

JURIDISKA INSTITUTIONEN  
EXAMENSUPPSATS FÖR TILLÄMPADE STUDIER  
JURISTPROGRAMMET  
30 HÖGSKOLEPOÄNG  
HT - 10



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

# Likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut – begränsningar i den kommunala verksamheten.

**Ämne:** Kommunalrätt  
**Författare:** Hans Blomqvist  
**Handledare:** Thomas Erhag

# INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1	<i>Introduktion .....</i>	5
1.2	<i>Syfte och frågeställningar.....</i>	6
1.3	<i>Avgränsning .....</i>	6
1.4	<i>Metod .....</i>	6
1.5	<i>Disposition .....</i>	7
<b>2</b>	<b>Det kommunala självstyret .....</b>	<b>8</b>
2.1	<i>Inledning .....</i>	8
2.2	<i>Kommunens ekonomiska förvaltning .....</i>	8
2.2.1	<i>Inledning.....</i>	8
2.2.2	<i>Ekonomins påverkan på kommunala rättsprinciper .....</i>	9
2.2.3	<i>God ekonomisk hushållning .....</i>	10
2.2.4	<i>God avkastning och betryggande säkerhet .....</i>	10
2.2.5	<i>Balanskravet.....</i>	10
<b>3</b>	<b>Den kommunala kompetensen .....</b>	<b>12</b>
3.1	<i>Inledning .....</i>	12
3.1.1	<i>Olika typer av kompetens .....</i>	12
3.2	<i>Den allmänna kompetensen .....</i>	13
3.2.1	<i>Allmänt intresse .....</i>	13
3.2.2	<i>Proportionalitet.....</i>	15
3.2.3	<i>Förbud mot understöd åt enskild.....</i>	15
3.2.4	<i>Lokaliseringsprincipen .....</i>	16
3.2.5	<i>Uppgifter som ankommer på annan .....</i>	17
3.2.6	<i>Förbud mot spekulativ företagsamhet.....</i>	17
3.2.6.1	<i>Sedvanlig kommunal verksamhet och näringslivet .....</i>	17
3.2.6.2	<i>Vinstförbudet .....</i>	19
3.2.7	<i>Förbudet mot understöd åt enskilda företag.....</i>	19
3.2.8	<i>Illojal maktutövning.....</i>	20
3.3	<i>Laglighetsprövning .....</i>	21
3.3.1	<i>Inledning.....</i>	21
3.3.2	<i>Domstolens betydelse för självstyret.....</i>	22
<b>4</b>	<b>Likställighetsprincipen .....</b>	<b>23</b>
4.1	<i>Inledning .....</i>	23

4.2	<i>Målsättningsstadgande</i> .....	23
4.3	<i>Likställighetsprincipen och objektivitetsprincipen</i> .....	24
4.3.1	Objektivitetsprincipen .....	24
4.3.2	Objektivitetsprincipens förhållande till likställighetsprincipen .....	25
4.3.3	Likställighetsprincipens självständiga betydelse .....	26
4.3.4	Likställighetsprincipens påverkan på objektivitetsprincipen .....	26
4.4	<i>Mot vem gäller likställighetsprincipen?</i> .....	26
4.4.1	Kommunmedlemmar .....	26
4.4.2	Direkt kontakt .....	27
4.5	<i>Undantagna områden</i> .....	28
4.5.1	Kommunen som arbetsgivare .....	28
4.5.2	Skydd för den kommunala förmögenheten .....	29
4.6	<i>Jämförelsebedömningen</i> .....	29
4.7	<i>Bedömningen av sakliga skäl</i> .....	30
4.7.1	Sakliga skäl .....	30
4.7.2	Ökade kostnader .....	31
4.7.3	Verksamhetsansvar .....	32
4.7.4	Social differentiering .....	32
4.8	<i>Rättsfallsanalys</i> .....	33
4.8.1	RÅ 2004 ref 70 .....	33
4.8.2	RÅ 2009 ref 23 .....	35
4.9	<i>Sammanfattning</i> .....	37
<b>5</b>	<b><i>Självkostnadsprincipen</i></b> .....	<b>38</b>
5.1	<i>Inledning</i> .....	38
5.1.1	Kommunens avgiftsuttag .....	38
5.1.2	Avgifter på det obligatoriska området .....	38
5.1.3	Inget avgiftsfinansieringstvång .....	38
5.2	<i>Principens tillämpning</i> .....	39
5.2.1	Kommunallagens 8 kap 3 c § .....	39
5.2.2	En självkostnadsprincip .....	40
5.2.3	Verksamhet .....	40
5.2.3.1	Avgränsning .....	40
5.2.3.2	Avgränsning i speciallagstiftning .....	41
5.2.4	Verksamhetskostnader .....	42
5.3	<i>Principens tillämpningsområde</i> .....	44
5.3.1	Inledning .....	44
5.4	<i>Undantagna områden</i> .....	45
5.4.1	Lagen om vissa kommunala befogenheter .....	45
5.4.2	El, fjärrvärme och naturgas .....	45
5.4.3	Upplåtelse av mark m.m. .....	45
5.4.4	Medels- och fastighetsförvaltning .....	46
5.4.5	Kommunala bolag .....	47
5.4.6	Kommunmedlemmar och icke- kommunmedlemmar .....	48

5.5	<i>Vinstgivande verksamhet</i> .....	48
5.5.1	Inledning.....	48
5.5.2	Väsentligt eller påtagligt överuttag .....	49
5.5.3	Överskottsmedelsanvändning.....	50
5.6	<i>Självkostnadsprincipen i speciallag</i> .....	52
5.6.1	Plan- och bygglagen .....	52
5.6.2	Färdtjänstlagarna .....	53
5.6.3	Vattentjänster .....	53
5.6.4	Renhållning.....	53
5.6.5	Offentliga platser.....	53
5.6.6	Social verksamhet .....	54
5.7	<i>Sammanfattning</i> .....	54
<b>6</b>	<b>Principen om förbud mot retroaktiva beslut</b> .....	<b>55</b>
6.1	<i>Inledning</i> .....	55
6.2	<i>Principens innebörd</i> .....	55
6.3	<i>Principens tillämpning</i> .....	56
6.3.1	Avgiftshöjningar .....	56
6.3.2	Nya avgifter .....	56
6.3.3	Förmåner .....	56
6.3.4	Förbud mot ersättningsbeslut.....	57
6.4	<i>Undantag från principen</i> .....	58
6.4.1	Ersättningsbeslut med samma materiella innehåll .....	58
6.4.2	Kommunens varsel .....	59
6.4.3	Praktiska skäl .....	59
6.4.4	Förändrad syn på undantag .....	61
6.4.5	Kommunmedlemmars vetskap .....	61
6.5	<i>Sammanfattning</i> .....	61
<b>7</b>	<b>SLUTSATS</b> .....	<b>63</b>
<b>8</b>	<b>Källförteckning</b> .....	<b>66</b>
8.1	<i>Offentligt tryck</i> .....	66
8.1.1	Statens offentliga utredningar .....	66
8.1.2	Direktiv .....	66
8.1.3	Propositioner.....	66
8.2	<i>Litteratur</i> .....	67
8.3	<i>Rättsfallsregister</i> .....	68
8.3.1	Regeringsrätten.....	68
8.3.2	Högsta Domstolen .....	70

# INLEDNING

## 1.1 INTRODUKTION

Kommunernas möjlighet att företa åtgärder och verka i samhället framgår av den så kallade kommunala kompetensen. Traditionellt sett brukar denna kompetens delas upp i en specialreglerad och en allmän del. Kommunernas specialreglerade kompetens framgår av olika speciallagar som ålägger kommunerna vissa obligatoriska uppgifter. Det rör sig här om t. ex. socialtjänst, äldreomsorg, barnomsorg och renhållning. På dessa områden är den kommunala verksamheten direkt reglerad i lag och kommunerna har därför att rätta sig efter de tämligen detaljerade föreskrifter som finns. Kommunerna har även möjlighet att agera på andra områden än sådana som är specialreglerade. Detta framgår framför allt av kommunallagens andra kapitel, som ger uttryck för kommunernas allmänna kompetens. Inom detta område har kommunerna tilldelats större frihet att ombesörja sina angelägenheter och kan därmed bedriva sin verksamhet relativt självständigt.

Inom området för den allmänna kompetensen är kommunernas handlingsfrihet stor. Det har därför ansetts nödvändigt att begränsa detta utrymme genom ett antal principstadganden. Bestämmelserna, som återfinns i kommunallagens andra och åttonde kapitel, syftar till att skydda kommunmedlemmarna mot att kommunerna överutnyttjar sin handlingsfrihet. De principer som avses i detta sammanhang är likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut. Likställighetsprincipen förhindrar att kommunerna behandlar sina medlemmar olika, självkostnadsprincipen förhindrar orimligt höga avgifter på de områden som kommunen dominerar och retroaktivitetsförbudet motverkar negativa beslut med tillbakaverkande kraft. Principerna kan således sägas utgöra begränsningar i den kommunala kompetensen i syfte att tillförsäkra medlemmarna jämlikhet, rättvisa och förutsebarhet. Bestämmelserna är dock inte uppställda som några absoluta förbud, utan det förekommer en rad undantag från principerna. Dessa undantag möjliggör för kommunerna att kringgå det skydd som tillkommer kommunmedlemmarna i de fall det kommunala intresset anses tillräckligt starkt.

Eftersom de i uppsatsen behandlade principerna inte utgör några absoluta förbud, utan snarare kan beskrivas som målsättningsstadganden, så har domstolen kommit att spela en betydelsefull roll på området. Det är framför allt genom praxis som det går att skapa sig en uppfattning om hur principstadgandena skall tolkas och i vilka fall det kommunala intresset anses viktigare än det enskilda. Det som är signifikativt på området är domstolens godtycke. De vagt formulerade målsättningsprinciperna möjliggör för domstolen att helt efter eget tycke avgöra principernas räckvidd. Det finns inga klara rekvisit som hindrar en sådan bedömning. Detta är ett problem på det kommunalrättsliga området som leder till bristande förutsebarhet i

rättstillämpningen. Problemet gör dock ingalunda ämnet mindre intressant, utan berikar istället den genomgång som avses göras i uppsatsen.

## **1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR**

Uppsatsens syfte är att beskriva och analysera självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut samt att undersöka vilka undantag som finns från dessa principer. Uppsatsen avser också att behandla undantagens påverkan på de enskilda kommunmedlemmarna och de motsättningar mellan kommun och enskild som olika intressen kan föranleda.

De frågeställningar som avses att besvaras efter genomgången av de tre principerna är:

- Vilken inverkan har självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen samt principen om förbud mot retroaktiva beslut på den kommunala verksamheten?
- I vilken mån tilldelar principerna rättigheter åt kommunmedlemmarna?
- Hur påverkas rättsläget av domstolens bedömningar på området?

## **1.3 AVGRÄNSNING**

Uppsatsen behandlar likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut. Det är principernas tillämpning enligt kommunallagens andra kapitel som främst avses belysas. För att kunna ge en någorlunda klar översikt av principernas tillämpning krävs dock en viss beskrivning av speciallagstiftning. Denna beskrivning är då endast tänkt att ge en grundläggande förståelse för principerna och avser således inte att vara uttömmande. Uppsatsen avser inte heller att behandla övriga kommunala principer mer än nödvändigt. I de fall sådana principer beskrivs är det för att klargöra rättsläget på ett mer övergripande plan och redogörelserna gör i dessa fall inte anspråk på att vara fullkomliga.

## **1.4 METOD**

För att besvara ovan ställda frågeställningar har lagtext, rättsfall, förarbeten och doktrin studerats. Varken lagtext eller förarbeten klargör principerna i någon närmare bemärkelse, varför fokus framför allt kommit att läggas på rättspraxis. Detta faller sig naturligt eftersom den lagtext som finns på området är en kodifiering av tidigare domstolspraxis och principerna därför kan sägas ha formats av domstolarna.

Domstolspraxis på det kommunala området är mycket omfattande och det har därför inte funnits möjlighet att beakta samtliga rättsfall som berör självkostnads-, likställighets- och retroaktivitetsprincipen. Vid valet av relevanta rättsfall har därför doktrin spelat en avgörande roll. De rättsfall som behandlas i uppsatsen är således sådana som i kommunalrättslig doktrin ansetts som betydelsefulla för rättsläget.

## **1.5 DISPOSITION**

Uppsatsen avser att behandla tre specifika kommunalrättsliga principer. För att förståelse skall fås för den kommunalrättsliga kontexten kommer uppsatsen att inledas med en beskrivning av kommunernas förhållande till staten och vad det kommunala självstyret innebär (kap 2). Därefter förklaras den kompetens kommunerna tilldelats för utförandet av det kommunala självstyret (kap 3). I de följande tre kapitlen redogörs för likställighetsprincipen (kap 4), självkostnadsprincipen (kap 5) och principen om förbud mot retroaktiva beslut (kap 6). Uppsatsen avslutas med att ge svar på de frågeställningar som utgjorde utgångspunkt för arbetet (kap 7).

## 2 DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET

### 2.1 INLEDNING

I regeringsformens 1 kap 1 § stadgas att den svenska folkstyrelsen skall förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunalt självstyre. Detta grundlagsfästa principstadgande kommer också till uttryck i kommunallagens (1991:900) portalparagraf, som anger att kommunerna själva, på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund, har att sköta de angelägenheter som stadgas i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Bestämmelserna ger uttryck för den initiativrätt som kommunerna anses ha och de kan sägas utgöra själva kärnan i det som brukar kallas det kommunala självstyret.<sup>1</sup>

Kommunerna är dock inte oberoende i förhållande till staten. Kommunerna är skyldiga att följa de regler som meddelas i lag och det finns en rad områden där kommunerna åläggs obligatoriska uppgifter. Exempel på sådana områden är socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt skolväsendet. På dessa områden är kommunernas självbestämmande inskränkt och det föreligger således inte samma frihet att utforma verksamheterna som det gör på det allmänna kommunala området. I de fall det inte finns någon specialreglering som styr den kommunala verksamheten har kommunerna däremot en självständig och inom vissa gränser fri bestämmanderätt.<sup>2</sup>

### 2.2 KOMMUNENS EKONOMISKA FÖRVALTNING

#### 2.2.1 INLEDNING

Det är ofta ekonomin som begränsar kommunerna i deras verksamhet. Kommunerna brottas inte sällan med höga kostnader och bristande ekonomiska resurser, som i värsta fall resulterar i att kommunerna inte kan fullgöra sina lagstadgade skyldigheter.<sup>3</sup> Kommunernas ekonomi står dessutom inför en utmaning i form av en åldrande befolkning som kommer att kräva ökade anslag rörande vård, omsorg och pensionsutbetalningar.<sup>4</sup> Trots att lagstiftaren företagit en rad förändringar på området så kvarstår flera av de problem som den kommunala ekonomin innebär.<sup>5</sup> Ett sådant problem är motsättningen mellan det skydd

---

<sup>1</sup> Lindquist, *Kommunala befogenheter* s 15

<sup>2</sup> Bohlin, *Kommunalrättens grunder* s 22

<sup>3</sup> Se t. ex. RÅ 2007 ref 37

<sup>4</sup> SOU 2001:76 s 9

<sup>5</sup> Se t. ex. Prop. 2003/04:105, Prop. 2005/06:55, Prop. 1999/00:115 och Prop. 1998/99:66



likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och retroaktivitetsförbudet avser att utgöra och kommunernas ekonomiska förutsättningar. Eftersom den kommunala ekonomin i hög grad påverkar beslut rörande dessa principer så görs nedan en kortare genomgång av grunderna för den kommunala ekonomiska förvaltningen. Detta för att ge en förståelse för de avvägningar kommunerna har att företa då de fattar beslut.

### 2.2.2 EKONOMINS PÅVERKAN PÅ KOMMUNALA RÄTTSPRINCIPER

Som ovan nämnts kan den kommunala ekonomin genom sin betydelse påverka kommunalrättsliga områden som egentligen inte skall påverkas av ekonomiska faktorer. I RÅ 2000 ref 35 inhämtades ett yttrande från Svenska Kommunförbundet som visar på den betydelse den kommunala ekonomiska regleringen spelar för andra kommunalrättsliga principer. I fallet rörde det sig om den kommunala likställighetsprincipen som Kommunförbundet anförde följande om:

*”Kommunernas interna ekonomiska och organisatoriska förutsättningar styr i dag i mycket högre grad än tidigare de faktiska ramarna kring tjänster som lämnas till kommunmedlemmarna. Kommuner med kommundelsorganisation (bl.a. Stockholm, Göteborg och Malmö) eller resultatenheter utvecklar en ekonomisk styrning av verksamheterna som t ex. kan ta sig uttryck i vissa ekonomiska eller andra skillnader med avseende på lämnade tjänster inom ett och samma verksamhetsområde. Syftet är härmed att uppnå en så effektiv och ändamålsenlig verksamhet som möjligt inom de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige lagt fast i budgeten. Den fria nämndorganisationen och möjligheten till rambudgetering enligt 3:12 KL är rättsliga instrument som i hög grad medverkat till den angivna utvecklingen. Likställighetsprincipen i 2:2 KL är en huvudprincip som ständigt måste prövas utifrån de föränderliga förutsättningar under vilka kommunerna bedriver sin verksamhet. Att smärre skillnader i fråga om individuella tjänster eller avgifter härför uppkommer inom ramen för en och samma verksamhet måste därvid kunna accepteras som sakligt motiverat under förutsättning att skillnaderna är en följd av kommunens strävan efter en totalt sett ändamålsenlig verksamhet under givna budgetmässiga förutsättningar. Kravet på budgetbalans i 8:5 KL är i detta sammanhang ett mycket starkt styrinstrument som staten infört för kommunernas del i syfte att erhålla en god ekonomisk hushållning i verksamheterna.”*

Yttrandet visar på den, ovan nämnda, motsättning som finns inom kommunalrätten. Kommunerna har dels att beakta de principer som tilldelar kommunmedlemmarna skydd och dels de bestämmelser som föreskriver kommunens ekonomiska handlingsutrymme. Enligt Svenska kommunförbundet är kommunernas ekonomi av störst vikt och kommunallagens skyddsbestämmelser får därför anpassas efter kommunens ekonomiska situation. Ställingstagandet är föga förvånande eftersom kommunerna knappast kan spendera pengar de inte har, men uttalandet är ändå av intresse eftersom det tydligt belyser en motsättning som kan antas ha föranlett en stor del av de rättsfall som finns på det kommunala området.

### **2.2.3 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING**

I kommunallagens 8 kap 1 § stadgas att kommunerna i sin verksamhet skall ha en god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och det går inte, enligt kommunallagens förarbeten, att i detalj redogöra för vad som är god ekonomisk hushållning.<sup>6</sup> Rekvisitetet kan dock bestämmas till den grad att det med säkerhet kan sägas att det normalt inte tillåter att löpande kostnader finansieras med lån eller att den kommunala förmögenheten förbrukas för bestridande av dylika kostnader. Paragrafen saknar visserligen direkta rättsverkningar men anses ändå fylla en viktig funktion. Detta eftersom den utgör utgångspunkt för revisorerna då de granskar kommunernas ekonomiska förvaltning.<sup>7</sup> Bestämmelsen möjliggör därigenom att kommunfullmäktige kan ställas till svars i de fall kommunens ekonomi förvaltats i strid med kommunallagens bestämmelser.

### **2.2.4 GOD AVKASTNING OCH BETRYGGANDE SÄKERHET**

För att kommunerna skall efterleva god ekonomisk hushållning så ställer kommunallagens 8 kap 2 § krav på att den ekonomiska förvaltningen tillförsäkrar en god avkastning och betryggande säkerhet. Kommunerna får aldrig förlora ur sikte att de kommunala medlen härrör från alla som bor i kommunen och att pengarna skall användas för invånarnas bästa.<sup>8</sup> Den kommunala förmögenheten får således inte äventyras genom riskfyllda ekonomiska transaktioner och medlen skall hanteras så att garantier föreligger för att kommunerna kan fullgöra sina författningsstadgade skyldigheter.<sup>9</sup>

### **2.2.5 BALANSKRAVET**

Kravet på god ekonomisk hushållning innebär också att kommunerna, sett över tid av inte alltför lång varaktighet, skall ha balans mellan intäkter och utgifter.<sup>10</sup> Detta framgår av kommunallagens 8 kap 4 § där det så kallade balanskravet stadgas. Bestämmelsen innebär att den kommunala budgeten skall utformas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om det föreligger synnerliga skäl får detta krav på balans frångås och möjligheten att underbalansera budgeten skall användas med restriktivitet och normalt sett endast under något

---

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:117 s 110

<sup>7</sup> A. prop., s 212

<sup>8</sup> A. prop., s 111

<sup>9</sup> Bohlin, s 226

<sup>10</sup> SOU 2001:76 s 102

enstaka år.<sup>11</sup> För att rekvisitet god ekonomisk hushållning skall vara uppfyllt bör resultatet ligga på en nivå som konsoliderar ekonomin.<sup>12</sup> Det är således inte tillåtet att under en längre tidsperiod driva den kommunala verksamheten med underskott eller nollresultat.

---

<sup>11</sup> Prop. 2003/04:105 s 25

<sup>12</sup> A. Prop., s 13

## 3 DEN KOMMUNALA KOMPETENSEN

### 3.1 INLEDNING

Inom kommunalrätten finns en rad principer som sätter de yttre ramarna för kommunens kompetens. Dessa principer svarar bl. a. på vad som är att anse som en kommunal angelägenhet och huruvida kommunen kan bedriva olika typer av affärsverksamhet. Det finns dessutom principer som syftar till att begränsa kommunens handlingsutrymme inom ramen för den kommunala kompetensen. De begränsningsprinciper som då främst åsyftas är självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut. Det är dessa tre principer som uppsatsen syftar till att beskriva och i någon mån analysera. För att kunna ge en någorlunda tillfredsställande beskrivning av principerna är det dock nödvändigt att förklara hur kompetensens yttre ramar sätts och vilka utgångspunkter det kommunala självstyret har att förhålla sig till. Det är, med andra ord, viktigt att förklara vad ovan nämnda principer skall begränsa. Av den anledningen kommer en kort genomgång av den kommunala kompetensen att göras. Genomgången är endast tänkt att ge en bakgrund till de ovan nämnda principer som senare skall behandlas i uppsatsen och gör således inte anspråk på att vara fullständig.

#### 3.1.1 OLIKA TYPER AV KOMPETENS

Den kommunala kompetensen avser kommunernas behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter.<sup>13</sup> Det som faller inom denna kompetens anses vara angelägenheter förbehållna kommunerna. Behörigheten är tilldelad genom en allmän kompetens och en specialreglerad kompetens. Den allmänna kompetensen återfinns i kommunallagens 2 kap, där de flesta bestämmelserna vuxit fram ur regeringsrättens praxis och sedan kodifierats. Det rör sig här om principstadganden som bl. a. anger vad kommunens resurser får användas till och hur kommunens medlemmar får behandlas.<sup>14</sup> I kapitlet påminns också om den specialreglerade kompetensen. I 2 kap 4 § anges att kommunerna har vissa befogenheter och skyldigheter som inte framgår av kommunallagens bestämmelser. Paragrafen syftar på de särskilda lagar som tillåter undantag från de principer som uppställs i kommunallagen. Exempel på sådana lagar är socialtjänstlagen (2001:453) och plan- och bygglagen (1987:10).

---

<sup>13</sup> Bohlin, s 83

<sup>14</sup> Björkman, Lundin, *Kommunen & Lagen* s 33

Speciallagstiftningen kan sägas utgöra statliga befallningar om vad kommunerna skall göra och på vilket sätt det skall göras.<sup>15</sup> All speciallagstiftning innebär dock inte påbud. Kommunerna har även, genom vissa lagar, fått möjlighet att bedriva verksamhet på villkor som annars inte hade varit tillåtna. Som exempel kan anföras lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, där kommunerna tilldelats ökat utrymme på områden där det av lagstiftaren ansetts angeläget och där verksamheterna inte omfattats av kommunallagens allmänna kompetens.<sup>16</sup> I lagen finns bl. a. bestämmelser som gör undantag från kommunallagens krav på anknytning till den utförande kommunens område eller medlemmar, den så kallade lokaliseringsprincipen, samt bestämmelser som möjliggör för kommunerna att bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder.

Eftersom speciallagarna i många fall ändrar kommunernas förutsättningar så är det viktigt att ha dem i åtanke då den kommunala kompetensen skall granskas. Det är således nödvändigt att ha kännedom om vilka områden som regleras genom specialbestämmelser för att hamna rätt då ett kommunalrättsligt problem skall lösas. I den fortsatta genomgången kommer dock speciallagarna inte att behandlas utan fokus kommer inriktas på kommunernas allmänna kompetens.

## **3.2 DEN ALLMÄNNA KOMPETENSEN**

Kommunernas allmänna kompetens har sin grund i kommunallagens 2 kap. I 2 kap 1 § stadgas att kommunerna själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

### **3.2.1 ALLMÄNT INTRESSE**

För att kommunerna skall ha behörighet att agera på ett område eller besluta i en fråga skall det röra sig om en angelägenhet av allmänt intresse. Om en angelägenhet rör ett enskilt intresse faller det således utanför den kommunala kompetensen och kommer därför att upphävas vid en eventuell domstolsprövning. Fastän gränsen mellan allmänna och enskilda intressen är svår att beskriva och dessutom i betydande grad bygger på värderingar är kommunrättslig doktrin ändå tämligen tydlig med var gränsen går.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Lindquist, s 20

<sup>16</sup>A. a., s 21

<sup>17</sup> Lindquist, Losman, *Kommunallagen 2009* s 18

En säker indikation på att en angelägenhet är av allmänt intresse är att angelägenheten omfattar samtliga medlemmar i kommunen eller flertalet av dem.<sup>18</sup> Det föreligger dock inte något krav på att samtliga, eller ett flertal, medlemmar skall beröras. Även en åtgärd som kommer en mindre del av kommunens medlemmar tillgodo kan anses vara av allmänt intresse om det anses lämpligt, skäligt och ändamålsenligt att kommunen befattar sig med åtgärden ifråga.<sup>19</sup> Detta innebär t. ex. att en kommun kan vidta åtgärder för anläggande av enskilda vägar trots att sådana förehavanden endast kommer att gynna vissa kommunmedlemmar.<sup>20</sup> Det skall dock hållas i minnet att huvudregeln stadgar ett principiellt förbud mot gynnande av enskilda och att det endast är i de fall det föreligger ett allmänt intresse som gynnandet anses godtagbart.<sup>21</sup>

Det är inte tillräckligt att en angelägenhet inte står i strid med det allmänna intresset för att kravet på samhälleligt intresse skall vara uppfyllt. Det krävs dessutom att åtgärden uppbärs av ett till kommunen knutet intresse.<sup>22</sup> Kravet formulerades av regeringsrätten i RÅ 1993 ref 25, där ett landsting hade beslutat att deras sjukhus skulle tillhandahålla likkistor som en del i sin allmänna service. Beslutet kom att överklagas av en kommunmedlem som ansåg att begravningsverksamhet inte omfattades av den kommunala kompetensen. Regeringsrätten konstaterade att tillhandahållandet av likkistor måste ha stöd i kommunallagens 2 kap och uttalade vidare:

*”Det grundläggande kravet är därvid, att den ifrågasatta åtgärden uppbärs av ett allmänt, till landstingskommunen knutet intresse. Det är inte [...] tillräckligt, att åtgärden inte står i strid med ett allmänt intresse. Även om det möjligen i vissa fall kan underlätta för den avlidnes anhöriga att få tillgång till den service som sålunda erbjuds, kan Regeringsrätten inte finna, att den ifrågavarande verksamheten uppbärs av ett sådant allmänintresse att det kan anses som en landstingskommunal angelägenhet.”*

Det kommunala beslutet kunde visserligen inte sägas stå i strid med allmänintresset men kom ändå att upphävas eftersom intresset inte ansågs vara tillräckligt starkt.

---

<sup>18</sup> Lindquist, s 19

<sup>19</sup> Prop 1990/91:117 s 148

<sup>20</sup> Bohlin, s 85

<sup>21</sup> Prop 1990/91:117 s 148

<sup>22</sup> Bohlin, s 86

En anledning till att allmänintresset har blivit så betydande för kommunens kompetens är kommunernas karaktär av tvångsassociation. Kommunens medlemmar har inte kunnat välja i vilken mån de skall ansluta sig till kommunen och det har därför ansetts väsentligt att kommunens verksamhet är till nytta för medlemmarna. Detta är den främsta orsaken till varför det allmänna intresset fortfarande spelar stor roll på området och dessutom kan karaktäriseras som ledstjärnan för kommunens verksamhet.<sup>23</sup>

### 3.2.2 PROPORCIONALITET

I kravet på att en åtgärd skall vara av allmänt intresse, för att falla inom kommunens kompetens, finns ett underförstått krav på att de kommunala besluten skall omgärdas av proportionalitet.<sup>24</sup> Detta framgår av RÅ 1993 ref 35, där en kommun hade satsat 250 000 kronor på en golftävling. Beslutet överklagades då det ansågs strida mot den kommunala kompetensen. Regeringsrätten ansåg dock, i enlighet med kommunens uppfattning, att det ekonomiska stödet föll under kommunens kompetens och att det inte heller kunde anses stå i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget. Regeringsrätten valde därför att lämna överklagandet utan bifall. Regeringsrättens uttalande om proportionalitet visar på vikten av att en åtgärds omfattning motsvaras av åtgärdens nytta.

### 3.2.3 FÖRBUD MOT UNDERSTÖD ÅT ENSKILD

Kommuner får inte lämna understöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd i lag. Att understödja enskilda anses nämligen inte som en angelägenhet av allmänt intresse.<sup>25</sup> En kommun har därför inte ansetts haft rätt att ersätta en kioskgärdare för stölder som föranletts av ett närliggande kommunalt vårdhem för unga, se RÅ 1974 A 2087. Eftersom det uppställs förbud mot understöd till enskilda, faller det sig naturligt att förbudet också omfattar vederlagsfria prestationer.<sup>26</sup> Kommunen kan därför inte befria enskilda kommunmedlemmar från avgiftsskyldighet eller efterskänka skulder som medlemmarna har att erlagga.<sup>27</sup> Förbudet uppställer dock inget hinder mot att kommunerna tilldelar anställda minnes- eller hedersgåvor. Inte heller understöd som ges i den personalvårdande verksamheten anses bryta

---

<sup>23</sup> Björkman, Lundin, s 35

<sup>24</sup> A. a., s 35

<sup>25</sup> Bohlin, s 94

<sup>26</sup> Hildeborn m. fl., *Kommunallagen* s 55

<sup>27</sup> Se t. ex. RÅ 1980 Ab 48 och RÅ 1993 ref 93

mot förbudet.<sup>28</sup> De dispositioner som kommunerna företar i egenskap av arbetsgivare torde dock inte vara att betrakta som dispositioner gentemot kommunmedlemmar utan snarare som dispositioner gentemot arbetstagare. Då kommunerna agerar i denna egenskap ges de ett större utrymme än då de uppträder i egenskap av kommun. Det är därför inte förvånande att kommunerna i dessa fall har kunnat premiera vissa anställda, eller tidigare anställda, utan att det skall betraktas som otillåtet understöd.<sup>29</sup>

### 3.2.4 LOKALISERINGSPRINCIPEN

För att en angelägenhet skall anses vara kommunal måste det föreligga någon form av anknytning till kommunens område eller medlemmar.<sup>30</sup> Kravet på anknytning ger uttryck för lokaliseringsprincipen, som tillämpas i all kommunal verksamhet. Principen har utbildats i anledning av kommunernas territoriella uppdelning och hjälper till att tydliggöra gränsen för den kommunala kompetensen.<sup>31</sup> Att anknytning till den egna kommunen skall föreligga innebär inte att verksamheten måste bedrivas inom kommunens gränser, utan det avgörande är att intresset är knutet till kommunen.<sup>32</sup> Kommuner har därför kunnat vidta åtgärder gällande t. ex. flygtrafik, vägtrafik och eldistribution inom andra kommuners geografiska område utan att lokaliseringsprincipen trätts för när.<sup>33</sup> I RÅ 1977 ref 77 ansågs en kommun ha rätt att anlägga en väg inom en annan kommun då nyttan av vägbygget kom att tillfalla kommunmedlemskollektivet.

Inte ens då verksamheten kommer att bedrivas utomlands uppställer lokaliseringsprincipen några hinder i de fall det föreligger ett till kommunen knutet intresse. Detta framgår bl. a. av RÅ 1979 Ab 12, där kommunfullmäktige beslutat att lämna årliga bidrag till ett utländskt företag. Bidraget utgick för att säkra färjeförbindelsen mellan kommunen och Finland, vilket av fullmäktige beskrevs som nödvändigt för att främja näringsliv och turism. Regeringsrätten ansåg bidragen vara kompetensenliga eftersom upprätthållandet och utvecklandet av trafiken tjänade ett allmänt intresse som var knutet till kommunen.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Se t. ex. RÅ 1968 K 659

<sup>29</sup> Se även RÅ 1962 I 101, RÅ 1971 C 423 och RÅ 1977 Ab 355

<sup>30</sup> Prop. 1990/91:117 s 148

<sup>31</sup> Bohlin, s 88

<sup>32</sup> A. a., s 89

<sup>33</sup> RÅ 1974 A 2082, RÅ 1938 ref 19 och RÅ 1976 Ab 236

<sup>34</sup> Se även RÅ 1968 K 659 och RÅ 1968 K 662



### **3.2.5 UPPGIFTER SOM ANKOMMER PÅ ANNAN**

Enligt kommunallagens 2 kap 1 § är det en förutsättning för kommunens kompetens att ett specifikt verksamhetsområde inte är förbehållet någon annan. Om det enbart ankommer på staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan att sköta en viss uppgift, så har kommunen inte rätt att bedriva verksamhet på området.<sup>35</sup> Vad som avses med begreppet ”någon annan” framgår inte av lagens förarbeten, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig offentlig sektor och inte till det privata näringslivet.<sup>36</sup>

Ett exempel på verksamhet som anses falla utanför den kommunala kompetensen är penning- och kreditväsendet, som enligt huvudregeln skall handhas av staten och enskilda bankinrättningar. Även sådana rent statliga angelägenheter som försvars- och utrikespolitiska frågor undantas från den kommunala kompetensen.<sup>37</sup> Ett exempel på detta utgör RÅ 1990 ref 9, där en kommun beslutat att utropat sig som kärnvapenfri zon och vägrat ta emot besök av främmande örlogsfartyg för de fall de var utrustade med kärnvapen. Regeringsrätten konstaterade att opinionsyttringar som rör Sveriges förhållanden till andra länder inte var en kommunal angelägenhet. Rätten ansåg att kommunens beslut var att betrakta som en opinionsyttring på det utrikespolitiska området och fastställde därför kammarättens dom att upphäva beslutet.

### **3.2.6 FÖRBUD MOT SPEKULATIV FÖRETAGSAMHET**

#### **3.2.6.1 Sedvanlig kommunal verksamhet och näringslivet**

I kommunallagens 2 kap 7 och 8 §§ definieras kommunernas kompetens rörande näringsverksamhet. I 7 § stadgas att kommunal verksamhet skall drivas utan vinstsyfte och att verksamheten går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna. Bestämmelsen reglerar således både på vilket sätt den kommunala verksamheten skall drivas och vilken art eller inriktning som accepteras.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Lindquist, Losman, s 19

<sup>36</sup> Prop. 2008/09:21 s 17

<sup>37</sup> Bohlin, s 92

<sup>38</sup> Lindquist, s 254

Från rättslig utgångspunkt finns det inte någon tydlig gräns mellan den kommunala sektorn och det egentliga näringslivet.<sup>39</sup> Det är dock klart att kommunerna har befogenhet att verka på områden för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Dessa sedvanliga verksamheter karaktäriseras av att de tillhandahåller olika allmännyttiga prestationer.<sup>40</sup> Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, tvätterier, el, gas och värme, renhållning, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsanläggningar och olika fritids- och nöjesanläggningar.<sup>41</sup>

Det finns också en stor sektor som anses vara förbehållen näringslivet och som därmed, som huvudregel, inte tillåter kommunal verksamhet. På detta område får kommunen inte företa verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.<sup>42</sup> Ett sådant förhållande är då en verksamhet, som egentligen är förbehållen näringslivet, anses ha en naturlig anknytning till den sedvanliga kommunala verksamheten.<sup>43</sup> I dessa fall ges kommunerna rätt att bedriva verksamheter som annars inte ansetts tillåtna. Denna anknytningskompetens har bl. a. medfört att en kommun tillåtits bedriva kioskrörelse i samband med utförande av kollektivtrafik och att en kommun getts möjlighet att försälja konsulttjänster inom ramen för kommunens obligatoriska brandskydd.<sup>44</sup>

Ytterligare ett förhållande som ger kommunerna möjlighet att bedriva verksamhet på den öppna marknaden är då det föreligger tillfällig överproduktion av interna tjänster och produkter. Detta avsteg från huvudregeln framgår av RÅ 1993 ref 12 där en kommun, som en del av sin totala verksamhet, skulle sälja tvätteritjänster till privata kunder. Kammarrätten anförde, i sin av regeringsrätten ej ändrade dom, att det endast rörde sig om en liten del av den totala verksamheten som erbjudits den öppna marknaden och att tvätteriet var en sådan etablerad och erkänd verksamhet som föll under den kommunala kompetensen. Det fick därför *”anses naturligt att tvätteriet, bl. a. för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning konkurrerar på den allmänna marknaden.”*

---

<sup>39</sup> Prop. 1990/91:117 s 33

<sup>40</sup> Bohlin, s 98

<sup>41</sup> Hildeborn m. fl., s 114

<sup>42</sup> Prop. 1990/91:117 s 33

<sup>43</sup> Bohlin, s 99

<sup>44</sup> Se RÅ 1953 I 107 och RÅ 1992 ref 61

### 3.2.6.2 Vinstförbudet

Av lagtextens lydelse framgår att kommunal verksamhet inte får bedrivas i huvudsakligt syfte att bereda kommunen vinst. Härigenom framträder en klar skillnad i förhållande till det privata näringslivet, där hela verksamheten bygger på tanken att den skall generera vinst.<sup>45</sup> Bestämmelsen innebär dock inget absolut vinstförbud för kommunerna. Bedömningen av om en verksamhets överskott är tillåtet eller ej sker med hjälp av den kommunala självkostnadsprincipen och regeln i kommunallagens 2 kap 7 § syftar endast till att klarlägga att syftet med verksamheten inte får vara att bereda vinst.<sup>46</sup>

Det har i doktrin anförts oro över att lagtextens lydelse skulle kunna utnyttjas av kommunerna. Ett överskott skulle nämligen kunna förklaras bort med påståendet att överskottet inte varit åsyftat. För att undvika detta kringgående av bestämmelsens ursprungliga tanke så har den tunga bevisbördan, för att en vinst inte varit åsyftad, ansetts vila på kommunerna.<sup>47</sup>

### 3.2.7 FÖRBUDET MOT UNDERSTÖD ÅT ENSKILDA FÖRETAG

Enligt kommunallagens 2 kap 8 § är kommunala ingripanden på det egentliga näringslivets område i princip bara tillåtna om det handlar om allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Bestämmelsen innebär att kommunen ges viss rätt att stödja näringslivet genom tillhandahållande av teknisk service och mark, t. ex. genom att utrusta markområden med ledningar och vatten för uppförande av industriområde.<sup>48</sup> Av stadgandet följer vidare att ett stöd till en enskild näringsidkare, som huvudregel, faller utanför kommunens kompetens.<sup>49</sup> I RÅ 1989 not 78 hade kommunfullmäktige beslutat att köpa en hamnfastighet av ett hamnbolag för att senare, mot en låg avgift, hyra tillbaka fastigheten till hamnbolaget. Beslutet kom att överklagas eftersom det ansåg utgöra otillåtet stöd till enskilt företag. Att bolaget befunnit sig i ekonomiskt trångmål hade, enligt klaganden, ingen betydelse. Regeringsrätten biföll överklagandet med motiveringen att det inte förelåg några omständigheter som kunde berättiga kommunen att ge bolaget ekonomiskt stöd. Det stöd som den s k sale and lease- back affären innebar var således inte tillåtet.

---

<sup>45</sup> Prop. 1990/91:117 s 33

<sup>46</sup> A. Prop., s 34

<sup>47</sup> Lindquist, Losman, s 28

<sup>48</sup> Bohlin, s 101

<sup>49</sup> A. a., s 102

Det föreligger dock möjlighet för kommunerna att stödja enskilda företag då det motiveras av synnerliga skäl. Det anses t. ex. möjligt att stödja enskilda företag i glesbygden då det föreligger risk för att den lokala servicenivån skall sjunka klart under det acceptabla. I sådana fall kan en kommun träda in för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen.<sup>50</sup> En kommun har därför getts rätt att lämna ekonomiskt stöd till en bensinstation som uppvisat bristande lönsamhet och därför hotats av nedläggning.<sup>51</sup> En annan kommun har tillåtits att ge bidrag till hotellverksamhet då det ansågs finnas ett behov av hotellrum inom kommunen och verksamheten inte hade kommit till stånd utan kommunal medverkan.<sup>52</sup>

Trots att kommunerna i vissa fall getts möjlighet att träda in och stödja enskilda företag, då det varit nödvändigt för att vissa kommunområden inte skall avfolkas, så anses det inte finnas stort utrymme att ge bidrag för undvikande av arbetslöshet.<sup>53</sup> Det har i praxis uppställts höga krav på kommunerna att visa att den kommunala insatsen står i rimlig proportion till sysselsättningssvårigheterna, att insatsen är försvarlig med hänsyn till sin omfattning och att insatsen verkligen har betydelse för att hindra eller motverka svårigheterna.<sup>54</sup> Endast om kommunerna kan visa att insatsen lever upp till dessa krav så kan stöd ges i syfte att förhindra arbetslöshet.

### 3.2.8 ILLOJAL MAKTUTÖVNING

Illojal maktutövning har sitt ursprung i fransk rätt och ett franskt begrepp (*détournement de pouvoir*). Rättsfiguren blir tillämplig då en myndighet agerar inom en föreskrifts ordalydelse men i konflikt med regleringens syfte och ändamål.<sup>55</sup> Figuren får betydelse då kommunerna utnyttjar sin beslutanderätt för att främja helt ovidkommande ändamål.<sup>56</sup> Illojal maktutövning kan således komma till användning då en kommun tagit beslut utan beaktande av relevanta omständigheter. Sådana beslut anses nämligen falla utanför den kommunala kompetensen.

---

<sup>50</sup> Prop. 1990/91:117 s 153

<sup>51</sup> RÅ 1979 Ab 14

<sup>52</sup> RÅ 1995 ref 98

<sup>53</sup> RÅ 1993 ref 98 och RÅ 2000 ref 1

<sup>54</sup> RÅ 1960 I 137, RÅ 1969 K 837, RÅ 1981 2:80, RÅ 1974 A 684, RÅ 1982 Ab 164 m.fl.

<sup>55</sup> Bull, *Offentligrättsliga principer* s 79

<sup>56</sup> Bohlin, s 119

I RÅ 1958 E 76 särbehandlades Jehovas vittnen i förhållande till andra organisationer då de sökte tillstånd att nyttja lokaler för sammankomster och i RÅ 1974 ref 17 tilläts Amnesty International placera ut namnsamlingslistor i ett bibliotek medan biblioteksnämnden avslag en annan aktionsgrupps ansökan om att få göra det samma. I båda fallen upphävdes besluten eftersom de beslutande organen överskridit sin befogenhet. Avgörandena visar att vissa beslut, som ter sig stridande mot andra kommunalrättsliga principer, även kan upphävas på den grund att det rör sig om en grav form av godtyckligt beslutsfattande.

### 3.3 LAGLIGHETSPRÖVNING

#### 3.3.1 INLEDNING

Den kommunala friheten begränsas inte bara genom den kommunala självstyrelsens yttre ramar. Även institutet laglighetsprövning innebär en viss begränsning i det kommunala självstyret. Möjligheten till laglighetsprövning föreskrivs i kommunallagens 10 kapitel och ger varje kommunmedlem rätt att överklaga kommunala beslut. Laglighetsprövningen utgör en form av medborgartalan och syftet med institutet är att den kommunala självstyrelsen skall utövas i enlighet med lagen.<sup>57</sup> Institutet tilldelar förvaltningsdomstolarna befogenhet att, efter kommunmedlems överklagan, pröva om kommunens förehavanden är lagenliga.

Av namnet laglighetsprövning framgår att det är beslutets laglighet som skall prövas. Förfarandet skiljer sig på så vis från förvaltningsbesvär där domstolen även ges möjlighet att pröva beslutets lämplighet och skälighet.<sup>58</sup> Även om laglighetsprövningen i teorin inte får innehålla några lämplighetsavvägningar så är det dock ofrånkomligt i praktiken. I samband med att domstolen företar en laglighetskontroll så kommer en rad lämplighetsavvägningar att göras och institutets förmåga att bedöma ett besluts lämplighet skall därför inte underskattas.<sup>59</sup> Laglighetsprövningen har, trots detta, i doktrin ansetts vara ett viktigt instrument som bidrar till skapandet av starka ”rättskommuner” och som därmed hjälper till att befästa den lokala självstyrelsens legitimitet.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Hildeborn m. fl., s 396

<sup>58</sup> Bohlin, Warnling–Nerep *Förvaltningsrättens grunder* s 219

<sup>59</sup> Prop. 1971:30 s 81

<sup>60</sup> Smith Eivind, SvJT 2000 *Sverige som konstitutionell demokrati* s 28

### **3.3.2 DOMSTOLENS BETYDELSE FÖR SJÄLVSTYRET**

Eftersom det ytterst blir förvaltningsdomstolarna som har att avgöra om ett kommunalt beslut är lagligt eller ej, så fyller de en viktig funktion på kommunalrättens område. Regleringen i kommunallagens tionde kapitel innebär att förvaltningsdomstolarna tilldelats möjlighet att bestämma vad kommunerna får företa inom sitt fria, och från staten oinskränkta, självbestämmande. Denna domstolens roll påverkar således kommunerna på olika sätt beroende på hur rätten väljer att se på de överklagade besluten.

Domstolen har genom kommunallagens öppna rekvisit kommit att få ett stort handlingsutrymme då de kommunala beslutens laglighet skall prövas. Domstolarna slår också vakt om detta handlingsutrymme, genom att formulera sina domar så att vissa kommunala rekvisit inte med säkerhet kan bestämmas. Genom att hålla rekvisitens gränser flytande så skapas osäkerhet kring många av kommunallagens bestämmelser, vilket ger domstolen möjlighet att vara flexibel och kunna anpassa sina avgöranden efter rådande samhällsläge. Handlingssättet är dock inte enbart av godo eftersom den osäkerhet som skapas även föranleder begränsad förutsebarhet. Domstolens önskan att kunna vara flexibel följs således av bristande rättssäkerhet.

## 4 LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN

### 4.1 INLEDNING

I ett demokratiskt samhälle anses medborgarnas jämlikhet vara en självklarhet. De som lever i en demokrati kan som huvudregel förvänta sig att bli behandlade på ett lika bra sätt som övriga medborgare. I Sverige stadgas denna jämlikhetstanke i regeringsformens första kapitel. Grundlagsstadgandet ställer bl. a. krav på att domstolar och andra myndigheter beaktar allas likhet inför lagen. Jämlikhetstanken bekräftas dock inte endast i regeringsformen, utan regleras även i ett flertal andra författningar. På kommunalrättens område regleras den grundläggande tanken om likabehandling framför allt genom bestämmelsen om likställighet i kommunallagens 2 kap 2 §. Bestämmelsen syftar till att kommunmedlemmarna skall komma i åtnjutande av samma behandling både avseende rättigheter och skyldigheter.<sup>61</sup>

Trots att principen funnits sedan 1800- talet kom den inte att lagstadgas förrän den nya kommunallagen trädde i kraft 1992. Av den äldre kommunallagens 76 § framgick dock att ett beslut som vilade på orättvis grund kunde upphävas. Brott mot likställighetsprincipen ansågs falla under denna besvärgrund som därmed gav ett visst lagstadgat skydd mot särbehandling.<sup>62</sup> Vad som menades med likställighet, och vilka områden principen skulle tillämpas på, framgick dock inte av rekvisitet orättvis grund. Principens öppna utformning tillät domstolarna att anpassa sina avgöranden efter samhällsutveckling och rådande värderingar.<sup>63</sup> Detta ledde till att likställighetsprincipen i hög grad kom att utformas genom domstolspraxis. Principens införlivande i lag har inte haft för avsikt att ändra rättsläget och äldre praxis fungerar därför fortfarande som vägledande i allra högsta grad.<sup>64</sup>

### 4.2 MÅLSÄTTNINGSSTADGANDE

Likställighetsprincipen har karaktär av målsättningsprincip och innefattar därför inte några noggrant preciserade krav på kommunernas handlande.<sup>65</sup> Att principen är av

---

<sup>61</sup> Lerwall *Offentligrättsliga principer* s 139

<sup>62</sup> A. a., s 138

<sup>63</sup> SOU 1982:41 och Stjernquist, *Kommunerna och likställighetsprincipen* s 20

<sup>64</sup> Jfr Lerwall, s 168

<sup>65</sup> SOU 1992:72 s 7

målsättningskaraktär innebär att likställigheten är något som är värt att eftersträva, men kanske inte alltid fullt möjligt att uppnå. Principens flexibilitet har vid flera tillfällen kommit till uttryck i praxis. Av exempelvis RÅ 1979 Ab 237, som rörde en barnomsorgstaxa, framgår att det i vissa fall måste godtas att kommunens taxor bestäms efter schablon även om inte rättvisa uppnås i det enskilda fallet. I målet ansågs det tillräckligt att kommunen försökt följa likställighetsprincipen så långt det var möjligt. Även i RÅ 1977 Ab 57, som gällde gasförbrukningsavgift, ges uttryck för att orättvisor kan uppkomma trots principen om likställighet. Regeringsrätten uttalade att det kommunala beslutet inte kunde anses vila på orättvis grund trots att den beräkningsmodell som användes kunde komma att innebära en högre avgift för vissa kommunmedlemmar än vad deras verkliga gasförbrukning föranledde.<sup>66</sup>

Att domstolarna genom sina uttalanden format regeln om likställighet till ett målsättningsstadgande följer av praktiska skäl. Kommunernas möjlighet att tillämpa schablontaxor måste ses i ljuset av vad en strikt tillämpning av likställighetsprincipen hade inneburit. Förmodligen hade ett krav på millimeterrättvisa i tillämpningen ökat kostnaderna för både kommun och kommunmedlemmar och således varit kontraproduktivt.

De praktiska skäl som i praxis föranlett avsteg från likställighetsprincipen skulle i dag kunna falla under rekvisitet sakliga skäl i kommunallagens 2 kap 2 §. Bestämmelsens målsättningskaraktär skulle därför kunna sägas framgå direkt av lagens lydelse och därmed ge kommunerna lagstöd för särbehandling av kommunmedlemmar i vissa fall.

## **4.3 LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN OCH OBJEKTIVITETSPRINCIPEN**

### **4.3.1 OBJEKTIVITETSPRINCIPEN**

En princip som är grundläggande för myndigheternas beslutsfattande är objektivitetsprincipen. Principen som återfinns i regeringsformens 1 kap 9 §, riktar sig till domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Av dessa krävs att de skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet samt opartiskhet.<sup>67</sup> Stadgandet innebär att befintlig lagstiftning skall tillämpas på samma sätt för alla och att myndigheternas beslut inte skall gynna eller missgynna enskilda utan stöd i

---

<sup>66</sup> Innan likställighetsprincipen lagfästes i KomL 1990:900 så överklagades eventuella brott mot principen med motiveringen att beslutet vilade på orättvis grund.

<sup>67</sup> Bohlin, Warnling – Nerep, s 16 f



lag.<sup>68</sup> Bestämmelsens saklighetskrav är framför allt tänkt att fungera som en garanti för att beslut inte tas med beaktande av ovidkommande hänsyn.

Eftersom objektivitetsprincipen stadgas i grundlag så åtnjuter den en hög status i den svenska normhierarkin. Principen har dock begränsad betydelse i den kommunala verksamheten då den endast aktualiseras vid rättstillämpning och dessutom inte gäller för beslutande församlingar.<sup>69</sup> Principen i regeringsformen utgör därför inget skydd mot särbehandling som sker genom normgivning och det grundlagsstadgade kravet på likhet inför lagen kan därför inte sägas innebära likhet i lagen.<sup>70</sup> Det framgår uttryckligen av regeringsformens förarbeten att denna möjlighet till särbehandling var åsyftad. Det ansågs inte bara vara godtagbart att särbehandla genom lagstiftning, utan också önskvärt och nödvändigt i ett samhälle av välfärdskaraktär.<sup>71</sup>

#### **4.3.2 OBJEKTIVITETSPRINCIPENS FÖRHÅLLANDE TILL LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN**

Objektivitetsprincipen har flera beröringspunkter med den kommunalrättsliga likställighetsprincipen.<sup>72</sup> Även likställighetsprincipen ställer krav på att saklighet skall beaktas och kommunerna får inte särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på objektiv grund.<sup>73</sup> De två bestämmelserna ger således uttryck för samma grundläggande värdering i det att maktens utövare endast skall beakta objektiva fakta vid utförande av sina uppgifter. Särbehandling enbart grundat på personliga skäl är därför oförenligt med både objektivitetsprincipen och likställighetsprincipen.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> Bull, s 75

<sup>69</sup> Lerwall, s 167

<sup>70</sup> A. a., s 166

<sup>71</sup> Prop 1975/76:209 s 38 och 97 ff

<sup>72</sup> Prop 1990/91:117 s 29

<sup>73</sup> A. prop., s 149

<sup>74</sup> RÅ 1980 Ab 86 och Bull, s 72 f

### **4.3.3 LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPENS SJÄLVSTÄNDIGA BETYDELSE**

Likställighetsprincipen i kommunallagens 2 kap 2 § omfattar, till skillnad från objektivitetsprincipen, både normgivning och rättstillämpning.<sup>75</sup> Principen gäller därför också för de kommunala beslutande församlingarna och de föreskrifter dessa utfärdar. Eftersom likställighetsprincipen därmed har längre räckvidd än objektivitetsprincipen, så har bestämmelsen i kommunallagens 2 kap 2 § kommit att spela en självständig roll på de områden grundlagsstadgandet inte når.

### **4.3.4 LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPENS PÅVERKAN PÅ OBJEKTIVITETSPRINCIPEN**

Trots att kommunallagens 2 kap 2 § i grunden är uppställd i syfte att upprätthålla kommunmedlemmarnas jämlikhet i rättstillämpningen, så ger bestämmelsen möjlighet till avsteg från likabehandling om objektivt godtagbara skäl föreligger. Enligt paragrafen är särbehandling tillåten i de fall kommunen kan uppvisa ”sakliga skäl”. Genom att i lag stadga denna möjlighet till avvikelse från likabehandling så tilldelas kommunerna skydd mot objektivitetsprincipen. Objektivitetsprincipen blir, som ovan anförts, inte tillämplig då särbehandling har stöd i lagtext och bestämmelsen i regeringsformen kan därför inte begränsa kommunernas möjligheter att särbehandla kommunmedlemmar så länge sakliga skäl föreligger. Likställighetsbestämmelsen kan således, till viss del, sägas upphäva objektivitetsprincipens tillämpning på det kommunalrättsliga området.

## **4.4 MOT VEM GÄLLER LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN?**

### **4.4.1 KOMMUNMEDLEMMAR**

Redan innan likställighetsprincipen kom att lagfästas i kommunallagens 2 kap 2 § var uppfattningen den att principen endast skulle tillämpas i förhållande till de egna kommunmedlemmarna. Ett exempel på detta utgör RÅ 1987 ref 17 där en kommun tagit ut olika båtplatsavgifter beroende på om brukarna var kommunmedlemmar eller inte. Regeringsrätten anförde att likställighetsprincipen inte var tillämplig i förhållande till icke-kommunmedlemmar och att kommunen därför varit oförhindrad att ta ut högre avgifter av dem som inte var kommunmedlemmar.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Prop 1975/76:209 s 97 ff, prop 1990/91:117 s 29, SOU 1990:24 s 171

<sup>76</sup> Jfr RÅ 1975 Ab 313, RÅ 1977 ref 55, RÅ 1979 Ab 404

I dag framgår det uttryckligen av kommunallagens 2 kap 2 § att principen endast tillämpas i förhållande till kommunens egna medlemmar. Det finns dock anledning att ställa sig frågan hur sådan särbehandling mellan kommunmedlemmar och icke- kommunmedlemmar är förenlig med regeringsformens 1 kap 9 § som föreskriver saklighet och opartiskhet även i den kommunala förvaltningen. En förklaring kan vara att det finns föreskrifter i regeringsformen som innebär att kommuner skall uppträda som självstyrande, beskattningsberättigade lokala samhällsorgan vars verksamhet huvudsakligen knyter an till det egna skattekollektivets intressen. Genom att kommunmedlemmarna bidrar och finansierar den kommunala verksamheten genom skatt, så öppnas möjligheten för kommunerna att sätta sina medlemmars intressen främst om inte annat framgår av speciallagstiftning.<sup>77</sup>

Eftersom likställighetsprincipen endast tillämpas gentemot kommunernas egna medlemmar så är det viktigt att kunna avgöra när kommunmedlemskap föreligger. Medlemskap kan enligt kommunallagens 1 kap 4 § grundas på tre olika faktorer, nämligen folkbokföring, taxering till kommunalbeskattning och fastighetsinnehav. Den senare medlemsgrunden har varit omdiskuterad och det har tidigare föreslagits att fastighetsinnehav skall slopas som grund för kommunalt medlemskap.<sup>78</sup> Ändringen skulle medföra ökad möjlighet för kommunerna att effektivisera sin ekonomi, bl. a. genom att tillåta differentierade avgifter för sommarboende. Medlemsgrunden återfinns dock fortfarande i kommunallagens 2 kap 2 § och fastighetsägare åtnjuter således fortfarande det skydd som likställighetsprincipen utgör.

#### **4.4.2 DIREKT KONTAKT**

Likställighetsprincipens tillämpningsområde är begränsat till de områden där kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap.<sup>79</sup> Kravet på direkt kontakt innebär att det inte anses tillräckligt att ett beslut endast påverkar medlemmarna för att likställighetsprincipen skall bli tillämplig.<sup>80</sup> Kravet på direkt kontakt framgår av RÅ 1997 ref 47, där en kommun hade tecknat borgen för en kommunal bostadsstiftelse. Dispositionen innebar att stiftelsen fick lån med lägre ränta än vad som skulle ha varit fallet om kommunen inte gått i borgen. Eftersom den kommunala bostadsstiftelsen på detta sätt minskade sina kostnader så kunde även de boendes hyresavgifter hållas lägre. Borgensåtagandet kom således indirekt att påverka kommunmedlemmarnas likställighet eftersom hyresminskningen endast kom kommunala hyresgäster till godo. Regeringsrätten ansåg dock inte att den eventuella

---

<sup>77</sup> Lindquist, s 56

<sup>78</sup> SOU 1992:72 s 18

<sup>79</sup> Prop 1990/91:117 s 149

<sup>80</sup> Lerwall, s 143

hyresskillnaden utgjorde ett brott mot likställighetsprincipen eftersom kommunen inte trätt i direkt kontakt med kommunmedlemmarna. Kommunen hade, enligt regeringsrätten, endast gett stöd till den kommunala bostadsstiftelsen och således endast beviljat en förmån åt sig själv.

Vad som utgör tillräcklig grund för att kommunen skall anses träda i direkt kontakt med sina medlemmar framgår inte av domen, men får förmodas vara exempelvis när en kommunal subvention ges direkt till vissa kommunmedlemmar.<sup>81</sup> I doktrin har det framhållits att kommunmedlemmarna borde åtnjuta skydd mot särbehandling även i de fall de påverkats indirekt.<sup>82</sup> Denna åsikt torde grundas på det faktum att även beslut som påverkar kommunmedlemmarna indirekt faktiskt kan innebära en reell särbehandling.

## 4.5 UNDANTAGNA OMRÅDEN

### 4.5.1 KOMMUNEN SOM ARBETSGIVARE

Likställighetsprincipen är inte tillämplig på alla områden. Det finns några områden där det av olika anledningar ansetts nödvändigt att frångå kravet på likabehandling. Ett av dessa områden är då kommunen uppträder i egenskap av arbetsgivare. I dessa fall träder kommunen i kontakt med kommunmedlemmarna i egenskap av anställda och kravet på likställighet skall därför inte beaktas.<sup>83</sup> En kommun kan därför, utan hänsyn till principen, anställa personal och denna personal kan inte med hänvisning till likställighetsprincipen t. ex. kräva att få samma lön som sina kollegor.<sup>84</sup>

Ett exempel på kommunens möjlighet att kringgå likställighetsprincipen i egenskap av arbetsgivare utgör RÅ 1978 Ab 32. I fallet hade ett tjänstetillsättningsbeslut överklagats av en sökande som ansåg att tjänsten gått till en person med sämre kvalifikationer. Länsstyrelsen uttalade, i sin av regeringsrätten ej ändrade dom, att *”kommunen på vidsträckta områden av sin oreglerade förvaltning har samma handlingsfrihet som enskilda personer. Detta för med sig att kommun får anses ha full valfrihet vid utseende av lämplig person till viss tjänst, om inga lagregler för arbetsmarknaden eller avtal lägger hinder i vägen.”* Klaganden kunde därför inte nå framgång med sin överklagan.

---

<sup>81</sup> Lerwall, s 143 f

<sup>82</sup> A. a., s 146

<sup>83</sup> Jfr RÅ 1975 Ab 373 där diskriminering av anställda som ej varit fackligt anslutna ansågs vila på orättvis grund.

<sup>84</sup> Björkman, Lundin, s 44

#### 4.5.2 SKYDD FÖR DEN KOMMUNALA FÖRMÖGENHETEN

Ett annat område där likställighetsprincipen inte behöver beaktas är då kommunen ingår vissa avtal. En kommun anses ha full handlingsfrihet då den köper eller säljer fastigheter samt ingår avtal gällande entreprenader. Det samma gäller vid ingående av avtal om inköp av inventarier och materiell av olika slag. Här har kommunen i stort sett samma frihet som privata företagare.<sup>85</sup> Intresset och behovet av effektivitet i den ekonomiska förvaltningen, liksom intresset av skydd för den kommunala förmögenheten, motiverar att kommunerna ges denna ökade handlingsfrihet.<sup>86</sup> I doktrin har läget beskrivits så att likställighetsprincipen anses tillämplig i de fall det finns ett nyttjandekollektiv medan det i andra fall är mer angeläget att beakta kommunens ekonomiska intressen.<sup>87</sup>

#### 4.6 JÄMFÖRELSEBEDÖMNINGEN

Enligt likställighetsbestämmelsen skall en kommun behandla sina medlemmar lika om det inte föreligger sakliga skäl för annat. Kravet på likabehandling innebär att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation skall behandlas lika och att kommunmedlemmar som befinner sig i olika situation skall behandlas olika.<sup>88</sup> Bedömningen av om samma, eller jämförbar, situation föreligger blir därför av avgörande betydelse vid tillämpning av likställighetsprincipen. Det finns ingen bestämmelse som anger hur denna jämförelsebedömning skall gå till eller vilka situationer som är att betrakta som jämförbara. Detta innebär att de som har att avgöra en likställighetsfråga ställs inför uppgiften att bestämma vad jämförbar situation innebär i det enskilda fallet. När så sker uppkommer vanligtvis ett flertal valmöjligheter.

Som exempel på domstolens valmöjlighet vid jämförelsebedömningen kan RÅ 1996 ref 9 anföras. Kommunfullmäktige hade här beslutat att kommunmedlemmar som var mantalsskrivna på ön Ven skulle få rabatterat pris på färjeresor till och från fastlandet. Beslutet kom att överklagas eftersom sådana fastighetsägare som inte var mantalsskrivna på ön blev negativt särbehandlade. Dessa fastighetsägare reste även de regelbundet till och från ön, men utan att komma i åtnjutande av det reducerade priset. Kommunen motiverade sitt beslut med att kostnaden för att få tillgång till kommunal service var högre för dem som

---

<sup>85</sup> SOU 1992:72 s 8

<sup>86</sup> Bohlin, s 118

<sup>87</sup> Björkman, Lundin, s 44

<sup>88</sup> Lerwall, s 145

bodde på ön, eftersom den kommunala servicen framför allt var belägen på fastlandet, och att det reducerade priset syftade till att utjämna denna kostnadsskillnad.

Domstolen kan i detta fall välja mellan olika jämförelser. För det första kan domstolen anse att de som är mantalsskrivna på ön inte befinner sig i samma situation som övriga kommunmedlemmar. Grupperna kan då inte jämföras och någon särbehandling har därför inte skett. Bedömningen ger då uttryck för principen att olika fall skall behandlas olika. För det andra kan samtliga kommunmedlemmar anses befinna sig i en jämförbar situation. I sådana fall har särbehandling skett eftersom de som inte var mantalsskrivna på ön fick betala en högre avgift. I det fallet har lika fall behandlats olika. För det tredje skulle domstolen kunna hävda att de kommunmedlemmar som ofta befinner sig på ön, t. ex. på grund av innehav av fritidshus, är i jämförbar situation med dem som är mantalsskrivna där. En sådan bedömning skulle innebära att de som ofta befinner sig på ön, utan att vara mantalsskrivna där, blivit negativt särbehandlade eftersom de fått betala högre avgift än övriga. Även i detta fall skulle lika fall behandlas olika.

Rättsfallet visar på de valmöjligheter domstolen ofta står inför och de konsekvenser dessa valmöjligheter kan få. Eftersom jämförelsebedömningen kan vara av avgörande betydelse för domstolsprövningens utgång så är det av stor vikt att domstolen redovisar hur denna jämförelse görs. Domstolarna redogör dock inte alltid för jämförelsebedömningen. Många gånger hoppar domstolen helt sonika över jämförelsemomentet för att direkt utreda om sakliga skäl för särbehandling föreligger.<sup>89</sup> Jämförelsebedömningen flyter dessutom ofta ihop med sakliga skäl- bedömningen och föranleder därigenom svårigheter vid tolkningen av domstolens överväganden.<sup>90</sup> Eftersom domstolens avgöranden ofta är behäftade med dessa brister så är det svårt att förutse hur domstolen skall ställa sig i en likställighetsfråga och avsaknaden av förutsebarhet kan därmed sägas innebära en brist i rättssäkerheten.

## **4.7 BEDÖMNINGEN AV SAKLIGA SKÄL**

### **4.7.1 SAKLIGA SKÄL**

Enligt kommunallagens 2 kap 2 § har en kommun möjlighet att särbehandla kommunmedlemmar i de fall olikbehandlingen kan motiveras med objektiva godtagbara skäl. I lagtexten uttrycks det så att det krävs sakliga skäl för att likställighetsprincipen skall kunna kringgås. Vad som utgör sakliga skäl kan dock inte bestämmas på ett generellt plan utan

---

<sup>89</sup> Se t. ex RÅ 1995 ref 25 II

<sup>90</sup> Lerwall, s 147

varierar mellan kommunens olika verksamhetsområden.<sup>91</sup> Rekvisitets innebörd får därför avgöras i det enskilda fallet med beaktande av vilket verksamhetsområde frågan rör.<sup>92</sup>

Trots svårigheten att uppställa någon allmängiltig förklaringsmodell för rekvisitet så kan vissa utgångspunkter uppställas. Enligt allmänna krav så skall kommunerna, vid bestämmandet av rekvisitet, se till ändamålet med den lagstiftning som tillämpas, de intressen som bör befrämjas samt de intressen som ligger bakom tillämpad lagstiftning.<sup>93</sup> Är det t. ex. så att särbehandling föreskrivs i lag så anses det utgöra sakliga skäl för särbehandling och kommunen behöver då inte motivera sitt beslut närmare.<sup>94</sup> Även om dessa riktlinjer ger viss hjälp så är det svårt att fastställa rekvisitet med någorlunda exakthet i de fall lagreglering saknas. Denna svårighet har kommit att ge kommunerna, och domstolarna, en stor frihet vid sin bedömning av vad som utgör sakliga skäl.

#### **4.7.2 ÖKADE KOSTNADER**

Trots att rekvisitet sakliga skäl är svårt att bedöma på ett allmänt plan så har det i praxis utformats vissa områden där kommunen getts ett större utrymme för sina beslut. I de fall en tillhandahållen prestation inneburit ökade kostnader för kommunen så har också ett ökat avgiftsuttag godkänts.<sup>95</sup> Som exempel kan anföras RÅ 1995 ref 24 II, där kommunen uttagit en högre timavgift för de barn som var deltidsplicerade inom barnomsorgen än för dem som fick barnomsorg på heltid. Kommunen motiverade särbehandlingen med att kostnaden för deltidsplicering var högre räknat per timme än vad kostnaden för heltidsplicering var. Rätten framhöll med hänvisning till tidigare praxis att avvikelser kunde ske om de grundade sig på sakliga och objektiva grunder. Kommunens ökade kostnader för att driva olika daghem ansågs vara en sådan grund, varför avgiftsdifferentieringen inte stred mot likställighetsprincipen.

Kommunens kostnader för att driva daghem motiverar dock inte alltid särbehandling. Det visade sig i RÅ 2000 ref 35, där en kommun delat upp kommunens daghem i resultatenheter. Varje enhet hade självständigt ekonomiskt ansvar för sin verksamhet, vilket kom att föranleda varierande kostnader för de olika daghemmen. Daghemmens olika kostnader ledde i sin tur till att barnomsorgsavgiften kom att variera beroende på vilket daghem som tillhandahöll

---

<sup>91</sup> Prop 1990/91:117 s 149

<sup>92</sup> Bohlin, s 115

<sup>93</sup> Lerwall, s 162

<sup>94</sup> Björkman, Lundin, s 43

<sup>95</sup> Lerwall, s 158 f

omsorgen. Regeringsrätten valde att underkänna särbehandlingen eftersom det var kommunens egen organisation av verksamheten som var anledning till kostnadsökningen. Det ansågs inte godtagbart att rena tillfälligheter skulle kunna komma att påverka avgiftsuttaget och resultatenheter ansågs således inte utgöra sakligt skäl för särbehandling.

#### 4.7.3 VERKSAMHETSANSVAR

En annan faktor som kan motivera särbehandling är kommunernas verksamhetsansvar.<sup>96</sup> Det anses vara av vikt att kommunerna kan driva sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt även om det i vissa fall kan innebära att kommunmedlemmar särbehandlas. I RÅ 1991 ref 19, som rörde dagbarnvårdares förtur i dagiskön, anförde regeringsrätten att *”det klandrade beslutet med det led däri som innebär att dagbarnvårdares egna barn får förtur till kommunal barnomsorg får anses ha motiverats av intresset att främja rekryteringen av dagbarnvårdare och på så sätt minska bristen på barnomsorgsplatser. Detta motiv för beslutet kan inte anses osakligt eller obehörigt.”* Regeringsrätten ansåg således att en fungerande barnomsorg vägde tyngre än upprätthållandet av absolut likabehandling. Det kan noteras att även de föräldrar, som genom kommunens beslut blivit särbehandlade, förmodligen kom att gynnas av beslutet eftersom fler dagbarnvårdare troligtvis kom att leda till kortare dagisköer.

#### 4.7.4 SOCIAL DIFFERENTIERING

Eftersom eventuella avsteg från likställighetsprincipen skall motiveras av objektiva och sakliga skäl så kan differentiering gällande avgift inte grundas enbart på personliga förhållanden såsom förmögenhetsställning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp.<sup>97</sup> Trots detta har differentiering grundad på betalningsförmåga i vissa fall ansetts tillåten.<sup>98</sup> Detta undantag grundar sig på önskan att uppnå faktisk jämlikhet och har i doktrin kommit att kallas social differentiering.<sup>99</sup> Möjligheten att grunda avgifter efter betalningsförmåga har bl. a. inneburit att kommunala barnomsorgstaxor kunnat varieras beroende på föräldrarnas inkomst.

I RÅ 2001 ref 71 uttalar kammarrätten, i sin av regeringsrätten fastställda dom, att *”när det gäller avgifter inom barnomsorgen får dessa differentieras efter förälders betalningsförmåga förutsatt att differentiering sker efter objektiva och sakliga grunder.”* Det kommunala beslutet, som innebar att barnomsorgsavgiften bestämdes efter föräldrarnas bruttoinkomst,

---

<sup>96</sup> Lerwall, s 159

<sup>97</sup> Bohlin, s 160 f

<sup>98</sup> RÅ 1970 ref 11, RÅ 1975 Ab 81 och RÅ 1979 Ab 237

<sup>99</sup> Bohlin, s 161



ansågs därför inte strida mot likställighetsprincipen. Domstolens avgörande visar på kommunens möjlighet att föreskriva lägre avgifter för de grupper i kommunen som har sämre betalningsförmåga än genomsnittet.<sup>100</sup> Det är genom denna sociala differentiering som ungdomar och pensionärer kan erbjudas lägre pris vid t. ex. inträde till vissa evenemang eller motionsanläggningar.

## 4.8 RÄTTSFALLSANALYS

I detta avsnitt skall två av de nyare rättsfallen på likställighetsområdet analyseras. Analysen fokuserar framför allt på den jämlikhetsbedömning och sakliga skäl- bedömning som kommenterats ovan. Dessa områden anses vara av speciellt intresse eftersom det i doktrin förekommit kritik mot domstolens sätt att motivera sina avgöranden.<sup>101</sup>

### 4.8.1 RÅ 2004 REF 70

Landstingsfullmäktige i Blekinge län hade beslutat att fastställa de taxor inom sjukvården som landstingsstyrelsen föreslagit. Förslaget innebar bl. a. att provtagning som företogs samma dag som ett läkarbesök skulle vara avgiftsfri medan provtagning som företogs en annan dag skulle kosta 50 kr. En kommunmedlem, som regelbundet kontrollerade sina ögon för grön starr och därför fick ta avgiftsbelagda prover, ansåg att beslutet stred mot likställighetsprincipen eftersom arbetsinsatsen för personalen var densamma oavsett när provtagning företogs. Han anförde vidare att provtagningen, i hans fall, var tvungen att ske några dagar innan läkarbesöket, för att läkaren skulle kunna få det underlag som krävdes för att genomföra en tillfredsställande undersökning.

Länsrätten uttryckte att likställighetsprincipen var av särskild betydelse när fullmäktige fastställde avgifter för kommunala prestationer. Rätten ansåg dock inte att de patienter som tog prover i samband med läkarbesöket och de patienter som tog prover en annan dag var i jämförbar situation. Grupperna gick således inte att jämföra, utan olika förutsättningar ansågs föreligga. Kammarrätten däremot gjorde en annan jämförelse. De ansåg att alla patienter som besökte provtagningen var jämförbara oavsett om det skedde i samband med läkarbesök eller ej. Det överklagade beslutet hade enligt kammarrätten inneburit att två patienter som tog prover samma dag kunde bli behandlade olika i det fall den ena, men inte den andra, skulle träffa en läkare. Slutsatsen blev att samma förutsättningar förelegat, men att olika avgifter utgått. Eftersom kommunen inte ansågs ha förevisat några sakliga skäl för särbehandlingen så stred beslutet mot likställighetsprincipen.

---

<sup>100</sup> Bohlin, s 161

<sup>101</sup> Lerwall, s 168

Regeringsrätten höll inte med kammarrätten om att alla patienter som tog prover befann sig i samma situation. Det kunde därför inte anses föreligga någon särbehandling eftersom reglerna tillämpades generellt för de patienter som tog prover en dag de ej träffade en läkare. Regeringsrätten ansåg således, i likhet med Länsrätten, att jämförelsen endast skulle göras mellan de patienter som hade att besöka provtagningen en dag de inte hade läkartid. Eftersom alla patienter inom denna grupp kom att få betala 50 kr så förelåg ingen särbehandling. Beslutet stred därför inte mot kommunallagens 2 kap 2 §.

Regeringsrättens jämförelse visar tydligt hur domstolen, genom att laborera med vissa avgränsningar av vad som anses vara lika fall, kan företa en mer eller mindre godtycklig bedömning av om likställighetsprincipen trätts för när. Genom att endast jämföra patienter inom den förfördelade gruppen kommer resultatet givetvis bli att någon särbehandling inte skett. Det kan tänkas att domstolen tillgriper denna taktik i de fall kommunerna anses vara i behov av ett visst spelutrymme men där regeringsrättens främsta vapen, det sakliga skälet, inte är tillgängligt ens i sitt mest utspädda tillstånd. Viss kritik kan vidare riktas mot att regeringsrätten, inte behandlar likhetsbegreppet, utan endast kort konstaterar att det inte förelegat någon särbehandling. Domstolen ger således inte någon förklaring till varför den avgiftsbelagda patientgruppen inte kunde anses befinna sig i likvärdig situation, eller ha samma förutsättningar, som den avgiftsbefriade gruppen.

Regeringsrättens uttalande i domen att ”*[reglerna inte heller kan anses innebära] ett faktiskt gynnande eller missgynnande av vissa patienter eller patientgrupper*”. Uttalandet visar att regeringsrätten gör skillnad på de två patientgrupperna. Genom detta ställningstagande kan domstolen motivera sitt beslut med att reglerna varit lika för alla. Det faktum att vissa patienter, med en sjukdomsbild som krävde provtagning en tidigare dag, blev avgiftsskyldiga medan andra patienter fick denna tjänst avgiftsfritt, verkar inte ha berört rätten.

Avgörandet visar på den skillnad en ändrad jämförelsebedömning kan innebära i det enskilda fallet. Rättsfallet visar också klart och tydligt att regeringsrätten genom sina korta, och ibland helt obefintliga, motiveringar motverkar förutsebarheten vid den kommunalrättsliga likställighetsbedömningen. Det hade varit att önska att regeringsrätten, i vart fall då kammarrätten gjort en annan bedömning av om två grupper befinner sig i jämförbar situation, redovisat de skäl som ligger till grund för bedömningen.

#### 4.8.2 RÅ 2009 REF 23

Piteå- kommun hade beslutat att inte stå för H:G:s utbildningskostnader. Utbildningen, som hölls i Skara, var av specialkaraktär och gick under namnet ”Music and production”. H.G ansåg beslutet strida mot likställighetsprincipen eftersom kommunen betalat en annan elevs utbildningskostnader året innan. Länsrätten ansåg att eleverna befunnit sig i jämförbara situationer och att särbehandling skett. Eftersom särbehandlingen inte motiverats av kommunen kunde sakliga skäl inte anses föreligga. Beslutet upphävdes därför.

I kammarrätten kom kommunen att precisera sina skäl enligt följande: Den elev som tidigare beviljats bidrag hade gått i musikklass i Piteå och hade dessutom mycket goda vitsord. Bert Karlsson, som förefaller ha varit en drivande kraft inom utbildningen i Skara, hade dessutom personligen kontaktat kommunen och försökt påverka Piteå kommun att utge bidrag. Kommunen anförde vidare att H.G inte hade gått i musikklass och att de två elevernas situation därför inte kunde jämföras.

H.G invände att hon, vid antagningen till utbildningen i Skara, haft de högsta intagningspoängen samt att andra elever, som hade musikklass som merit, också hade blivit nekade betald utbildning. Det faktum att en elev hade deltagit i kommunens musikklass var således ingen avgörande förutsättning. Vidare åberopade hon ett intyg från den programansvariga läraren på utbildningen i Skara, där hon sedermera börjat, som intygade att det inte förelåg någon skillnad mellan de två elevernas musiktalang och att H.G dessutom klarade av sina studier på ett minst lika bra sätt som den elev som fick utbildningen betald. Läraren anförde vidare att den musikaliska talangen inte kunde anses vara ett sakligt skäl för att behandla de två eleverna olika.

Kammarrätten konstaterade kort och gott att *”det förhållandet att barn- och utbildningsnämnden våren 2004 åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen i Skara för en elev bosatt i kommunen [inte medför] att alla andra elever också skall beviljas finansiering för motsvarande utbildning.”* Rätten ansåg således inte att likställighetsprincipen trätts för när.

Regeringsrätten gick på kammarrättens linje eftersom *”det tidigare beslutet [framstod] som ett avsteg från vad som annars gäller inom kommunen och särskilda skäl [hade] åberopats till stöd för detta. Mot den bakgrunden [kunde] – som kammarrätten har funnit – det förhållandet att barn- och utbildningsnämnden i Piteå i ett fall åtagit sig att stå för kostnaderna för en elevs utbildning i Skara inte medföra att alla andra elever också [skulle]*

*beviljas finansiering för motsvarande studier*”. Regeringsrätten menade därför, i enlighet med kammarrättens dom, att beslutet inte stred mot likställighetsprincipen.

Regeringsrättens uttalande kan tolkas på två sätt. En tolkning är att rätten ansett att H.G befunnit sig i samma situation som alla andra elever i Piteå kommun bortsett från den elev som tidigare erhållit utbildningsbidraget. Tolkningen skulle innebära att någon särbehandling inte skett eftersom de två eleverna inte befunnit sig i samma situation. Uttalandet visar i så fall att rätten överhuvudtaget inte beaktat de uppgifter som H.G lämnat. Om rätten hade beaktat den programansvariga lärarens intygande om att de två elevernas musikaliska talang var likvärdig och det faktum att H.G vid antagningen erhållit högsta poäng, så förefaller elevernas förutsättningar i någon mån ända jämnas ut. Visserligen föreligger en olikhet i det att H.G inte gått i musikskola, men med tanke på att andra elever som gått i musikskola blivit nekade betald utbildning så förefaller musikskolan inte vara avgörande för om eleverna var i jämförbar situation eller inte. Det föreligger dock en möjlighet att musikskolan i kombination med andra särskiljande faktorer påverkat bedömningen på så sätt att jämförbar situation inte förelåg. Det skulle i så fall uppstått någon form av växelverkan mellan de olika faktorerna som resulterat i att H.G:s avslagsbeslut inte inneburit någon särbehandling.

Den andra, och mest sannolika, tolkningen av domen är att domstolen ansett att samtliga kommunens elever befunnit sig i jämförbar situation, men att kommunen haft särskilda skäl för att särbehandla den elev som fick utbildningen betald. Det krävs då att det förelegat omständigheter av objektiv karaktär för att särbehandlingen skall vara godtagbar. Även i detta fall kan domstolen ha valt att bortse från H.G:s argument. Om så inte skett, utan domstolen istället beaktat båda parter argument, måste de sakliga skälen för särbehandling finnas i den olikhet som förelegat mellan de två eleverna. Eftersom domstolen inte redovisat hur avvägningen mellan kommunens och klagandens anförda argument gjorts så öppnar det för diverse antaganden. Kanske har domstolen faktiskt beaktat H.G:s argumentation och kommit fram till att det inte förelegat någon skillnad mellan elevernas musikaliska talang eller deras förmåga att klara av musikutbildningen. Det föreligger vidare en möjlighet att domstolen inte ansett det av kommunen, i efterhand, uppställda kravet på deltagande i musikklass som speciellt viktigt då det, som visats genom den programansvarige lärarens intyg, går att prestera minst lika bra på utbildningen även utan denna tidigare merit. Visserligen är det bara antaganden som görs men eftersom domstolen inte redovisar sina avvägningar så kan man inte göra mycket annat än att anta.

Om antagandena är korrekta innebär det att det inte finns några sakliga skäl att åberopa till stöd för särbehandlingen utom möjligtvis den personliga kontakt som togs av, den medialt välkände, Bert Karlsson. Var det kanske denna persons påtryckningar som fick kommunen att ge med sig när den beviljade den betalda utbildningen? Det finns en möjlighet att

regeringsrätten i så fall uppfattat detta och i sin omtanke om kommunen insett hur orimligt det skulle vara om alla elever, med den musikaliska talang som den gynnade eleven hade, skulle få sin utbildning betald. Regeringsrättens ställningstagande skulle i så fall kunna motiveras med nödvändigheten av att förhindra en framtida kommunal ekonomisk åderlåtning.

Det finns inget som talar för att just de antaganden som gjorts ovan är mer sannolika än andra tolkningar som kan göras. Att antaganden kan göras över huvud taget visar dock på en brist i domsskrivningen. Det är svårt att utröna om domstolen motiverar avgörandet med att jämförbar situation inte förelegat eller att sakliga skäl för särbehandling varit för handen. Vidare är det oklart hur domstolen valt att vikta parternas argumentation, eftersom det inte anförs någon förklaring till varför domstolen gör som den gör. Dessa oklarheter skapar en osäkerhet inför frågorna vad som är jämförbar situation och vad som är sakligt skäl för särbehandling, och innebär i förlängningen att avgörandet inte kan sägas vara så tydligt att det kan läggas till grund för en förutsebar rättstillämpning.

#### **4.9 SAMMANFATTNING**

Likställighetsprincipen stadgas i kommunallagens 2 kap 2 § och innebär att kommunmedlemmarna skall behandlas lika. Bestämmelsen är ett målsättningsstadgande och tillåter således viss avvikelse från kravet på likabehandling. Principen tillämpas endast då kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar. Bestämmelsen uppställer således inga hinder för särbehandling av personer som inte är kommunmedlemmar eller då ett beslut endast påverkar medlemmarna indirekt. Kommunen har möjlighet att bortse från likabehandlingsbestämmelsen inom vissa kommunala områden. Det gäller framför allt då kommunen agerar i egenskap av arbetsgivare samt då kommunen sluter vissa typer av avtal. Kommunen ges även rätt att frångå principen i de fall speciallag ger rätt att särbehandla.

Kommunen har också möjlighet att särbehandla sina kommunmedlemmar i de fall det föreligger sakliga skäl. Ett stort problem gällande likställighetsprincipen är domstolens oförmåga att precisera vad jämförbar situation och sakliga skäl innebär. I domskälen redovisas sällan vad domstolen lagt till grund för sina avgöranden och i de fall det undantagsvis sker, så är det svårt att särskilja domstolens bedömning av de olika leden. Den vaghet som finns i domarna ger rätten ett stort utrymme för att göra olika bedömningar i de enskilda fallen. Detta medför att det blir svårt att förutse hur domstolen kommer att göra sin bedömning. Det är således inte möjligt att med säkerhet säga hur ett kommunalt beslut kommer att bedömas av rätten. Det föreligger därför ett rättssäkerhetsproblem vid likställighetsbedömningen som domstolen förefaller godta.

## 5 SJÄLVKOSTNADSPRINCIPEN

### 5.1 INLEDNING

#### 5.1.1 KOMMUNENS AVGIFTSUTTAG

Kommunerna finansierar sin verksamhet till största delen med kommunalskatt och statsbidrag. Kommunerna har också möjlighet att ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter de tillhandahåller inom ramen för sin allmänna kompetens.<sup>102</sup> Visserligen utgör avgiftsintäkterna en relativt liten del av den totala finansieringen, men vissa tekniska verksamheter, som exempelvis sophämtning, finansieras till största delen med avgifter.<sup>103</sup> De kommunala avgifterna kan således sägas utgöra en betydelsefull intäktskälla för dessa verksamheter.

#### 5.1.2 AVGIFTER PÅ DET OBLIGATORISKA OMRÅDET

Inom de områden där kommunerna genom lag blivit ålagda vissa uppgifter, t. ex. rörande socialtjänst och skolväsendet, är prestationerna ofta avgiftsfria. Om dessa obligatoriska uppgifter inte är avgiftsfria så skall det framgå av lagtext och kommunerna får således inte ta ut avgifter inom dessa områden utan stöd i lag. Det görs dock undantag för de fall kommunen företar frivilliga insatser på det obligatoriska området.<sup>104</sup> Dessa frivilliga insatser anses då falla under kommunens allmänna kompetens och kräver därför inte uttryckligt lagstöd. Ett exempel på en sådan insats är då kommunerna tillhandahåller skolmåltider inom gymnasieskolan. Kommunerna kan då välja att ta ut avgift för denna tjänst utan något särskilt lagstöd.<sup>105</sup>

#### 5.1.3 INGET AVGIFTSFINANSIERINGSTVÅNG

Det föreligger inte något avgiftsfinansieringstvång i den kommunala verksamheten, vilket innebär att kommunernas rätt att ta ut avgifter för kommunala prestationer inte motsvaras av någon skyldighet att göra detsamma. Detta anses framgå av regeringsformens 1 kap 7 § och

---

<sup>102</sup> Lindquist, s 105

<sup>103</sup> Malmer, *Ett pris blir till* s 26

<sup>104</sup> Lindquist, s 106 och jfr RÅ 1984 2:61

<sup>105</sup> Lindquist, Losman, s 191

kommunallagens 2 kap 5 §. Enligt bestämmelserna skall den kommunala verksamheten i första hand finansieras genom skatteuttag.<sup>106</sup> Huvudregeln är således skattefinansiering och kommunerna kan därför, i den mån speciallag inte stadgar annat, ensidigt avgöra i vilken mån avgifter skall täcka verksamheternas kostnader.<sup>107</sup> Kommunernas frihet i detta avseende framgår också av avgiftsbestämmelsernas lydelse. Av t. ex. kommunallagens 8 kap 3 b § framgår att kommunerna får ta ut avgifter och i miljöbalkens 27 kap 4 § anges att kommunerna får meddela föreskrifter om avgiftsuttag för vissa kommunala renhållningsprestationer.

Eftersom kommunerna själva har att avgöra i vilken grad avgifter skall täcka de olika verksamheternas kostnader så kan avgiftsuttaget för samma prestationer komma att variera från kommun till kommun. En sådan skillnad mellan olika kommuners avgifter anses vara helt acceptabel och kan således inte angripas med självkostnadsprincipen. Kommunernas möjlighet att efter eget gottfinnande avgöra vilka områden som skall beläggas med avgifter, och till vilken grad det skall ske, innebär också att kommunerna kan avgiftsbelägga en prestation medan en annan liknande prestation hålls avgiftsfri.<sup>108</sup> Inte heller en sådan åtskillnad kan angripas med stöd av principen.

## **5.2 PRINCIPENS TILLÄMPNING**

### **5.2.1 KOMMUNALLAGENS 8 KAP 3 C §**

För att de avgifter kommunerna tar ut, på icke specialreglerat område, skall hållas på en rimlig nivå finns bestämmelsen i kommunallagens 8 kap 3 c §. Paragrafen förbjuder kommuner att ta ut högre avgifter än vad de tillhandahållna tjänsterna eller nyttigheterna faktiskt kostar. Eftersom avgifterna inte får vara högre än kostnaderna så innebär bestämmelsen att kommunerna inte får tillföras någon vinst genom avgiftsuttaget.<sup>109</sup> Vinstförbudet är dock inte absolut utan principen ställer endast upp kravet att kommunerna, så långt det är beräkningsmässigt och redovisningsmässigt möjligt, skall undvika att redovisa vinst.<sup>110</sup> Eftersom kommunerna, som ovan anförts, kan välja att ta ut avgifter som understiger den verkliga kostnaden så kan självkostnadsbestämmelsen sägas utgöra ett tak för det maximala pris som kommunen får ta ut för sina prestationer. Självkostnaden får således underskridas

---

<sup>106</sup> Prop. 1993/94:188 s 79

<sup>107</sup> Bohlin, s 155

<sup>108</sup> A, a., s 155

<sup>109</sup> A, a., s 105

<sup>110</sup> A, a., s 105

men inte överskridas. Om avgiften sätts så att kostnaderna överskrids kommer avgiften att strida mot självkostnadsprincipen.<sup>111</sup>

### **5.2.2 EN SJÄLVKOSTNADSPRINCIP**

Självkostnadsprincipen gäller för den kommunala avgiftsmakten i dess helhet och kan således sägas tillämpas generellt på de områden som inte uttryckligen undantagits. Visserligen stadgas principen i olika lagar och formuleras på olika sätt beroende på verksamhetens art, men i slutändan anses det ändå röra sig om en och samma princip.<sup>112</sup> Denna gemensamma princip möjliggör, genom sin konstruktion, för kommunerna att driva avgiftsfinansierade verksamheter med de marginaler som krävs för att få fortlöpande och full kostnadstäckning i dessa verksamheter.<sup>113</sup> Principen har i doktrin beskrivits som ett uttryck för ”den tämligen enkla tankegången att kommuner inte skall göra vinst på sina medlemmars behov.”<sup>114</sup>

### **5.2.3 VERKSAMHET**

Kravet på att kommunens avgifter inte skall överstiga kostnaden för den tillhandahållna prestationen är inte tänkt att fungera som en kostnadskontroll i det enskilda fallet. Det är hela verksamhetens kostnader som inte får överstigas och det faktum att en avgift i något enskilt fall blir hög kan inte angripas med stöd av kommunallagens 8 kap 3 c §. Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen, om det inte finns lagstöd för annat.<sup>115</sup>

#### **5.2.3.1 Avgränsning**

Det finns ingen bestämmelse som uttryckligen anger hur verksamheterna skall avgränsas. Klart är dock att självkostnadsberäkningen skall göras för varje verksamhet för sig och att det inte är organisatoriska förhållanden som ensamt är avgörande för vad som utgör en verksamhet.<sup>116</sup> Detta framgår av RÅ 1987 ref 52, där ett kommunalt bolag hade att stå för de kommunala verksamheterna elförsörjning och fjärrvärme. Kommunfullmäktige beslöt att

---

<sup>111</sup> Bohlin, s 105

<sup>112</sup> A. a., s 106

<sup>113</sup> Lindquist, s 61

<sup>114</sup> Björkman, Lundin, s 45

<sup>115</sup> Prop. 1993/94:188 s 84

<sup>116</sup> Lindquist, s 111



ändra bolagets arbetsordning för att på det sättet möjliggöra fördelning av vinstmedel mellan de olika verksamhetsgrenarna. Kammarrätten anförde att det var

*”av stor betydelse att arbetsordningens bestämmelser och bolagets taxepolitik är utformade på ett sådant sätt att iakttagandet av viktiga kommunalrättsliga principer säkerställs. Den i klandrade beslutet genomförda ändringen i arbetsordningen ger bolaget frihet att använda tillförda vinstmedel inom bolagets totala verksamhet och att grunda tariffer på utjämnade självkostnader utan uppdelning på olika energiformer. Bolaget ges därigenom uppenbarligen möjlighet att i framtiden åsidosätta självkostnadsprincipen för någon av abonnentgrupperna. Föreskriften att de olika verksamhetsgrenarnas resultat skall framgå av bolagets redovisning är inte ägnad att minska risken för ett sådant åsidosättande.”*

Kammarrätten valde därför att upphäva det klandrade beslutet. Domen, som fastställdes av regeringsrätten, visar att självkostnadsprincipen inte tillåter att kommunala bolag eller förvaltningar för över vinstmedel från en verksamhetsgren till en annan. Detta eftersom kommunerna annars hade kunnat ta ut avgifter överstigande den enskilda verksamhetens kostnader för att stödja andra förlustbringande verksamheter. Ett sådant förfarande hade gjort det enkelt för kommunerna att kringgå självkostnadsprincipen.

Även om det inte uttryckligen stadgas hur verksamheterna skall avgränsas så finns det vissa riktlinjer som anger hur det skall ske. I bestämmelsens förarbeten framhålls att hänsyn bl. a. skall tas till om verksamheten faller under särskild lagstiftning, om den är avsedd för olika mottagare, om avgifterna bestäms för hela kommunen samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter.<sup>117</sup>

### **5.2.3.2 Avgränsning i speciallagstiftning**

I speciallagstiftning finns det ibland särskilda bestämmelser som beskriver hur de olika verksamheterna skall avgränsas. Avgränsningarna görs inte på något enhetligt sätt utan det förekommer flera olika varianter på hur bestämningen skall göras. Nedan skall två exempel ges på hur verksamheter kan definieras.

Vid ansökning av bygglov och förhandsbesked samt andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av

---

<sup>117</sup> Prop. 1993/94:188 s 84

arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder så skall avgift tas ut med kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden enligt plan- och bygglagens (1987:10) 11 kap 5 §. De åtgärder som nämns i stadgandet anses vid uträkning av den genomsnittliga kostnaden utgöra en egen verksamhet.<sup>118</sup> De kostnader som uppkommer vid t. ex. en fråga om bygglov får således inte läggas till grund för beräkning av avgifter på andra områden.

Enligt miljöbalkens 27 kap 5 § får avgifter för renhållning bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader. Trots att det inte klart framgår av bestämmelsen vilka åtgärder som omfattas i verksamheten så skall stadgandet inte uppfattas på annat sätt än att självkostnaden skall beräknas på hela renhållningsverksamheten.<sup>119</sup> Bestämmelsen i miljöbalken skiljer sig således från plan- och bygglagen där varje åtgärd skall anses utgöra en egen verksamhet.

#### **5.2.4 VERKSAMHETSKOSTNADER**

Eftersom det är verksamhetens kostnader som avgör vilka avgifter som kan tas ut för de prestationer som kommunen tillhandahåller, så blir det av stor vikt att kunna definiera vad som räknas som en kostnad vid självkostnadsberäkningen. Allmänt kan sägas att de kostnader som är motiverade i en normal affärsässig verksamhet är godtagbara.<sup>120</sup> Kostnaderna måste dock ha ett direkt samband med verksamheten och endast de kostnader som uppkommer på grund av att kommunen tillhandahåller betalande kunder prestationer får påverka avgiftssättningen.<sup>121</sup> En annan förutsättning för att en kostnad skall räknas in är att den framgår av den enskilda verksamhetens bokföring.<sup>122</sup> Kravet innebär att det inte är möjligt för en kommunal verksamhetsgren att åberopa kostnader som bokförts inom en annan kommunal verksamhet.

Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten föranleder skall ingå i självkostnadsberäkningen och utöver externa kostnader och intäkter skall även alla relevanta interna eller kalkylerade poster räknas. Till de direkta kostnaderna hänförs bl. a. personal- och personalomkostnader, material, tjänster och försäkringar, medan de indirekta kostnaderna

---

<sup>118</sup> Prop. 1993/94:188 s 84

<sup>119</sup> Bohlin, s 109

<sup>120</sup> Prop. 1993/94:188 s 85

<sup>121</sup> Bohlin, s 110

<sup>122</sup> Lindquist, s 110

utgörs av t. ex. lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader.<sup>123</sup> Även en enskild verksamhets eventuella del i kommunens centrala service- och administrationskostnader skall tillskrivas verksamheten då en självkostnadsbestämning görs.<sup>124</sup> I den mån kommunen själv nyttjar verksamheten eller utnyttjar dess tjänster skall detta beaktas. Kostnaden skall givetvis inte ligga övriga brukare till last genom att medföra en högre avgiftssättning. Det anses i dessa fall lämpligt att kommunen själv får stå för kostnaden genom t. ex. interndebitering.<sup>125</sup>

Kapitalkostnader är avskrivningar på tillgångar och räntor. Dessa kostnader har tidigare orsakat tvistigheter eftersom det rått osäkerhet om hur kostnaderna skall beräknas.<sup>126</sup> En specifik osäkerhet som förelegat rör så kallade meravskrivningar. Meravskrivningar är avskrivningar som kompenserar kommunen för löpande försämring av penningvärdet och som därigenom bildar fonderade medel.<sup>127</sup> En fråga som uppkom i samband med sådana avskrivningar var i vilken mån det skulle anses tillåtet att spara det fonderade överskott som bildades vid meravskrivningen. Problemet kom att behandlades i NJA 1994 s 10 I där HD uttalade:

*”När det gäller att avgöra om det över huvud taget föreligger ett otillåtet överuttag bör det, enligt vad vattenöverdomstolen och va- nämnden har funnit, kunna godtas att kommunen fonderar överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod. Sker fondering på sådana villkor, skall det alltså i den delen inte anses ha uppkommit något överuttag.”*

Av domen framgår att fonderade medel från meravskrivningar och överskott är godkända i en självkostnads kalkyl så länge dessa medel återförs till brukarkollektivet inom en period på fem år. Om så sker anses inget överuttag i självkostnadsprincipens mening uppkomma.

---

<sup>123</sup> Prop. 1993/94:188 s 85

<sup>124</sup> Prop. 1993/94:188 s 85

<sup>125</sup> Hildeborn m. fl., s 343

<sup>126</sup> Lindquist, Losman, s 194

<sup>127</sup> Lundin, *Kommunalrättsliga aspekter på kommunala bostadsföretag och koncernbildningar* s 18

## 5.3 PRINCIPENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE

### 5.3.1 INLEDNING

Trots att självkostnadsprincipen getts en generell utformning så syftar principen till att kontrollera prissättningen inom de områden kommunen har monopolställning.<sup>128</sup> De områden som kommunen styr med ensamrätt har under senare år visserligen minskat till antal men vid principens införlivande i lag, i början på 1990- talet, ansågs kommunernas verksamheter till övervägande del vara av monopolkaraktär och det föreföll därför nödvändigt att skydda kommunmedlemmarna mot monopolprissättning.<sup>129</sup> Principen var således tänkt att skydda mot godtyckliga priser som inte stod i rimlig proportion till den prestation som erhöles. Regeringen ansåg dock inte att principen skulle tillämpas på de områden som var konkurrensutsatta eftersom konkurrensen ansågs vara ett av de viktigaste medlen för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande.<sup>130</sup>

Önskan att uppnå konkurrensneutralitet är än mer påtaglig idag eftersom kommunerna ökat sin aktivitet på konkurrensutsatta marknader. Det har därför under senare år lagts förslag på att självkostnadsprincipens generella tillämpning skall avskaffas och att kommunerna skall ha rätt att använda sig av marknadsmässiga priser då de tillhandahåller prestationer eller nyttigheter. Förslaget går ut på att självkostnadsprincipen endast skall tillämpas i de situationer där kommunerna befinner sig i verklig monopolställning.<sup>131</sup> Förslaget motiverades av att dagens tillämpning av självkostnadsprincipen missgynnar de privata företagen eftersom de kommunala aktörerna kan hålla lägre priser än övriga näringsidkare.<sup>132</sup> Regeringen ansåg dock att förslaget behövde beredas ytterligare innan det på allvar kunde införlivas i lag. Regeringen har därför tillsatt en utredning som skall komma med förslag på hur konkurrensproblematiken kan lösas.<sup>133</sup> Utredningen är i skrivande stund inte klar, men frågan är under beredning och förslag på åtgärder är att vänta inom en relativt snar framtid.

---

<sup>128</sup> Prop. 1993/94:188 s 88

<sup>129</sup> A. prop., s 88

<sup>130</sup> A. prop, s 81

<sup>131</sup> Prop. 2008/09:21 s 24

<sup>132</sup> A. prop., s 26

<sup>133</sup> Direktiv 2010:9

## **5.4 UNDANTAGNA OMRÅDEN**

### **5.4.1 LAGEN OM VISSA KOMMUNALA BEFOGENHETER**

Självkostnadsprincipen kan, som ovan nämnts, sägas tillämpas generellt i kommunernas verksamhet. Det finns dock områden där kommunerna kan driva sin verksamhet på affärsmässig grund. I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 1 kap 3 § stadgas att kommunerna inom vissa områden har rätt att bedriva verksamhet utan att beakta självkostnadsprincipen. Lagen ersatte de så kallade smålagarna och stadgar undantag från självkostnaden inom samma områden som de tidigare lagarna gjorde. De områden som undantas från självkostnadskravet är verksamhet rörande sjuktransporter, kollektivtrafik, lokaler och tjänsteexport.

### **5.4.2 EL, FJÄRRVÄRME OCH NATURGAS**

Det finns även andra lagar som föreskriver möjlighet för kommunerna att driva affärsmässig verksamhet. En av dessa lagar är ellagen (1997:857) som anger att kommunala företag får driva verksamhet som går ut på att producera och sälja el på affärsmässig grund. Samma möjlighet ges för kommunala företag som distribuerar, producerar och försäljer fjärrvärme enligt fjärrvärmelagens (2008:263) 1 och 38 §§ och för kommunala företag som bedriver handel med naturgas enligt naturgaslagens (2005:403) 5 kap 2 §. Bestämmelserna i ellagen, fjärrvärmelagen och naturgaslagen innebär att företagen kan driva sin verksamhet utan att beakta självkostnadsprincipen och därigenom gå med vinst. Undantaget begränsar sig dock till kommunala företag, vilket innebär att kommunen, i de fall verksamheten drivs i egen regi, inte kan agera på marknaden utan att ta hänsyn till självkostnaden.<sup>134</sup>

### **5.4.3 UPPLÅTELSE AV MARK M.M.**

De ovan redovisade undantagen har motiverats av en önskan att uppnå konkurrensneutralitet på de marknader där kommunernas verksamheter utsatts för konkurrens.<sup>135</sup> Det finns också andra verksamhetsområden där undantag gjorts från självkostnadsprincipen då syftet med avgifterna omöjliggjort en tillämpning av självkostnadskravet.<sup>136</sup> Exempel på detta är lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. Lagens 1 § möjliggör för kommunerna, då de upplåter allmän plats, att ta ut avgifter som anses skäligen med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av upplåtelsen,

---

<sup>134</sup> Bohlin, s 107

<sup>135</sup> Prop 2008/09:21 s 26

<sup>136</sup> Bohlin, s 106

kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen eller övriga omständigheter. Enligt lagens 2 § får kommunen även bestämma parkeringsavgifter med hänsyn till vad som krävs för att ordna trafiken. Kommunen behöver således inte anpassa sina parkeringsavgifter till de kostnader upplåtelsen av parkeringsplatserna innebär utan kan bestämma avgifterna utefter vad som anses nödvändigt ur trafikordningshänsyn. Det är dock inte möjligt för kommunerna att företa avgiftshöjningar enbart i syfte att stärka den kommunala ekonomin, utan det fordras att trafikregleringen verkligen kräver ett ökat avgiftsuttag för att en höjning inte skall strida mot bestämmelsen. Det finns även andra områden där kommunerna ej behöver beakta självkostnadsprincipen. Exempel på sådana områden är tomrättsavgifter enligt jordabalkens 13 kap eller avgifter för underårigs vård i annat hem än det egna enligt socialtjänstlagens (2001:453) 8 kap 1 § samt socialtjänstförordningens (2001:937) 6 kap 2 §.<sup>137</sup>

#### **5.4.4 MEDELS- OCH FASTIGHETSFÖRVALTNING**

Kommunerna är inte bundna av självkostnadsprincipen då det gäller kommunal medelsförvaltning eller kommunal fastighetsförvaltning, i de fall det inte rör sig om bostadsförsörjning. Principen är inte heller tillämplig vid överlåtelse eller upplåtelse av lös egendom.<sup>138</sup> Undantag på dessa områden ansågs, enligt självkostnadsprincipens bestämmelsens förarbeten, ligga i linje med kraven på god ekonomisk hushållning i kommunallagens 8 kap 1 §. Det ansågs angeläget att kommunerna skulle få tillgodogöra sig det fulla värdet av sin egendom, trots att självkostnadsprincipen därmed skulle komma att överstigas. Detta ansågs inte innebära något äventyrande av principens syfte eftersom det var mera sällan som kommuner hade monopolställning på dessa områden.<sup>139</sup>

Kommunerna har genom ovan anförda undantag getts möjlighet att sälja egendom till det pris marknaden är beredd att betala. Med beaktande av den omständigheten att kommunernas egendom inte endast skall bevaras intakt, utan helst öka i värde, så följer det sig naturligt att det inom dessa områden tillåts sättas marknadsmässiga priser.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Bohlin, s 107

<sup>138</sup> Lindquist, Losman, s 192

<sup>139</sup> Prop. 1993/94:188 s 83

<sup>140</sup> Bohlin, s 108

#### 5.4.5 KOMMUNALA BOLAG

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi, genom egna företag eller genom anlitan­de av utomstående entreprenörer. För de fall verksamheten bedrivs av egna företag eller genom utomstående entreprenörer måste dock principen regleras i avtal, bolagsordning eller dylikt.<sup>141</sup> Utgångspunkten är således att självkostnadsprincipen inte gäller för kommunägda aktiebolag om principen inte på något sätt införlivats i bolagets verksamhet. I RÅ 1992 ref 52 betonade dock regeringsrätten vikten av att kommunerna inte kringgick de kommunalrättsliga principerna genom att stifta bolag utan att i anslutning därtill uppställa krav på beaktande av kommunal lagstiftning. Av målet framgår att principen kan tillämpas på bolag trots att det saknas någon bolagsordning eller liknande som binder bolaget vid de kommunalrättsliga principerna.<sup>142</sup>

Bedömningen blev en annan i NJA 2008 s 120 där tvistigheter uppstått rörande vissa hamnavgifter. Käranden, som var en dansk färjeoperatör, ansåg att det kommunala hamnbolaget överskridit sin självkostnad vid debitering av avgifterna och yrkade återbetalning av överskottet. Hamnen anförde till svars att självkostnadsprincipen inte var tillämplig på verksamheten och att bolaget därför inte omfattades av någon självkostnadsbegränsning. HD bestämde sig för att gå på hamnbolagets linje och uttalade:

*”Enligt 8 kap 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Någon motsvarande skyldighet föreskrivs inte för kommunägda aktiebolag. I förarbetena till bestämmelsen finns också uttalanden av innebörd att den inte är tillämplig på kommunala angelägenheter som överlämnats till privaträttsliga juridiska personer. Då blir det istället kommunens sak att genom avtal, bolagsordningar eller andra liknande instrument införliva självkostnadsprincipens tillämpning i de juridiska personernas verksamhet.”*

---

152 Prop 1993/94:188 s 82

<sup>142</sup> I domen nämns inte om det förelegat något dokument som föreskrivit efterlevnad av de kommunalrättsliga principerna. Eftersom domstolen kom att behandla frågan om bolaget var underkastad självkostnadsprincipen eller inte, utan något nämndes rörande något avtal eller bolagsordning, så får det antas att något sådant dokument inte fanns.

Eftersom kommunen inte, varken i bolagsordningen eller genom avtal, hade föreskrivit en skyldighet för bolaget att beakta självkostnaden så ansågs den kommunalrättsliga principen inte lägga hinder i vägen för hamnbolagets avgiftssättning.

#### **5.4.6 KOMMUNMEDLEMMAR OCH ICKE- KOMMUNMEDLEMMAR**

Självkostnadsprincipen tillämpas, tillskillnad från likställighetsprincipen, såväl mot kommunmedlemmar som icke-kommunmedlemmar.<sup>143</sup> Det ansågs visserligen, vid självkostnadsregelns införlivande i lag, föreligga principiella skäl för att endast tillämpa principen i förhållande till kommunens egna medlemmar, men eftersom det var ovanligt med verksamheter som inriktades enkom mot icke- kommunmedlemmar så fanns det ingen anledning att uttryckligen begränsa principens räckvidd i lagtexten.<sup>144</sup> Om principen endast hade gällt i förhållande till kommunmedlemmar så hade verksamheterna dessutom behövt delas upp i två delar, en för kommunmedlemmar och en för övriga, för att möjliggöra en korrekt bedömning av självkostnaden. Att dela upp verksamheter på detta sätt förefaller både organisatoriskt som kostnadsmässigt svårgenomförbart och kan därför anföras som ytterligare skäl för att inte inskränka tillämpningen till endast kommunmedlemmar.

Trots att principen skall tillämpas mot samtliga brukare eller abonnenter så är det tveksamt om självkostnadsprincipen tilldelar icke- kommunmedlemmar några rättigheter. I doktrin har framhållits att kommunallagens systematik talar mot att principen kan åberopas av icke-kommunmedlemmar och att principen därför framstår som en del av kommunallagens många regler om förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar.<sup>145</sup> Det har också anförts att de uttalanden som görs i förarbetena förmodligen inte skall uppfattas så att självkostnadsprincipen tilldelar några rättigheter till andra än kommunmedlemmar.<sup>146</sup>

### **5.5 VINSTGIVANDE VERKSAMHET**

#### **5.5.1 INLEDNING**

En självkostnadsberäkning bygger på mer eller mindre svårbestämbara och inexakta komponenter, vilket innebär att det inte alltid är möjligt att uppnå korrespondens mellan kommunens kostnader och avgifter. Självkostnadsprincipen har därför erhållit karaktären av

---

<sup>143</sup> Prop 1993/94:188 s 86

<sup>144</sup> A. prop, s 86

<sup>145</sup> Lindquist, s 113

<sup>146</sup> Lindquist, Losman, s 194



målsättningsprincip, där viss vinst godtas så länge överuttaget inte är väsentligt eller påtagligt.<sup>147</sup> Bestämmelsens målsättningskaraktär har under tid utbildats i praxis och exemplifieras av regeringsrättens uttalande i RÅ 1975 ref 109:

*”i underlaget för en självkostnadsberäkning ingår ofta, beroende på hur den kommunala verksamheten utövas, ett stort antal komponenter. Många av dessa kan icke bestämmas på ett exakt sätt utan måste baseras på mer eller mindre osäkra bedömningar. Den beräknade självkostnaden får därför närmast karaktär av riktvärde.”*

Domstolens uttalande ger således stöd för uppfattningen att viss vinst måste tolereras i den kommunala verksamheten under förutsättning att vinsten uppkommer på grund av de osäkra bedömningar som måste företas vid en självkostnadsbestämning.

### **5.5.2 VÄSENTLIGT ELLER PÅTAGLIGT ÖVERUTTAG**

Eftersom en viss vinst accepteras ur självkostnadshänseende så krävs, för att principen skall trädas för när, att avgiftsuttaget väsentligen eller påtagligen överträder verksamhetens kostnader. Vad som menas med väsentligt eller påtagligt överuttag går inte att bestämma med säkerhet eftersom rättsfall som direkt belyser frågan tycks saknas.<sup>148</sup> Viss ledning för begreppen väsentligt och påtagligt har dock getts i rättspraxis.

I RÅ 1981 Ab 149 hade en kommun höjt sin elverksavgift. Klaganden ansåg att höjningen skulle innebära ett verksamhetsöverskott på 30 miljoner kronor. Kommunen å sin sida uppgav att överskottet endast skulle komma att uppgå till 5 miljoner kronor eftersom överskottet på 30 miljoner kronor skulle belastas med ränteersättning och koncessionsavgift. Enligt kommunens beräkning skulle det totala överskottet uppgå till 5 % av verksamhetens omsättning. Regeringsrätten ansåg inte att klaganden kunnat visa att de av kommunen angivna grunderna för resultatberäkningen varit felaktiga och lade därför kommunens överskottsberäkning till grund för avgörandet. Rätten anförde vidare: *”Vid angivna förhållanden och då det beräknade driftsöverskottet på elverkets verksamhet, 4 984 600 kronor, inte väsentligt överstiger kommunens självkostnader för elverksrörelsen, kan de klandrade fullmäktigebesluten inte anses strida mot bestämmelserna i [ ... ] kommunallagen.”* Regeringsrätten godtog därför intäktsöverskottet. Rättsfallet ger stöd för uppfattningen att ett

---

<sup>147</sup> Prop 1993/94:188 s 86

<sup>148</sup> Bohlin *Kommunalrättens grunder* s 112

överuttag som överskrider de årliga kostnaderna med 5 % inte är att betrakta som väsentligt eller påtagligt.

I NJA 1988 s 457 uppkom frågan om kommunen var återbetalningsskyldig för överuttag av va-avgifter. Verksamhetens inkomster hade under en sexårsperiod överstigit verksamhetens kostnader med 441 miljoner kronor, vilket var ett årligt överskott på 18 %. Vattennämnden ansåg att den uttagna avgiften översteg vad som kunde godtas och därför stred mot självkostnadsprincipen. Vattenöverdomstolen fastställde vattennämndens dom och HD beviljade inte prövningstillstånd i denna del. HD uttalade dock, vid avgörandet av återbetalningsfrågan, följande:

*”I överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller vid tillämpningen av den s k självkostnadsprincipen på det kommunala området ligger vidare i sakens natur att återbetalningsskyldighet för avgifter som erlagts i enlighet med fastställd och lagakraftvunnen taxa kan aktualiseras endast i händelse av väsentlig avvikelse från självkostnaderna. I förevarande fall måste fråga anses vara om en sådan avvikelse; enligt den bedömningen av va- nämnden och vattenöverdomstolen som HD har att utgå från har överuttaget motsvarat i genomsnitt 18 % under de aktuella åren.”*

De två avgörandena visar på den osäkerhet som ligger i begreppen väsentligt och påtagligt, vid bestämmandet av om ett överuttag av avgifter är lagstridigt eller ej. Ett överuttag på 5 % accepterades av domstolen medan ett överuttag på 18 % inte ansågs förenligt med självkostnadsprincipen. Det går således inte att exakt avgöra när ett väsentligt eller påtagligt överskott uppkommer i det enskilda fallet. Visserligen skall kommunen, enligt kommunallagens 2 kap 7 §, driva sina verksamheter på ett sådant sätt att vinst över huvud taget inte uppkommer, men bestämmelsen innebär dock inte något direkt förbud mot att verksamheterna genererar överskott. Bedömningen av i vilken mån en kommunal verksamhet får generera överskott, och hur detta överskott i så fall får användas, bestäms därför med hjälp av självkostnadsprincipen.<sup>149</sup> Detta innebär att den osäkerhet som föreligger rörande de ovan behandlade begreppen inte bara skapar bristande förutsebarhet gällande självkostnadsprincipen utan också gällande kommunernas allmänna kompetens att bedriva verksamhet.

### 5.5.3 ÖVERSKOTTSMEDELSANVÄNDNING

Uppkomna överskott i en verksamhet, som inte är väsentliga eller påtagliga, anses godtagbara under enstaka år om överskotten senare kompenseras med motsvarande underskott.<sup>150</sup> De

---

<sup>149</sup> Prop 1990/91:117 s 34

<sup>150</sup> SOU 1990:107 s 37

avgiftsskyldiga som debiterats en för hög avgift skall kompenseras för det överuttag som skett och kommunen kan inte efter eget gottfinnande avgöra för vilket eller vilka ändamål medlen skall användas.<sup>151</sup> Om kommunens avgiftsintäkter inte längre skulle tillfalla den verksamhet som föranledde avgiftsuttaget, utan istället tillfalla kommunens centrala finansförvaltning, så skulle betalningens karaktär av avgift inte längre vara uppfylld.<sup>152</sup> Avgiften skulle då istället karaktäriseras som en form av förtäckt beskattning som inte accepteras. Detta eftersom avgiftsbetalarna i sådana fall får betala högre skatt än vad som är föreskrivet och därmed särbehandlas i förhållande till övriga skattebetalare.<sup>153</sup>

I de fall överuttaget är betydande skall det inom rimlig tid balanseras av med underskott eller på annat liknande sätt återföras till nyttjarkollektivet. Om så inte sker blir kommunen återbetalningsskyldig.<sup>154</sup> I ovan behandlade NJA 1988 s 457 ansågs ett överuttag vara väsentligt och därför oförenligt med självkostnadsprincipen. Domstolen anförde följande:

*”Av vedertagna civilrättsliga och offentligrättsliga grundsatser får anses följa att återbetalningsskyldighet uppkommer i fall som nu sagts, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan särskild omständighet kan tänkas vara exempelvis att huvudmannen sörjt för eller ämnar att sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskollektivet till godo, något som från stadens sida emellertid ej påstås i detta mål.”*

Högsta domstolen ansåg därför att kommunen skulle återbetala den del av avgiftsuttaget som översteg verksamhetens kostnader. I NJA 1994 s 10, där ett överuttag av va- avgifter ansågs vara väsentligt, framhöll domstolen det resonemang som fördes i NJA 1988 s 457. Högsta domstolen konstaterade att återbetalning av överuttaget skulle ske och målet inriktades därefter på frågan hur återbetalningen skulle ske. HD kom fram till att brukarkollektivet kunde ersättas antingen genom sakligt motiverade investeringar eller genom individuella återbetalningar. Rätten uppställde dock som krav att de eventuella investeringarna inte skulle komma att belasta va- verksamheten som en kostnad.

---

<sup>151</sup> Bohlin, s 112

<sup>152</sup> SOU 1991:110 s 33

<sup>153</sup> Bohlin, s 112

<sup>154</sup> Lindquist, s 110 f.

Kommunerna kan, som visats ovan, fondera uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel inom fem år och på det sättet undvika att överuttaget betraktas som ett överskott i självkostnadsprincipens mening. Även i de fall ett överuttag är att betrakta som ett överskott i verklig mening ges kommunen en frist inom vilken beloppet skall återföras till brukarkollektivet. Även i dessa fall har fristen bestämts till fem år. Detta då denna tidsperiod ansetts förenlig med principen att dagens brukare inte får belastas med kostnader som bör bekostas av framtida brukare.<sup>155</sup>

## **5.6 SJÄLVKOSTNADSPRINCIPEN I SPECIALLAG**

Det finns flera speciallagar som begränsar kommunernas avgiftsuttag till självkostnaden. Mot bakgrund av de motivuttalande som gjorts i dessa lagars förarbeten så anses det, trots skillnader i utformning, röra sig om en och samma självkostnadsprincip.<sup>156</sup> Att lagarnas utformning skiljer sig åt anses endast vara uttryck för en önskan att förtydliga vissa aspekter inom de olika områdena och syftar således inte till att uppställa olika självkostnadsregler.<sup>157</sup> För att visa på de olika sätt självkostnadsprincipen kan uttryckas görs här en kortfattad genomgång av vissa områden där verksamheten underkastas självkostnaden. Genomgången gör inte anspråk på att vara uttömmande utan syftar endast till att exemplifiera olika sätt att reglera samma princip.

### **5.6.1 PLAN- OCH BYGGLAGEN**

I plan- och bygglagens (1987:10) 11 kap 5 § ställs krav på efterlevnad av självkostnadsprincipen. Byggnadsnämnden får, enligt bestämmelsen, utta avgifter för vissa angivna prestationer under förutsättning att avgiften inte överstiger kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden ifråga. Stadgandet anger uttryckligen att det är de enskilda verksamheternas totala kostnader som inte får överstigas och är i det avseendet tydligare i sin utformning än vad det allmänna stadgandet i KL 8 kap 3 c § är. Självkostnadsprincipen gör sig inte bara gällande i plan- och bygglagens 11 kap utan återfinns dessutom i 6 kap 34 §, som behandlar uttagande av gatukostnadsersättning. Enligt bestämmelsen får kostnaden för förbättring eller anläggande av gator bestämmas till antingen den faktiska kostnaden för arbetena eller till ett belopp som kan uppskattas med stöd av tidigare erfarenheter från arbeten av samma slag.

---

<sup>155</sup> NJA 1994 s 10 I

<sup>156</sup> Prop 1993/94:188 s 82

<sup>157</sup> Lindquist, s 114

### **5.6.2 FÄRDTJÄNSTLAGARNA**

Enligt lag (1997:736) om färdtjänsts 10 och 11 §§ får kommunen själv bestämma avgifter för transporter av funktionshindrade personer under förutsättning att avgifterna är skäligen och inte överstiger kommunens självkostnader.

De personer som har ett stort och varaktigt funktionshinder, innebärande att de måste resa på ett särskilt kostsamt sätt, skall enligt lag (1997:735) om riksfärdtjänst erlägga en egenavgift uppgående till den normala kostnaden för resa med allmänt färdmedel. Om kostnaden inte uppgår till kommunens totala kostnad kommer resterande del att ersättas av kommunen.<sup>158</sup>

### **5.6.3 VATTENTJÄNSTER**

Enligt lag (2006:412) om allmänna vattentjänsters 30 § får avgifterna inte överstiga de faktiska kostnaderna för att ordna och driva va- anläggningarna. Enligt paragrafen får dock viss fondering ske om den företas för framtida investeringar. Bestämmelsen skiljer sig dock inte i det avseendet från vad som gäller enligt självkostnadsprincipen eftersom fondering under vissa förutsättningar godkänts.

### **5.6.4 RENHÅLLNING**

Enligt miljöbalkens 15 kap 8 § är renhållning en verksamhet som åligger kommunen. Kommunen har således ansvaret för att t. ex. insamla, transportera och återvinna avfall, och får därför också ta ut avgifter för denna verksamhet. Avgifterna skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för renhållningen. När renhållningen lagts ut på entreprenad, och således ombesörjs av utomstående företag, får avtalet mellan kommunen och företaget läggas till grund för avgiften om detta inte kommer att innebära att denna blir väsentligt högre än om kommunen utfört verksamheten. I de fall renhållningen utförs av utomstående företag frångås självkostnadsprincipen i viss mån eftersom det i avgiften ges utrymme för en skälig företagsvinst.<sup>159</sup>

### **5.6.5 OFFENTLIGA PLATSER**

I lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m. stadgas undantag från självkostnadsprincipen då kommunen bestämmer parkeringsavgifter. Rör det sig istället om fordon som brukas i yrkesmässig trafik för

---

<sup>158</sup> Lindquist, s 114

<sup>159</sup> Bohlin, s 166

personbefordran så är kommunen dock begränsad vid avgiftssättningen. Avgifterna får nämligen, enligt 2 § 3 st, inte överstiga de kostnader som kommunen haft för användningen av platsen.

### **5.6.6 SOCIAL VERKSAMHET**

I socialtjänstlagens (2001:453) 8 kap regleras flera av kommunernas obligatoriska verksamheter. Här regleras också vilka verksamheter som är avgiftsfria och vilka verksamheter kommunerna har att bestämma över själva. I socialtjänstlagens 8 kap 2 § stadgas att familjerådgivning, föräldrautbildning inför adoption, verksamheter för barn och ungdomar som inte är av behandlingskaraktär, hemtjänst, dagverksamhet samt vissa typer av boende får avgiftsbeläggas med avgifter som är skäliga. Kommunerna bestämmer själva vilka grunder avgifterna skall baseras på under förutsättning uttaget inte överstiger självkostnadsprincipen.

## **5.7 SAMMANFATTNING**

Självkostnadsprincipen är ett instrument som begränsar kommunens avgiftsuttag. Principen innebär att verksamhetens totala kostnader inte får överstigas av de avgifter som tas ut av brukarna. Som grund för kostnadsberäkningen får endast läggas sådana kostnader som har ett direkt samband med verksamheten i fråga. Kommunerna har dock getts stora möjligheter att frångå självkostnadskravet. Det finns ett antal speciallagar som ger kommunerna rätt att driva verksamhet med marknadsmässiga priser. Det finns dessutom områden där avgifternas syfte inte tillåter någon självkostnadsbegränsning. Även kommunernas medelsförvaltning och fastighetsförvaltning har undantagits från principen.

Självkostnadsprincipen gäller generellt över hela den kommunala verksamheten om inte annat uttryckligen stadgats. Principen gäller både sådan verksamhet som riktar sig till kommunmedlemmar och sådan verksamhet som riktar sig till icke- medlemmar. Principen tillämpas framför allt av de kommunala förvaltningarna men även kommunala bolag och stiftelser omfattas av principen i de fall detta föreskrivits i bolagsordning eller annat avtal. Principen uppställer inte något absolut förbud mot att göra vinst. Ett visst överskott accepteras om det sker under enstaka år eller återförs till brukarkollektivet genom investeringar inom en femårsperiod. Om överuttaget däremot är väsentligt eller påtagligt så anses kommunerna bli återbetalningsskyldiga. Även i dessa fall har dock kommunen getts möjlighet att återföra överuttaget genom sakliga och nödvändiga investeringar.

## **6 PRINCIPEN OM FÖRBUD MOT RETROAKTIVA BESLUT**

### **6.1 INLEDNING**

I regeringsformens 2 kap 10 § uppställs ett förbud mot att skatt eller statlig avgift uttas retroaktivt, alltså utan stöd i de föreskrifter som gällde vid tidpunkten för den händelse som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Bestämmelsen, som anses ge uttryck för en absolut rättighet, uppställer förbud mot både retroaktivt höjda avgifter och retroaktivt uttag av nya avgifter.<sup>160</sup> Det har dock ansetts nödvändigt att tillåta retroaktivitet i vissa fall eftersom det annars hade varit möjligt att företa transaktioner enbart i syfte att undgå effekterna av redan beslutade förslag.<sup>161</sup> Riksdagen har därför rätt att fatta retroaktiva beslut under förutsättning att beslutet inte träder i kraft tidigare än den dag riksdagen erhöll ett förslag eller en skrivelse från regeringen.

Bestämmelsen i regeringsformen gäller endast för statliga pålagor och den kommunala verksamheten faller därför utanför grundlagsbestämmelsens tillämpning. För att medborgarna också skall vara skyddade mot kommunala beslut med retroaktiv verkan har det uppställts ett liknande förbud i kommunallagens 2 kap 3 §.

### **6.2 PRINCIPENS INNEBÖRD**

I kommunallagens 2 kap 3 § stadgas att kommuner och landsting inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det. Stadgandet gäller inom hela det kommunala området och omfattar således även andra områden än skatt och avgifter. Det kommunala retroaktivitetsförbudet täcker därmed ett större område än bestämmelsen i regeringsformen och kan därför sägas gå längre, rent materiellt sett, än regeringsformens 2 kap 10 §.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Bohlin, s 121

<sup>161</sup> Lindquist, s 65

<sup>162</sup> A. a., s 65

## 6.3 PRINCIPENS TILLÄMPNING

### 6.3.1 AVGIFTSHÖJNINGAR

Redan innan förbudet införlivades i kommunallagen förelåg det enligt praxis ett principiellt förbud mot beslut med retroaktiv verkan till men för kommunmedlemmarna.<sup>163</sup> Bestämmelsen aktualiserades främst gällande kommunala avgifter och uppställde, precis som stadgandet i kommunallagens 2 kap 3 § uppställer idag, ett förbud mot avgiftshöjningar för prestationer eller nyttigheter som tillhandahållits innan beslutet om högre avgifter togs. Regeringsrättens inställning till retroaktiva avgiftshöjningar framgår av RÅ 1974 A 1635, där kommunfullmäktige i slutet av februari beslutade att höja kommunens vattenavgift med verkan från den 1 januari. Länsstyrelsen uttalade, i sin av regeringsrätten ej ändrade dom, att *"kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet genom att föreskriva tillämpning av avgiftshöjningen för tid före beslutets dag."* Kommunen ansågs således inte ha befogenhet att höja avgiften retroaktivt och domstolen valde därför att upphäva beslutet.<sup>164</sup>

### 6.3.2 NYA AVGIFTER

Det principiella förbudet mot retroaktiva beslut tillämpas inte endast på avgiftshöjningar utan lägger också hinder i vägen för ett sådant än mer diskutabelt förfarande, då kommunen beslutar att för förfluten tid utta avgift för en prestation som tidigare finansierats skattevägen.<sup>165</sup> Kommunen kan således inte i efterhand besluta sig för att ändra balansen mellan skatt och avgift. Ett sådant förfarande skulle inte endast stå i strid med retroaktivitetsförbudet utan också mot kommunallagens budgetbestämmelser.<sup>166</sup>

### 6.3.3 FÖRMÅNER

Bestämmelsen förbjuder inte bara retroaktiva beslut rörande avgifter, utan också, som ovan nämnts, retroaktiva beslut till nackdel för kommunmedlemmar som åtnjutit någon form av förmån.<sup>167</sup> Bestämmelsen kan sägas utgöra ett skydd för kommunmedlemmarnas tilldelade förmåner och det krävs, som nedan skall visas, särskilda omständigheter för att kommunen skall kunna ändra ett positivt beslut i negativ riktning.

---

<sup>163</sup> Bohlin, s 121

<sup>164</sup> Se även RÅ 1928 ref 65 och RÅ 1953 I 267

<sup>165</sup> Bohlin, s 121

<sup>166</sup> Se RÅ 1991 ref 64

<sup>167</sup> Prop. 1990/91:117 s 150



Ett exempel på hur förmånsskyddet verkar för kommunmedlemmarna utgör RÅ 1973 ref 83. I fallet hade kommunfullmäktige, i december 1970, beslutat att viss ersättning skulle utgå för snöröjning av allmän väg. I april 1971 upphävde fullmäktige sitt tidigare beslut med motiveringen att vintern varit snöfattig och att den tidigare beslutade ersättningen därför varit alldeles för hög. Klaganden, som genomfört viss snöröjning under vintern, ansåg att det nya beslutet på ett otillåtet sätt förtagit dennes rätt till det tidigare beslutade vederlaget. Regeringsrätten höll med klaganden och anförde: ”Enligt [klagandens] uppgifter, vilkas riktighet icke bestritts från kommunens sida, har [klaganden] till följd av detta beslut och efter samråd med bl. a. kommunstyrelsens ordförande i betydande omfattning utfört sådan snöröjning, som avses med beslutet, och därigenom förvärvat rätt att utfå bidrag i enlighet med vad som utlovats.” Eftersom domstolen inte kunde finna några omständigheter som gjorde det möjligt för kommunen att återkalla det första vederlagsbeslutet så kom kommunens ändringsbeslut att upphävas.

I RÅ 1992 ref 78 hade en kommun bifallit en ansökan om bidrag till upprustande av allmän väg, varefter arbetet påbörjats. Kommunen ändrade sitt beslut några veckor senare med hänvisning till att det första beslutet visat sig strida mot kommunens praxis. Regeringsrätten anförde att effekter av retroaktiv karaktär som kränker enskilds rätt inte var tillåtna enligt praxis och att kommunen inte haft rätt att ändra sitt första beslut. Domstolens avgörande motiverades av att beslutets karaktär inte ansågs kräva några ytterligare verkställighetsåtgärder från kommunens sida och att beslutet inte heller kunde förväntas bli utsatt för omprövning. Klaganden hade därför inte haft någon anledning att räkna med ett ändringsbeslut. I doktrin har den uppfattningen uttryckts att utgången i målet möjligtvis skulle ha blivit en annan om klaganden direkt blivit informerad om att beslutet skulle komma att omprövas eller om klaganden inte påbörjat arbetet när ändringsbeslutet togs. Eftersom dessa frågetecken omgärdar fallet anses det ha begränsad räckvidd.<sup>168</sup>

#### **6.3.4 FÖRBUD MOT ERSÄTTNINGSBESLUT**

När ett kommunalt beslut blir upphävt uppkommer frågan om kommunen har rätt att ersätta det upphävda beslutet med ett nytt beslut som kan tillämpas från den dag det upphävda beslutet trädde i kraft. Om kommunen anses ha sådan rätt blir konsekvensen att en viss retroaktivitet tillåts, medan ett förbud skulle innebära att kommunerna under perioder kom att sakna reglering på vissa områden. I RÅ 1980 Ab 17, som rörde en renhållningstaxa, hade kommunfullmäktiges taxebeslut för 1976 upphävts av länsstyrelsen. Eftersom det inte förelåg något gällande beslut angående taxan för 1976 så togs ett nytt beslut den 17 april 1977. Den nya taxan kom att överklagas med motiveringen att det var orimligt att kommunen skulle ha rätt att höja avgiften med en retroaktivitetstid på närmare 17 månader. Regeringsrätten

---

<sup>168</sup> Lindquist, s 66

konstaterade att fullmäktige, genom sitt beslut den 17 april 1977, hade överskridit sin befogenhet. Regeringsrätten ansåg således att kommunen inte hade rätt att fatta ett nytt beslut med verkan från det upphävda beslutets ikraftträdande.

## 6.4 UNDANTAG FRÅN PRINCIPEN

### 6.4.1 ERSÄTTNINGSBESLUT MED SAMMA MATERIELLA INNEHÅLL

I RÅ 1980 Ab 17 ansåg regeringsrätten att ersättningsbeslut inte var tillåtna då de getts retroaktiv verkan. Rättsläget kom dock i viss mån att förändras genom RÅ 1987 ref 41.<sup>169</sup> I fallet hade en kommun beslutat om viss åtstramning i reglerna rörande bostadstillägg för pensionärer. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 april 1982, upphävdes dock redan den 28 december samma år eftersom det sammanträde där beslutet tagits inte sammankallats i behörig ordning. Den 8 mars 1983 fattade fullmäktige därför ett nytt beslut, med samma materiella innehåll som det upphävda beslutet, och föreskrev att beslutet skulle gälla från den 1 april 1982. Det nya beslutet kom att överklagas, eftersom det ansågs resultera i en otillåten retroaktiv verkan. Regeringsrätten började med att konstatera att kommunen, rent materiellt sett, inte var förhindrad att ändra det kommunala bostadstillägget och att det första beslutet upphävts på grund av ett mindre förfarandefel. Regeringsrätten anförde vidare:

*”Såvitt framgår av handlingarna har [bidragsbestämmelserna från det tidigare beslutet] tillämpats från och med den 1 april 1982. Bidragsmottagarna har således tidigt fått kännedom om kommunens ståndpunkt i berörda avseende. Mot bakgrund av det nu anförda får det avsteg från principen om förbud mot retroaktivt verkande beslut som de nya bidragsbestämmelserna innefattar anses godtagbart. Regeringsrätten finner därför att den omständigheten att bestämmelserna delvis avser förfluten tid inte föranleder att fullmäktige skall ha anses överskridit sin befogenhet.”*

Domstolen ansåg således att det retroaktiva inslaget var godtagbart. Domstolen lägger i avgörandet stor vikt vid den omständigheten att det upphävda beslutet och ersättningsbeslutet haft samma materiella innehåll. De pensionärer som berördes av ersättningsbeslutet var därför medvetna om de ”nya” reglernas innehåll redan vid det första beslutets ikraftträdande. Det retroaktiva beslutet innebar därför ingen överraskande försämring för bidragstagarna och beslutets retroaktiva karaktär kunde därför godtas av domstolen.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Bohlin, s 123

<sup>170</sup> Se även RÅ 1985 2:19

#### 6.4.2 KOMMUNENS VARSEL

Att domstolen ansett kommunmedlemmarnas vetskap om ett beslut vara av stor vikt visade sig redan på 1970- talet. I RÅ 1974 ref 108 hade en kommun meddelat några studieförbund om att de gällande bidragsreglerna skulle komma att omprövas. Kommunen fattade senare ett beslut med tillbakaverkande kraft som innebar att bidragsreglerna kom att stramas upp. Regeringsrätten ansåg att studieförbunden varit medvetna om att bidragsreglerna skulle komma att ändras och att de striktare regler som följde med ändringen inte kan ha kommit som en överraskning för förbunden. Kommunen hade därmed genom sitt varsel gett sig själv utrymme att ändra bidragsreglerna retroaktivt. En jämförelse kan här göras med bestämmelsen i regeringsformens 2 kap 10 § där ett förslag eller skrivelse möjliggör viss retroaktivitet. Kommunens varsel skulle i så fall kunna sägas motsvara det förslag eller den skrivelse riksdagen erhåller. Både enligt regleringen i regeringsformen och enligt kommunalrättslig praxis så möjliggör ”varslet” en viss tillämpning av retroaktiva beslut.

Även RÅ 1990 ref 25 ger insikt i hur stor betydelse kommunmedlemmarnas vetskap anses ha för att utgöra grund för tillåtlighet av eventuella retroaktiva effekter. I målet hade kommunfullmäktige beslutat att gatukostnadsersättning skulle utgå för redan utfört arbete. Beslutet överklagades eftersom det ansågs strida mot retroaktivitetsförbudet. Regeringsrätten anförde att

*”det redan före Köpmangatans ombyggnad har klarlagts att kommunen avsåg att av fastighetsägarna uttaga ersättning för ombyggnadskostnaderna. Vad som förekommit i målet ger – med hänsyn till anläggningsarbetenas art och den korta tid som förflutit mellan ombyggnadsarbetena och kommunfullmäktiges beslut – inte anledning att antaga att beslutet ålägger fastighetsägarna betalningsskyldighet i urskiljbart hänseende för tid som förflutit före beslutet.”*

Det faktum att kommunfullmäktige, innan gatuarbetet påbörjades, gett fastighetsnämnden i uppdrag att handlägga ärenden angående gatukostnadsersättning och att fastighetsnämnden sedermera meddelat fastighetsägarna om det tänkta taxeförslaget ansågs tillräckligt för att frångå förbudet mot retroaktiva beslut.

#### 6.4.3 PRAKTISKA SKÄL

Inte bara kommunmedlemmarnas vetskap om eventuella ändringsbeslut har godtagits som grund för att göra undantag från retroaktivitetsförbudet. Även praktiska skäl har ansett påkalla förbiseende av förbudet. Det har av den anledningen varit möjligt att höja vissa vatten- och avloppsavgifter då den retroaktiva verkan varit relativt kort.

I RÅ 1974 A 2081 hade kommunfullmäktige fattat ett beslut om höjning av vatten- och avloppsavgifter. Beslutet trädde i kraft den 1 januari 1972 och skulle omfatta all vattenmängd som avlästes efter detta datum. Beslutet kom att överklagas eftersom den avläsning som företogs efter den 1 januari 1972 även skulle komma att omfatta förbrukning för året innan och således strida mot förbudet mot retroaktiva beslut. Regeringsrätten pekade i sitt anförande på vikten av att den kommunala verksamheten rent praktiskt måste kunna genomföras och anförde: *"Då avläsning av förbrukad vattenmängd icke kan verkställas viss dag för samtliga abonnenter utan måste ske fortlöpande, kan fullmäktige icke anses ha överskridit sin befogenhet genom att låta den nya avgiften gälla all avgiftspliktig vattenmängd avläst efter den 1 januari 1972."* Den eventuella retroaktiva höjningen av avgiften ansågs därför godtagbar.

Även gällande sotningsavgifter har viss retroaktivitet godtagits. I RÅ 1978 Ab 487 hade kommunfullmäktige den 26 oktober 1977 fastställt ny sotningstaxa med giltighet från och med den 1 oktober samma år. Det retroaktiva avgiftsbeslutet avsåg att täcka en viss löneökning som skett på området. Beslutet kom att överklagas då det ansågs strida mot retroaktivitetsförbudet. Länsstyrelsen uttalade, i sin av regeringsrätten ej ändrade dom, följande:

*"I princip har kommun inte rätt att med retroaktiv verkan besluta om förhöjda pålagor för kommunmedlemmarna. Då det föreligger tillbakaverkande löneavtal har dock kortare retroaktivitet ansetts kunna vara förenligt med de kommunala befogenheterna. (se RÅ 1956 I 166 och RÅ 1961 I 90) Det nu överklagade beslutets retroaktivitet är kort. Grunden för beslutet är kostnadshöjningar. Länsstyrelsen finner därför att det överklagade beslutet får anses stå i överensstämmelse med kommunallagens bestämmelser."*

Det framgår inte av RÅ 1974 A 2081 hur lång tid tillbaka beslutet skulle ges retroaktiv verkan. Av RÅ 1978 Ab 487 framgår dock att ett beslut med en retroaktiv verkan på 26 dagar anses kunna betecknas som godtagbar. Denna korta period i kombination med sotningstaxornas nära anknytning till löneutvecklingen och kollektivavtalens utformning på marknaden ansågs öppna en möjlighet för retroaktiva beslut.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Bohlin, s 122

#### **6.4.4 FÖRÄNDRAD SYN PÅ UNDANTAG**

Den genomgång av praxis som gjorts ovan hänför sig till tiden innan retroaktivitetsförbudet införlivades i kommunallagen. Som ovan anförts har domstolen vid flertalet fall kommit att göra undantag från retroaktivitetsförbudet. Domstolen har inte varit allt för sträng i sin bedömning utan har godtagit undantag från förbudet då det förelegat särskilda skäl härför.<sup>172</sup> Numera krävs det synnerliga skäl för att undantag från retroaktivitetsförbudet skall godtas, vilket talar för att en skärpning av kraven skett. Ändringen motiverades i förarbetena av rättssäkerhetsskäl och att det därför var angeläget att starkt begränsa möjligheterna till retroaktiva beslut.<sup>173</sup> I frånvaro av nyare rättsfall är det svårt att avgöra vad synnerliga skäl innebär men med tanke på den medvetna skärpning som gjordes vid bestämmelsens införlivande i lag så är det tveksamt om samtliga ovan redovisade undantag skulle godkännas idag.

#### **6.4.5 KOMMUNMEDLEMMARS VETSKAP**

Huvudregeln är den att retroaktiva beslut inte är tillåtna i den kommunala verksamheten. Det har dock gjorts undantag från förbudet då vissa omständigheter förelegat. Domstolen har vid sin bedömning lagt stor vikt vid hur de retroaktiva besluten uppfattas av de berörda kommunmedlemmarna. I praxis kan det skönjas en ovilja mot att tillåta retroaktiva beslut då de framstår som överraskande för kommunmedlemmarna. Domstolen har däremot varit benägen att tillåta retroaktiva beslut då de berörda kommunmedlemmarna haft vetskap om det nya beslutets materiella innehåll. I de fall kommunmedlemmarna varit medvetna om att reglerna skulle komma att förändras, eller att en omprövning varit förestående, så kan det nya beslutet inte anses komma som en överraskning. Domstolens ställningstagande skulle också kunna förklaras så att det nya beslutet inte kan uppfattas som ”nytt” i de fall kommunmedlemmarna varit medvetna om dess innebörd och att beslutet därför inte är retroaktivt i verklig mening.

### **6.5 SAMMANFATTNING**

Kommunallagens bestämmelse om förbud mot retroaktiva beslut verkar över ett större område än motsvarande bestämmelse i regeringsformen. Den kommunalrättsliga bestämmelsen tillämpas också när kommunmedlemmarna tilldelats förmåner av olika slag. Den rättspraxis som finns på området behandlar till viss del detta förmånsskydd. Praxis domineras dock av frågor som rör förbudet mot retroaktiva avgiftshöjningar och visar därigenom på den oenighet som lätt uppstår gällande kommunala avgifter.

---

<sup>172</sup> Bohlin, s 123

<sup>173</sup> Prop. 1990/91:117 s 29

Praxis ger också exempel på situationer där förbudet kan kringgås. Det är i huvudsak två argument som ansetts berättiga ett kringgående av huvudregelns tillämpning. För det första är det möjligt att fatta retroaktiva beslut i de fall det är påkallat av praktiska skäl. Kommunens verksamhet måste kunna drivas på ett tillfredsställande sätt utan att mindre retroaktiva inslag förhindrar verksamhetsgrenars finansiering under längre perioder. För det andra anses undantag vara godtagbart i de fall kommunmedlemmarna sedan tidigare varit medvetna om det retroaktiva beslutets innehåll.

Den rättspraxis som finns gällande det kommunala retroaktivitetsförbudet visar klart på behovet av flexibla kommunalrättsliga bestämmelser. Domstolen har i flera fall gjort undantag från förbudet och regeln förefaller därigenom vara någon form av målsättningsstadgande. Förbudet skyddar således kommunmedlemmarna så länge det inte innebär för stora umbäranden för kommunen. Denna flexibilitet är dock inte unik för kommunallagens 2 kap 3 § utan tillämpas, som tidigare visats, även gällande de andra begränsande principerna.

## 7 SLUTSATS

*Vilken inverkan har principerna på den kommunala verksamheten?*

Likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut är att betrakta som utgångspunkter för den kommunala verksamheten. Principerna syftar till att begränsa kommunernas handlingsfrihet inom ramen för den allmänna och den specialreglerade kompetensen. Begränsningarna förhindrar att kommunerna missbrukar sitt fria handlingsutrymme och utgör således ett skydd för kommunmedlemmarna. Det framgår dock av både uttalanden från regeringsrätten och i lagförarbeten att principerna inte är avsedda att uppställa några absoluta förbud, utan endast har för avsikt att fungera som riktlinjer i den kommunala verksamheten. Det innebär att kommunerna endast behöver beakta principerna i den mån det är lämpligt och praktiskt möjligt.

De olika principerna påverkar kommunernas verksamhet på olika sätt. Likställighetsprincipen hindrar att kommunerna organiserar verksamheten så att kommunmedlemmarna behandlas olika. Kommunerna har dock getts möjlighet att frångå kravet på likabehandling i de fall det föreligger sakliga skäl härför. Domstolarna har varit relativt generösa i sina bedömningar och kommunernas anförda skäl har ofta ansetts tillräckliga för att undantag skall kunna ske. Förbudet mot retroaktiva beslut är klarare till sin utformning än vad likställighetsprincipen är. Det krävs enligt kommunallagens ordalydelse synnerliga skäl för att kommunerna skall få ändra tidigare beslut till nackdel för kommunmedlemmarna. Visserligen har tidigare rättspraxis gett kommunerna rätt att ändra beslut under vissa förutsättningar, men i och med att rekvisitet synnerliga skäl infördes i kommunallagen kom kraven på kommunerna att höjas. Kommunerna kan därför sägas ha mindre frihet i förhållande till retroaktivitetsförbudet än vad de har i förhållande till likställighetsprincipen.

Självkostnadsprincipen skiljer sig från de andra principerna. Bestämmelsen ställer krav på att kommunerna organiserar sitt avgiftsuttag så att de inte går med vinst. Självkostnadsprincipen blir därför mer påtaglig i den organisatoriska verksamheten än vad de två andra principerna blir. Detta eftersom kommunerna i sitt budgetarbete hela tiden är hänvisade till att beakta självkostnaden. Principen kan därför sägas ligga till grund för kommunernas ekonomiska planering och är därför att betrakta som betydelsefull inom de områden principen blir tillämplig. Självkostnadsprincipens betydelse skall dock inte överdrivas eftersom ett antal

verksamhetsområden undantagits från principens tillämpning. Syftet med undantagen är att kommunerna skall konkurrera på lika villkor, och inte ges konkurrensfördelar genom förbudet mot marknadsmässiga priser, i de fall de agerar på konkurrensutsatta marknader. Kommunerna behöver således inte beakta principen då de företar verksamhet på en rad områden. Antalet områden som undantagits från principens tillämpning har kommit att öka i och med att de kommunala monopolen blir allt färre. Självkostnadsprincipens betydelse på det kommunala området kan därför antas minska i framtiden.

### *I vilken mån tilldelar principerna kommunmedlemmarna rättigheter?*

Likställighetsprincipen fungerar som skydd mot godtyckliga och osakliga kommunala beslut. Retroaktivitetsförbudet säkrar tidigare beslut och skyddar medlemmarna från nya överraskande ändringsbeslut. I båda fallen tilldelas kommunmedlemmarna någon form av rättighet som kan åberopas i de enskilda fallen. Om kommunerna bryter mot principerna ger bestämmelserna den enskilda kommunmedlemmen möjlighet att åberopa rättigheten och få det kommunala beslutet som ligger till grund för felaktigheten upphävt. Bestämmelserna om likställighetsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut kan därför, som utgångspunkt, karaktäriseras som direkta rättighetsstadganden.

Självkostnadsprincipen kan, tillskillnad från de andra principerna, inte åberopas i det enskilda fallet. Principen kan mer liknas vid en möjlighet för hela avgiftskollektivet att kontrollera kommunernas totala avgiftsuttag. En kommunmedlem som anser sig överdebiterad kan därför inte få ett enskilt avgiftsbeslut upphävt utan är istället hänvisad till att angripa verksamhetens totala avgiftsuttag. För att kunna göra så krävs dock insyn i, och en viss kunskap om, den kommunala ekonomin. Principen kan därmed förefalla svår att åberopa för en enskild kommunmedlem eftersom det krävs viss medvetenhet om verksamhetens totala kostnader för att det över huvud taget skall vara möjligt att konstatera en eventuell felaktighet. Kravet på att de kommunala avgifterna inte får överstiga de olika verksamheternas kostnader är således inte direkt tillämplig på det sätt likställighets- och retroaktivitetsbestämmelsen är. Principen kan istället anses utgöra en indirekt rättighet som skyddar mot oskäligen avgifter i de fall det totala avgiftsuttaget överstiger självkostnaden.

De tre behandlade principerna ger som utgångspunkt kommunmedlemmarna skydd inom respektive område. Principernas tillämpning begränsas dock genom de många undantag som ansetts nödvändiga bl. a. för att kommunerna skall kunna utföra sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt. Det görs undantag både i speciallagstiftning, där det uttryckligen stadgas att principerna inte är tillämpliga, och på det allmänna området, där kommunallagens vaga bestämmelser öppnar för en relativt fri tolkning av principerna. Detta innebär att principerna endast kan åberopas inom ett begränsat område. Med tanke på att principerna inte



ens ställer upp något absolut skydd inom detta begränsade område, så kan bestämmelserna knappast beskrivas som kommunala rättigheter. De utgör snarare någon form av möjlighet för kommunmedlemmarna att, i vissa fall, skydda sig mot kommunernas godtyckliga handlande. För att denna möjlighet skall kunna utnyttjas krävs dock att ett flertal omständigheter föreligger.

### *Hur påverkas rättsläget av domstolens bedömningar på området?*

Inom området för de tre behandlade principerna har domstolen en betydelsefull roll. Bestämmelsernas oklara utformning innebär att domstolarna kan bedöma principerna relativt fritt. Detta har ansetts önskvärt eftersom det kommunala området i vissa fall kräver att beslut fattas utifrån det samhällsläge som råder vid beslutstillfället. Domstolens frihet är dock inte enbart av godo. Vaga lagbestämmelser som möjliggör en flexibel tillämpning innebär också bristande förutsebarhet. Särskilt tydligt blir detta då likställighetsprincipen prövas. Likställighetsbestämmelsen innehåller nämligen flera valmöjligheter för domstolen. Domstolen redogör dock sällan för de avvägningar som företas i samband med valen, vilket innebär att det då knappast går att dra några slutsatser om hur rätten kommit fram till sina avgöranden. Detta tillvägagångssätt leder i sin tur till att kommunmedlemmarna helt enkelt är hänvisade till att lita på att domstolens bedömning skett utan beaktande av subjektiva hänsyn i det enskilda fallet.

Domstolen har en benägenhet att göra undantag till kommunernas fördel. Det är på intet sätt förvånande eftersom det primära ur ett samhällsperspektiv torde vara en väl fungerande kommunal verksamhet. Även de enskilda kommunmedlemmarna har ett intresse av att kommunerna fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det innebär dock inte att alla dessa undantag kan anses berättigade i varje fall. Även om inte principbestämmelserna kan karaktäriseras som absoluta rättigheter så uppställer de ändå vissa begränsningar för kommunerna i den kommunala verksamheten. Om kommunmedlemmarna inte kan lita på dessa begränsningar så förefaller bestämmelserna överflödiga. För kommunmedlemmarnas skull borde principerna uttryckas på ett sådant sätt att de inte gav intryck av att vara några rättigheter som kommunmedlemmarna kan luta sig mot. Alternativet vore att höja kraven på kommunerna då de avser att avvika från principerna. Detta har redan skett i kommunallagens 2 kap 3 § där det numera krävs synnerliga skäl för att kommunerna skall kunna fatta retroaktiva beslut. En sådan ordning skulle inte innebära något fulltäckande skydd mot kringgående av likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen eller principen om förbud mot retroaktiva beslut, men skulle ändå leda till ökad tillit till lagstiftningen från kommunmedlemmarnas sida.

## **8 KÄLLFÖRTECKNING**

### **8.1 OFFENTLIGT TRYCK**

#### **8.1.1 STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR**

SOU 1982:41, Överklagande av kommunala beslut

SOU 1990:24, Ny kommunallag

SOU 1990:107, Den kommunala självkostnadsprincipens gränser

SOU 1991:110, Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering

SOU 1992:72, Det kommunala medlemskapet

SOU 2001:76, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

#### **8.1.2 DIREKTIV**

Direktiv 2010:9

#### **8.1.3 PROPOSITIONER**

Prop 1971:30, Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.

Prop 1973:90, Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop 1975/76:209, Proposition om ändring i regeringsformen

Prop 1990/91:117, Om en ny kommunallag

Prop 1993/94:188, Lokal demokrati

Prop 1998/99:66, En stärkt kommunal revision

Prop 1999/00:115, Vissa kommunalekonomiska frågor

Prop 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

Prop 2005/06:55, Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting

Prop 2008/09:21, Kommunala kompetensfrågor m.m.

Prop 2009/10:80, En reformerad grundlag

Prop 2009/10:185, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

## 8.2 LITTERATUR

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2007

Bohlin, Alf och Warnling- Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, andra upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2007

Björkman, Ulla och Lundin, Olle, *Kommunen & Lagen – en introduktion*, Iustus Förlag, Uppsala 2007

Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, Offentlighetsprinciper red. Marcusson, Lena, Iustus Förlag, Uppsala 2005

Hildeborn m. fl., *Kommunallagen Kommentarer och praxis*, tredje upplagan, Svenska Kommunförbundet, 2001

Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2005

Lindquist, Ulf och Losman, Sten, *Kommunallagen – i lydelsen den 1 mars 2009*, elfte upplagan, Stockholm 2009

Lerwall, Lotta, *Den kommunala likställighetsprincipen*, Offentlighetsprinciper red. Marcusson, Lena, Iustus Förlag, Uppsala 2005

Lundin, Olle, *Rapport om Kommunalrättsliga aspekter på kommunala bostadsföretag och koncernbildningar*, 2004

Malmer, Stellan, *Ett pris blir till*, Santénius Förlag, Stockholm 2003

Smith, Eivind, *Sverige som konstitutionell demokrati SvJT 2000 s 11- 35*

Stjernquist, Nils, *Kommunerna och likställighetsprincipen*, Civildepartementets forskningsdelegation, Stockholm 1988

## **8.3 RÄTTSFALLSREGISTER**

### **8.3.1 REGERINGSRÄTTEN**

RÅ 1928 ref 65

RÅ 1938 ref 19

RÅ 1953 I 107

RÅ 1953 I 267

RÅ 1958 E 76

RÅ 1960 I 137

RÅ 1962 I 101

RÅ 1968 K 659

RÅ 1968 K 662

RÅ 1969 K 837

RÅ 1971 C 423

RÅ 1973 ref 83

RÅ 1974 ref 17

RÅ 1974 ref 108

RÅ 1974 A 684

RÅ 1974 A 1635

RÅ 1974 A 2081

RÅ 1974 A 2082

RÅ 1974 A 2087

RÅ 1975 ref 109

RÅ 1975 Ab 313

RÅ 1975 Ab 373

RÅ 1976 Ab 236

RÅ 1977 ref 55

RÅ 1977 ref 77  
RÅ 1977 Ab 57  
RÅ 1977 Ab 355  
RÅ 1978 Ab 32  
RÅ 1978 Ab 487  
RÅ 1979 Ab 12  
RÅ 1979 Ab 14  
RÅ 1979 Ab 237  
RÅ 1979 Ab 404  
RÅ 1980 Ab 17  
RÅ 1980 Ab 48  
RÅ 1980 Ab 86  
RÅ 1980 Ab 149  
RÅ 1981 2:80  
RÅ 1982 Ab 164  
RÅ 1985 2:19  
RÅ 1987 ref 17  
RÅ 1987 ref 41  
RÅ 1987 ref 52  
RÅ 1989 not 78  
RÅ 1990 ref 9  
RÅ 1990 ref 25  
RÅ 1991 ref 19  
RÅ 1991 ref 64  
RÅ 1992 ref 52  
RÅ 1992 ref 61

RÅ 1992 ref 78

RÅ 1993 ref 12

RÅ 1993 ref 25

RÅ 1993 ref 35

RÅ 1993 ref 93

RÅ 1993 ref 98

RÅ 1995 ref 25

RÅ 1995 ref 98

RÅ 1996 ref 9

RÅ 1997 ref 47

RÅ 2000 ref 1

RÅ 2000 ref 71

RÅ 2000 ref 35

RÅ 2001 ref 71

RÅ 2004 ref 70

RÅ 2009 ref 23

### **8.3.2 HÖGSTA DOMSTOLEN**

NJA 1988 s 457

NJA 1994 s 10 I

NJA 2008 s 120