Det kommunala medlemskapet

SOU 1992:72

Delbetänkande av lokaldemokratikommittén

Det kommunala medlemskapet

SOU 1992:72

Delbetänkande av lokaldemokratikommittén

71

Statens offentliga utredningar
1992:72
Civildepartementet

Det kommunala medlemskapet

Delbetänkande av lokaldemokratikommittén
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13127-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
Civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har antagit namnet lokaldemokratikommittén.

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit kommunalrådet Sven Lindgren, ordförande, kommunalrådet Erik-Abel Ejderud, kommunalrådet Lars Engqvist, riksdagsledamoten Stig Grauers, landstings- och fullmäktigeledamot Ulla-Britt Hagström, kommunalrådet Gun-Britt Mårtensson, rektor Magnus Persson, kanslichefen Gustav Rhenman, riksdagsledamoten Catarina Rönnung, kommunalrådet Lars-Gerhard Westberg och kommunalrådet Roland Åkesson.

Som sakkunniga har deltagit stabschefen Jan Grönlund, Landstingsförbundet, departementsrådet Sören Häggroth, Civildepartementet, och direktören Curt Riberdahl, Svenska kommunförbundet.

Som experter har deltagit hovrättsassesorn Erik Göransson, Justitiedepartementét, kammarrättsassessorn Charlotte Hedberg, Finansdepartementet, och kanslirådet Sten Svensson, Socialdepartementet.

Sakkunnige Kai Kronvall är kommitténs huvudsekreterare.

Förbundsjuristen Erna Zelmin-Åberg, Svenska kommunförbundet, har utarbetat föreliggande betänkande.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:00) Det kommunala medlemskapet.

Stockholm i augusti 1992

Sven Lindgren

Erik-Abel Ejderud Lars Engqvist Stig Grauers

Ulla-Britt Hagström Gun-Britt Mårtensson Magnus Persson

Gustav Rhenman Catarina Rönnung Lars-Gerhard Westberg

Roland Åkesson

/Kai Kronvall

Innehåll

1 Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 1 kap. 4 §, 5 kap. 34 § samt 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	4 §
Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, *äger fast egendom i kommunen* eller är taxerad till kommunalskatt där.	Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.
Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget	Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget
	5 kap.
	34 §
Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmarna *i* kommunen eller landstinget.	Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmarna *av* kommunen eller landstinget *och från dem som äger fast egendom i kommunen utan att vara medlemmar där och som berörs av ärendet.*

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

10 kap.

1 §

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos kammarrätten.

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos kammarrätten.

Den som äger fast egendom i kommunen eller landstinget utan att vara medlem där har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut som berör fastigheten prövad genom att överklaga dem hos kammarrätten.

Lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting att 1 kap. 20 och 24 §§ samt 2 kap. 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
20 § [1]	
En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan väckas av en kommun *eller* medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. *Ansökningen* om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.	En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan väckas av en kommun, medlem av en kommun *eller den som äger fast egendom i kommunen utan att vara medlem där,* som skulle beröras av ändringen. *Ansökan* om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Regeringen, kammarkollegiet och länsstyrelsen kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Om en indelningsändring som länsstyrelsen tar initiativ till inte är av den beskaffenhet att länsstyrelsen enligt 3 § andra stycket får besluta om ändringen, skall länsstyrelsen överlämna ärendet till kammarkollegiet.

Kammarkollegiet skall till länsstyrelsen överlämna sådana ärenden om indelningsändring som får beslutas av länsstyrelsen enligt 3 § andra stycket.

[1] Senaste lydelse 1982:1252.

24 §

När det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras *om befolkningens inställning till en indelningsändring*. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder.	När det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras *hos medlem i kommun och den som äger fast egendom i kommunen utan att vara medlem där om inställningen till en indelningsändring. Undersökningen får begränsas till dem som berörs av indelningsändringen*. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder.

Undersökningen skall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får därvid anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom.

2 kap.

10 § [2]

En fråga om ändring i landstingens indelning kan väckas av landsting *eller* medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. *Ansökningen* om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.	En fråga om ändring i landstingens indelning kan väckas av landsting, medlem av landsting *eller den som äger fast egendom i landstinget utan att vara medlem där*, som skulle beröras av ändringen. *Ansökan* om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Regeringen och kammarkollegiet kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

[2] Senaste lydelse 1991:1693.

Sammanfattning

I kommitténs uppdrag har ingått att överväga möjligheterna att slopa fastighetsägandet som självständig grund för kommunalt medlemskap. Kommittén har bedömt detta som möjligt. Förutsättningen för en sådan ordning är enligt kommittén att vissa rättigheter som har anknytning till det kommunala medlemskapet behålls för den kategori fastighetsägare som inte längre kommer att vara medlemmar.

Kommittén har som ett alternativ till ett ändrat medlemskapsbegrepp haft att överväga åtgärder för att undanröja likställighetsprincipens hinder mot differentiering av avgifter mellan olika kategorier av fastighetsägare. I en omfattande rättspraxis har gränserna dragits upp för vad som kan vara sakliga skäl att frångå principen. Många fall har rört differentiering av renhållnings- och va-taxor mellan fritidsboende och permanentboende. Det har t.ex. fastslagits att fritidsboende inte får missgynnas i förhållande till de permanentboende om det inte föreligger objektiva skäl för det. Kommittén har konstaterat att en förändring av tillämpningsområdet för likställighetsprincipen kräver ändringar både i den i kommunallagen numera lagstadgade likställighetsprincipen och i speciallagstiftningens avgiftsregler.

Kommittén anser att den lagtekniskt sett mest lämpliga vägen att nå en ordning med vidgade möjligheter att frångå likställighetsprincipen är att slopa fastighetsinnehavet som självständig grund för medlemskap. Kommittén har därför stannat för att föreslå denna lösning.

1 Inledning

Under utredningsarbetet inför 1991 års kommunallag (1991:900, senast ändrad 1992:355) kom frågan upp om ägandet av fast egendom som grund för medlemskap skulle kunna tas bort. Kommunallagskommittén föreslog i betänkandet SOU 1990:24 Ny kommunallag ett oförändrat medlemskapsbegrepp (s.63). Kommittén ansåg att en fastighetsägare har ett berättigat intresse av att kvarstå som medlem och kunna utlösa laglighetskontroll av kommunala beslut även om denne ej är skriven inom kommunen. Kommitténs slutsats var att fastighetsinnehav är en viktig komplettering till de andra båda grunderna mantalskrivning (sedan 1.7.1991 folkbokföring) och taxering till kommunalskatt (s.63).

Vid remissbehandlingen av betänkandet framförde ett antal s.k. fritidskommuner önskemål om ändring av medlemskapsbegreppet så att medlemskap inte skall kunna grundas enbart på fastighetsinnehav. I prop. 1990/91:117 till ny kommunallag s.24 sammanfattades remissynpunkterna på följande sätt.

"Många remissinstanser berör frågan om fastighetsinnehav skall behållas som självständig grund för medlemskap. Av dessa är det förhållandevis få som vill behålla denna grund, bl.a. kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, kammarkollegiet, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund samt några enstaka kommuner.

Ett stort antal kommuner anser att fastighetsinnehav som grund för medlemskap bör slopas. De anför principiella skäl, men visar också på rent faktiska problem i fråga om kommuner där det finns ett stort antal fritidsfastigheter. Problemen är enligt dessa remissinstanser förknippade med att ägare av fritidsfastigheter inte längre erlägger skatt till den kommun där fastigheten är belägen. Det uppstår därigenom ett snedförhållande mellan permanentboende och fritidshusägare när det gäller avgiftsuttag.

Några instanser, bl.a. Svenska kommunförbundet, förordar att frågan utreds vidare."

Som svar på remissinstansernas synpunkter anfördes i prop.1990/91:117 s.26.

"Skulle man ta bort fastighetsägandet som en grund för medlemskap blir konsekvensen att rätten till kommunalbesvär på dessa områden försvinner. Dessutom kan det få vissa konsekvenser för tillämpningen av flera kommunalrättsliga grundprinciper, t.ex. likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen, som är svåra att överblicka idag.

Frågan om man kan slopa ett medlemskap enbart grundat på fastighetsinnehav kräver därför ytterligare överväganden. Regeringen avser att ta initiativ till en sådan översyn."

I specialmotiveringen angavs följande på s.147.

"Fastighetsinnehav som grund för medlemskap har numera, efter vissa taxeringsreformer, främst betydelse för juridiska personer och ägare av fritidsfastigheter samt för det allmänna som fastighetsägare."

2 Direktiven

Regeringen beslöt den 13 februari 1992 på hemställan av chefen för Civildepartementet, statsrådet Inger Davidson, att tillkalla en kommitté med uppdrag att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Som sitt av regeringen antagna förslag angav föredragande statsrådet enligt direktiven (Dir 1992:12) bl.a. följande såvitt avser frågan om det kommunala medlemskapet och fastighetsinnehavet.

"Vid behandlingen av lagförslaget (prop. 1990/91:117) uttalade sig riksdagen för att ett fortsatt arbete borde komma till stånd i vissa frågor (KU38 s.96, rskr.360).

En sådan fråga gäller sambandet mellan fastighetsinnehav och medlemskap i kommuner och landsting."

Kommitténs uppgift i denna del preciseras i direktiven enligt följande.

"I förarbetena till kommunallagen (prop. s. 26, KU38 s.17) framhölls att frågan om man kan slopa ett medlemskap enbart grundat på fastighetsinnehav kräver ytterligare överväganden och att initiativ skulle tas till en sådan översyn.

Kommittén bör klarlägga konsekvenserna av att upphäva fastighetsinnehav som grund för kommunmedlemskapet och föreslå åtgärder som gör det möjligt att behålla vissa rättigheter som tillkommer fastighetsägare, främst besvärsrätten. Lösningen bör sökas inom ramen för ett system där fastighetsägandet inte är kopplat till medlemskap i kommunen. Som alternativ till detta bör kommittén kunna överväga bl.a. möjligheten att inom vissa allmänna ramar göra avsteg från likställighetsprincipen, t.ex. i form av differentierade taxor för olika kategorier av servicemottagare."

3 Gällande rätt

3.1 Medlemskapsbegreppet

Kommunerna är geografiska personsammanslutningar. Medlemskapet följer av lag. Enligt 1 kap 4 § kommunallagen är man medlem i en kommun om man är är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Förutom fysiska personer kan även juridiska personer, staten och kommuner vara medlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Genom fastighetsinnehav kan en kommun vara medlem av ett landsting till vilken den inte hör. Det är också möjligt med dubbelt medlemskap, dvs. medlemskap i flera kommuner och landsting samtidigt. Den villkorade rätt som en köpare skaffar sig genom köpehandling, har ansetts medföra att köparen skall betraktas som ägare av fast egendom och därmed enligt kommunallagen som medlem med rätt att begära laglighetsprövning av kommuns beslut att utöva förköp (RÅ 1978 2:42).

3.1.1 Medlemskapets rättsverkningar m.m.

Kommunallagen tillmäter idag medlemskapet rättsverkan endast såvitt avser rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Av 10 kap. 1-3 §§ framgår att om ej annat är föreskrivet så kan endast medlem av en kommun eller ett landsting begära att få kommunala beslut laglighetsprövade. Besvärsrätten tillkommer både fysiska och juridiska personer eftersom båda kategorierna kan vara medlemmar.

Kopplingen mellan medlemskapet och rätten att begära laglighetsprövning grundar sig på tanken att en medlem har en viss delaktighet i handhavandet av kommunens eller landstingets angelägenheter vilka mer eller mindre berör medlemmarna i gemen. Lagstiftaren har, med hänsyn till svårigheten att göra lämpliga avgränsningar i olika fall, stannat för att ge alla medlemmar rätten att begära laglighetsprövning oberoende av om en medlem i det enskilda fallet faktiskt berörs av beslutet eller inte.

Föremålet för ett fastighetsägande kan vara fastigheter med en rad olika funktioner som permanentbebodda småhus, fritidshus, hyresfastigheter, industrifastigheter, sjukhus samt teatrar och liknande samlingslokaler. Som ägare uppträder privatpersoner, juridiska personer, stat, kommun och landsting.

Det finns en rad kommunala beslut som i olika mån kan beröra en fastighetägare. I förvaltningsärenden är det partsställningen och inte medlemskapet som styr rätten att överklaga beslut. En hel del beslut kan dock bara prövas genom laglighetsprövning. Detta gäller t.ex. beslut att anta lokal ordningsstadga, beslut att expropriera, beslut om förköp, beslut om kommunala föreskrifter och om avgifter enligt hälsoskyddslagen (1982:1080, ändrad senast 1991:1669), beslut om taxa enligt miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1989:363, ändrad senast 1991:1698), vissa beslut enligt plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246, ändrad senast 1992:75), beslut om taxa enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (omtryckt 1976:842, ändrad senast 1991:1699), beslut enligt räddningstjänstlagen (1986:1102, ändrad senast 1992:97) om taxa för brandsyn och sotning , beslut om taxa enligt lagen om allmänna värmesystem (1981:1354, ändrad senast 1987:135), beslut om taxa enligt renhållningslagen (1979:596, ändrad senast 1991:1702) samt beslut om att anta eller ändra en renhållningsordning.

Lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen) och likställighetsprincipen (2 kap. 2 § kommunallagen, se nedan under 3.2) knyter an till medlemskapet. Lokaliseringsprincipen sätter upp ramen för kommunernas och landstingens allmänna kompetens att sköta sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till det geografiska området eller deras medlemmar.

Medlemskapet grundar vidare rätt att delta i kommunala folkomröstningar, opinionsundersökningar och liknande förfaranden (5 kap. 34 § kommunallagen). Slutligen är det kommunala medlemskapet grunden för att ta initiativ till en ändring i en kommuns eller ett landstings indelning (1 kap. 20 § och 2 kap. 10 § lagen 1979:411 om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, omtryckt 1988:198, ändrad senast 1991:1693). Även överklagningsrätten under pågående indelningsärenden är kopplat till medlemskapet (1 kap. 19 § och 2 kap. 9 §).

3.2 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen, som numera är lagfäst i 2 kap. 2 § kommunallagen, innebär att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation skall vara likställda i fråga om rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen eller landstinget, om inte sakliga skäl talar för annat. Av lagtexten framgår numera klart att likställighetsprincipen endast gäller i förhållande till de egna kommunmedlemmarna. I doktrin och praxis har länge rått enighet om att likställighetsprincipen som huvudregel enbart gäller gentemot de egna kommunmedlemmarna (jfr RÅ 1975 Ab 313; 1977 ref. 55; 1979 Ab 404; 1987 ref. 17). Det har ansetts strida mot likställighetsprincipen att utan grund i skillnader i anläggningskostnader påföra sommarboende som inte är folkbokförda i kommunen en högre båtplatsavgift än vad de folkbokförda betalar (Kammarrätten i Göteborg, dom 1982-05-27, mål nr 3375-1981). Däremot har det ansetts vara tillåtet att särbehandla båtägare som inte är medlemmar (RÅ 1987 ref. 17).

Utanför likställighetsprincipens tillämpningsområde finns den s.k. objektivitetsprincipen som ställer krav på att kommunerna iakttar saklighet i sin verksamhet och inte tar irrelevanta hänsyn eller agerar på ett sätt som kan anses som *illojal maktanvändning*.

Självkostnadsprincipen sätter upp *ett tak för hur stora avgifter* en kommun eller ett landsting får ta ut av nyttjarna. Inom självkostnadsprincipens ram är det tillåtet att ta ut avgifter för att täcka de faktiska kostnaderna. Självkostnadsprincipen gäller vid avgiftssättningen inom respektive verksamhet. I doktrin och praxis råder delade meningar om mot vem principen skall tillämpas. Självkostnadsprincipen har som princip senast ifrågasatts inom ramen för avgiftsutredningens arbete (SOU 1991:110, se nedan under 3.2.1). Det ankommer inte på kommittén att bedöma självkostnadsprincipens tillämpningsområde utan kommittén får i frågan hänvisa till det arbete som kommer att följa på avgiftsutredningens arbete. Självkostnadsprincipen har liksom likställighetsprincipen kommit till uttryck i speciallagstiftningen på olika sätt. Det föreskrivs t.ex. om "täckande av nödvändiga kostnader", "vara skälig" och vad "som behövs för att täcka kommunens kostnader". Exempel finns i 24 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, 16 § renhållningslagen, 25-28 §§ lagen om allmänna värmeanläggningar, 11 kap. 5 § plan- och bygglagen för såvitt avser bygglovsavgifter samt 6 kap. 31-18 §§ när det gäller gatukostnader.

Likställighetsprincipen har karaktären av målsättningsprincip och innefattar därför inte några noggrant preciserade krav på kommunernas och landstingens handlande. Principen är norme-

rande för hur t.ex. avgifter skall *fördelas* mellan nyttjarna. Principen ställer principiellt sett upp hinder för att skilda fastighetsägarkategorier behandlas olika i avgiftshänseende så länge dessa är medlemmar i kommunen. I den mån inte annat följer av lag är kommuner och landsting skyldiga att både vid taxornas utformning och vid avgifternas debitering iaktta likställighetsprincipen (se t.ex. RÅ 1917 C108 och 1965 I 43).

Regeringrättens praxis i kommunalbesvärsmål är den ojämförligt viktigaste källan för att vinna kunskap om den närmare innebörden av likställighetsprincipen. Likställighetsprincipens tillämpningsområde är begränsat till de områden där kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap. Inom sådana områden, där kommunen löser sina uppgifter genom kontakter med t.ex. leverantörer, entreprenörer eller anställda i kommunen gäller i allmänhet inte likställighetsprincipen. Kommunen kan således utan hänsyn till likställighetsprincipen anställa personal (RÅ 1978 Ab 32), träffa avtal om köp eller försäljning av fastigheter, om uppförande av byggnader eller om inköp av inventarier och materiel av olika slag. Här har kommunen i princip samma frihet som privata företagare. Tillämpningen av likställighetsprincipen blir särskilt viktig när kommunen eller landstinget intar en monopolställning för vissa prestationer (RÅ 1975 Ab 343).

I viss speciallagstiftning har principen givits en sådan utformning att den gäller oavsett till vem en kommunal prestation riktar sig eller av vem avgiften tas ut. I 8 och 9 §§ samt 26 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar har likställighetsprincipen formulerats som en leveransplikt på lika villkor genom rätten för envar abonnent att komma i åtnjutande av den avgiftsbelagda prestationen samt en häremot svarande skyldighet för kommunen att tillhandahålla prestationen. Motsvarande reglering finns i 12 och 26 §§ lagen om allmänna värmesystem. Gatukostnaden skall enligt 6 kap. 31-34 §§ plan- och bygglagen fördelas mellan fastighetsägarna efter den nytta de kan beräknas ha av gatan. I 4 § renhållningslagen stadgas en skyldighet för kommunen att ta hand om avfall oberoende av vem som producerar detta. Den som omfattas av hämtningsskyldigheten skall enligt 15 och 16 §§ vara med och betala för den.

3.2.1 Allmänt om likställighetsprincipen och avgiftsssättning

De avgifter som kommunerna och landstingen debiterar enskilda, uttas antingen som vederlag för prestationer eller som ersättning för rätten att nyttja allmänna platser och inrättningar.

Stödet för att ta ut avgifter finns i olika specialförfattningar. 1977 års kommunallag innehöll en bestämmelse i 4 kap. 2 § om att kommuns och landstingskommuns medelsbehov skulle, i den mån det ej fylldes på annat sätt täckas med skatt. Regeln ansågs indirekt ge stöd för möjligheten att ta ut avgifter. I 1991 års kommunallag finns ingen motsvarande bestämmelse.

Det är framför allt kommunernas avgifter som berör fastigheterna. De viktigaste avgifterna finns inom de kommunaltekniska verksamheterna renhållning och vatten och avlopp. Landstingen utfärdar vanligen inga avgifter som berör fastigheter. Landstingens avgifter berör i stället fysiska personer som när det t.ex. gäller sjukvårdsavgifter och avgifter i kollektivtrafiken. Sjukvårds-avgifter kan differentieras med hänsyn till patientens bosättning. En viss oklarhet råder dock om bosättningsbegreppets förhållande till det kommunala medlemskapsbegreppet eftersom en person torde kunna vara bosatt inom landstinget utan att vara medlem där. Sjukvårdsavgifter kan vidare differentieras med hänsyn till vårdens beskaffenhet. Vidare kan en differentiering göras mellan försäkrade och utförsäkrade patienter. Inkomstrelaterade avgifter kan tas ut av utförsäkrade patienter. Avgifter för kollektivtrafiken kan bestämmas till högre belopp för resa som går över den egna kommungränsen än för annan resa.

Likställighetsprincipen äger tillämpning inom hela avgiftsmakten och skall iakttas även om det inte finns någon uttrycklig författningsregel om avgifter eller om vederbörande författningsbestämmelse inte säger något om lik-ställigheten vid avgiftsfördelningen. Detta innebär, att den allmänna likställighetsprincipen i kommunallagen är normerande för fördelningen av t.ex. renhållningsavgifter eftersom renhållningslagen saknar särskild föreskrift om likställighet. Innebörden är att lika avgift skall utgå för lika prestation eller i förhållande till servicemottagarnas olika grad av nytta av prestationen. Vissa grupper av medlemmar får inte utan sakliga skäl gynnas eller missgynnas.

Vid utformningen av taxor kan likställighetsprincipen ställa till problem när olika grupper av medlemmar utnyttjar prestationer i varierande omfattning. Avgifterna skall på något sätt avspegla förbrukarnas eventuellt olika grad av nytta av prestationen. Behovet av kommunal service, t.ex. sophämtning, kan skilja mellan permanentboende och fritidshusboende. Ett stort antal fritidshus i ett område kan medföra att kommunen är tvungen att dimensionera anläggningar och andra resurser för att klara toppförbrukningar under vissa delar av året. Under övriga delar av året leder detta till att överkapaciteter uppkommer.

Många verksamheter finansieras till större eller mindre del av skattemedel. Det står kommunen i allmänhet fritt att bestämma

om en verksamhet skall finansieras med hjälp av avgifter eller genom skatt. Permanent- respektive fritidsboende bidrar i varierande omfattning med skatteintäkter till kommunen. Efter att utbotaxeringen slopades år 1984 betalar de fritidsfastighetsägare som inte har annan anknytning till kommunen än fastigheten ingen skatt till den kommun i vilket fastigheten ligger.

En omfattande rättspraxis har behandlat frågan hur avgiftsbördan skall *fördelas* mellan kommunmedlemmar som bor permanent på sina fastigheter och dem som utnyttjar sina fastigheter endast under vissa delar av året. De anordningar som kommunen har att vidtaga kan ej helt anpassas till den omfattning i vilken enskilda fastigheter nyttjas. I rättspraxis finns exempel på vad som är sakliga skäl att frångå likställighetsprincipen vid avgiftssättning. Likställighetsprincipen ställer dock inte upp något krav på absolut rättvisa. Principen inrymmer vissa möjligheter till schablonisering men tillåter särbehandling bara om det sker på objektiv grund. Det kan t.ex. vara förekomsten av kostnadsmotiverade skillnader. Subjektiva förhållanden som samhälls- eller förmögenhetsställning eller betalningsförmåga får inte läggas till grund för en särbehandling. Det nationella medborgarskapet har inte varit en omständighet som ensamt har ansetts vara en saklig grund att frångå likställighetsprincipen (RÅ 1951 ref. 43, bostadsförmedling; 1974 A 1112, sjukvård).

Avgifterna får inte heller sättas så att någon medlemsgrupp subventionerar en annan. Mindre avvikelse har dock inte lett till att taxorna upphävts. När subventioner bedöms föreligga blir frågan om olaga särbeskattning också aktuell.

Blotta förekomsten av lagregler om en rätt för kommunen att utta avgifter för vissa prestationer torde inte var tillräckligt för att kommunen skall få bortse från likställighetsprincipen. För att det skall vara möjlig att differentiera avgifter krävs uttryckliga lagstöd för detta. I den mån sådant stöd inte finns så är kommunen skyldig att iaktta likställighetsprincipen vid taxornas utformning. Idag finns t.ex. inget lagstöd för att särbehandla fritidsboende i förhållande till permanentboende.

Likställighetsprincipen har varit föremål för diskussioner utifrån ekonomiska och rättsliga aspekter på frågan om avgiftsdifferentiering. 1976 års kommunalekonomiska utredning (SOU 1977:78 s. 183-185) ansåg att det inte var möjligt att inom ramen för då gällande lagstiftning ta ut högre avgifter av fritidshusägarna än av de permanentboende för t.ex. vatten och avlopp samt renhållning. Utredningen konstaterade att principen om att de kommunala va- och renhållningstjänsterna inte får göras dyrare för fritidsboende än för de permanentboende upprätthållits konsekvent i rättspraxis. Vidare konstaterades att det skulle krävas

ändringar i va-lagen och lagen om kommunala renhållningsavgifter (numera renhållningslagen) för att möjliggöra en differentiering enbart på den grunden att vissa abonnenter är fritidshusägare. I prop. 1978/79:95 s. 40 ansåg föredragande statsrådet att det inte fanns tillräckligt underlag för att besluta om möjligheter att ta ut högre avgifter från fritidshusägare än av permanentboende. Frågan borde enligt honom utredas mer i detalj. Finansutskottet pekade i sitt betänkande på att en differentiering skulle strida mot likställighetsprincipen. Utskottet ansåg det vara angeläget att ett fortsatt arbete kom till stånd (FiU 1978/79:35 s. 10). Föredragande statsrådet ansåg ett år senare i prop. 1979/80:90 s. 15-19 att det inte heller då fanns tillräckligt starka skäl för att bryta igenom likställighetsprincipen.

I stället pekades på möjligheterna till s.k. teknisk differentiering av avgifterna efter "skälig och rättvis grund" som ges bl.a. i va-lagen och renhållningslagen. Finansutskottet anslöt sig i sitt betänkande till föredragandens bedömning (FiU 1979/80:25 s. 10) Några förändringar i likställighetsprincipens tillämpning gjordes inte.

I avgiftsutredningens slutbetänkande (SOU) 1991:110 Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering läggs en principskiss till en avgiftslag fram. Av lagförslaget framgår att principen för avgiftssättning skall vara ekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Det framgår också att avgifterna skall vara skäliga för abonnenterna. Avgiftslagen skall enligt förslaget reglera avgifter inom områden där det rådet s.k. naturliga monopol (s. 159). Här avses avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen om allmänna värmesystem och distribution av gas till fastigheter för annat ändamål än värmeförsörjning (s. 154). Även andra avgiftsområden kan komma att omfattas av en avgiftslag. Utredningen föreslår att självkostnadsprincipen delvis skall överges och att likställighets- och lokaliseringsprinciperna modifieras. Syftet är att avgifterna inom olika områden skall kunna differentieras på ett sätt som motsvarar ett effektivt utnyttjande av resurserna (s. 119). Av utredningens resonemang om skäliga avgifter (s. 169) framgår att när självkostnadsprincipen överges så skall skälighetsregeln fungera som en spärr mot alltför höga avgifter för abonnenterna och mot olika former av prisdiskriminering. Inom skälighetsramen skall en huvudman kunna differentiera avgifter utan begränsning av kommunallagens befogenhetsbegränsande principer. Utredningen tar upp möjligheten att införa lokala och regionala områdesavgifter. Utredningen tar som ett exempel knapphetsavgifter på renvatten inom vissa områden (s. 170 och 183; jfr också RÅ 1982 Ab 161).

3.2.2 Differentiering av renhållningsavgifter

Större delen av den rättspraxis som behandlar likställighetsprincipen rör den kommunala renhållningen. Renhållningen kan utformas olika inom olika delar av en kommun av rent praktiska, geografiska eller fysiska skäl. Skillnader kan finnas mellan glesbygd och tätort eller mellan olika kommundelar. I en tätort kan det också finnas både permanent- och fritidsfastigheter. Skillnader som har sin grund i dessa förhållanden kan utgöra sakliga skäl för att utforma renhållningen olika för olika fastighetsägare. Dessa skillnader får, och i vissa fall skall, avspegla sig vid avgiftssättningen (RÅ 1976 Ab 307 och 1980 Ab 249).

Likställighetsprincipen ställer, som nämnts tidigare, inte upp något krav på absolut rättvisa utan inrymmer vissa möjligheter till schablonisering på objektiv grund (RÅ 1974 ref. 31 I, A 351, A 1657; 1976 Ab 355; 1977 Ab 225). Det har inte godtagits att permanent- och fritidsboende subventionerar varandras avgifter (RÅ 1977 Ab 79; 1979 Ab 522).

I rättspraxis har vidare fastslagits att det faktum att en fastighet används för fritidsändamål och inte för permanentboende i sig inte är någon saklig grund för att avgifter för t.ex. sophämtning differentieras (RÅ 1974 ref. 31 I). Vidare har det ansetts strida mot likställighetsprincipen att en kommun inte differentierat renhållningstaxans *rörliga kostnadsdel* mellan fritids- och permanentboende med hänsyn till att antalet hämtningstillfällen var mindre för de fritidsboende än för de permanentboende (RÅ 1964 I 114; 1972 C261; 1974 ref. 31 I och II; 1974 A 351; 1977 Ab 225 och 227; 1980 Ab 249).

Däremot har det ansetts förenligt med likställighetsprincipen att alla som betjänas av renhållningsväsendet, oberoende av den faktiska nyttjandegraden, får vara med och betala lika för de *fasta kostnaderna* eller de s.k. grundresurserna i form av t.ex. anläggningar för destruktion av avfall, personal, fordon och administration (RÅ 1974 ref. 31 I; 1981 Ab 114; 1985 2:49). Överkapacitet som uppstår på grund av de säsongsmässiga variationerna i nyttjandet drar kostnader som inte kan belasta enbart skattekollektivet eftersom resurserna inte i någon nämnvärd mån går att variera över olika säsonger. Vidare har det ansetts förenligt med likställighetsprincipen att differentiering gjorts med hänsyn till att kommunerna haft ökade kostnader för hanteringen av servicen till de fritidsboendes fastigheternas på grund av fastigheter belägenhet, svåra terrängförhållanden, vägarnas framkomlighet, transportavståndet och antalet tömningar av sopor eller latrin (RÅ 1974 ref. 31 I; 1976 Ab 307 och 308; 1979 Ab 522; 1981 Ab 114).

3.2.3 Diffrentiering av va-avgifter

När det gäller va-avgifter har sedan länge som huvudregel gällt en "social kostnadsfördelningsregel". Av denna följer att man vid avgiftsbestämningen skall bortse från huvudmannens individuella kostnader för va-försörjningen till fastigheterna, men undantag göras om mer betydande eller avsevärda kostnadsskillnader föreligger.

Det har i rättspraxis ansetts stå i strid med likställighetsprincipen att anläggningsavgifterna fördelas *enbart* med hänsyn till fastigheternas taxeringsvärde (RÅ 1954 I 67; 1961 I 139) Taxeringsvärdet har i sig ingen direkt relation till förbrukningen eller kommunens prestation utan snarare till fastighetens ekonomiska bärkraft eller fastighetsägarens betalningsförmåga. Det har också ansetts strida mot likställighetsprincipen att en kommun i taxa gjort skillnad mellan dem som är mantalskrivna (numera folkbokförda) på sin fastighet och dem som inte är det (RÅ 1967 ref. 15; BVA 16/72; 1974 ref. 18; 1977 Ab 433). Skillnaden i folkbokföringen är i sig ingen saklig grund för differentiering. Minimiavgifter har inte heller godtagits (RÅ 1978 2:22). Det har inte heller godtagits att sommartid generellt införa avsevärt högre avgifter utan avgivande av kostnadsskäl (RÅ 1980 Ab 408; 1982 Ab 161). Det har ansetts stå i strid med likställighetsprincipen att anläggningsavgifterna fördelas *enbart* med hänsyn till tomtyta eller att tomtytan bildar underlag för större delen av avgiften (RÅ 1964 I 56; 1979 2:42; 1981 Ab 165; 1982 2:20; 1985 2:66). Det har däremot godtagits att en taxa konstrueras genom en *kombination* av en grundavgift och en rörlig avgift baserad på tomt- eller våningsyta eftersom det i regel föreligger ett samband mellan vattenförbrukning och antal lägenheter i en fastighet eller bostads- eller våningsytan (RÅ 1981 Ab 165 och 1983 Ab 63).

Vidare har det ansetts vara en rättsvis och skälig för-delning att differentiera va-avgifterna efter va-tekniska aspekter som fastigheternas nytta, kommunens kostnader, vägförhållandena inom ett fritidshusområde eftersom vägarna var betydligt längre och svårframkomligare än inom område med permanentboende eller efter att väsentliga eller avsevärda kostnadsskillnader föreligger mellan olika fastigheter i fråga om anslutningskostnader (RÅ 1964 I 56; 1976 Ab 378 och Ab 360). Det har också god-tagits att ta ut högre avgift av en fastighetsägare om kostnaderna är direkt hänförliga till just den fastigheten (NJA 1981 ref. 70 I). Det har också ansetts godtagbart att fördela kommunens *fasta kostnader* på samtliga förbrukare oavsett faktisk nyttjandegrad. Detta har ansetts rimligt med hänsyn till att vissa anläggningar och driften av dem måste dimensio-

neras så att varje brukningsberättigad fastighet när som helst kan nyttja anläggningen fullt ut. Detta innebär att anläggningen måste dimensioneras för att även klara toppförbrukningar under vissa delar av året (RRK R73 2:16; BVA 58/75; RÅ 1978 Ab 286; 1980 Ab 208 och 408). Storförbrukare har kunnat ges rabatter utan att det har ansetts strida mot likställighetsprincipen (RÅ 1976 Ab 136 och 1980 Ab 262). Det har godtagits att av mätarlösa fastigheter ta ut en schabloniserad fast avgift som bygger på i kommunen framräknad genomsnittlig förbrukning (RÅ 1979 Ab 245).

4 Medlemskapet i äldre rätt och tidigare utrednings- och reformarbeten

4.1 Fastighetsägandets utveckling och konsekvenser för den kommunala planeringen

År 1976 föreslogs i en motion till riksdagen (1975/76:1983, m) ett borttagande av maximeringen av byggrätten. I gengäld skulle kommunerna ges rätten att begränsa serviceansvaret gentemot dem som väljer att bosätta sig permanent inom fritidshusområden. Motionärerna hade kunnat konstatera att de mest centralt belägna fritidsbostäderna ofta kommit att bli permanentbostäder. Härigenom hade kravet på kommunernas service ökat. Konstitutionsutskottet avslog motionen med hänvisning till det då pågående arbetet med plan- och bygglagen (KU 1976/77:7). Lagstiftningen ändrades därför inte på denna punkt.

1978 års fritidsboendekommitté konstaterade att antalet fritidsfastigheter ökat kraftigt under 1900-talet i takt med den ekonomiska utvecklingen (Ds Bo 1981:3, SOU 1982:23). Vidare konstaterades att fastighetsägandet ändrat karaktär i och med kommunikationernas utbyggnad, bilismens utbredning, ökade ekonomiska resurser och längre fritid.

Strukturomvandlingar i näringslivet och därmed sammanhängande folkomflyttningar inom landet har också påverkat utvecklingen. Tidigare permanentbostäder på landsbygden har blivit fritidsbostäder och fritidsbostäder som ligger inom attraktiva områden och på pendelavstånd till storstäderna har blivit permanentbostäder. De fritidsboende har fått ett allt mer bekvämt boende med möjlighet att kunna utnyttja fastigheterna året runt. Detta har försvårat kommunernas och landstingens planering av bostadsbyggande, infrastruktur m.m.

När en bebygelse blir tillräckligt samlad krävs att det allmänna förr eller senare tar ansvaret för de sanitära förhållandena och särskilt ordnar samhällsservicen i form av t.ex. vägar, allmänna platser, vatten- och avloppsledningar, sophämtning, räddningstjänst och kollektivtrafik.

Det faktum att en allt större del av bebyggelsen i de attraktiva fritidsområdena används endast under den s.k. turistsäsongen utgör ett kommunalt planeringsproblem. Kommunerna och landstingen

får problem med outnyttjad kapacitet i för medlemmarna gemensamma anläggningar. De permanentboende utgör i vissa fall ett för litet befolkningsunderlag för att kommunen skall kunna finansiera servicen med enbart avgifter. Kommunerna och landstingen måste i olika mån komplettera avgiftsuttagen med skattefinansiering. Sedan år 1984 bidrar inte fastighetsägare som inte är folkbokförda i kommunen med några skattemedel till kommun i vilken fastigheten ligger.

4.2 Medlemskapsbegreppets innebörd och omfattning

I 1862 års kommunalförfattningar krävdes för medlemskap mantalskrivning i kommunen. I övrigt kunde medlemskapet grundas på skattskyldighet för fast egendom eller inkomst av kapital eller arbete om man för dessa var uppförd till allmän bevillning (4 § förordning 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet, FKL, och 3 § förordning 21 mars 1862 om kommunstyrelse i stad, FKS). År 1889 ändrades medlemskapsbegreppet (SFS 1889:3) så att medlemskap tillkom dels även de som på landet ägde och brukade fast egendom (4 § FKL), dels dem som i stad ägde fast egendom (3 § FKS). Motivet till dessa utvidgningar av medlemskretsen var att lagstiftaren ansåg att ägare och brukare av fast egendom lika borde få utöva sin rösträtt för egendomen utan avbidan på att de blev taxerade för fastigheten. Med brukare avsåg man jordbruksarrendatorer. Till inkomst av fastighet hänfördes både ägarens och brukarens intäkter. Först genom en lagändring i 3 § FKS (SFS 1914:157) kunde även brukande av fast egendom i stad ligga till grund för medlemskap.

Såväl i 1930 års som i 1953 års kommunallagar behöll man medlemskapsbegreppet som vid dessa tillfällen kommit att omfatta mantalskrivna, ägare och brukare av fast egendom och de som var taxerade till kommunalskatt i kommunen (prop. 1953:210 s. 208). Kommunallagskommittén (SOU 1952:14 s. 371-372) kom till slutsatsen att om innehavare av fastigheter som vid den tiden inte taxerades till allmän kommunalskatt skulle uteslutas från medlemskap så skulle detta drabba stat och landsting i de kommuner där de innehade fastigheter av olika slag. Med hänsyn till de olika intressen som var knutna till det allmännas fastighetsinnehav ansåg kommittén att medlemskapsbegreppet borde behållas i oförändrat skick. Staten skulle annars förlora besvärsrätten i de kommuner där staten ägde fastigheter för t.ex. militära ändamål, byggnader för tull-, lots-, post- och telegrafverken, järnvägar och kanaler. Landstingen skulle i stor utsträckning upphöra att vara medlemmar i

de kommuner där deras sjukvårdsanstalter och andra inrättningar fanns.

I samband med tillkomsten av 1977 år kommunallag (1977:179) begränsades medlemskretsen genom att brukande av fast egendom togs bort som grund för medlemskap. Genom de ändringar som genomförts i arrendelagstiftningen under 1960- och 1970-talen hade lagstiftaren tillgodosett arrendatorernas rätt i annan ordning än att de för att kunna ta till vara sin rätt skulle behöva vara kommunmedlemmar. Dessutom hade nya arrendeformer uppstått och historiskt sett omfattades endast jordbruksarrendatorerna av medlemskapsbegreppet (SOU 1974:99 s. 152-156, prop.1975/76 s. 330-333). Vidare kom frågan upp om även ägandet av fast egendom som grund för medlemskap skulle tas bort. Någon inskränkning gjordes dock inte med hänvisning till att fastighetsägare har ett berättigat intresse av att kunna anföra kommunalbesvär innan denne blivit taxerad till kommunalskatt för inkomst av fastigheten (prop.1975/76:187 s.333). Fastighetsägaren skulle även fortsättningsvis tillförsäkras en rätt att kunna företräda sin fastighet vid kommunalbevär.

I olika utredningar har diskuterats möjligheten att utvidga medlemskapsbegreppet till att omfatta även ideella föreningar (SOU 1982:41 s.98ff och 306, 1985:28 s.41-43, Ds 1988:52). Några ändringar har inte skett i denna del.

I departementspromemorian (Ds 1991:76) om utländska förvärv av fast egendom föreslås, som ett led i EG-anpassningen, att de begränsningar som i dag finns i lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. slopas. Det föreslås dock att vissa begränsningar behålls när det gäller förvärv av fastigheter avsedda för fritidsändamål. I promemorian berörs inte frågan om det kommunala medlemskapet, men kommittén håller det inte för otroligt att en konsekvens av de föreslagna ändrade reglerna skulle kunna bli en ökning av antalet kommunmedlemmar som inte är folkbokförda i riket och vars enda anknytning till kommunen är fastigheten.

5 Allmän motivering

5.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

5.1.1 Fastighetsägandet slopas som självständig grund för medlemskap

I 2 kap. 2 § kommunallagen föreskrivs att kommunmedlemmar skall behandlas lika om inte sakliga skäl talar för annat. Detta innebär att fastighetsägare oberoende av folkbokföring och skattskyldighet omfattas av likställighetsprincipen. I kommitténs uppdrag har ingått att överväga möjligheterna att slopa fastighetsägandet som självständig grund för medlemskap. I uppdraget har också ingått att överväga att inom ramen för ett oförändrat medlemskapsbegrepp vidga möjligheterna att frångå likställighetsprincipen och differentiera avgifter mellan olika kategorier av fastighetsägare.

Om *fastighetsägandet slopas som grund för medlemskap* blir konsekvensen att likställighetsprincipen inte behöver tillämpas gentemot fastighetsägare som inte är folkbokförda i kommunen eller taxerade till kommunalskatt där. Således kan dessa särbehandlas i t.ex. avgiftshänseende. I viss speciallagstiftning har dock likställighetsprincipen, som redogjorts för i avsnitt 3.2, givits en sådan utformning att den gäller oavsett till vem en kommunal prestation riktar sig eller av vem avgiften tas ut. En garanti mot att fastighetsägare som inte är medlemmar skall drabbas av helt irrelevanta eller oskäliga avgifter ligger i självkostnads- och objektivitetsprinciperna. Inom självkostnadsprincipen ram är de tillåtet att ta ut avgifter för att täcka de faktiska kostnaderna. Självkostnadsprincipen gäller vid avgiftssättningen inom respektive verksamhet. Självkostnadsprincipen har, som även redogjorts för i avsnitt 3.2, liksom likställighetsprincipen kommit till uttryck i speciallagstiftningen på olika sätt. Självkostnadsprincipens tillämpningsområde kommer som nämnts i avsnitt 3.2 att bli föremål för fortsatta överväganden.

En *ändring i tillämpningen av likställighetsprincipen* skulle kunna åstadkommas genom att lagstöd ges för att göra åtskillnad mellan de fastighetsägare som är folkbokförda på sina fastigheter och de som inte är det. Ett alternativ skulle kunna vara att göra åtskillnad mellan i kommunen folkbokförda fastighetsägare och

de som inte är det (jfr RÅ 1967 ref. 14; 1974 ref. 18; 1977 Ab 433). Båda ordningarna skulle kunna få den effekten att den person som är skattskyldig till kommunen eller folkbokförd i kommunen men ej på sin fastighet inte omfattas av det skydd mot särbehandling som likställighetsprincipen skall ge dem som har starkare anknytning till kommunen än bara fastighetsägandet. Problem kan också uppstå när det gäller effekterna för de fastighetsägare som inte har de rättsliga möjligheterna att folkbokföra sig på fastigheten vilket är fallet med t.ex. juridiska personer och staten.

Kommittén har i det föregående konstaterat att en förändring av tillämpningsområdet för likställighetsprincipen kräver ändringar både i den i kommunallagen numera lagstadgade likställighetsprincipen och i speciallagstiftningens avgiftsregler (se avsnitt 3.2). Kommittén har i det här sammanhanget haft att beakta en omfattande rättspraxis. I denna har, som redogjorts för i avsnitt 3.2, dragits upp vissa riktlinjer för vad som kan anses vara tillåten differentiering mellan medlemmar. Även om den rättspraxis som finns i många fall behandlar förhållandet mellan permanent- och fritidsboende så är riktlinjerna applicerbara även på andra typer av fastighetsägare, t.ex. juridiska personer eller staten.

I rättspraxis, som bygger på att alla fastighetsägare är medlemmar, har fastslagits att fritidsboende inte får missgynnas i förhållande till de permanentboende. Differentiering har ansetts vara sakligt motiverad om kostnadsmotiverade skillnader eller skillnader i prestation har kunnat presenteras.

Kommittén anser att den lagtekniskt sett mest lämpliga vägen att nå en ordning med vidgade möjligheter att frångå likställighetsprincipen är att slopa fastighetsinnehavet som självständig grund för medlemskap. Kommitténs förslag ligger också i linje med vad avgiftsutredningen föreslagit i fråga om möjligheterna att frångå likställighetsprincipen (se avsnitt 3.2.1). Kommittén har därför stannat för att föreslå denna lösning.

5.1.2 Rätten för fastighetsägare att delta i folkomröstningar, opinionsundersökningar eller liknande förfaranden i en fråga som berör fastigheten kvarstår

Av 5 kap. 34 § kommunallagen framgår att medlemskapet avgränsar kretsen som kan höras i folkomröstningar eller andra opinionsundersökningar. När fastighetsinnehav inte längre kan grunda medlemskap faller också rätten för fastighetsägare som inte är medlemmar i kommunen eller landstinget att delta i folkomröstningar eller andra opinionsundersökningar.

Folkomröstningar och liknande förfaranden får endast användas som ett led i beredningen av ett ärende som handläggs av fullmäktige. Avsikten är att folkomröstning skall användas i beredningen av ärenden av särskilt stort intresse för dem som kan beröras. Ärenden i vilka folkomröstning kan aktualiseras kan beröra en fastighetsägare vare sig denne formellt är medlem eller inte. Frågan om kommunal indelning (se avsnitt 5.2) samt ärenden angående ändrad markanvändning såsom större vägbyggen eller lokalisering av industrimark kan beröra en fastighetsägare. Ärenden och beslut kan påverka en fastighet direkt genom olika former av intrång eller störningar eller påverkan på fastighetsbildningen. Indirekt kan en fastighetsägare beröras genom att t.ex. fastighetens ekonomiska värde i form av taxeringsvärde eller försäljningsvärde påverkas.

Kommitténs uppgift är enligt direktiven att finna formerna för att stärka den lokala demokratin och öka medborgarnas möjligheter till inflytande. Detta sammantaget med fastighetsägarnas berättigade intresse av att bibehålla rätten att delta i folkomröstningar i ärenden som berör deras fastigheter, gör att kommittén finner att regeln i 5 kap. 34 § kommunallagen bör ändras. Ändringen går ut på att även de fastighetsägare som inte är kommunmedlemmar ges rätten att delta i folkomröstningar och liknande förfaranden i en fråga som berör fastigheten.

5.1.3 Fastighetsägarnas rätt att begära laglighetsprövning kvarstår

En konsekvens av kommitténs förslag i det tidigare att slopa ägande av fast egendom som självständig grund för kommunalt medlemskap är att fastighetsägare som inte har annan anknytning till kommunen än fastigheten skulle förlora rätten att begära laglighetsprövning (se 10 kap. 1 § kommunallagen). En sådan ordning anser kommittén vara oacceptabel.

Vid allmän domstol kan i en civilprocess den delen av avgiftsmakten som utgörs av debiteringen och det därpå följande kravet på avgiftens erläggande prövas. I och för sig kan allmän domstol vid sin prövning komma att göra en laglighetsbedömning av taxan som sådan. Finner domstolen att taxan är olaglig kan domstolen låta bli att tillämpa den mot den som klagat till domstolen. Taxan lever för övrigt och gentemot alla andra vidare eftersom allmän domstol inte kan upphäva en kommunal taxa som bedöms vara olaglig. Sverige är sedan år 1952 bunden av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 6 stadgas

den enskildes rätt att få sina "civila rättigheter och skyldigheter" prövade i opartisk och offentlig rättegång inför en domstol. Europadomstolen och europakommissionen har tolkat konventionen på ett sådant sätt att det måste finnas en möjlighet till domstolsprövning även av förvaltningsbeslut. Man kan således inte utesluta att ett bortfall av rätten att begära laglighetsprövning för vissa fastighetsägare i kommunen, av europadomstolen skulle kunna anses stå i strid med europarådskonventionen. Även av denna anledning finner kommittén det angeläget att rätten att begära laglighetsprövning består för samtliga fastighetsägare i kommunen.

För att en fastighetsägare som inte är folkbokförd i kommunen eller skattskyldig till kommunen skall kunna begära laglighetsprövning av kommunala beslut som berör fastigheten och som endast kan prövas den vägen, krävs ett tillägg i regeln om vem som kan begära en sådan prövning. Utan ett sådant tillägg skulle rätten till laglighetsprövning kvarstå endast för fastighetsägare som kan folkbokföra sig på fastigheten eller annars i kommunen eller som är taxerad för kommunalskatt i kommunen. Juridiska personer och det allmänna som fastighetsägare skulle utan en sådan ändring helt förlora rätten att begära laglighetsprövning.

Kommittén föreslår att reglerna om laglighetsprövning ändras så att fastighetsägare som inte är medlem i den kommun där fastigheten ligger skall ha rätt att kunna företräda sin fastighet gentemot kommunen och landstinget i beslut som berör fastigheten och som över-prövas genom laglighetsprövning. I och med att överklag-ningsrätten i ärenden som berör en fastighet kvarstår för samtliga fastighetsägare anser kommittén att det är möjligt att slopa fastighetsinnehavet som en självständig grund för medlemskap. Ett beslut kan beröra en fastighet både direkt och indirekt. En prövning skall kunna begäras i båda fallen.

Kommittén återkommer till frågan om rätten att begära laglighetsprövning under ett indelningsförfarande (se avsnitt 5.2.3).

5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

5.2.1 Rätten att ansöka om ändrad indelning av kommun eller landsting kvarstår

I 1 kap. 20 § och 2 kap. 10 § indelningslagen avgränsas genom medlemskapsbegreppet den krets som kan ta initiativ till ändring i indelningen av kommuner och landsting. Till kretsen hör såvitt avser ändring i en kommuns indelning kommun eller medlem av kommun som skulle beröras av ändringen. För landstingens del är det landsting eller medlem av landsting som skulle beröras av ändringen.

När det kommunala medlemskapsbegreppet begränsas, genom att fastighetsägandet försvinner som självständig grund för medlemskap, innebär det att bl.a. rätten att väcka frågan om ändring av den geografiska indelningen av kommun eller landsting slopas för den som äger en fastighet i kommunen eller inom landstingets område utan att vara medlem där.

Reglerna om indelningen i kommuner och landsting har en nära koppling till reglerna om fastighetsbildning. Varje fastighet är en del av en kommuns geografiska område vare sig fastighetsägarna är medlemmar eller inte. Kommungränsen är beroende av hur fastighetsindelningen ser ut och eventuella ändringar häri (jfr 3 kap. 11 §, 13 kap. fastighetsbildningslagen, 1970:988, omtryckt 1971:1035, ändrad senast 1991:1652 samt lagen 1970:991 om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning, omtryckt 1981:1220, ändrad senast 1988:192). Det geografiska området är jämte kretsen medlemmar också gränsen för den s.k. lokaliseringsprincipen.

Kommittén anser att det finns ett berättigat intresse hos fastighetsägarna, vare sig dessa är medlemmar eller inte i kommunen eller landstinget, att kunna vara med och påverka den geografiska indelningen. Detta intresse är särskilt starkt om fastigheten i ett konkret fall ligger inom en del av en kommun som påverkas av en indelningsändring.

Det är inte i alla lägen helt klart om en fastighet som ligger på ömse sidor om en kommungräns skall föras över till någondera kommunen inom ramen för ett fastighetsbildningsärende eller ett indelningsärende. Kommittén anser att en fastighetsägare skall få behålla rätten att väcka frågan om ändrad indelning.

5.2.2 Rätten att delta i omröstningar, opinionsundersökningar och liknande förfaranden inom ramen för indelningslagen förtydligas

I 1 kap. 24 § indelningslagen regleras möjligheten att undersöka befolkningens inställning till en ändrad indelning av kommun. Undersökningen skall göras av länsstyrelsen och valnämnden i kommunen får anlitas.

I förarbetena till indelningslagen (prop.1978/79:157 s. 46) anges att med ortsbefolkning avses människorna i det område som genom indelningsändringen skulle komma att överföras till en annan kommun eller brytas ut till en egen kommun. Trots att både det kommunala medlemskapsbegreppet och begreppen befolkning och ortsbefolkning används i indelningslagen så framgår inte av förarbetena klart hur begreppen befolkning och ortsbefolkning förhåller sig till det kommunala medlemskapsbegreppet.

Kommittén anser att kretsen som kan höras i indelningssammanhang skall överensstämma med den krets som kommittén föreslår när det gäller kommunala folkomröstningar och liknande i 5 kap. 34 § kommunallagen. Föredragande statsrådets uttalande i förarbetena till indelningslagen talar enligt kommitténs uppfattning för att lagstiftaren inte tänkt sig att kretsen behöriga att delta i folkomröstning inom ramen för indelningslagen skall vara en annan än den enligt kommunallagen (prop. 1978/79:157 s. 117). Statsrådet säger bl.a. att när folkomröstning blir aktuellt i ett indelningsärende så "bör kommunfullmäktige i första hand ges tillfälle att inhämta synpunkter från befolkningen med stöd av 2 kap. 18 § kommunallagen" (numera 5 kap. 34 §). Det kan, enligt kommitténs uppfattning, inte heller ha varit lagstiftarens mening att kretsen som kan väcka fråga om ändrad indelning, i indelningslagen avgränsad genom kommunallagens medlemskapsbegreppet, skall avvika från den som skall höras vid folkomröstning enligt indelningslagen.

Kommittén ser inga skäl för att enbart vissa fastighetsägare, som en konsekvens av ett ändrat medlemskapsbegrepp, skall ha rätten att delta i folkomröstningar eller liknande i ärenden som berör deras fastigheter. För att undanröja risken för framtida tolkningssvårigheter såvitt avser kretsen som har rätt att få vara med i folkomröstningar och liknande inom ramen för indelningslagens regler, så föreslår kommittén att 24 § indelningslagen ändras så att uttrycket "befolkning" tas bort i lagtexten och ersätts med en precisering av den krets som kan höras.

5.2.3 Rätten för fastighetsägare att begära laglighetsprövning av beslut som fattas under ett indelningsförfarande kvarstår oförändrad

Kommittén har föreslagit att reglerna om laglighetsprövning kompletterats så att fastighetsägare som inte är medlem i kommun eller landsting där fastigheten är belägen även i fortsättningsvis skall ha rätt att begära laglighetsprövning av beslut som berör fastigheten (se 5.1.4). Överklagningsreglerna i 1 kap. 19 § och 2 kap. 9 § indelningslagen behöver därför inte ändras eftersom det i dessa paragrafer hänvisas till reglerna i kommunallagen om laglighetsprövning.

6 Specialmotivering

6.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

1 kap. 4 §

I paragrafen, som behandlats i allmänna motiveringen avsnitt 5.1.1, regleras förutsättningarna för kommunalt medlemskap. I förhållande till nuvarande lydelse tas grunden ägande av fast egendom bort. Kvar blir grunderna folkbokföring och taxering.

5 kap. 34 §

I paragrafen, som har behandlats i allmänna motiveringen avsnitt 5.1.2, regleras den kommunala folkomröstningen och liknande förfaranden. I första stycket görs den ändringen att även fastighetsägare som inte längre är att betrakta som medlemmar i kommun eller landsting där fastigheten är belägen skall kunna höras i folkomröstning eller annan opinionsundersökning i fråga som berör fastigheten. I första hand är det fullmäktige som disponerar över vem som skall anses vara berörd av en fråga. Ytterst är det domstolen som, i samband med eventuell begäran om laglighetsprövning, avgör om en fastighetsägare berörs eller inte.

I första stycket byts uttrycket i kommun ut mot av kommun för att överensstämma med motsvarande formulering i 1 kap. 4 § och 10 kap. 1 §.

10 kap. 1 §

I paragrafen, som behandlats i allmänna motiveringen avsnitt 5.1.3, regleras rätten att begära laglighetsprövning. Denna rätt tillkommer i dag endast medlemmar av kommun eller landsting. Kretsen överklagningsberättigade ändras som en följd av att medlemskapsbegreppet ändras så att en fastighetsägare som inte är medlem i kommun där fastigheten är belägen har rätt att begära laglighetsprövning av beslut som berör fastigheten. Genom ändringen kvarstår kopplingen mellan fastighetsägande och rätten för fastighetsägare att begära laglighetsprövning av de beslut som berör fastigheten. Beslut som inte berör den egna fastigheten som t.ex. den kommunala barnomsorgstaxan eller ett upphandlingsbeslut skall framöver inte kunna överprövas på

begäran av annan än medlem. Ytterst är det domstolen som, i samband med att laglighetsprövning begärs, prövar om fastighetsägaren berörs av beslutet eller inte.

6.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

1 kap. 20 §

I paragrafen, som behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 5.2.1, regleras vem som kan väcka frågan om ändrad indelning av kommun. I dag kan frågan väckas av kommun eller medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Kretsen med behörighet att väcka frågan ändras så att även den som äger fast egendom i kommunen utan att vara medlem där i framtiden får denna rätt.

Genom ändringen kvarstår kopplingen mellan fastighetsägande och rätten att väcka frågan om ändrad indelning.

I första stycket har endast språklig justering gjorts.

1 kap. 24 §

I paragrafen, som behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 5.2.2, regleras vem som skall höras i en folkomröstning eller liknande förfarande samt vem som beslutar om en sådan omröstning.

I första stycket förtydligas att fastighetsägarna innefattas bland dem som länsstyrelsen skall höra i en folkomröstningar inom ramen för indelningslagen. Länsstyrel-sen kan begränsa undersökningen till de som berörs av indelningsändringen. Det kan t.ex. vara aktuellt att begränsa utredningen till endast en viss del av kommunen. Detta klargörs i lagtexten. Vidare nås överensstämmelse med förutsättningarna för den folkomröstning som regleras i 5 kap. 34 § kommunallagen.

2 kap. 10 §

I paragrafen, som behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 5.2.1, regleras vem som kan väcka frågan om ändrad indelning av landsting. I dag kan frågan väckas av landsting eller

medlem av landsting, som skulle beröras av ändringen. Kretsen med behörighet att väcka frågan ändras så att även den som äger fast egendom i landstinget utan att vara medlem där i framtiden skall ha denna rätt. Genom ändringen kvarstår kopplingen mellan fastighetsägandet och rätten att väcka fråga om ändrad indelning.

I första stycket har endast språklig justering gjorts.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kredituppplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13127-7
ISSN 0375-250X