalt direktvalda kyrkofullmäktige eller i mindre församlingar kyrkostämma. Om en församling ingår i en total kyrklig samfällighet kan kyrkofullmäktige dock ersättas av ett direktvalt kyrkoråd. I totala kyrkliga samfälligheter utses kyrkofullmäktige genom direkta val. I partiella samfälligheter är det beslutande organet församlingsdelegerade, valda av vederbörande församlingars kyrkofullmäktige resp kyrkostämma. Stiftsfullmäktige väljes indirekt genom elektorers utsedda av församlingarnas kyrkofullmäktige eller av kyrkorådet, om kyrkofullmäktige inte finns.

I kommuner och landsting utses fullmäktige till ett udda antal som de sittande fullmäktige bestämmer. KomL 5:1 anger ett minimiantal, som beror av kommunens invånarantal, men uppställer ingen maximigräns för antalet fullmäktige. För ledamöterna i fullmäktige skall utses ersättare (5:4). Fullmäktiges mandatperiod omfattar enligt 5:5 fyra år och sträcker sig fr o m 1/11 under valåret t o m 31/10 fjärde året där- efter (i Stockholms kommun dock 15/10–14/10).

Rösträtt vid val av fullmäktige har enligt 4:2 den som är folkbokförd i kommunen och som uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Den som ej är svensk medborgare har rösträtt under förutsättning att han varit folkbokförd i riket den 1 november de tre närmaste åren före val- året. För att få utöva sin rösträtt måste man vara upptagen i gällande röstlängd.

För valbarhet krävs enligt 4:5 att man uppfyller rösträttsvillkoren. Kommunens eller landstingets ledande tjänsteman är inte valbar (4:6). Valbarhetsvillkoren är samtidigt behörighetsvillkor (4:8); om t ex en ledamot i fullmäktige upphör att vara folkbokförd i kommunen upphör hans uppdrag automatiskt. I princip är det en medborgerlig plikt att åtaga sig uppdrag som fullmäktig. Fullmäktige kan dock befria en ledamot från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl ej talar däremot (4:9).

Närmare bestämmelser om val av kommunfullmäktige och lands- tingsfullmäktige ges i vallagen (1972:620), vilken även gäller val av riksdagsledamöter. Val av kyrkofullmäktige och direktvalda kyrkoråd regleras i en särskild lag (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m m. Kommunala val hålls vart fjärde år (närmast 1998) samtidigt med riks- dagsvalen i september månad (kyrkofullmäktigval hålls dock vart tre- dje år). För undvikande av förväxlingar skall valsedlarna vara av olika färg vid de val som hålls samtidigt (gult papper vid riksdagsval, blått vid landstingsval och vitt vid annat kommunalval). För valet kan kom- munen vara indelad i valkretsar. Varje valkrets tilldelas ett visst antal mandat, vilket i princip bestäms efter valkretsens andel i kommunens folkmängd; valbarheten är emellertid ej begränsad till valkretsen. Landsting skall alltid indelas i valkretsar; beslut härom fattas av lands- tingsfullmäktige och skall fastställas av LSt. Även inom större primär- kommuner kan valkretsindelning ske; härom beslutar kommunfull- mäktige med LSt: s fastställelse. Valkretsindelningen innebär sålunda en territoriell fördelning av det antal platser som skall besättas. För själva valförrättningens genomförande tillämpas en annan indelning, nämligen i valdistrikt. Varje kommun är indelad i valdistrikt. Inom

varje valdistrikt ombesörjs valet av valförrättare, som utses av kommunens valnämnd.

Förfarandet vid valförrättningen överensstämmer i huvudsak med vad som gäller vid val till riksdagen och skall här ej närmare behandlas. Valförrättningen avslutas med en preliminär röstsammanräkning av den valförrättande myndigheten. Den definitiva röstsammanräkningen verkställs sedan av LSt. Sammanräkningsmetoden överensstämmer med den som tillämpas vid riksdagsval. Mandatfördelningen mellan partierna sker sålunda enligt den s k jämkade uddatalsmetoden. Vid landstingsval (men ej vid övriga kommunala val) tillämpas ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat av samma slag som vid riksdagsval.

De ersättare, som väljs för ledamöter av landstings- eller kommunfullmäktige, fungerar också som efterträdare, om en ledamot avgår före mandatperiodens utgång. Finns ingen ersättare, utses efterträdare genom ny röstsammanräkning. Även vakanser bland ersättarna fylls genom ny röstsammanräkning.

Ett kommunalt val kan överklagas hos riksdagens valprovsnämnd; skrivelsen med överklagandet skall emellertid ges in till LSt (ValL 15:4).

Enligt KomL 2:9 och 10 får kommuner och landsting lämna ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Fullmäktige beslutar om partistödet omfattning och former. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

4.3 Fullmäktiges uppgifter

I KomL 3:9 uttrycks huvudprincipen om fullmäktiges uppgifter sålunda, att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. I paragrafen uppräknas därefter åtta grupper av ärenden, som bildar kärnan av fullmäktiges uppgifter (se lagtexten). Dessa ärenden kan inte bli föremål för delegation enligt 10 §. I andra stycket av 9 § erinras om att fullmäktige också beslutar i andra frågor som anges i KomL eller i andra författningar; exempel på det sistnämnda är bemyndiganden att besluta om planläggningar, lokala föreskrifter och vissa typer av avgifter.

Enligt 10 § får fullmäktige, med nyss angivna begränsningar, uppdraga åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Delegationsmöjligheten omfattar sålunda ärenden som faller inom marginalen mellan fullmäktiges allmänna kompetens och det område som är förbehållet fullmäktige. Gränserna för delegationsmöjligheten är emellertid delvis oskarpa. När 9 § 1 st 2 p hänför budgeten till fullmäktiges exklusiva kompetens, bör det observeras att det inte finns några bestämmelser om hur preciserade anslagsbesluten skall vara (jfr 8:5). Det finns därför inget som hindrar fullmäktige från att i samband med anslagsbeslut ge s k finansbemyndiganden enligt 12 §, dvs uppdrag åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Vidare är det oklart vad som i samma punkt i 9 § avses med "andra viktiga ekonomiska frågor". Helt allmänt kan sägas att fullmäktige skall besluta i alla ekonomiska frågor som har stor betydelse för den kommunala ekonomin, men att delegation i övrigt är möjlig i den mån budgeten inte lägger hinder i vägen. Beslut om kommunala taxor bör generellt förbehållas fullmäktige. Däremot bör delegation, om den är av begränsad omfattning och förenad med lämpliga direktiv, anses tillåten i fråga om upptagande av lån, ingående av borgen, köp och försäljning av fastigheter, investering i byggnader och andra anläggningar samt ingående av kollektivavtal.

Delegationsmöjligheten omfattar inte delegation till icke-kommunala organ (se t ex RÅ 1948:19). På ett område har emellertid en sådan delegation möjliggjorts genom särskild lagstiftning. Enligt den s k kommunala delegationslagen (1954:130) äger kommunen uppdraga åt kommunal arbetsgivarorganisation att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunens tjänst. Sådan delegation kan beslutas ej endast av kommunens fullmäktige utan även, efter fullmäktiges bestämmande, av nämnd som handlägger frågor om anställningsvillkor för arbetstagare i kommunens tjänst (t ex lönenämnd). De möjligheter till extern delegation, som kommunala delegationslagen öppnar, har emellertid aldrig utnyttjats i praktiken. De centrala överenskommelser, som ingås av huvudorganisationerna, måste sålunda godkännas av varje kommun för sig.

4.4 Nämndorganisationen

De grundläggande bestämmelserna om den kommunala nämndorganisationen finns i KomL 3 kap 2–6 §§. Kommunfullmäktige skall tillsätta en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige en landstingsstyrelse. Utöver styrelsen, som sålunda är obligatorisk, skall fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens och landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

Detta betyder att kommunerna har stor frihet att själva bestämma sin nämndorganisation. Om en särskild lag ålägger kommunerna att ombesörja vissa förvaltningsuppgifter, är det inte nödvändigt att kommunen tillsätter en särskild nämnd för detta ändamål, exempelvis en särskild byggnadsnämnd, socialnämnd eller skolstyrelse. Det väsentliga är att kommunen har en eller flera nämnder som svarar för att förvaltningsuppgifterna blir fullgjorda. Obligatoriska nämnder är, förutom styrelsen, endast valnämnden, som enligt ValL 3:1 skall finnas i varje kommun, samt överförmyndarnämnd, om kommunen enligt föräldrabalken 19:2 har bestämt att en sådan nämnd skall finnas i stället för överförmyndare.

Vad beträffar den del av den kommunala verksamheten som inte regleras av några specialförfattningar har kommunen full frihet att antingen låta styrelsen svara för denna verksamhet eller inrätta särskilda nämnder för olika verksamhetsgrenar, t ex gatunämnd, fastighetsnämnd, lönenämnd, fritidsnämnd eller kulturnämnd.

Fullmäktige skall enligt 3:4 bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Härvid kan bestämmas att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter inom hela kommunen eller landstinget. Såvitt gäller författningsreglerade verksamheter kan fullmäktige antingen följa den uppgiftsfördelning som framgår av författningarna och t ex utse en byggnadsnämnd för ärenden enligt PBL eller också sammanföra uppgifter enligt flera författningar hos en och samma nämnd (t ex byggnadsärenden och miljö- och hälsoskyddsärenden) eller dela upp verksamheten enligt en viss lag (t ex socialtjänstlagen) på flera nämnder. Fullmäktige kan också bestämma att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget (t ex kommundelsnämnder eller distriktsnämnder med mer eller mindre omfattande uppgifter). Vidare kan bestämmas att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar (t ex sjukhus eller skolor). Slutligen kan fullmäktige

bestämma att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd; exempelvis kan nämnder för särskilda kommundelar eller anläggningar underordnas en central nämnd.

Fullmäktige har dock inte fullständig frihet att sammanföra skilda uppgifter hos en och samma nämnd. I 3:5 finns föreskrifter som avser att förhindra att en nämnd kommer att spela en dubbelroll genom att i samma frågor både sköta myndighetsutövning och företräda kommunens partsintressen. En nämnd får inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part. En nämnd får exempelvis inte på kommunens vägnar ansöka om bygglov och sedan bevilja samma bygglov. Enligt 2 st får en nämnd inte heller utöva föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. En nämnd som förvaltar kommunens fastigheter får sålunda inte samtidigt utöva tillsyn över brandsäkerheten i samma fastigheter. Stadgandet i 3:5 bör givetvis beaktas av fullmäktige redan vid planeringen av nämndorganisationen så att man undviker förbjudna dubbelroller för nämnderna. I viss utsträckning blir det uteslutet att hos en och samma nämnd sammanföra uppgifter som regleras enbart av KomL med uppgifter som regleras av en specialförfattning.

Bestämmelser om de kommunala nämndernas sammansättning finns i KomL 4:5 och 6 samt 6:9–17. Valbar till uppdrag som ledamot eller ersättare i en nämnd är den som har rösträtt vid val av fullmäktige, dock inte kommunens ledande tjänsteman eller en förvaltningschef som lyder under nämnden. Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer; i styrelsen får antalet dock inte vara mindre än fem. Fullmäktige utser också ordförande och vice ordförande i varje nämnd. Mandattiden för ledamöter och ersättare i styrelsen är fyra år, som räknas från den 1 januari året efter valåret; fullmäktige får dock bestämma att tiden skall räknas redan från det sammanträde då valet sker. Mandattiden för övriga nämnder bestäms fritt av fullmäktige. Ledamöter och ersättare i nämnderna utses i regel genom proportionellt val (se nedan under 5.7), vilket medför att kommunerna vanligen har en ”samlingsregering”. Enligt KomL 4:10 a får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd dels när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, dels vid förändringar i nämndorganisationen.

Stockholms kommun får ha borgarråd enligt bestämmelser i KomL 4:24–29. Tidigare har gällt att borgarråden skulle utses till nämndord-

förande, att de tillsammans bildade en borgarrådsberedning och att de skulle medverka vid styrelsens och fullmäktiges sammanträden, dock utan att delta i besluten. Numera föreskrivs endast att de skall närvara vid fullmäktiges sammanträden och att de därvid får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten. I övrigt torde borgarråden ha samma funktioner som kommunalråden i andra kommuner (se nedan under 4:7).

Framställningen här ovan har gällt nämndorganisationen i kommuner och landsting. Beträffande övriga kommuntyper må här endast framhållas att den centrala nämnden i ett kommunalförbund är förbundets styrelse resp förbundsdirektionen och i kyrkliga kommuner kyrkorådet resp stiftsstyrelsen.

4.5 Nämndernas uppgifter

De kommunala nämndernas uppgifter är delvis av osjälvständig art. Nämnderna har enligt KomL 3:14 att bereda fullmäktiges ärenden och att verkställa fullmäktiges beslut. Även om nämnderna härvid kan besluta om förslag eller yttranden till fullmäktige resp om vissa verkställighetsåtgärder, markerar deras osjälvständiga roll av att nämndbeslut av rent förberedande eller verkställande art enligt 10:2 inte kan överklagas.

Nämnderna kan emellertid också vara utrustade med en egentlig beslutanderätt. Enligt 3:13 beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning har att handha samt i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Nämndernas beslutanderätt kan ha sin grund i något stadgande i KomL (se 6:4 om den ekonomiska förvaltningen) eller i de reglementen som fullmäktige enligt 6:32 skall fastställa för nämnderna eller i särskilda delegationsbeslut av fullmäktige. Den kan också ha sin grund i specialförfattningar rörande särskilda förvaltningsgrenar (t ex PBL eller SoL). Nämndernas handläggning av konkreta ärenden kan, oavsett vilken den rättsliga grunden är, lämpligen betecknas som förvaltning.

Den beslutanderätt som har anförtrotts åt en kommunal nämnd genom en specialförfattning innefattar ofta myndighetsutövning. Nämndens självständighet gentemot fullmäktige garanteras då av RF 11:7, som förbjuder kommuns beslutande organ att bestämma, hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Även i

övrigt bör fullmäktige undvika att lägga sig i nämndernas handläggning av konkreta ärenden som ankommer på dem (jfr RÅ 1950:26).

Bland de kommunala nämnderna intar styrelsen en central ställning. Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (6:1). Gentemot andra nämnder har styrelsen dock inte utrustats med några maktmedel, utan den får i sin ledande och kontrollerande verksamhet inskränka sig till att ge råd och anvisningar. Styrelsens samordnande uppgift kommer till uttryck bl a däri att alla förslag och yttranden från andra nämnder skall passera genom styrelsen innan de framläggs för fullmäktige (5:28). Styrelsen får härigenom möjlighet att väga samman nämndernas önskemål, vilket är av vikt bl a vid uppgörandet av förslag till budget.

Till styrelsens uppgifter hör särskilt att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige, att ha hand om den ekonomiska förvaltningen och att verkställa fullmäktiges beslut (6:4). Fullmäktige får dock besluta att en annan nämnd helt eller delvis skall sköta förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut; fullmäktige kan också anförtro åt en annan nämnd att sköta sin egen medelsförvaltning (6:5).

Styrelsen har vidare en allmän processuell behörighet att företräda kommunen eller landstinget, om annat inte är stadgat. Detta gäller även i mål om överklagande av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet.

Möjligheten att delegera ärenden inom en nämnd regleras i KomL 6:33–38. Delegeringsmöjlighetens omfattning anges i lagen genom en uppräkningslista av de slag av ärenden som inte får delegeras. Delegering får inte ske beträffande ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, beträffande framställningar och yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats, beträffande ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och slutligen beträffande vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. I övriga ärenden får en nämnd uppdra åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslut som har fattats med stöd av ett sådant uppdrag skall anmälas till nämnden. Oberoende av de ovannämnda begränsningarna i delegeringsmöjligheten får en nämnd uppdra åt ordföranden eller annan ledamot att besluta i ärenden som är

så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas; sådana beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Om en nämnd uppdrar beslutanderätt åt en förvaltningschef, kan nämnden tillåta att denne i sin tur uppdrar beslutanderätt åt en annan anställd.

Enligt 6:8 skall nämnderna verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. En metod att främja sådan ”brukarmedverkan” anvisas i 6:38. I samband med delegering till en anställd får nämnden uppställa som villkor, att de som utnyttjar nämndens tjänster skall få tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslut fattas. Nämnden kan också föreskriva att den anställde får fatta beslut endast efter tillstyrkande av företrädare för brukarna.

4.6 Partssammansatta organ och självförvaltningsorgan

Som former för de anställdas medbestämmande behandlar KomL 7 kap dels partssammansatta organ (1–7 §§), dels närvarorätt för personalföreträdare (8–17 §§). I detta sammanhang skall endast de förstnämnda reglerna i korthet beröras. Fullmäktige i en kommun eller ett landsting kan inrätta ett partssammansatt organ med uppgift att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Ett partssammansatt organ får dock inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, och inte heller ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Fullmäktige skall fastställa ett reglemente, vari anges det partssammansatta organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer. Ett partssammansatt organ skall bestå av dels företrädare för kommunen eller landstinget, valda av fullmäktige eller enligt dessas bestämmande av en nämnd, dels företrädare för de anställda, utsedda av vederbörande lokala arbetstagarorganisation.

I KomL 7:18–22 behandlas vidare s k självförvaltningsorgan, som innebär en form av medbestämmande för anställda och nyttjare. Om ingen lag eller annan författning lägger hinder i vägen, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdraga åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställ-

da där. Ledamöterna utses av nämnden på förslag av vederbörande grupp.

4.7 Förtroendevalda

De kommunala organ som behandlats i det föregående (om man bortser från de i föregående avsnitt nämnda organen) består av "vanliga" medborgare som blivit valda att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. Med "förtroendevalda" avses enligt KomL 4:1 ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare.

Flertalet förtroendevalda utövar sina uppdrag vid sidan av sin vanliga verksamhet. Men i större kommuner brukar vissa förtroendevalda ägna hela sin arbetstid eller större delen därav åt sitt uppdrag (vanligen som ordförande i olika nämnder) och får som ersättning härför ett arvode som motsvarar lönen för en chefstjänsteman. De brukar benämnas kommunalråd resp landstingsråd (i Stockholm borgarråd). Trots att de i vissa avseenden intar en tjänstemannalikhetsställning måste de betraktas som förtroendevalda, eftersom de är valda för en begränsad mandattid (RÅ 1982 2:82).

De förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen (4:11). De har också rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag (4:12). Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid; de får nöja sig med det arvode och de övriga förmåner som utgår för uppdraget. I övrigt har de förtroendevalda ingen ovillkorlig rätt till ersättning för kostnader och arbete som föranleds av uppdraget. Fullmäktige kan emellertid besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension samt andra ekonomiska förmåner (4:14). Eventuellt arvode skall bestämmas till lika belopp för lika uppdrag, dock inte för kommunalråd och jämställda (4:15).

I fråga om de förtroendevaldas straffrättsliga ansvar måste man skilja mellan å ena sidan ledamöter i fullmäktige och å andra sidan nämndledamöter m fl. I den mån de sistnämnda sysslar med myndighetsutövning är de underkastade bestämmelserna i BrB 20:1 om ansvar för tjänstefel. Ledamöter i beslutande kommunala församlingar är där-

emot undantagna från detta stadgandes tillämpningsområde (3 st). Detta innebär att ledamöterna i princip saknar straffrättsligt ansvar för innehållet i fullmäktiges beslut.

För lindrigare fel i utövningen av uppdraget riskerar nämndledamöter i regel inga andra påföljder än att inte bli omvalda. Enligt 4:10 får fullmäktige dock återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige i två fall, nämligen om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet (jfr 9:16), och om han genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Fullmäktiges befogenhet i det sistnämnda fallet sammanfaller delvis med domstols befogenhet enligt BrB 20:4 att skilja en förtroendevald från hans uppdrag på grund av allvarigare brott; BrB 20:4 avser dock endast uppdrag med vilket följer myndighetsutövning.

Nämndledamöter är underkastade skadeståndsrättsligt ansvar enligt den allmänna culparegeln (skadeståndslagen 1972:207 2 kap). Detta ansvar kan aktualiseras i samband med den kommunala revisionen (jfr 9:17).

4.8 Anställda

Under de kommunala nämnderna lyder ofta en mer eller mindre omfattande organisation av anställda, som stundom bildar ett helt kommunalt verk (t ex kommunalkontor, socialbyrå, gatukontor, tekniska verk, skolor, sjukhus). De kommunalanställda är i stort sett underkastade den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen. Endast ett fåtal bestämmelser i lagen (1994:260) om offentlig anställning är tillämpliga på kommunernas arbetstagare, nämligen reglerna om arbetskonflikter, om periodiska hälsoundersökningar och om vissa undantag från lagen om medbestämmande i arbetslivet.

KomL tillerkänner de anställda en roll i den kommunala verksamheten dels genom reglerna i 6 kap 33–38 §§ om delegering av ärenden inom en nämnd, dels genom reglerna i 7 kap om medbestämmandeformer (partssammansatta organ, närvarorätt vid nämndsammansatraden och självförvaltningsorgan). I den mån nämnderna utnyttjar möjligheterna att delegera ärenden till anställda, kan dessa komma att spela en ganska betydande roll i den kommunala beslutsprocessen. Särskilt gäller detta om de förtroendevalda i nämnderna främst ägnar sig åt sk målstyrning och överlämnar beslutsfattandet i enskilda fall åt de anställda. Även genom medverkan vid beredningen av ärenden i en

nämnd kan de anställda utöva ett visst inflytande.

En särställning bland de kommunalanställda intar de politiska sekreterare, som kommuner och landsting får anställa för att biträda de företrädande i det politiska arbetet (KomL 4:30–32). Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige förrättas nästa gång, och lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller inte för dem.

4.9 Fristående kommunala företag

Kommunala företag drivs inte alltid direkt i kommunal regi. Det är inte ovanligt att en kommun eller ett landsting bildar en särskild juridisk person med uppgift att äga och förvalta bostadsfastigheter eller andra fastigheter eller att driva ett elektricitetsverk eller ett bussföretag osv. Den normala juridiska form som då brukar användas är ett aktiebolag eller en stiftelse, som kommunen bildar antingen ensam eller i samverkan med andra huvudmän, vanligen andra kommuner. I mindre omfattning används handelsbolags- eller föreningsformen, vilken förutsätter samverkan mellan olika huvudmän.

En självklar förutsättning för att en kommun skall få engagera sig i en verksamhet som drivs av en särskild juridisk person är, att verksamheten faller inom ramen för den kommunala kompetensen.

I KomL 3:16 fastslås att kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Av stadgandet framgår att denna möjlighet inte står öppen om det är föreskrivet att angelägenheten skall handhas av kommunen i egen regi. I 2 st erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt RF 11:6 får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

En kommunal angelägenhet som överlämnas till en privaträttslig juridisk person kommer att undandras de rättsliga regler som gäller för kommunal förvaltning. Företagets beslut kan i princip inte överklagas, dess styrelseledamöter och anställda står inte under tillsyn av riksdagens ombudsmän osv. Härav följer å ena sidan en större rörelsefrihet för företagsledningen, å andra sidan en risk för att verksamheten kommer att undandras fullmäktiges kontroll. Sistnämnda risk motverkas dock i någon mån genom de föreskrifter i KomL 3:17 och 18, som

skall behandlas härnedan.

KomL:s regler är emellertid tillämpliga på de kommunala beslut, som gäller förhållandet mellan kommunen och företaget. Lagligheten av sådana beslut kan bli prövad av förvaltningsdomstol efter överklagande. Detta gäller inte bara det grundläggande beslut, varigenom vården av en kommunal angelägenhet överlämnas, utan även senare beslut om subventioner, riktlinjer för verksamheten osv. Härigenom kan uppnås en viss kontroll över att företaget i sin verksamhet håller sig inom gränserna för den kommunala kompetensen och iakttar övriga kommunalrättsliga principer.

KomL innehåller i 3:17 och 18 regler om fristående kommunala företag, vilka avser att ge vissa garantier för verksamhetens kompetenslighet och fullmäktiges inflytande. Härvid skiljer lagen mellan å ena sidan "helägda" aktiebolag och stiftelser, å andra sidan sådana juridiska personer i vilka kommunen samverkar med andra huvudmän.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam eller en stiftelse som kommunen eller landstinget bildar ensam, skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan eller till en stiftelse som kommunen eller landstinget bildar tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Enligt SekrL 1:9 skall TF:s föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, och sådana bolag, föreningar och stiftelser skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av SekrL. Detta innebär bl a att ett beslut av den juridiska personens styrelse om vägrat utlämnande av en allmän handling kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande, om de ensam eller tillsammans förfogar över mer än hälften av alla röster i ett bolag eller en förening, om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälft-

ten av styrelseledamöterna i ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Stadgandet i SekrL 1:9 omfattar sålunda inte bara de helägda aktiebolag och helkommunala stiftelser som avses i KomL 3:17 utan också åtskilliga av de bolag, föreningar och stiftelser som omnämns i 3:18. I fråga om sådana juridiska personer som inte omfattas av SekrL 1:9 skall fullmäktige enligt 3:18 verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet enligt TF 2 kap och SekrL.

KomL innehåller även i andra sammanhang särskilda regler om fristående kommunala företag. Styrelsen för ett sådant företag kan enligt 5:23 tillerkännas rätt att väcka ärenden hos fullmäktige. Reglerna om proportionella val skall tillämpas vid val av styrelseledamöter och revisorer i sådana företag (5:46). Besvarandet av en interpellation kan anförtros åt en av fullmäktige utsedd styrelseledamot i ett dylikt företag (5:53). Enligt 6:27 skall jäv inte anses föreligga för en nämndledamot enbart på grund av engagemang i ett aktiebolag eller en stiftelse som domineras av kommunen eller landstinget. Och enligt 8:17 skall styrelsens årsredovisning också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller annan juridisk person (s k koncernredovisning).

4:10 Enskilda företag med kommunala uppgifter

Vården av en kommunal angelägenhet kan enligt KomL 3:16 överlämnas inte bara till fristående kommunala företag utan även till helt privata rättssubjekt. Detta förutsätter att det inte är föreskrivet att verksamheten skall bedrivas i kommunens egen regi. Om angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får överlämnandet ske endast med stöd av lag.

Om en kommunal angelägenhet överlämnas till någon annan än ett helägt kommunalt företag, skall fullmäktige enligt 3:19 se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Vissa angelägenheter, som faller inom den allmänna kommunala kompetensen, kan lika väl skötas i privat regi (t ex badhus och idrottsanläggningar). Det är oklart om överlämnande av sådana angelägenheter åsyftas i 3:16 och 19. Det förefaller naturligare att tala om ett

överlämnande i sådana fall, där lagen lägger det primära ansvaret för en viss verksamhet på kommunen men tillåter att den kommunala verksamheten ersätts av eller kompletteras med enskild verksamhet.

Att en kommunal uppgift helt ombesörjes av en privat entreprenör har sedan gammalt varit vanligt inom renhållningen och sotningsväsendet. Det förekommer också att en verksamhet, som i främsta rummet bedrivs av kommunen själv, kompletteras med privat verksamhet. Exempel härpå är privata förskolor och fristående skolor.

Enskilda företag som fullgör kommunala uppgifter är i princip inte underkastade de regler som i allmänhet gäller för kommunal verksamhet, t ex om besvärsmöjlighet, handlingsoffentlighet och JO:s tillsyn. De kan emellertid i skiftande omfattning vara underkastade kontroll av kommunala och eventuellt även statliga tillsynsmyndigheter. Inom vissa verksamhetsgrenar kan behovet av sekretess vålla särskilda problem, eftersom SekrL i princip inte gäller för enskild verksamhet.

5. Handläggningen av kommunala ärenden

5.1 Inledning

KomL:s reglering av förfarandet hos fullmäktige och nämnder är ganska svåröverskådlig, eftersom lagreglerna om förfarandet är spridda i flera kapitel (4–7 kap). I denna framställning kommer förfarandereglererna att behandlas i ett sammanhang. Härvid kommer förfarandet hos fullmäktige och hos nämnder att behandlas sida vid sida.

Då de kommunala nämnderna (till skillnad från fullmäktige) är att betrakta som förvaltningsmyndigheter, inställer sig frågan i vad mån reglerna i förvaltningslagen (FL) gäller för förfarandet i nämnderna utöver eller i stället för KomL:s regler. Enligt FL 31 § gäller bestämmelserna i lagens 13–30 §§ inte sådana ärenden hos kommunala myndigheter i vilka besluten kan överklagas enligt KomL eller KyrkoL (dvs genom kommunalbesvär). Härav följer till en början att alla kommunala nämnder är underkastade bestämmelserna i FL 4–10 §§ om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, allmänna krav på handläggningen av ärenden, tolk, ombud och biträde samt inkommande handlingar. FL 31 § kan ge intrycket, att FL:s jävsregler i 11 och 12 §§ också skulle gälla för alla kommunala nämnder, men av FL 3 § följer att i stället de avvikande bestämmelserna i KomL 6:24–27 gäller för samtliga kommunala nämnder.

Man kan vidare fråga sig om FL 31 § motsättningsvis bör tolkas så, att FL 13–30 §§ gäller för alla ärenden hos en kommunal nämnd, i vilka besluten enligt bestämmelser i specialförfattningar kan överklagas genom förvaltningsbesvär eller inte alls kan överklagas. I den mån bestämmelserna i FL gäller frågor som inte behandlas i KomL blir svaret jakande. Däremot följer av FL 3 § att FL:s regler om omröstning och avvikande mening (18 och 19 §§) får vika för KomL:s regler härom (4:19–22). Att FL:s regler om överklagande har företräde framför KomL 10 kap, när en specialförfattning innehåller särskilda föreskrifter om överklagande, framgår av KomL 10:3.

5.2 Sammanträden

I princip har fullmäktige att själva bestämma tiden för sina sammanträden (KomL 5:7). Sammanträde kan emellertid också påfordras av styrelsen, minst 1/3 av fullmäktiges ledamöter eller ordföranden ensam. Vissa sammanträden är obligatoriska och skall hållas inom bestämda tidsfrister, nämligen sammanträden för fastställande av budget och skattesats (8: 8 och 9) och för beslut om ansvarsfrihet för föregående års förvaltning (9:16). I fråga om nämnderna gäller att de bestämmer tid och plats för sina sammanträden, och att sammanträde också kan krävas av 1/3 av nämndledamöterna eller av ordföranden.

Ordföranden har att utfärda kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige, innehållande uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som skall behandlas (5:8). Kungörelsen skall minst en vecka i förväg anslås på kommunens anslagstavla och inom samma tid på lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare (5:9). Uppgift om tid och plats för sammanträdet skall vidare minst en vecka i förväg införas i en eller flera ortstidningar (5:10). Om ett visst ärende är mycket brådskande kan det räcka att kungörelse om ärendet anslås och lämnas till ledamöter och ersättare en dag i förväg (5:11). KomL saknar föreskrifter om sättet för kallelse till nämndsammanträden, en fråga som därför får regleras i vederbörande nämnds reglemente.

Rätt att delta i fullmäktiges sammanträden tillkommer i princip bara ledamöter resp ersättare för en ledamot som är förhindrad (ang ersättares tjänstgöring se 5:12–17). Fullmäktige kan emellertid bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten (5:21). Fullmäktige kan också kräva att ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna och anställda i kommunen skall inställa sig vid ett sammanträde för att lämna upplysningar (5:22). Även vid nämndsammanträden kan närvarorätten utvidgas till att omfatta andra än ledamöter (ang ersättares tjänstgöring se 6:10–11). Fullmäktige kan besluta att en förtroendevald som inte tillhör en nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten (4:23). Och en nämnd får kalla en ledamot eller ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd eller särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde för att lämna upplysningar och eventuellt delta i överläggningarna men inte i besluten (6:19). Om närvarorätt för personalföreträdare ges bestämmelser i 7:8–17. Högst tre personalföreträdare, utsedda av lokal arbetstagarorganisation, har rätt att närvara vid sam-

manträden med andra nämnder än styrelsen och därvid deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Detta gäller i princip i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda, dock med vissa i lagtexten angivna undantag.

Fullmäktiges sammanträden är offentliga, såvida fullmäktige inte beslutar att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar (5:38). Ordföranden ansvarar för ordningen vid sammanträdena och får utvisa den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse (5:39).

Nämndsammanträden hålls i princip inom stängda dörrar. En nämnd får emellertid med fullmäktiges medgivande besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, dock inte vid myndighetsutövning eller när det förekommer sekretessbelagda uppgifter (6:19 a).

5.3 Beslutförhet och jäv

Om fullmäktiges beslutförhet ges föreskrifter i KomL 5:18 och 19. Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. (Obs att enligt 5:1 antalet ledamöter i fullmäktige skall bestämmas till ett udda tal.) Denna regel är dock försedd med två undantag. Fullmäktige får bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande. Och om en ledamot är jävig i ett visst ärende, får fullmäktige handlägga ärendet även om antalet deltagande på grund av jävet understiger det antal som krävs enligt huvudregeln.

I fråga om nämnders beslutförhet föreskriver 6:23 att en nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

KomL:s regler om jäv för ledamöter i fullmäktige har en mycket begränsad räckvidd. En ledamot får enligt 5:20 inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående. Genom ordet "personligen" markeras, att ärendet skall röra vederbörande som individ, inte som medlem av en större samhällsgrupp. Om ett ärende rör en juridisk person, anses dennas styrelseledamöter eller verkställande direktör inte jäviga; däremot kan den verkliga ekonomiske intressenten, t ex innehavaren av aktiemajoriteten i ett bolag, komma att betraktas som jävig. Jäv enligt 5:20 medför obehörighet att delta i handläggningen av det aktuella ärendet men hindrar inte att den jävi-

ge stannar kvar i sammanträdeslokalen.

En ledamot i fullmäktige kan tänkas vara jävig även enligt reglerna i 9:4 om s k revisionsjäv. Den som är redovisningsskyldig till kommunen får inte delta i revisorsval eller i handläggning av ärenden om ansvarsfrihet för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

Jävsreglerna i 6:24–27 för nämndernas ledamöter och anställda är betydligt strängare än de regler som gäller för ledamöter i fullmäktige. De överensstämmer i huvudsak med de regler som enligt FL 11 § gäller för funktionärer hos statliga förvaltningsmyndigheter, dock med undantag av tvåinstansjävet. Ytterligare två begränsningar i jävsreglernas tillämplighet är att den som företräder eller annars är knuten till ett aktiebolag eller en stiftelse, som domineras av kommunen, inte skall anses jävig enligt regeln om ställföreträdarjäv eller enligt generalklausulen utom vid myndighetsutövning mot enskilda, samt att den som tidigare har deltagit i handläggningen av ett ärende hos en annan nämnd inte skall anses jävig enligt generalklausulen. Jäv enligt de nu återgivna reglerna medför hinder inte bara att delta i handläggningen av ett ärende utan också att närvara vid handläggningen.

5.4 Interpellationer och frågor

Bestämmelser om interpellationer och frågor finns i KomL 5:49–56. En interpellation utgör ett politiskt kontrollmedel och avser att framkalla debatt. Den skall ha ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Den skall avse ett ämne som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning, dock inte ärenden om myndighetsutövning mot någon enskild. Den bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen. Fullmäktige beslutar om en interpellation får ställas. Interpellationer får ställas av ledamöterna i fullmäktige och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning och ev till andra förtroendevalda enligt fullmäktiges bestämmande. Fullmäktige kan medge att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett fristående kommunalt företag.

En fråga avser inhämtande av upplysningar. Den skall ha ett bestämt innehåll och får vara försedd med en kort inledande förklaring. Vid besvarandet av en fråga får bara frågeställaren och den tillfrågade delta i

överläggningarna. I övrigt gäller samma regler för frågor som för interpellationer.

5.5 Ärendens anhängiggörande

I KomL 5:23–25 anges på vilka sätt ett ärende kan väckas i fullmäktige med verkan att fullmäktige blir skyldiga att fatta beslut i frågan. En allmän initiativrätt tillkommer först och främst kommunens nämnder. (Fullmäktige kan dock föreskriva att lokala eller underordnade nämnder inte får väcka ärenden i fullmäktige.) Vidare har varje ledamot i fullmäktige rätt att väcka förslag genom motion (jfr 4:16). Revisorerna har initiativrätt i ärenden som gäller förvaltning sammanhängande med revisionsuppdraget. Även en fullmäktigeberedning kan ha initiativrätt om fullmäktige har föreskrivit det. Fullmäktige kan också för särskilda fall besluta att styrelsen för ett fristående kommunalt företag skall få väcka ärenden i fullmäktige.

Föreskrifterna i 5:23–25 kan inte anses uttömmande. I vissa frågor, t ex val av nämndledamöter och revisorer, är fullmäktige enligt lag skyldiga att fatta beslut. Ett sådant ärende anhängiggörs helt enkelt genom att ordföranden tar upp det på föredragningslistan. Om en statlig myndighet tar initiativ till ett ärende hos fullmäktige, får det anses självklart att fullmäktige skall besluta i ärendet. Däremot kan fullmäktige inte anses skyldiga att besvara en framställning från en enskild person, såvida denne inte förmått en ledamot i fullmäktige eller en kommunal nämnd att ta upp framställningen såsom eget förslag.

Om anhängiggörande av ärenden hos kommunens nämnder har KomL inte mer att säga än att ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna (4:17). Åtskilliga ärenden har nämnderna att ta upp självmant enligt KomL och andra lagar, och enligt olika specialförfattningar är nämnderna skyldiga att fatta beslut på framställning av enskilda eller andra myndigheter. Även i övrigt får nämnderna anses förhindrade att ta upp ärenden på initiativ utifrån.

5.6 Ärendens beredning

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige skall det ha beretts, dvs frågan skall ha utretts och ett förslag till beslut ha gjorts upp (KomL 5:26–28). Beredningen ankommer i första hand på en nämnd vars verksamhets-

område ärendet berör eller på en fullmäktigeberedning; i sistnämnda fall skall vederbörande facknämnd också få tillfälle att yttra sig. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av ett annat kommunalt organ; styrelsen skall därvid lägga fram förslag till beslut, om sådant förslag inte redan föreligger.

Från beredningstvånget är vissa ärenden undantagna (5:29–32). Detta gäller val, avsägelse av förtroendeuppdrag, beslut av nyvalda fullmäktige om ändring av en nämnds mandattid eller ledamotsantal, behandling av revisionsberättelsen samt återkallelse av uppdraget för en förtroendevald som vägrats ansvarsfrihet. Vidare får ett brådskande ärende avgöras utan beredning, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet i ärendet.

För att beredningen av ärenden som väckts genom motioner inte skall fördröjas alltför länge, föreskrivs i 5:33 att en motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. Om detta inte medhinns, skall ärendet i befintligt skick redovisas för fullmäktige, som kan avskriva motionen från vidare handläggning.

Enligt 5: 34 får fullmäktige besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från kommunmedlemmarna. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande, eventuellt under medverkan av kommunens valnämnd.

Beslut om anordnande av kommunal folkomröstning fattas av fullmäktige (3:9). Frågan skall tas upp av fullmäktige om minst fem procent av de röstberättigade begär det (5:23). Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

5.7 Beslutsförfarandet

Fullmäktiges förhandlingar leds av ordföranden, som föredrar ärendena till behandling i tur och ordning efter föredragningslistan. Ordföranden skall se till att bara sådana ärenden avgörs som upptagits i kungörelsen om sammanträdet; ett brådskande ärende får dock avgöras även om det inte kungjorts, såvida samtliga närvarande ledamöter beslutar det (5:40). Ordföranden skall också se till att ärendena är vederbörligen beredda; som förut nämnts får dock ett brådskande ärende avgöras utan beredning, om samtliga närvarande ledamöter är ense om

beslutet i ärendet (5:32).

Avgörandet av ett ärende kan komma att uppskjutas till ett senare sammanträde. För att bordläggning skall ske räcker det i regel att sådan begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna (5:36 och 37). För bordläggning av ett ärende i en nämnd krävs däremot enkel majoritet (6:29).

Reglerna för själva beslutsfattandet, som sker enligt den s k kollektiva eller parlamentariska metoden, är i huvudsak gemensamma för fullmäktige och nämnder (se 4:19–22, 5:41 45 och 6:28). Efter avslutad överläggning lägger ordföranden fram förslag till beslut (proposition), som kan besvaras med antingen ja eller nej. Föremål för propositionen blir i första hand beredningsorganets förslag, men även andra under överläggningen framställda yrkanden skall göras till föremål för proposition. Proposition skall först framställas på formella yrkanden, t ex om bordläggning eller återremiss, och sedan på yrkandena i sakfrågan, ordnade i logisk följd.

I regel fattas beslut genom acklamation, dvs ledamöterna ropar ja eller nej, och ordföranden tillkännager hur enligt hans uppfattning beslutet utfallit och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs. Om någon ledamot före klubbslaget begär omröstning, skall sådan ske. Härvid blir enkel majoritet avgörande, om inte något annat är föreskrivet. Omröstningen verkställs i regel genom upprop och öppet, och vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. I ärenden som avser val eller anställning av personal sker emellertid omröstningen med slutna sedlar, och vid lika röstetal skiljer lotten.

En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har i regel rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, om det behövs för att ett ärende skall kunna avgöras (dvs om det behövs för att undvika lika röstetal). Och en nämndledamot är skyldig att delta i avgörandet av ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild; om en omröstning sker i flera omgångar, dvs om fler än två förslag föreligger, är han dock inte skyldig att rösta för mer än ett förslag.

En förtroendevald, som har deltagit i avgörandet av ett ärende, får reservera sig mot beslutet. Reservationen skall anmälas före sammanträdets avslutande.

Vid sammanträden med fullmäktige har ordföranden vissa möjligheter att vägra proposition. Av 40 § följer att så i princip skall ske om ett visst ärende inte har kungjorts eller undergått föreskriven beredning. Reglerna om kungörande och beredning kan kringgåas även genom ett

yrkande som framföres i anslutning till ett visst ärende. Om ordföranden finner att ett sådant yrkande innebär att ett nytt ärende väcks, skall han vägra proposition (5:45 1 st). Ordföranden får också vägra proposition på ett förslag som skulle leda till ett författningsstridigt beslut; i detta fall får fullmäktige dock besluta att förslaget ändå skall läggas fram (5:45 2 st).

Huvudregeln i 5:43, att utgången av en omröstning bestäms genom enkel majoritet, skulle kunna medföra att sammansättningen av de organ som fullmäktige har att välja helt dikteras av en politisk majoritet inom fullmäktige. För att undvika detta har i 5:46–48 givits föreskrifter som möjliggör proportionella val, varigenom det valda organet får en politisk sammansättning som i huvudsak motsvarar partiställningen inom fullmäktige. Dessa regler skall tillämpas vid val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, val av revisorer och revisorsersättare samt val av styrelseledamöter och revisorer i vissa fristående kommunala företag. Enligt särskilda föreskrifter kan proportionellt val också förekomma när fullmäktige skall utse ledamöter och ersättare i vissa statliga organ (t ex nämndemän enligt RB 7:4 och ledamöter i skattenämnd enligt taxeringslagen 1990:324 7:5). Ett val skall vara proportionellt, om det begärs av minst ett visst antal ledamöter i fullmäktige, nämligen de väljandes antal dividerat med antalet personer som skall väljas + 1. Närmare bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

5.8 Protokoll

KomL:s regler om sammanträdesprotokoll är desamma för fullmäktige och för nämnderna (5:57–62, 6:30). Vid ett sammanträde skall protokoll föras på ordförandens ansvar. Protokollet skall innehålla förteckning över närvarande ledamöter och ersättare samt för varje ärende uppgift om framlagda förslag och yrkanden, propositionsordning, omröstningar, beslut, vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar samt vilka reservationer som har anmälts mot besluten. Även ställda och besvarade interpellationer och frågor skall anges i protokollet. Överläggningarna behöver däremot inte redovisas i protokollet.

Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Justeringen innebär ett inty- gande av att protokollet riktigt återger vad som förekommit vid sam-

manträdet. Formerna för justeringen bestäms av fullmäktige i arbetsordningen resp vederbörande nämnds reglemente. Justeringen kan verkställas i efterhand av ordföranden ensam eller tillsammans med en eller flera särskilt utsedda justeringsmän. Protokollet kan också helt eller delvis justeras redan vid sammanträdet, vilket givetvis förutsätter att dess ordalydelse omedelbart kan bestämmas. Justeringen bör däremot inte uppskjutas till nästa sammanträde. Fjortondagarsfristen hindrar i regel detta, och dessutom skulle ett längre dröjsmål försena de fattade beslutens verkställbarhet och lagakraftvinnande.

Den verkställda justeringen skall inom två dagar tillkännages på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt och vilken dag det har anslagits. Däremot framgår inte innehållet av de fattade besluten av tillkännagivandet, utan den som vill ta reda på vad som förekommit vid sammanträdet är hänvisad till att studera protokollet. Tillkännagivandet av justeringen bildar utgångspunkt för klagotidens beräkning vid anförandet av kommunalbesvär (10:6). Anslaget får därför inte tas bort från anslagstavlan förrän klagotiden gått ut.

5.9 Verkställighet av beslut

Verkställigheten av fullmäktiges beslut ankommer på kommunens styrelse och övriga nämnder. En avskrift av fullmäktiges protokoll bör därför överlämnas till styrelsen, och utdrag av protokollet bör tillställas de övriga nämnder, som har att sörja för verkställigheten av de olika besluten.

Kommunala beslut kan i princip verkställas redan innan de vunnit laga kraft. Enligt FPL 28 § kan domstolen visserligen i ett besvärsmål förordna, att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla. Men så länge inget sådant förordnande har meddelats, har kommunens verkställande organ att på eget ansvar ta ställning till verkställighetsfrågan. I många fall kan hänsyn till den kommunala förvaltningens effektivitet och ostörda fungerande kräva, att ett beslut verkställs redan före besvärstidens utgång och oberoende av om besvär anförts. Om beslutet är sådant, att verkställigheten inte kan bringas att återgå för den händelse beslutet blir upphävt, bör verkställighetsorganet emellertid ta hänsyn till risken för ett upphävande, om beslutet blir överklagat. Föreligger en sådan risk, bör verkställigheten uppskjutas, om inte viktiga kommunala intressen kräver omedelbar verkställighet. (Jfr RÅ 1960:38 och JO 1961 s 431, 1966 s 307, 1968 s 330.)

6. Kommunernas ekonomi

6.1 Principer för den ekonomiska förvaltningen

I KomL 8:1 fastslås att kommuner och landsting skall ha "en god ekonomisk hushållning" i sin verksamhet. (Det citerade uttrycket är tautologiskt, eftersom ordet "ekonomi" betyder hushållning.) Den här uppställda principen är mycket allmänt hållen, vilket beror på att man inte har velat binda kommunernas handlingsfrihet genom stela regler. Vad som menas med "en god ekonomisk hushållning" förklaras dock i någon mån i lagmotiven. I princip bör kommunens löpande kostnader täckas av löpande intäkter. Att konsekvent underbalansera budgeten eller ta upp lån för driftsändamål är knappast förenligt med en sund ekonomi. Och försäljningsvederlag eller försäkringsersättningar som trätt i stället för anläggningstillgångar bör i allmänhet investeras i andra sådana tillgångar eller användas för att återbetala lån.

I ett avseende preciserar lagen innebörden av "en god ekonomisk hushållning". Kommunerna skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (8:2). För detta ändamål skall fullmäktige meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen (8:3).

Ett visst samband med kravet på en sund ekonomi har också det i 8:13 stadgade förbudet mot pantsättning av kommunal egendom, ett förbud som dock inte hindrar att kommunen vid förvärv av egendom får överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

6.2 Budgeten

Kommuner och landsting skall enligt 8:4 varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetåret). Vad budgeten skall innehålla anges kortfattat i 8:5. Budgeten är först och främst en plan för kommunens ekonomi men också för kommunens verksamhet i stort under det kommande året. Budgeten bör innehålla en beräkning av väntade inkomster (främst skatt, avgifter och statsbidrag) och en sammanställning av

de anslag till olika utgifter som fullmäktige har beslutat. I 8:5 understryks särskilt att skattesatsen skall anges, att det skall framgå hur utgifterna skall finansieras (t ex genom löpande inkomster, genom inanspråktagande av fonderade medel eller genom upplåning), samt att budgeten skall innehålla en beräkning av den ekonomiska ställningen vid budgetårets slut. Budgeten skall vidare innehålla en "rullande" plan för kommunens ekonomi för en treårsperiod (budgetåret och ytterligare två år).

Förfarandet vid budgetens tillkomst regleras i 8:6–11. Förslag till budget skall upprättas av styrelsen på grundval av de särskilda budgetförslag som har lämnats in till styrelsen av de övriga nämnderna. Styrelsens budgetförslag skall vara färdigt före oktober månads utgång. På särskilda skäl kan denna tidsfrist förlängas med en månad, dock inte såvitt gäller förslaget till skattesats. Styrelsens budgetförslag skall hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av fullmäktiges budgetsammanträde. Budgeten skall fastställas av fullmäktige före november månads utgång; under ett valår är det de nyvalda fullmäktige som skall fastställa budgeten. På särskilda skäl kan denna tid utsträckas t o m december månads utgång. Skattesatsen måste dock fastställas i november, men den kan ev ändras om budgeten fastställs i december.

Fullmäktige är oförhindrade att besluta om en utgift även under löpande budgetår, men beslutet måste då ange hur utgiften skall finansieras (8:12).

6.3 Räkenskapsföring och redovisning

Av KomL 6:4 och 5 framgår att det åligger styrelsen att ha hand om kommunens ekonomiska förvaltning och att fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis skall ha hand om sin medelsförvaltning. Bestämmelser som syftar till att möjliggöra en kontroll över denna förvaltning finns i 8:14–23. Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar. Styrelsen skall infordra övriga nämnders redovisningar för medelsförvaltningen under det gångna budgetåret och därefter avsluta kommunens räkenskaper med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning. Denna skall upplysa om utfallet av den kommunala verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Årsredovisningen skall också omfatta sådan

kommunal verksamhet som bedrivs av fristående kommunala företag.

Årsredovisningen skall överlämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser. Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Detta bör dock inte ske innan fullmäktige tagit ställning till frågan om ansvarsfrihet (jfr 9:16). Godkännandet har emellertid inga rättsverkningar.

Årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas. Fullmäktige kan medge att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

6.4 Revision

I KomL 9 kap ges föreskrifter om revision av den kommunala förvaltningen. Denna skall granskas av minst tre revisorer, som väljs av fullmäktige för en fyraårsperiod. Den som är redovisningsskyldig till kommunen får varken vara revisor eller delta i revisorsval. Varje revisor skall fullgöra sitt uppdrag självständigt; någon omröstning sker alltså inte om revisorerna har olika meningar. Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som de härvid fattar skall tas upp i protokoll; om justering av sådant protokoll och tillkännagivande om justeringen gäller samma regler som för nämnderna.

Revisorernas uppgift är att granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden, oavsett om verksamheten utövas av förtroendevalda eller av anställda. Revisorerna skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Deras granskning skall dock inte omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida kommunen inte vållats ekonomisk förlust eller granskningen sker från allmänna synpunkter.

Revisorerna har rätt att kräva upplysningar av nämnderna och de anställda, att inventera nämndernas tillgångar och att ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under

det föregående budgetåret. I revisionsberättelsen kan motiverade anmärkningar riktas mot dels nämnder och fullmäktigeberedningar, dels de enskilda förtroendevalda i sådana organ (däremot inte mot kommunens anställda). I berättelsen skall också anges om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Fullmäktige skall inhämta förklaringar över framställda anmärkningar och därefter vid ett sammanträde före årets utgång besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. I handläggningen av ärendet om ansvarsfrihet får i princip inte den som är redovisningsskyldig mot kommunen eller honom närstående delta, såvitt gäller ansvarsfrihet för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Dock får förtroendevalda som blivit föremål för anmärkningar ävensom ordförande och vice ordförande i vederbörande nämnd delta i fullmäktiges överläggningar för att förklara och försvara sig, och detta oavsett om de är ledamöter i fullmäktige eller inte.

Om ansvarsfrihet vägras får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas. Kommunens skadeståndsanspråk preskriberas efter ett år, om det inte gäller skadestånd på grund av brott. Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige återkalla hans uppdrag (4:10).

7. Statskontrollen över kommunerna

7.1 Inledning

Av kommunernas ställning som offentlighetsrättsliga subjekt och bärare av viktiga offentliga förvaltningsuppgifter följer, att den kommunala verksamheten måste vara underkastad en viss kontroll från statens sida. Statskontrollen över kommunerna utövas i flera olika former. Det vidsträcktaste tillämpningsområdet har den kontroll, som utlöses på enskilda initiativ genom *besvär* över ett kommunalt beslut. Besvär, som anförs med stöd av kommunallagarna, kallas *kommunalbesvär*; prövningen av dylika besvär är den kontrollform, som innebär det minsta ingreppet i den kommunala självstyrelsen. En mer ingående kontroll kommer till stånd genom så kallade *förvaltningsbesvär*, som anförs med stöd av specialförfattningar. Inom vissa förvaltningsgrenar förekommer vidare en *tillsyn av överordnade myndigheter*, som har utrustats med befogenhet att på olika sätt ingripa i den kommunala självbestämmanderätten. Slutligen bör nämnas att kommunala nämndledamöter och tjänstemän är underkastade en viss *tillsyn av riksdagens ombudsmän*.

7.2 Kommunalbesvär

7.2.1 Allmänt

Reglerna om kommunalbesvär finns i KomL 10 kap, KyrkoL 22 kap, KFL 4:10 samt LKI 1:19 och 2:9. I det följande behandlas främst besvärsreglerna i KomL, medan i fråga om de övriga kommunallagarnas besvärsregler endast viktigare avvikelser kommer att påpekas.

I 1991 års KomL har termen "kommunalbesvär" i rubriken till det kapitel, som handlar om överklagande av kommunala beslut, ersatts av ordet "laglighetsprövning". De båda termerna är emellertid inte liktydiga. Ordet "kommunalbesvär" betecknar en form av överklagande. Termen "laglighetsprövning" syftar däremot på den domstolsprövning som kan påkallas genom överklagande och avser att framhäva ett

karaktäristiskt drag hos denna domstolsprövning. I denna framställning bibehålls den traditionella termen "kommunalbesvär". Orden "kommunalbesvär" och "förvaltningsbesvär" utgör korta och enkla beteckningar på de båda huvudtyperna av överklagande inom förvaltningsrätten, och det är svårt att finna någon ersättning för dessa termer.

Kommunallagarnas besvärregler skiljer sig i flera väsentliga avseenden från reglerna om förvaltningsbesvär. Besvärsmåttillkommer sålunda kommunmedlem (men ej intressent), besvärsmåttillkommer endast beslutets laglighet men ej dess lämplighet, och besvärsmyndigheten kan vid bifall till besvären endast upphäva beslutet men inte ändra dess innehåll. På grund av dessa olikheter är det av vikt att känna till gränsdragningen mellan kommunalbesvärens och förvaltningsbesvärens tillämpningsområden.

Föreskrifterna i KomL 10 kap gäller enligt 3 § inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Denna bestämmelse har liten betydelse i fråga om de beslutande kommunala organen, vilkas avgöranden nästan undantagslöst överklagas genom kommunalbesvär, oavsett om ett beslut har fattats med stöd av kommunallagarna eller enligt någon specialförfattning. Ett undantag från denna huvudregel finns dock föreskrivet i PBL 13 kap. Kommunfullmäktiges beslut att antaga, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan överklagas genom förvaltningsbesvär hos LSt och i högsta instans hos regeringen. Besvärsmyndigheten får pröva det överklagade beslutets lämplighet men skall i princip antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Den sistnämnda regeln överensstämmer med vad som gäller för kommunalbesvär.

Bestämmelsen i 10: 3 har större betydelse när det gäller beslut av andra kommunala organ än fullmäktige, framför allt beslut av nämnder. I fråga om beslut som fattas med stöd av kommunallagarna gäller reglerna om kommunalbesvär. Beträffande beslut inom området för den specialreglerade förvaltningen finns i allmänhet särskilda besvärsmåttillkommer i vederbörande specialförfattning, och då blir reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga. Ibland saknas emellertid sådana besvärsmåttillkommer, och ibland täcker de inte alla typer av beslut som kan fattas av vederbörande nämnd. I så fall blir kommunallagarnas besvärsmåttillkommer tillämpliga; de gäller alltså subsidiärt i förhållande till specialförfattningarnas besvärsmåttillkommer.

Kommunalbesvär anförs hos länsrätten (10:1). Länsrättens beslut i ett kommunalt besvärsmål kan överklagas hos KamR och i högsta in-

stans hos RegR, förutsatt att KamR resp RegR meddelar prövningstillstånd (KomL 10:13 och FPL 33, 34 a och 35 §§). När länsrätten eller KamR behandlar ett kommunalt besvärsmål skall två särskilda ledamöter, som har god kännedom om kommunal verksamhet, delta i handläggningen (lag 1971:289 om allmänna förvaltningsdomstolar 13 a, 13 b, 17 a och 17 b §§).

7.2.2 Överklagbarhet

Överklagbara är enligt 10:2 beslut av fullmäktige, beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt beslut av revisorerna om deras förvaltning.

I fråga om beslut av fullmäktige uppställer lagen inga särskilda förutsättningar för överklagbarheten. Det krävs sålunda inte att ett sådant beslut för att kunna överklagas skall innebära ett egentligt avgörande av en fråga. Det ligger dock i sakens natur, att besvärprövningen måste få en ganska begränsad omfattning, om det överklagade beslutet bara innefattar en meningsyttring eller utgör ett remissyttrande. Besvärprövningen kan då i praktiken knappast avse andra frågor än om beslutet tillkommit i laga ordning (RÅ 1943:34) eller om det avser ett ämne som faller inom fullmäktiges kompetensområde (RÅ 1969:52, 1975:65).

I ValL 2:7 och 11 förbjuds överklagande av fullmäktiges beslut om valkretsindelning, vilket skall underställas LSt:s prövning.

Beträffande beslut av kommunala nämnder och partssammansatta organ begränsas överklagbarheten genom ett uttryckligt förbud mot klagan över *beslut av rent förberedande eller rent verkställande art* (KomL 10:2). Detta förbud tar främst sikte på sådana fall, där en nämnd inte utövar självständigt förvaltande funktioner utan fullgör beredande eller verkställande uppgifter i förhållande till fullmäktige. För att ett och samma ärende inte skall kunna uppehållas genom upprepade överklaganden på olika stadier, får besvär då anföras endast över huvudbeslutet, som fattas av fullmäktige. Vid besvär över huvudbeslutet kan emellertid även fel under beredningen åberopas som besvärshänsfakta.

En speciell begränsning av överklagbarheten är föreskriven i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 7 kap 5 §. Ett beslut på vilket lagen är tillämplig får inte överklagas med stöd av KomL 10 kap eller

KyrkoL 22 kap. I stället kan en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada enligt 7 kap 1 och 2 §§ göra en framställning till länsrätten, som kan besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

7.2.3 Besvärsmätt

Enligt KomL 10:1 har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövat genom att överklaga dem hos länsrätten. Det krävs inte att medlemmens intressen är speciellt berörda av beslutet, utan medlemskapet räcker för att grunda besvärsmätt. Å andra sidan saknar en icke-kommunmedlem, som berörs av ett kommunalt beslut, besvärsmätt.

Begreppet medlemskap definieras i KomL 1:4. Medlemskapet kan grundas på folkbokföring, ägande av fast egendom samt skattskyldighet till kommunen (jfr RÅ 1978 2:28 och 42). Härav följer, att även en juridisk person kan vara medlem av en kommun, nämligen om den äger fast egendom där. Medlemskapet följer automatiskt av de angivna fakta och behöver sålunda ej fastslås genom något särskilt beslut.

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

Beslut av kommunalförbund kan överklagas både av medlem av förbundet och av medlem av kommun som ingår i förbundet (KFL 4:10). Särskilda regler om besvärsmätt finns vidare i LKI 1:19 och 2:9 samt i KyrkoL 5:24.

Beslut av en församlings organ kan enligt KyrkoL 22:1 överklagas av den som är medlem i församlingen. Härmed avses enligt lagmotiven den som är folkbokförd i församlingen.

De kommunala besvärsmreglerna tillåter inte besvär av ett kommunalt organ över ett beslut av ett annat organ för samma kommun. Exempelvis får en kommunstyrelse eller byggnadsnämnd inte överklaga ett beslut av fullmäktige i samma kommun. (Vid förvaltningsbesvär kan förhållandet vara ett annat; kommunen kan t ex som markägare inta en sådan intressentställning, att dess styrelse äger överklaga ett beslut av kommunens byggnadsnämnd.)

Inte heller har statliga myndigheter i denna egenskap rätt att överklaga kommunala beslut. En annan sak är, att staten – lika väl som en främmande kommun – på grund av fastighetsinnehav kan vara medlem i en kommun och till följd därav kan ha besvärsmätt.

En speciell begränsning av besvärsrätten har föreskrivits genom lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga, enligt vilken arbetstagar inte får överklaga bl a kommuns beslut, om tvist rörande beslutet skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Den tidpunkt, då besvärsrätt måste föreligga, är tiden för besvärens anförande (RÅ 1932:56). Om klaganden därefter skulle avlida, prövas besvären ändå (RÅ 1976:151), och hans talan kan inte återkallas av dödsboet (RÅ 1981 2:22).

Frågan, om klaganden är besvärberättigad, utreds bara om kommunen gör invändning om bristande besvärsrätt (sådan invändning kan göras också hos RegR, RÅ 1978 2:40) eller om det annars finns särskild anledning att betvivla hans besvärsrätt och besvären inte är uppenbart ogrundade (RÅ 1980 2:57).

Frågan vem som får överklaga länsrättens eller KamR:s beslut i ett kommunalt besvärs mål regleras i KomL 10:14. Om beslutet har gått klaganden emot, får bara den som har klagat förgäves överklaga beslutet. Om domstolen har upphävt kommunens beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen och av dess medlemmar.

7.2.4 Formerna för anförande av besvär

Kommunallagarna föreskriver ingen skyldighet för kommunala organ att förse sina beslut med besvärshänvisning. Det blir sålunda klagandens egen sak att ta reda på lagbestämmelserna om sättet för överklagande.

Besvärshandlingen skall inlämnas eller insändas till länsrätten (5 §). Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har inkommit till kommunen eller landstinget, skall besvären ändå tas upp till prövning (7 §).

Besvärstidens längd är tre veckor (6 §). Då besvärsrätt tillkommer varje kommunmedlem, har man som utgångspunkt för besvärstidens beräkning måst välja en form av allmänt kungörande (sålunda inte individuellt tillkännagivande). Den form som valts är tillkännagivandet på kommunens anslagstavla om verkställd justering av det över beslutet förda protokollet. I fråga om beslut, som har fattats på en nämnds vägnar med stöd av delegation, räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll från det sammanträde, varvid beslutet har anmälts hos nämnden, har tillkännagivits på anslagstavlan. Tillkänna-

givandet behöver inte innehålla mera än att protokollet från ett visst sammanträde har justerats och finns tillgängligt för läsning på viss plats; dessutom skall tillkännagivandet vara försett med uppgift om den dag då det anslagits och då besvärstiden alltså börjat löpa. Innehållet i de fattade besluten behöver däremot inte kungöras, utan den som tänker överklaga får själv ta reda på vad som beslutats genom att studera protokollet. Enligt 5:62 får tillkännagivandet om justeringen inte tas bort från anslagstavlan före klagotidens utgång. Av 10:6 framgår att anslaget måste sitta kvar under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut.

Även vid fullföljd av talan mot länsrätten eller KamR:s beslut i ett kommunalt besvärsmål är besvärstiden tre veckor. Inom denna tid skall besvärsskrivelsen ha kommit in till den domstol som har fattat det överklagade beslutet. Denna domstol skall pröva om besvärshandlingen har kommit in i rätt tid och om så är fallet överlämna besvärshandlingen till den domstol som skall pröva besvären (FPL 7 §). Utgångspunkten för besvärstidens beräkning är den dag då klaganden fick del av beslutet. Som klagande kan enligt 10:14 ifrågakomma antingen den som i första instans överklagat kommunens beslut eller kommunen eller dess medlemmar. I förhållande till den förstnämnde börjar besvärstiden löpa när han fått del av domstolens beslut. För kommunen är besvärstidens utgångspunkt den dag då domstolens beslut tillställts det kommunala organ som fattat det klandrade beslutet eller kommunstyrelsen, som har en allmän behörighet att företräda kommunen (KomL 6:6). I förhållande till kommunmedlemmarna torde besvärstiden börja löpa när domstolens beslut kungjorts.

7.2.5 Besvärsprövningen

I besvärsskriften skall klaganden ange de fel hos det överklagade beslutet, som enligt hans mening bör föranleda beslutets upphävande. Dessa fel kallas för *besvärsfakta*. Besvärmyndighetens prövning avser endast sådana besvärsfakta, som anförts av klaganden före besvärstidens utgång (KomL 10:10). Felaktigheter hos beslutet, som klaganden påtalat först efter besvärstidens utgång eller först i en högre instans, blir inte föremål för prövning.

För att besvären skall kunna bifallas, måste ett åberopat besvärsum kunna hänföras under någon av de *besvärsgrunder*, som uppräknas i kommunallagarna. Besvärsgrunderna är enligt 10:8 följande: att

beslutet inte har tillkommit i laga ordning, att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, att det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller att beslutet strider mot lag eller annan författning. Dessa besvärsgrunder kan med en viss förenkling sägas innebära, att beslutet är olagligt till form eller innehåll. Om den åberopade felaktigheten hos beslutet endast innebär, att beslutet är olämpligt eller oskäligt, kan besvären däremot ej bifallas.

Klaganden brukar i sina besvär åberopa en eller flera av de nämnda besvärsgrunderna. Besvärmyndigheten är emellertid inte bunden vid klagandens rubricering av de åberopade besvärsfakta utan kan hänföra dessa under en annan besvärsgrund än den som klaganden anført.

(1) Under den första besvärsgrunder, att *beslutet inte har tillkommit i laga ordning*, kan man hänföra åtskilliga procedurfel i samband med beslutets tillkomst: att ärendet ej varit föremål för beredning, att sammanträdet ej utlysts på föreskrivet sätt, att det kommunala organet ej varit beslutfört, då ej tillräckligt många ledamöter varit närvarande vid sammanträdet, att en eller flera ledamöter deltagit i beslutet trots föreliggande jäv, att omröstning ej skett på riktigt sätt etc.

Eftersom beredningsbeslut inte kan överklagas, kan även fel i beredningsförfarandet åberopas vid besvär över huvudbeslutet. Den som överklagar ett fullmäktigebeslut kan sålunda som besvärsfaktum åberopa, att en ledamot i kommunstyrelsen varit jävig vid ärendets beredning (RÅ 1951:12, 1965:13).

(2) Besvärsgrunder att *beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget* innebär att gränserna för den kommunala kompetensen har överskridits. Denna besvärsgrund åberopas ganska ofta.

(3) Besvärsgrunder att *det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter* är tillämplig när ett visst kommunalt organ har utövat en befogenhet som har tillkommit ett annat organ för samma kommun. Besvärsgrunder kan också tillämpas i en del fall, där ett beslut har dikterats av ovidkommande hänsyn (illojal maktanvändning).

(4) Besvärsgrunder att *beslutet strider mot lag eller annan författning* kan tillämpas i vissa fall där en författning föreskriver vad ett kommunalt beslut får innehålla. Exempelvis anger stadgandet i KomL 2:9 om

kommunalt partistöd vissa grunder för stödets fördelning, och ett beslut som avviker från dessa grunder måste anses strida mot lag. Likaså bör ett beslut, t ex om taxa för vissa avgifter, som är oförenligt med den i 2:2 fastslagna likställighetsprincipen, upphävas som stridande mot lag. Det kan också tänkas att ett beslut kommer i konflikt med en lagbestämmelse, som inte direkt tar sikte på kommunala beslut; om exempelvis fullmäktige beslutar att i en lokal ordningsföreskrift ta in ett totalt förbud mot försäljning av tidningar på offentlig plats, är förbudet oförenligt med den i TF fastslagna rätten att sprida tryckta skrifter.

Om domstolen inte finner någon av dessa besvärsgrunder tillämplig avslås överklagandet. Om en eller flera besvärsgrunder kan tillämpas skall det överklagade beslutet upphävas. Detta behöver dock enligt 10:9 inte ske, om ett konstaterat fel har saknat betydelse för ärendets utgång, något som särskilt kan förekomma vid mindre procedurfel. Ett felaktigt beslut behöver inte heller upphävas, om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden, t ex om det kommunala organet har fattat ett nytt beslut om samma sak.

Om det överklagade beslutet upphävs, får domstolen inte sätta något annat beslut i dess ställe (10:8 2 st). Domstolen får således inte ändra beslutets innehåll, så att det blir riktigt. Det anses dock möjligt att upphäva ett beslut enbart partiellt, om beslutet består av flera inbördes oberoende delar. Om ett beslut upphävs på grund av ett procedurfel eller om kommunen är skyldig att besluta i ärendet, kan det tänkas att domstolen i samband med beslutets upphävande återförvisar ärendet till det kommunala organet för ny handläggning. Det förekommer också någon gång att domstolen ger en auktoritativ tolkning av kommunens beslut och t ex förklarar att en omröstning skall anses ha utfallit på annat sätt än som framgår av det vid sammanträdet förda protokollet.

Om ett kommunalt beslut upphävs efter besvär, medför detta att beslutet skall betraktas som obefintligt och sålunda inte får verkställas. Om beslutet ändå verkställs medför detta inget straffrättsligt ansvar för vederbörande nämndledamöter, såvida verkställigheten inte innefattar myndighetsutövning (jfr NJA 1988 s 26). Skulle beslutet redan ha gått i verkställighet (jfr ovan under 5.9), är kommunen enligt KomL 10: 15 skyldig att i den mån så är möjligt låta verkställigheten gå åter. De statliga myndigheterna förfogar emellertid ej över några maktmedel för att tvinga en tredskande kommun att fullgöra denna skyldighet (jfr JO 1966 s 307, 498).

7.3 Förvaltningsbesvär

I den mån vederbörande specialförfattningar innehåller särskilda besvärsmått bestämmelser beträffande beslut av nämnder för specialreglerad förvaltning, utesluts härigenom tillämpningen av kommunallagarnas besvärsmått regler. I stället blir de allmänna reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga. Vid användningen av specialförfattningarnas besvärsmått bestämmelser tillämpas alltså samma principer som vid överklagande av statliga myndigheters beslut. Detta innebär bl a att besvärsmått rätt tillkommer intressent, att besvärsmått prövningen är allsidig och inte begränsad till laglighetsfrågan, och att besvärsmått myndigheten kan göra positiva ändringar i det överklagade beslutets innehåll. Beträffande den närmare innebörden av reglerna om förvaltningsbesvär hänvisas till den allmänna förvaltningsrätten.

7.4 Tillsyn av överordnade myndigheter

I äldre tid var det inte sällan föreskrivet i lag, att vissa typer av kommunala beslut skulle underställas LSt:s eller i vissa fall regeringens prövning och fastställelse. Underställningsprövningen omfattade både beslutets laglighet och dess lämplighet, och fastställelsen var en förutsättning för beslutets giltighet och verkställbarhet. Under senare decennier har underställningsinstitutet successivt avvecklats, och numera återstår knappast mera därav än föreskrifterna i Vail 2:7 och 11 om underställning av beslut om valkretsindelning i kommun och lands-ting.

I samband med underställningsreglernas avskaffande har i vissa lagar införts bestämmelser om rätt för statliga tillsynsmått myndigheter att på olika sätt ingripa i den kommunala beslutanderätten. Sådana bestämmelser finns i RTL, PBL och OL.

Enligt RTL 24 § får regeringen på framställning av statens räddningsverk besluta om ändring av en kommunal räddningstjänstplan, något som kan bli aktuellt om planen inte innehåller bestämmelser om en tillräckligt effektiv räddningskåar.

PBL 12 kap ger LSt befogenhet att ompröva och eventuellt upphäva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksmått intresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses, att regleringen av frågor som angår flera kommuner gemensamt inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller att

en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Regeringen kan på motsvarande sätt ompröva och upphäva ett beslut om regionplan, om det inte tillgodoser riksintressen enligt naturresurslagen. Vidare kan regeringen för att tillgodose riksintressen enligt naturresurslagen eller interkommunala intressen förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser samt besluta i kommunens ställe, om kommunen inte följer ett sådant föreläggande.

Enligt OL 3:13 skall ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva lokala ordningsföreskrifter o d omedelbart anmälas till LSt, som inom en viss kortare tidsfrist har möjlighet att upphäva en föreskrift som strider mot lagen.

I de nu behandlade fallen har således nya former för ingrepp i den kommunala beslutanderätten trätt i stället för underställningsskyldigheten. Även i vissa andra fall har en tillsynsmyndighet fått befogenhet att använda maktmedel för att tvinga en kommun att fullgöra sina lagliga skyldigheter. Enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 2 § får LSt vid vite ålägga en kommun att tillse att en allmän vatten- och avloppsanläggning kommer till stånd. Och skollagen (1985:1100) 15 kap 15 § (i lydelse 1992:886) ger regeringen befogenhet att ingripa mot en försumlig kommun genom att meddela de föreskrifter för kommunen eller på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen. Vidare kan nämnas att lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler 7 § ger regeringen befogenhet att upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder, om EG-kommissionen eller EG-domstolen funnit att åtgärderna strider mot artikel 92 i Romfördraget.

Det finns emellertid förvaltningsområden inom vilka lagen ålägger kommunerna att ombesörja vissa uppgifter utan att tillsynsmyndigheterna har utrustats med några maktmedel för att tvinga en kommun att fullgöra sina skyldigheter. Inom t ex socialtjänsten och hälso- och sjukvården har lagstiftaren helt enkelt utgått från att kommuner och landsting självmant skall fullgöra sina åligganden.

Det nu sagda har väsentligen gällt förhållandet mellan en kommuns beslutande organ och LSt resp regeringen. Kommunala nämnder för specialreglerad förvaltning är i stor omfattning underkastade tillsyn av olika statliga fackmyndigheter. Härom hänvisas till den speciella förvaltningsrätten.

7.5 Riksdagens ombudsmäns tillsyn över kommunerna

Enligt 1 § i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har riksdagens ombudsmän tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under ombudsmännens tillsyn står enligt 2 § bl a kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, däremot inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Utanför ombudsmännens tillsynsområde faller sålunda beslutande kommunala församlingar (vilka inte faller under begreppet "myndighet") samt de enskilda ledamöterna i dessa församlingar. Däremot har ombudsmännen tillsyn över alla kommunala nämnder och dessas ledamöter samt de anställda, som lyder under nämnderna. Mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter bör ombudsman dock ej ingripa, om det ej påkallas av särskilda skäl (8 §). Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman enligt 3 § beakta de former, i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Ombudsman kan väcka åtal mot befattningshavare, som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Han kan också anmäla felande befattningshavare hos den myndighet, som har att besluta om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Mot beslut av sistnämnda myndighet får ombudsman föra talan vid domstol endast om beslutet grundats på bestämmelser i lag eller annan författning, sålunda inte om det grundats på bestämmelser i kollektivavtal. Det sistnämnda innebär en stark begränsning i ombudsmännens möjlighet att ingripa mot kommunalanställda.

Riksdagens ombudsmäns tillsyn har hittills främst gällt nämnder för specialreglerad förvaltning, exempelvis socialnämnder. Mera sällan har ombudsmännen ingripit mot de organ, vilkas verksamhet grundar sig på kommunallagarna.

En anmälan till en av riksdagens ombudsmän kan givetvis aldrig leda till samma resultat som ett överklagande eller en anmälan till en överordnad myndighet. Ombudsmannen kan inte ändra ett felaktigt kommunalt beslut eller ålägga kommunen att handla på ett visst sätt. Vad han kan göra är att ställa den felande under åtal eller anmäla honom för disciplinär åtgärd eller nöja sig med ett uttalande.

8. Kommunala besluts civilrättsliga verkningar

Många kommunala beslut avser att grunda förmögenhetsrättsliga rättigheter och plikter i förhållandet mellan kommunen och andra rättssubjekt. Tvister mellan kommunen och dess motpart kan i sådana fall – utom beträffande skatter – bli föremål för prövning av allmän domstol. Härvid har domstolen att tillämpa ej endast allmänna civilrättsliga regler utan även i viss utsträckning kommunalrättsliga regler, som är av betydelse för rättsförhållandet i fråga. Vid en undersökning av dessa regler bör man lämpligen skilja mellan kommunala beslut, som innebär ålägganden för enskilda, särskilt beslut om kommunala avgifter, samt beslut, som innefattar utfästelser från kommunens sida, t ex angående fastighetsförsäljning, lån eller borgen.

I en tvist rörande *kommunala avgifter* kan domstolen pröva, huruvida kommunens anspråk är lagligen grundat. I vissa tidigare rättsfall rörande avloppsavgifter (NJA 1934 s 663, 1938 s 165, 1939 s 658, 1951 s 297) samt avgifter för gatumarkupplåtelser (NJA 1952 s 47) har kommunens avgiftsanspråk sålunda underkänts såsom saknande erforderligt lagstöd; båda dessa avgiftstyper har dock senare fått uttryckligt stöd genom lagstiftning. Likaså har kommunens anspråk ogillats, om avgiftsbeslutet varit underställningspliktigt men ej blivit fastställt av högre myndighet (se angående parkeringsavgifter för omnibussar NJA 1931 s 686, 1939 s 209, 1944 s 653). Domstolarna har vidare i princip ansett sig befogade att pröva, huruvida en kommunal taxa överensstämmer med självkostnadsprincipen (NJA 1951 s 297, SvJT 1953 rf s 2) och likställighetsprincipen (NJA 1955 s 476, 1963 s 84, 1967 s 497). Att den enskilde i dylika fall genom avtal har förbundit sig att betala avgiften, torde inte i och för sig utesluta, att kommunens avgiftsanspråk ogillas (NJA 1938 s 165, 1944 s 653). Emellertid har i senare praxis framträtt en tendens att begränsa den enskildes återbetalningsanspråk mot kommunen enligt de civilrättsliga reglerna om *condictio indebiti* (NJA 1952 s 47). Domstol har också prövat, om ett avtal om viss avgift stått i överensstämmelse med gällande taxa (NJA 1977 s 247).

Vad beträffar *kommunala utfästelser*, torde domstolarna ej tillmäta sig befogenhet att pröva, huruvida ett lagakraftvunnet beslut, som lig-

ger till grund för en utfästelse, möjligen överskrider den kommunala kompetensen (NJA 1910 s 670; jfr däremot ur äldre praxis NJA 1874 s 531). Har kommunens beslut blivit upphävt efter besvär, torde emellertid en på beslutet grundad utfästelse sakna bindande verkan (NJA 1931 s 345). Kommunens medkontrahent bör alltså tillse, att det kommunala beslutet vunnit laga kraft före avtalets ingående.

Av betydelse för kommunens civilrättsliga bundenhet är även, att beslutet om utfästelsen fattats av ett därtill behörigt kommunalt organ. En kommunal låne- eller borgensförbindelse har i rättspraxis ansetts behöva stöd i ett beslut av kommunens beslutande organ för att vara giltig (NJA 1930 s 386 och 1992 s 375). Detsamma gäller i princip köp och försäljning av fastigheter; här kan emellertid beslutanderätten inom vissa gränser uppdras åt kommunal nämnd, och det lär knappast ankomma på domstol att pröva, huruvida ett sådant uppdrag överskrider delegationsrättens gränser (JO 1957 s 233). I vissa viktigare fall måste sålunda den kommunala nämnd, som gör en utfästelse på kommunens vägnar, kunna uppvisa ett fullmäktigebeslut som stöd för sin behörighet. Åtskilliga mera rutinmässiga transaktioner, t ex köp och försäljning av lös egendom, utarrendering och uthyrning m m, kan emellertid beslutas av vederbörande kommunala nämnd på egen hand inom ramen för dess allmänna behörighet, och i vissa fall t o m av en kommunal tjänsteman med stöd av instruktion eller ställningsfullmakt (jfr NJA 1924 s 458, 1977 s 25).

Ett beslut av fullmäktige eller nämnd att ingå en utfästelse medför ej i och för sig några rättsverkningar i förhållande till den tilltänkte medkontrahenten (NJA 1899 s 259). För att denne skall kunna åberopa beslutet, måste han ha fått del av det på något sätt; dessförinnan är kommunen oförhindrad att återkalla sitt beslut. Är det fråga om att ingå ett skriftligt avtal, brukar det kommunala organet i sitt beslut befullmäktiga vissa personer att underteckna avtalet. Kommunen blir då bunden av ombudets handlande inom ramen för fullmakten (NJA 1930 s 382) men ej av handlingar, som faller utanför fullmakten (NJA 1930 s 403). Om särskilda formkrav gäller för en viss avtalstyp, t ex fastighetsköp, måste dessa formkrav givetvis uppfyllas, för att kommunen skall bli bunden (NJA 1887 s 214).

Att en utfästelse gjorts på kommunens vägnar av ett obehörigt organ eller en obehörig person, behöver ej under alla omständigheter medföra utfästelsens ogiltighet. Om exempelvis obehörigen upplånade medel kommit kommunen tillgodo, torde kommunen bli återbetalningskyldig (NJA 1930 s 391).

Litteratur och källor

Litteratur

- Bohlin*, Kommunala avgifter (1984).
- Bohlin*, Kommunalrättens grunder (1994).
- Fredriksson*, Kommunallagen. En översikt (3 uppl 1994).
- Grante*, Den kommunala instruktions- och finansmakten (1946).
- Kaijser-Riberdahl*, Kommunallagarna I. Kommunal indelningslag, kommunalförbunds lag, huvudmannaskap för kollektivtrafik, församlingsstyrelselagen m m (2 uppl 1980).
- Kaijser-Riberdahl*, Kommunallagarna II. Kommunallagen m m (6 uppl 1983).
- Lindquist*, Kommunala befogenheter (4 uppl 1993).
- Lindquist-Rolfson-Westerling*, Kommunalförbund. En lagkommentar (1986).
- Lindquist-Losman*, 1991 års kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer (2 uppl 1992).
- Marcusson*, Mot en ny kommunalrätt. Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet (1992).
- Paulsson-Riberdahl*, Den kommunala självstyrelsen och lagen (1992).
- Paulsson-Riberdahl-Westerling*, Den nya kommunallagen. Kommentarer och praxis (1993).
- Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet (1948).
- Sterzel*, Studier rörande den kommunala besvärprocessen (1963).
- Strömberg*, Den lokala förordningsmakten (1954).
- Sundberg*, Kommunalrätt (samlad upplaga 1964).

Förarbeten till 1991 års kommunallagsreform

- SOU 1990:24. Ny kommunallag.
- Prop 1990/91:117 om en ny kommunallag.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:38.
- Prop 1991/92:17. Följdlagstiftning till den nya kommunallagen.

Betänkanden

- SOU 1947:53. Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet.
- SOU 1952:14. Förslag till kommunallag m m.
- SOU 1952:48. Förslag till landstingslag m m.
- SOU 1953:1. Valkretsar vid fullmäktigeval i kommunerna.
- SOU 1954:17. Om proportionella val inom vissa kommunala representationer m m.
- SOU 1956:19. Kommunalförbund och indelningsändringar.
- SOU 1957:15. Församlingslag.
- SOU 1961:9. Principer för en ny kommunindelning.
- SOU 1961:54. Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag.
- SOU 1962:7. Kommunal beredskap.
- SOU 1962:9. Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten.
- SOU 1962:21. Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna.
- SOU 1963:2. Kommunalförbundens lånerätt.
- SOU 1963:29. Kommunala renhållningsavgifter.
- SOU 1963:64. Landstingens organisation och arbetsformer m m.
- SOU 1965:6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring.
- SOU 1965:40. Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet.
- SOU 1966:72. Ekonomiska förmåner till kommunala förtroendemän med heltidstjänstgöring.
- SOU 1967:50. Kommunala befogenheter inom turistväsendet.
- SOU 1967:58. Enhetlig kommuntyp, städernas auktionsmonopol m m.
- SOU 1968:35. Storlandstingets författning.
- Ds K 1968:11. Mandatperioder och valperioder i kommunallagstiftningen.
- Ds K 1969:5. Fullmäktige och suppleanter i kommunerna.
- Ds C 1970:2. Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut.
- Ds In 1970:4. PM om befogenhet för kommun att driva affärsverksamhet för att bereda sysselsättning åt handikappade.
- SOU 1971:4. Kommunala val.
- SOU 1971:84. Kommunal kompetens.
- DsJu 1971:24. Vallag.
- Ds Ci 1971:4. Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för fullmäktige.

DsCi 1971:17. Ändringar i kommunindelningen 1963–71.
SOU 1972:32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?
SOU 1972:52. Rapport angående kommunal information m m.
SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan.
SOU 1974:86. Kommunal biståndsverksamhet.
SOU 1974:99. Enhetlig kommunallag.
SOU 1975:15. Kommunal rösträtt för invandrare.
SOU 1975:18. Förtroendemän och partier i kommuner och landsting.
SOU 1975:41. Kommunal demokrati.
SOU 1977:39. Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.
SOU 1978:32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar.
SOU 1978:84. Instansordningen i kommunalbesvärsmål.
Ds Kn 1979:10. Lokala organ i kommuner.
SOU 1980:10. Ökad kommunal självstyrelse.
SOU 1981:6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse.
SOU 1981:53. Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen.
SOU 1982:5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner.
SOU 1982:13. Kommunalföretaget.
SOU 1982:20. Kommunerna och näringslivet.
SOU 1982:41. Överklagande av kommunala beslut.
SOU 1982:56. Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt.
SOU 1983:55. Församlingen i framtiden.
Ds C 1983:6. Interkommunal samverkan i privaträttslig form.
Ds C 1983:15. Kommunalförbund.
SOU 1984:75. Församlingarna om framtiden.
SOU 1984:83. Folkstyret i kommunerna. Medverkan – Delaktighet – Ansvar.
SOU 1984:84. Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.
Ds C 1984:1. Försök med ökad kommunal självstyrelse.
Ds C 1984:2. Statlig reglering av kommunal verksamhet.
Ds C 1984:6. Avgifter inom kommunal verksamhet.
SOU 1985:1. Församlingar i samverkan.
SOU 1985:28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.
SOU 1985:29. Principer för ny kommunallag.
Ds C 1985:3. Kommunala företag.
Ds C 1986:10. Kommunal medverkan i internationella frågor.

Ds C 1987:12. Jäv i kommuner.
SOU 1988:26. Frikommunförsöket.
Ds 1988:52. Ny lag om kommuner och landsting.
SOU 1989:64. Kommunalbot.
SOU 1990:24. Ny kommunallag.
SOU 1990:107. Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.
SOU 1991:25. Frikommunförsöket.
SOU 1991 :26. Kommunala entreprenader.
SOU 1991:68, 69. Frikommunförsöket.
SOU 1991:80. Kommunalt partistöd.
SOU 1992:72. Det kommunala medlemskapet.
SOU 1992:134. Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.
SOU 1992:140. Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation.
SOU 1993:90. Kommunal demokrati i utveckling.
SOU 1993:109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lag-
trots.
Ds 1993:16. Avgifter inom kommunal verksamhet – förslag till modi-
fierad självkostnadsprincip.

Denna lärobok avser att i kortfattad form presentera grunddragen av kommunalrätten med huvudvikten lagd vid de regler som gäller för de borgerliga primärkommunerna. I denna upplaga har ett antal ändringar och omarbetningar gjorts med anledning av ny lagstiftning.

Ur innehållet: Kommuntyper och kommunal indelning / Kommunernas uppgifter och maktbefogenheter / Den kommunala organisationen och funktionsfördelningen / Handläggningen av kommunala ärenden / Kommunernas ekonomi / Statskontrollen över kommunerna / Kommunala besluts civilrättsliga verkningar