iUSTUS



Kommunalrätten

EN LÄROBOK

Olle Lundin & Tom Madell

KOMMUNALRÄTTEN

– en lärobok

OLLE LUNDIN & TOM MADELL

IUSTUS FÖRLAG

Innehåll

Förord 9

Förkortningar 11

1 Kommunen i ett historiskt perspektiv – från gemensamt till allmänt intresse 13
1.1 Kort om den historiska utvecklingen av det lokala styret före 1862 13
1.1.1 Äldre tid 13
1.1.2 Medeltiden och tiden fram till 1800 13
1.1.3 Samhällsutvecklingen under 1800-talet 16
1.2 1862 års kommunalförfattningar 17
1.3 Kommunala reformer efter 1862 fram till gällande lag 18

2 Kommunen i dagens samhälle 22
2.1 Kort om kommunens struktur och roller 22
2.2 Kommunen som demokratiskt system 25
2.3 Kommunen som förvaltningsmyndighet 27
2.4 Kommunen som företag 30
2.5 Några exempel på kommunens olika roller 33

3 Konstitutionella aspekter på kommunen och internationell påverkan 36
3.1 Regeringsformen och EU-rätten 36
3.2 Europakonventionen om kommunal självstyrelse 39

4 Den kommunala kompetensen 41
4.1 Inledning 41
4.2 Den allmänna kompetensen enligt KL 45
4.2.1 Allmänintresset 45
4.2.2 Lokaliseringsprincipen 47
4.2.3 Uppgift som ankommer på annan 51
4.2.4 Likställighetsprincipen 52

4.2.5 Förbudet mot retroaktiva beslut 57
4.2.6 Rätten att ta ut avgifter 58
4.2.7 Självkostnadsprincipen 59
4.2.8 Förbud mot understöd till enskild 62
4.2.9 Kommunal affärsverksamhet 64
4.2.10 Förhållandet till näringslivet 70
4.2.11 Statsstödsreglerna 71
4.3 Kompetensen enligt specialförfattningar 75
4.4 Kompetensen i egenskap av självständigt rättssubjekt 76
4.4.1 Kommunens kompetens att sluta avtal 76
4.4.2 Kommunala taxebeslut, avgifter och civila rättsverkningar 79
4.4.3 Kommunala företrädares möjligheter att binda kommunen 80

5 Beslutsprocessen och organisationen 83
5.1 De kommunala beslutsorganen och funktionärerna 83
5.1.1 Kommunala val och valbarhetsregler 83
5.1.2 Fullmäktiges uppgifter och nämndernas uppgifter 85
5.1.3 Förtroendevalda och anställda 88
5.2 Beslutsfattandet i fullmäktige 91
5.3 Beslutsfattandet i nämnderna 96
5.3.1 Särskilt om förvaltningslagen i kommunal ärendehandläggning 99
5.4 Kommunala instrument i övrigt 102
5.4.1 Finansiering av verksamheten 102
5.4.2 Fullmäktiges instruktions- och förordningsmakt 103

6 Kommunala företag och andra utförare av kommunal verksamhet 104
6.1 Överlämnande av kommunala angelägenheter 104
6.2 Entreprenader och offentlig upphandling 108
6.2.1 Upphandlingslagstiftningen och dess syften 108
6.2.2 Egen eller extern regi är ett kommunalstrategiskt val 111
6.2.3 Undantag från upphandlingsskyldigheten 112
6.2.4 Genomförandet vid offentlig upphandling 113
6.2.5 Rättsmedel vid offentlig upphandling 115
6.2.6 Skyldigheten att följa upp och kontrollera överlämnad verksamhet 118
6.3 Principer och tendenser 121

7 **Kontroll av kommunal verksamhet** 125
7.1 Inledning 125
7.2 Laglighetsprövning (kommunalbesvär) 126
7.2.1 Allmänt om laglighetsprövning 126
7.2.2 Överklagbarhet 127
7.2.3 Besvärsrätt 130
7.2.4 Besvärstid 132
7.2.5 Processuella begränsningar 133
7.2.6 Rättelse av verkställighet 137
7.3 Förvaltningsbesvär 141
7.4 Kommunala revisorer 142
7.5 JO:s och JK:s tillsyn 146
7.5.1 Inledning 146
7.5.2 Riksdagens ombudsmän (JO) 146
7.5.3 Justitiekanslern (JK) 148
7.6 Statliga förvaltningsmyndigheters tillsyn 149

8 **Bevisbördan i kommunala domstolsprocesser** 151
8.1 Inledning 151
8.2 Allmänt om bevisfrågor 152
8.3 Bevisfrågor inom tvistemålsprocessen 153
8.3.1 Två principer för fördelningen av bevisbördan inom tvistemålsprocessen 158
8.3.2 Praxis inom tvistemålsprocessen 158
8.4 Förvaltningsprocessens bevisregler 160
8.5 Laglighetsprövning under kommunallagen 165
8.6 Analys av kommunallagen och dess krav vad gäller bevisning 168
8.7 Laglighetsprövning i praxis 170

9 **EU:s påverkan på den kommunala sektorn** 173
9.1 Inledning 173
9.2 Upphandlingsdirektiven och den nationella regleringen 175
9.2.1 Inledning och bakgrund 175
9.2.2 Kommunal avtalssamverkan 176
9.2.3 Upphandling och avtalssamverkan 177
9.3 Visselblåsardirektivet 179
9.3.1 Allmänt 179
9.3.2 Tidigare lagstiftning 180
9.3.3 Direktivets påverkan på kommunernas verksamhet 181

9.4 Dataskyddsförordningen, GDPR 182
9.5 Dricksvattendirektivet 184
9.6 Regionalt EU-stöd/EU:s strukturfonder 187
9.7 Statsstöd 189
9.8 Kommunala ärenden hos EU-domstolen – avloppsdirektivet 194
9.9 EU:s påverkan och styrning av de svenska kommunerna 196
9.10 Avslutande analys 200

10 Några straffrättsliga frågor 203
10.1 Korruption och straffrättsliga bestämmelser 203
10.2 Kommuner och välfärdsbrottslighet 207

11 Avslutande tankar och framåtblick 210
11.1 Politikerrollen 210
11.1.1 Vem är kommunen? 212
11.2 Regionerna 215
11.3 Kommunen och marknaden 216

Litteratur 221

Rättsfall 225

Sakregister 229

Förord

Det här är en grundläggande lärobok i kommunalrätt. Boken riktar sig till studenter, förtroendevalda eller andra som har kontakter med en kommun.

Kommunen och regionen är viktiga institutioner i den svenska samhällskroppen. Att behärska och ha viss kunskap om kommunalrätt är väsentligt för alla som befattar sig med rättsliga frågor och alla som handhar frågor som rör den offentliga förvaltningen eller samhället i stort. Framställningen är bred och syftar till att ge en bra juridisk kommunalrättslig grund men delvis också till att väcka intresse för detta intressanta och viktiga rättsområde.

Olle Lundin och *Tom Madell*

Uppsala och Umeå i oktober 2026