

Nr 140.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m. m.; given Stockholms slott den 5 mars 1948.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

1) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet;

2) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad;

3) lag angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm;

4) lag angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting;

5) lag angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm;

6) lag angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården; samt

7) lag om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361).

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,
enligt Dess nådiga beslut:

GUSTAF ADOLF.

Eije Mossberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Propositionen avser ändringar i kommunallagstiftningen i fyra olika avseenden nämligen i fråga om borgerlig primärkommuns kompetens, kvalificerad majoritet, antalet fullmäktige i de borgerliga kommunerna och landskommunernas medelsförvaltning.

1. *Borgerlig primärkommuns kompetens.* Den nuvarande begränsningen av den kommunala verksamheten till att avse »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» föreslås upphävd. Såsom norm för den kommunala kompetensen uppställas allmänintresset; det avgörande för en kommuns rätt att vidtaga en viss åtgärd anses böra vara om denna tillgodoser ett allmänt till kommunen knutet intresse. Det föreslås att i kommunalagarnas kompetensbestämmelse endast stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Denna ändring avses bl. a. skola innebära att kommunerna få befogenhet att i större utsträckning understödja det enskilda vägväsendet, lämna bidrag till elektrifiering av enstaka gårdar och byar samt anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd.

2. *Kvalificerad majoritet.* Samtliga regler om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk karaktär inom primärkommuner och landsting föreslås skola upphävas. Sådan majoritet kommer härigenom icke längre att krävas bl. a. för beslut om inköp och försäljning av fast egendom, anslag till nya ändamål eller behov samt upplåning och borgen.

3. *Antalet fullmäktige i de borgerliga kommunerna.* I huvudsakligt syfte att möjliggöra för små kommuner att bli bättre representerade i fullmäktige i de nya enheter, som bildas genom kommunindelningsreformen, föreslås höjning av såväl maximiantalet som minimiantalet fullmäktige i vissa av de grupper, i vilka kommunerna efter folkmängden indelas för bestämmande av fullmäktiges antal. Kommuner med upp till 10 000 invånare få härigenom möjlighet att utse flera fullmäktige än f. n.

4. *Landskommunernas medelsförvaltning.* Bestämmelserna om centralisering av landskommunernas medelsförvaltning föreslås ändrade så att hela kommunens ekonomiska förvaltning kan centraliseras till kommunalnämnden utan att därför ett särskilt kommunalkontor med anställda tjänstemän behöver inrättas. Beslut om centralisering skall icke längre stadfästas av Kungl. Maj:t utan införas i reglemente för kommunalnämnden, som fastställles av länsstyrelsen. Fattigvårdsstyrelse och barnavårdsnämnd anses böra få befogenhet att till kassaförvaltare utse även personer, som ej tillhöra styrelsen eller nämnden.

Ändringarna under 1. och 2. föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1948. Beträffande övriga ändringar överlämnas åt Kungl. Maj:t att bestämma tiden för ikraftträdandet.

Förslag

till

L a g

angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

Härigenom förordnas, *dels* att 23 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet skall upphöra att gälla, *dels ock* att 3 och 30 §§, 44 § 1 och 3 mom. samt 87 och 88 §§ samma lag¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse:)

3 §.

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *gemensamma ordnings- ochushållningsangelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningssskoleväsendet* är särskilt stadgat.

30 §.

Kommunalfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20,

kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25,

kommun med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30, samt kommun med över 10 000 invånare utser 25—40.

Kommunalstämman besluter, — — — ofördröjligen underrättas.

(Föreslagen lydelse:)

3 §.

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vissa kommunala angelägenheter* är särskilt stadgat.

30 §.

Kommunalfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—30,

kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 20—35, samt

kommun med över 5 000 invånare utser 25—40.

¹ Senaste lydelse av 23 § 2 mom., se SFS 1946: 728, av 44 § 3 mom., se SFS 1931: 176, av 87 §, se SFS 1944: 549 samt av 88 §, se SFS 1946: 485.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

44 §.

44 §.

1 m o m. Kommunalnämnden tillhör — — — inom kommunen.

I kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må reglemente utfärdas för kommunalnämnden. Sådant reglemente skall efter förslag av kommunalfullmäktige fastställas av länsstyrelsen.

3 m o m. Kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må, därest det med hänsyn till särskilda omständigheter provas lämpligt, besluta, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende handhavas i annan ordning. Sådant beslut skall underställas prövning av Konungen, som äger fastställa reglemente för förvaltningen.

Kommunen må ock besluta sammanföra sålunda ordnad medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före sådant beslut skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet; och skall i övrigt i fråga om beslutet vad i första stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

3 m o m. *Kommun må antaga reglemente för kommunalnämnden. Sådant reglemente skall fastställas av länsstyrelsen. I reglementet må förordnas, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende omhändervhas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning.*

I reglementet må tillika förordnas om sammanförande av kommunalnämndens medelsförvaltning, evad den handhaves på sätt i första stycket är stadgat eller ej, och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före beslut härom skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet.

87 §.

87 §.

Har Konungen — — — i hälsovårdsstadgan är föreskrivet om stad, skall området utgöra ett municipal-samhälle, som äger att oberoende av kommunen i övrigt själv vårda alla *gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*, som föranledas av de i sådant förordnande avsedda föreskrifternas tillämpning inom samhället. Vad nu är sagt skall, oberoende av sådant förordnande, gälla

(Nuvarande lydelse:)

roende av sådant förordnande, gälla om köping, som ej utgör egen kommun, i avseende å tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

Ej må — — — — — särskilt municipalsamhälle.

88 §.

För municipalsamhälle skall i avseende å dess särskilda *ordnings- och hushållningsangelägenheter* vad i denna lag är stadgat äga motsvarande tillämpning, med iakttagande dock av följande:

a) i stället — — — — — längre tid.

(Föreslagen lydelse:)

om köping, som ej utgör egen kommun, i avseende å tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

88 §.

För municipalsamhälle skall i avseende å dess särskilda *angelägenheter* vad i denna lag är stadgat äga motsvarande tillämpning, med iakttagande dock av följande:

Denna lag träder i kraft såvitt angår 30 § samt 44 § 1 och 3 mom. den dag Konungen förordnar samt i övrigt den 1 juli 1948.

F ö r s l a g

till

L a g

angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.

Härigenom förordnas, *dels* att 27 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad¹ skall upphöra att gälla, *dels ock* att 3 och 10 §§ samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse:)

3 §.

Stadskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt

(Föreslagen lydelse:)

3 §.

Stadskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt författningar tillkommer annan.

¹ Senaste lydelse av 27 § 2 mom., se SFS 1946: 729.

(Nuvarande lydelse:)

gällande författningar tillkommer annan.

Angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningskoleväsendet är särskilt stadgat.

10 §.

Stadsfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

stad med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20,

stad med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25,

stad med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30,

stad med över 10 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Allmänna rådstugan — — — — — ofördröjligen underrättas.

(Föreslagen lydelse:)

Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

10 §.

Stadsfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

stad med 2 000 invånare eller därunder utser 15—30,

stad med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 20—35,

stad med över 5 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Denna lag träder i kraft såvitt angår 10 § den dag Konungen förordnar samt i övrigt den 1 juli 1948.

F ö r s l a g

till

L a g

angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, att 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse¹ och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i Stockholm² skola upphöra att gälla från och med den 1 juli 1948.

¹ Senaste lydelse, se SFS 1946: 730. ² Senaste lydelse, se SFS 1946: 733.

F ö r s l a g

till

L a g

angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349)
om landsting.

Härigenom förordnas, att 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 om landsting¹ skall erhålla följande ändrade lydelse.

*(Nuvarande lydelse:)***33 §.**

2 mom. Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än i 8 § 2 mom. sägs;

b) medgivande, varom i 17 § 1 mom. tredje stycket sägs;

c) beslut enligt 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag;

d) påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år;

e) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

f) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

g) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, eller ingående av borgen;

h) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet.

*(Föreslagen lydelse:)***33 §.**

2 mom. Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än i 8 § 2 mom. sägs;

b) medgivande, varom i 17 § 1 mom. tredje stycket sägs;

c) beslut enligt 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1948.

¹ Senaste lydelse, se SFS 1946: 731.

F ö r s l a g

till

L a g

angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, *dels* att 26 § 2 mom. lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm¹ skall upphöra att gälla, *dels ock* att 3 § samma lag skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Nuvarande lydelse:)

3 §.

Kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningskoleväsendet* är särskilt stadgat.

(Föreslagen lydelse:)

3 §.

Kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vissa kommunala angelägenheter* är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1948.

F ö r s l a g

till

L a g

angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården.

Härigenom förordnas, att 14 § lagen den 14 juni 1918 om fattigvården skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse:)

14 §.

Fattigvårdssamhälle utser — — — — — till ledamöter.

Uppgift å — — — — — i länskungörelserna.

(Föreslagen lydelse:)

14 §.

¹ Senaste lydelse av 26 § 2 mom., se SFS 1946: 732.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

Äro både — — — — — för tillfället.

Fattigvårdsstyrelsen utser inom sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövl.

Fattigvårdsstyrelsen utser inom *eller utom* sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövl.

Denna lag träder i kraft den dag
Konungen förordnar.

F ö r s l a g

till

L a g

om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361).

Härigenom förordnas, att 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

8 §.

8 §.

1 mom. Kommun, där — — — — — till barnavårdsman.

Uppgift å — — — — — i länskungörelserna.

Äro både — — — — — för tillfället.

Nämnden utser inom sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövl.

Nämnden utser inom *eller utom* sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövl.

Denna lag träder i kraft den dag
Konungen förordnar.

¹ Senaste lydelse, se SFS 1934: 204.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den
5 mars 1948.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, MOSSBERG, WEIJNE, KOCK.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Mossberg, *fråga angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet m. m.* samt anför.

I. Inledning.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 22 mars 1946 erhöll jag bemyndigande att tillkalla högst nio sakkunniga för att verkställa viss översyn av den kommunala lagstiftningen och framlägga därav föranledda förslag. I mitt anförande till statsrådsprotokollet hänvisade jag till en början till att riksdagen under senare år vid upprepade tillfällen framfört önskemål om en sådan översyn och att även från andra håll hos Kungl. Maj:t påkallats vissa jämkningar i kommunallagstiftningen. Beträffande riksdagens framställningar nämndes i första hand, att riksdagen i skrivelse den 13 april 1944, nr 181, anhållit om skyndsam utredning, huruvida och i vad mån gällande bestämmelser i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut borde så ändras att den kommunala förvaltningen erhöle större rörelsefrihet. Efter att i anslutning härtill ha uttalat att tiden nu vore mogen för en revision av dessa bestämmelser anförde jag vidare:

I detta sammanhang bör bemärkas att den kommunala verksamheten enligt gällande lagstiftning är begränsad till gemensamma ordnings- ochushållningsangelägenheter. Överståthållarämbetet har i framställning till Kungl. Maj:t den 5 augusti 1944 framhållit, att den gränsdragning i fråga om de kommunala representationernas beslutanderätt, som det ankommit på rättspraxis att verkställa, städse skett jämförelsevis snävt. Detta kunde ha varit naturligt under äldre tider, när de kommunala uppgifterna varit föga omfattande och då samhällsutvecklingen ännu icke ställt så många skilda och nya anspråk på det allmänna som nu vore fallet. Något behov hade då knappast förelegat för kommunerna att kunna utsträcka sin beslutanderätt till nya, i de kommunala författningarna ej särskilt angivna

frågor. Numera finge emellertid läget enligt överståthållarämbetets mening anses vara ett annat. Det moderna samhällslivet nödvändiggjorde ett ingripande på allt flera områden för tillgodoseende av kommunmedlemmarnas olika intressen. Efter att ha anfört ett antal exempel från rättspraxis, där enligt överståthållarämbetets mening gränsdragningen i fråga om de kommunala representationernas beslutanderätt vore alltför snäv, har överståthållarämbetet hemställt att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande att låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring av lagen om kommunalstyrelse i Stockholm, att kommunalrepresentationen därstädes tillerkändes en mot tidsutvecklingen svarande vidgad beslutanderätt. Frågan om en utvidgning av kommunernas befogenheter har uppmärksamrats jämväl av kommunindelningskommittén, som i sitt betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i bürgerliga primärkommuner (SOU 1945:38) understrukit, att en restriktiv tolkning av begreppet »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» icke sällan hindrade en tidsenlig utveckling av den kommunala verksamheten. Kommittén förordade fördenskull lagändring i syfte att revidera tidigare praxis på området. Riksdagen har vidare flera gånger gjort framställningar, berörande kommuns rätt att bevilja anslag för vissa speciella ändamål. Sålunda har 1942 års riksdag avlåtit en skrivelse (nr 233) beträffande frågan om rätt för kommun att anvisa medel till hemvärnets verksamhet. Förslag till lag, innebärande dylik rätt, har sedermera framlagts av 1945 års hemvärnskommitté i skrivelse till Kungl. Maj:t den 25 juli 1945, varöver genom remiss yttranden inhämtats från åtskilliga myndigheter. Spörsmålet om rätt för kommun att anslå medel för underlättande av studier har upptagits i ett par riksdagsskrivelser; nämnda fråga har genom Kungl. Maj:ts beslut den 31 juli 1945 gjorts till föremål för utredning genom en särskilt tillkallad utredningsman.

I och för sig synes det vara ändamålsenligt att, såsom är fallet enligt gällande kommunallagar, överlåta åt rättspraxis att närmare bestämma den konkreta omfattningen av kommunernas verksamhetsfält. De i skilda sammanhang framkomna önskemålen om åtgärder för att vidga den av praxis satta gränsen för kommunernas beslutanderätt ge emellertid anledning ifrågasätta, huruvida den nuvarande gränsdragningen tar skälig hänsyn till att den samhälleliga verksamheten kommit att omspänna allt fler områden. Det synes mig därför angeläget att en utredning verkställes om behovet av att utvidga den kommunala beslutanderätten.

I mitt anförande berörde jag åtskilliga andra spörsmål rörande kommunallagstiftningen, som borde upptagas vid utredningen, samt uttalade slutligen, att det syntes särskilt angeläget att spörsmålen om ändring av bestämmelserna i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut och om utvidgning av kommunernas beslutanderätt snarast möjligt bleve belysta och att därför förslag i dessa ämnen borde framläggas utan att resultatet av utredningen i övrigt avvaktades.

Med stöd av det givna bemyndigandet tillkallade jag som sakkunniga ledamoten av riksdagens andra kammare Erik Fast, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Nils Herlitz, ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören Helmer Holmberg, direktören i svenska landskommunernas förbund Sixten Larsson, ledamöterna av riksdagens

andra kammare, dåvarande borgarrådet Yngve Larsson och John W. Pettersson, ledamoten av riksdagens första kammare, lektorn Edgar Sjödahl, poststationsföreståndaren F. Thun, numera ledamot av riksdagens första kammare, samt landssekreteraren N. O. Åkesson.

Till de sakkunniga har överlämnats bl. a. den i direktiven omnämnda utredningen om kommunala studiestipendier, vilken den 9 maj 1947 avgivits av utredningsmannen, kanslirådet Gunnar Wejle. Denna utredning utmynnar i ett förslag till lag om rätt för vissa kommuner att anslå medel för underlättande av studier.

De sakkunniga, som antagit benämningen 1946 års kommunallagskommitté, ha i enlighet med sina direktiv i första hand behandlat spörsmålen om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet för vissa kommunala beslut och den 9 juni 1947 överlämnat betänkande med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser i dessa delar (SOU 1947: 53). Vid förslaget finnes fogad förutnämnda av kanslirådet Wejle verkställda utredning jämte särskilt yttrande av en för utredningen anlitad expert. Kommunallagskommitténs förslag innebär beträffande primärkommuns kompetens att den nuvarande begränsningen av den kommunala verksamheten till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter avskaffas och i stället endast stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter. Det avgörande för en kommuns rätt att driva en verksamhet eller understödja ett ändamål bör enligt kommitténs mening icke vara hur många kommunmedlemmar eller hur stor del av kommunen, som har gagn av åtgärden, utan om den tillgodoser ett allmänt intresse inom kommunen. Angående betydelsen av denna ändring i fråga om olika områden där kommunerna äro verksamma har kommittén gjort åtskilliga uttalanden, enligt vilka kommunernas beslutanderätt skulle i skilda hänseenden icke oväsentligt utvidgas. — Vidare föreslås, att kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av betydelse för den kommunala ekonomin upphävas.

Kommitténs förslag är emellertid icke enhälligt. Ledamöterna Herlitz och Pettersson ha reserverat sig för att i huvudsak bibehålla de nuvarande bestämmelserna. I den mån ökat utrymme behövde beredas för kommunal verksamhet borde detta enligt reservanternas mening ske genom särskild lagstiftning. Sådan borde övervägas bl. a. i fråga om den kommunala stipendiegivningen, där reservanterna hänvisat till utredningsmannens förslag.

Över kommitténs ifrågavarande förslag i dess helhet ha efter remiss yttranden avgivits av kammarkollegiet, statskontoret, överståthållarämbetet (med överlämnande av yttranden av stadsfullmäktige i Stockholm och Stockholms församlingsdelegerade), samtliga länsstyrelser (med överlämnande av yttranden från landstingens förvaltningsutskott, utom Gotlands läns landstings, samt kommunala organ i 67 städer, 23 köpingar, 36 muni-

cipalsamhällen, 180 landskommuner och 87 församlingar, varvid dock förvaltningsutskotten och församlingarna i allmänhet ej uttalat sig om den kommunala kompetensen) samt styrelserna för svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet. Socialstyrelsen, kommerskollegium och socialvårdskommittén ha efter remiss yttrat sig över förslaget angående borgerlig primärkommuns kompetens därvid kommerskollegium överlämnat yttranden från Stockholms och Skånes handelskammare, handelskamrarna i Göteborg och Gävle, Sveriges industriförbund och Sveriges fastighetsägareförbund. Såvitt angår kommuns befogenhet att främja visst eller vissa ändamål ha slutligen efter remiss yttranden avgivits av överbefälhavaren (med överlämnande av yttranden från chefen för armén, hemvärnschefen, centralförbundet för befälsutbildning och riksförbundet Sveriges lottakårer), statens byggnadslånebyrå, statens arbetsmarknadskommission, statens nämnd för samlingslokaler, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, studielånenämnden, lantbruksstyrelsen, elektrifieringsberedningen, hemvärnsrådet och skytteförbundens överstyrelse. Arbetarnas bildningsförbund har i en särskild skrivelse till mig framlagt vissa synpunkter beträffande de delar av betänkandet, som beröra stipendiegivning, samt beträffande kanslirådet Wejles förslag i samma ärende.

Förslaget har vid remissbehandlingen i allmänhet underkastats en ingående granskning. *Svenska landskommunernas förbund* har som skäl härför anført, att det ansåge förslaget vara det till betydelse och räckvidd viktigaste förslag till ändring av kommunallagarnas innehåll, som framlagts sedan den kommunala rösträttsreformen.

I likhet med kommitténs medlemmar äro remissinstanserna i stort sett eniga om att den borgerliga primärkommuns kompetens bör vidgas. I fråga om metoden för denna utvidgning äro däremot meningarna i hög grad delade bland de myndigheter och organisationer, som yttrat sig över denna del av förslaget. Av de hörda kommunerna har det övervägande flertalet tillstyrkt kommittémajoritetens förslag till ändrad lydelse av kompetensstadgandet.

Förslaget att upphäva kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk natur har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet hörda myndigheter, landsting och borgerliga kommuner. I vissa av dessa tillstyrkande yttranden har man emellertid ifrågasatt ett bibehållande av den kvalificerade majoriteten beträffande någon viss grupp beslut.

Sedan kommunallagskommitténs första betänkande sålunda remissbehandlats, har kommittén¹ den 10 januari 1948 överlämnat en promemoria

¹ Kommittén har härvid haft sin ursprungliga sammansättning med det undantaget, att i stället för professor Herlitz som sakkunnig tjänstgjort ledamoten av riksdagens första kammare, folkskoleinspektören Karl Ragnar Bergh.

(otryckt) med förslag angående vissa av kommunindelningsreformen aktualiserade ändringar i den kommunala lagstiftningen.

I denna promemoria föreslås ändrade bestämmelser om antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentation med höjning av såväl maximumantalet som minimumantalet i vissa av de grupper, i vilka kommunerna efter folkmängden indelas för bestämmande av fullmäktiges antal. Vidare föreslås ändrade regler om medelsförvaltningen inom kommunerna i syfte bl. a. att underlätta en centralisering av denna förvaltning.

Över promemorian ha efter remiss kammarkollegiet, statskontoret, skolöverstyrelsen, 1945 års folkskolesakkunniga, samtliga länsstyrelser även som styrelserna för svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund yttrat sig. De föreslagna lagändringarna ha därvid i huvudsak tillstyrkts.

För egen del kan jag i stort sett biträda de förslag kommittén framlagt i sitt första betänkande och i oförmälda promemoria. Jag förordar sålunda en allmän utvidgning av de borgerliga primärkommunernas befogenheter samt avskaffande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beslut av betydelse för den kommunala ekonomin inom dessa kommuner samt inom församlingar och landsting. Vidare tillstyrker jag i princip föreslagna ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om fullmäktiges antal och om anordnande av s. k. centraliserad medelsförvaltning.

Jag anholder nu att närmare få redogöra för detta kommunallagstiftningsärende.

II. Borgerlig primärkommuns kompetens.

Gällande bestämmelser.

Den allmänna regeln om primärkommuns befogenheter återfinnes i 3 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet och lagen samma dag om kommunalstyrelse i stad och lyder:

Kommun (Stadskommun) äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningskoleväsendet är särskilt stadgat.

En likalydande bestämmelse är upptagen i 3 § lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm.

Kompetensbestämmelsen i 1930 års kommunallagstiftning är med vissa formella jämkningar hämtad från 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad, vars 1 § löd:

Varje socken på landet (Varje stad med därunder lydande område) utgör för sig en särskild kommun, vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings-

och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava.

Om behandlingen av kyrkliga angelägenheter samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat.

I 1 § 1862 års förordning om kommunalstyrelse i Stockholm stadgades däremot, att kommunens medlemmar äga att vårda »sina gemensamma angelägenheter». I övrigt överensstämde stadgandet med motsvarande bestämmelse i de andra kommunalförordningarna. Någon motivering till den särskilda avfattningen av 1 § finnes icke angiven i förarbetena till Stockholmsförordningen. I den skrivelse, med vilken förslaget till sistnämnda förordning överlämnades till Kungl. Maj:t, angavs emellertid detta bygga på principen om »kommuns rätt att själv vårda de för dess medlemmar gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Förslaget synes alltså icke ha avsett att göra någon skillnad mellan den kommunala beslutanderätten i Stockholm och övriga kommuner.

Den kommunala verksamhetens begränsning till att avse gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter har sålunda funnits alltsedan de nuvarande borgerliga kommunernas tillkomst. I den författning som dessförinnan gällde för den närmast jämförbara äldre kommunala enheten, 1843 års förordning om sockenstämmor i riket, stadgades, att till stämman handläggning hörde de mål, som rörde kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter, men angavs dessa angelägenheter närmare genom en uppräknings punktvis. Uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» återfinnes första gången i det förslag till kommunalförordningar, som den 31 oktober 1859 framlades av den av Kungl. Maj:t för ändamålet 1858 tillsatta kommittén. Denna kommitté förordade nämligen, att i 1 § förordningen om kommunalstyrelse på landet skulle stadgas, att varje socken på landet för sig utgör ett särskilt kommunalsamhälle för vårdande av sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.

1858 års kommitté anförde beträffande denna bestämmelse:

Någon annan eller närmare bestämning av de särskilda angelägenheter, som borde kunna bli föremål för kommunernas självverksamhet och beslutanderätt än den, som ligger uti de tre orden: »*gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*», hava kommitterade icke funnit lämpligt att bland de allmänna stadgandena intaga. Att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden av borgerlig natur, som uti 1843 års förordning punktvis uppräknas och till sockenstämmans handläggning överlämnas, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk kommunalfriheten, under en väl avvägd kontroll från statens sida, på självverksamhet med skäl kan göra, och ett försök till ett sådant uppräknande skulle dessutom icke hava lyckats, emedan det, i följd av själva den mångsidighet som ligger uti allt slags förvaltande verksamhets natur, varken hade kunnat bli fullständigt eller omfatta alla de särskildheter, som därmed ägde samband. De här ovan anförda orden däremot hava syntes kommitterade bäst uttrycka kommunalverksamhetens både omfång och begränsning. De påtrycka denna verksamhet en uteslutande administrativ

karaktär och förutsätta, att de angelägenheter inom kommunen, med vilka den äger taga befattning, skola hava sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet äger att vårda. Vad kommunen vid utövandet av denna vård såväl i allmänhet som i särskilda fall har att iakttaga, den lydnad och aktning den därvid är skyldig att visa de lagar staten beslutat och utfärdat, den högre prövning vissa av dess beslut skola underställas, innan de få bringas till verkställighet, och den rättsutväg, som bör vara varje enskild medlem av kommunen förbehållen till vinnande av rättelse, därest han funne sin enskilda rätt bliva för nära trädd genom kommunens beslut, om detta allt finnas i förslaget på sina ställen särskilda bestämmelser, och torde vid sådant förhållande något äventyr ej vara att befara vid godkännande av den elasticitet i avseende å kommunens verksamhet, som ligger uti de ifrågavarande orden.

Vid den alltjämt gällande kompetensregelns tillkomst betonades alltså att regeln var elastisk men att den innefattade en bestämd begränsning av området för kommunens verksamhet. Det överlämnades åt rättspraxis att, i den mån besvär anfördes, närmare fastställa innebörden av denna begränsning. En rikhaltig rättspraxis på området har också utbildats. Härtill har även — såsom framhålles i kommunallagskommitténs betänkande — medverkat att stadgandet tillkom vid en tid, då de kommunala uppgifterna ännu voro fåtaliga och, med några undantag, av jämförelsevis ringa betydelse. Under de följande åttiofem åren ha allt flera grenar av samhällslivet ansetts kunna komma i fråga såsom föremål för kommunernas verksamhet. Detta har emellertid icke endast skett inom ramen för den allmänna kompetensregeln, utan regleringen av de nya verksamhetsområdena har i stor utsträckning skett genom speciallagstiftning. Kommittén har om denna utveckling anfört:

Vid utarbetandet av kommunalförordningarna torde man ha tänkt sig, att bestämmelsen om kommunmedlemmarnas rätt att vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter skulle tjäna såsom enda legala underlag för det stora flertalet kommunaluppgifter. Man förbisåg visserligen icke, att vissa områden av kommunal verksamhet kunde bliva i behov av särskild reglering — såsom fallet redan var med exempelvis fattigvården — men kärnan i strävandena till ökad kommunal självstyrelse var tanken att överlämna åt kommunerna att själva bestämma om de uppgifter de skulle vårda och om sättet för uppgifternas handhavande. Utvecklingen har emellertid slagit in på andra vägar, i det att allt flera kommunala verksamhetsgrenar blivit reglerade i särskilda författningar. I dessa ha lämnats ingående föreskrifter om olika uppgifters handhavande, om särskilda styrelsers och nämnders sammansättning, om sättet för anförande av besvär m. m. Det legislativa underlaget för kommunalverksamheten har med andra ord i avsevärd utsträckning förskjutits från kommunallagarna till speciallagstiftningen. Anledningen till att man beträtt speciallagstiftningens väg har framför allt varit, att man icke velat belasta kommunallagarna med detaljföreskrifter av allehanda slag, särskilt sådana som röra kommunernas skyldigheter på olika områden. Särslagstiftning har vidare anlitats, då det gällt att giva kommunerna rätt att främja ändamål, som icke utan särskilt stadgande ansetts falla under deras behörighet.

Kommittén har icke funnit det erforderligt att närmare behandla de uppgifter, som handhavas av kommunerna med stöd av särskilda författningar, utan härutinnan hänvisat till de redogörelser, som lämnats dels i kommunalskatteberedningens betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen m. m. del III (SOU 1943: 43 s. 257 f.) och dels i en på kommunindelningskommitténs uppdrag av kammarrådet Erik Schalling utarbetad översikt över den lantkommunala författningsregleringens historia med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner (SOU 1944: 37 s. 69 f.). Till dessa redogörelser torde också här få hänvisas. I detta sammanhang må endast nämnas, att numera genom särskild lagstiftning reglerats även kommunernas verksamhet på bostadsförsörjningens område. I lag den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande har nämligen fastslagits, att kommun, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen, äger ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa inom kommunen bosatta personers kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad.

Sammanfattningsvis anför kommittén om de nuvarande legala gränserna för den borgerliga primärkommunens kompetensområde, att dessa äro att finna dels i kommunallagarnas allmänna stadgande om kommuns rätt att vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan, och dels i de lagar och författningar som i olika hänseenden giva närmare bestämmelser rörande särskilda kommunala verksamhetsgrenar. Kommittén framhåller, att rättspraxis beträffande vad som tillhör kommuns befogenhet självfallet haft sin ojämförligt största betydelse i fråga om de vidsträckta kommunala verksamhetsfält, som icke reglerats genom särskilda författningsföreskrifter. Här hade det — fortsätter kommittén — ankommit på rättstillämpningen att, då ett kommunalt beslut överklagats, fastställa om den ena eller andra åtgärden tillhör kommunens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. På områden, som gränsa intill de speciellt reglerade, hade härvid speciallagstiftningen anlitats som tolkningskälla. Myndigheterna hade i denna lagstiftning sökt ledning för sitt bedömande huruvida de omtvistade åtgärderna varit att betrakta såsom kommuns gemensamma angelägenheter.

Kommittén har i en bilaga till sitt betänkande (bil. 1 s. 183—204) lämnat en översikt över praxis, särskilt under de senare decennierna i fråga om tolkningen av begreppet gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Syftet med redogörelsen anges vara att redovisa praktiskt viktiga typfall och därigenom giva en allmän bild av det innehåll den kommunala beslutanderätten f. n. anses ha. De olika fallen ha inordnats un-

der rubriker, varunder de allt efter sin yttre beskaffenhet ansetts hänförliga. Någon genomgående systematisering av materialet har icke gjorts.

Det torde ej i detta sammanhang vid en redogörelse för gällande bestämmelser om den kommunala kompetensen böra komma i fråga vare sig att lämna en uttömmande allmän redogörelse för det omfattande ämnet eller att i detalj redovisa rättstillämpningen på de olika verksamhetsområden, där kommuns kompetens ifrågasatts. I sistnämnda hänseende hänvisas till översikten i förutnämnda bilaga till kommitténs betänkande. I anslutning till kommittén skall däremot redan här i största korthet som en bakgrund till den följande redogörelsen för kommitténs synpunkter på ämnet angivas några huvudlinjer i rättstillämpningen.

Vad härvid till en början angår föreskriften att angelägenheten skall vara gemensam synes denna föreskrift ha givits en jämförelsevis vidsträckt innebörd. Man har icke krävt att den ifrågasatta angelägenheten skulle tillgodose ett intresse eller fylla ett behov hos samtliga kommunmedlemmar. Det har ansetts tillfyllest att den varit av betydelse för ett större flertal inom kommunen. Ett elektrifieringsföretag eller ett brobygge har måst gagna en betydande del av kommunens medlemmar för att få utföras eller främjas av kommunen. Man torde dock icke ha anlagt uteslutande kvantitativa synpunkter på frågan. Då det gällt anslag till vatten- och avloppsledningar inom tätorter, har man exempelvis icke fäst avgörande vikt vid invånarantalet i tätorten i förhållande till kommunens invånarantal. Utslagsgivande torde snarare ha varit betydelsen för kommunen såsom sådan, att den ifrågavarande tätorten hade tillfredsställande hygieniska anordningar. Kommittén framhåller också, att betydande eftergifter gjorts i fråga om kravet på att de angelägenheter, som kunna bli föremål för kommunal omvårdnad, skola vara gemensamma i vedertagen bemärkelse.

Uttrycket ordnings- och hushållningsangelägenheter synes icke ha spelat så stor roll vid avgränsningen i praxis av kommunens kompetensområde. Då myndigheterna funnit, att en viss uppgift icke föll inom detta område, torde det avgörande ofta ha varit, att den ej ansetts vara en kommunal angelägenhet överhuvud. Hit höra till exempel försvarsuppgifter (understödjande av hemvärn och luftvärn), politiska ändamål (anslag till nykterhetskommitté med uppgift bl. a. att samla kommunens nykterhetsvänner till deltagande i allmänna val) samt ekonomisk verksamhet i uteslutande spekulativt syfte. Grundsatsen, att en kommun icke äger inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst därav, kom till uttryck redan under förarbetena till kommunalförordningarna och synes alltid ha upprätthållits i rättspraxis. Däremot har kommun ansetts kunna anlägga och driva gas-, elektricitets- och vattenledningsverk, spårvägar m. m., i viss utsträckning uppföra hotell samt understödja bostadsbyggande. Till ordnings- och hushållningsangelägenheter ha sålunda — såsom kommittén

framhåller — hänförs åtskilliga ändamål, som voro okända för kommunerna vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst. Begreppet har överhuvud icke tolkats snävt. Kommun har sålunda ansetts behörig att anslå medel till olika kulturella ändamål, till främjande av idrott, till inköp av markområden för bad och rekreation samt till anordnande av samlingslokaler. Härvid har man stundom liksom i fråga om den kommunala affärsverksamheten kunnat stödja sig på att verksamheten innebar ett fullföljande och tillgodoseende av uppgifter, som ankommo på kommunerna enligt särskilda författningar (hälsovårdsstadgan i fråga om vattenledningsverk och badanläggningar o. s. v.) eller därpå att statsbidrag utgått efter sådana regler, att kommunalt understöd förutsattes (främjande av bostadsproduktionen, anordnande av samlingslokaler).

En särskild begränsande regel, som icke i första hand synes stödja sig på en tolkning av uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» har i praxis uppställts i fråga om kommunernas understödjande verksamhet. Regeln innebär, att understöd ej får lämnas enskild kommunmedlem i annan ordning än gällande fattigvårdslag stadgar eller eljest enligt lag eller författning är medgivet. I enlighet med denna regel ha bl. a. beslut om stipendier samt beslut om arbetslöshets- eller bostadsunderstöd, som lämnats utöver vad kommunerna ägt utgiva enligt särskilda författningar, blivit undanröjda såsom överskridande den kommunala befogenheten. Grunden till denna rättstillämpning anser kommittén närmast vara den, att författningarna på socialvårdens område, av vilka fattigvårdslagen är den viktigaste, funnits böra tolkas så, att de uttömmande angiva de fall, i vilka understödsverksamhet utgör kommuns gemensamma angelägenhet.

Reformförslag.

Såväl före som efter de nuvarande kommunallagarnas tillkomst ha framställts åtskilliga förslag till utvidgning av kommunernas beslutanderätt. De flesta av dessa förslag ha avsett ett utsträckande av den kommunala befogenheten till någon speciell verksamhetsgren (försvarsändamål, stipendiegivning, enskild väghållning, elektrifiering, bostadsförsörjning). Den vidgade befogenheten har man önskat ernå antingen genom ändring i kommunallagarna eller genom särskild lagstiftning. Andra förslag ha syftat till en generell utvidgning av den kommunala kompetensen. Kommittén har i särskilda avsnitt av sitt betänkande (s. 20—23; 26—59) redogjort för dessa förslag och i förekommande fall för de yttranden, som avgivits över desamma. Till denna redogörelse må här få hänvisas. I detta sammanhang skall endast redovisas två förslag av mera generell innebörd, i vilka kompetensstadgandet närmare utformats.

Det första av dessa förslag väcktes i samband med det i proposition

till 1930 års riksdag framlagda förslaget till nya kommunallagar. Propositionen upptog en kompetensbestämmelse av i princip samma innehåll som den sedermera godtagna, dock fanns mellan orden »sina» och »gemensamma» inskjutet ordet »medlemmars». I motioner i anledning av propositionen (I: 287 och 288 av herr Möller m. fl. samt II: 445 och 446 av herr Hansson i Stockholm m. fl.) hemställdes, att ifrågavarande stadgande skulle erhålla följande lydelse: »Kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina välfärds-, ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.» Såsom skäl för sin hemställan anförde motionärerna:

Uttrycket »vårda sina medlemmars gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» har genom den rättspraxis, som tillämpats, varit synnerligen hinderlig för den kommunala verksamheten. Uttrycket »gemensamma angelägenheter» har så tolkats, att ändamålsenliga och välmotiverade åtgärder ej kunnat vidtagas, emedan dessa åtgärder endast tillgodosett ändamål med mera begränsat tillämplighetsområde och ej ansetts vara till gagn för flertalet av kommunens medlemmar. Sålunda har kommun ej ansetts ha rätt att lämna bidrag till elektrifiering, anläggande av avloppsledningar, anläggande eller förbättrande av bro eller utfartsvägar m. m., då dessa åtgärder ej varit till gagn för kommunen i dess helhet. Detta har medfört, antingen att kommunen på en gång måst utföra dessa anläggningar för hela kommunen, varigenom det blivit en kommunens gemensamma angelägenhet i stället för att successivt utföra dessa anläggningar, vilket för kommunen varit mera ekonomiskt fördelaktigt, eller ha i kommuner med sammanträngd befolkning dessa måst uppdelas i municipalsamhällen, vilket ur såväl förvaltnings- som skatteutjämnings synpunkter ibland varit mindre tillfredsställande. Vi anse därför, att uttrycket »medlemmars gemensamma» bör utgå och ersättas av sådana bestämmelser, vilka giva större utrymme åt kommunernas verksamhet.

Även i annat hänseende anse vi, att ändring av denna paragraf bör företagas. Genom en rad lagar och förordningar ha kommunerna tilldelats uppgifter, vilka enligt gängse språkbruk knappast kunna inrymmas i begreppet »ordnings- och hushållningsangelägenheter», utan fastmera äro att hänföra under begreppet välfärdsanordningar, varför vi anse att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

I anledning av dessa motioner yttrade konstitutionsutskottet (utlåtande nr 30), att något behov av den väsentliga utvidgning av kommunernas uppgifter, som motionärerna syntes eftersträva, icke torde föreligga. Om den i motionerna föreslagna synnerligen vaga formuleringen beslutades, komme följden sannolikt att bli, att åtminstone till en början stor osäkerhet uppstode rörande omfattningen av kommunernas befogenheter. Nu gällande bestämmelser hade genom den i praxis givna tolkningen fått en jämförelsevis klar och bestämd betydelse. Utskottet fann det emellertid lämpligare att såsom kommuns uppgift angiva för kommunen gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter; ordet »medlemmars» i Kungl. Maj:ts förslag

ansågs därför böra utgå. Åtta ledamöter av utskottet reserverade sig till förmån för den i motionerna föreslagna lydelsen.

Riksdagen gillade vad utskottet föreslagit.

Det andra här avsedda förslaget har framförts av kommunindelningskommittén i dess betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945:38). I detta betänkande har förordats vissa ändringar i 87—90 §§ lagen om kommunalstyrelse på landet av innebörd, att ansvaret för stadsstadgornas tillämpning inom område på landet skall direkt åvila primärkommunen och att — åtminstone i regel — någon specialkommun (municipalsamhälle) för ändamålet icke bildas. Kommunindelningskommittén har emellertid även föreslagit en principiell utvidgning av kommunernas befogenheter. Till stöd för detta förslag har nämnda kommitté anfört, att en enligt dess uppfattning alltför restriktiv tolkning av begreppet »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» icke sällan hindrat en tidsenlig utveckling av den kommunala verksamheten. Icke minst hade detta varit fallet beträffande primärkommunernas befattning med ordnandet av förhållandena inom tätorterna på landet. Kommittén har vidare yttrat:

Genom de av kommittén föreslagna ändringarna i municipallagstiftningen och den hithörande speciallagstiftningen skulle visserligen svårigheterna undanröjas i vad avser sådana angelägenheter, beträffande vilka direkta skyldigheter komme att åläggas kommunerna och beträffande vilka lagstiftningen eljest komme att innefatta ett klart bemyndigande för kommunerna. Ifrågakvarande verksamhetsfält äro emellertid så omfattande och lämna möjligheter för så skiftande kommunala initiativ, att alla tänkbara uppgifter svårligen kunna förutses i speciallagstiftningen. Tolkningen av speciallagstiftningens innehåll kan även vålla formella svårigheter, icke minst då det gäller skyldigheter eller bemyndiganden, som endast indirekt komma till uttryck i författningarna. Det finnes därför anledning att antaga, att ur allmän synpunkt önskvärda kommunala företag, vilka det ligger i de flesta kommunmedlemmarnas intresse att genomföra, alltjämt kunna komma att förhindras genom överklaganden från enskilda kommunmedlemmar med motivering, att företaget icke kan anses utgöra någon kommunens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenhet.

Det synes därför angeläget, att möjligheter beredas för en mot den kommunala verksamhetens tidsenliga utveckling svarande tolkning av 3 § i kommunallagarna. En revision av tidigare praxis torde icke vara att förvänta utan att paragrafens ordalydelse ändras. Kommittén vill därför förorda, att en sådan ändring vidtages. Ändringen synes förslagsvis kunna ske genom tillägg av ett nytt andra stycke till paragrafen av följande innehåll:

»Med gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter förstås icke endast sådana angelägenheter som angå samtliga eller det övervägande flertalet kommunmedlemmar utan även sådana, som eljest äro ägnade att tillgodose eller främja allmänna intressen inom kommunen.»

En principiell utvidgning av kommunernas befogenheter synes väl motiverad jämväl med hänsyn till de av kommittén föreslagna större och här-

kraftigare kommunernas ökade möjligheter till insatser inom andra verksamhetsområden. Det avsedda ändamålet med kommunsammanslagningen blir i viss mån beroende av att kommunerna erhålla formella möjligheter till utveckling av den kommunala verksamheten.

Kommunallagskommittén.

I det kapitel av sitt betänkande, vari kommittén föreslår ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens, har kommittén inledningsvis framfört vissa allmänna synpunkter på gällande bestämmelsers avfattning och tillämpning. Kommittén påpekar härvid att det allmänna kompetensstadgandet i ej obetydlig mån givit möjlighet till sådan elasticitet vid rättstillämpningen som man åsyftade vid dess avfattning. Kommittén finner likväl, att den kraftiga utveckling av kommunernas uppgifter, som försiggått under senare delen av förra århundradet och under det innevarande, sprängt den författningsmässiga ramen för kommunernas verksamhet. Översikten i bil. 1 vid betänkandet visade, att kommunerna i betydande omfattning vidtog åtgärder och främjade ändamål, som i rättspraxis ansåges falla utanför den kommunala befogenheten. På olika områden förekommo dessutom kommunala initiativ och insatser beträffande vilka kommunernas befogenhet icke prövats av regeringsrätten, men vilkas förenlighet med gällande lag sådan denna tolkades i rättspraxis kunde starkt ifrågasättas. Det existerade sålunda en motsättning mellan å ena sidan vad som mångenstädes i det praktiska kommunallivet uppfattades såsom kommunala angelägenheter och å andra sidan de rättstillämpande myndigheternas praxis.

Kommittén anser, att på grund av berörda motsättning de legala gränserna för kommunernas verksamhet borde vidgas. En sådan utvidgning framstode emellertid enligt kommitténs uppfattning såsom befogad även ur materiella synpunkter. Den kommunala beslutanderätten vore nämligen i flera hänseenden alltför begränsad för att kommunerna skulle kunna vara verksamma på områden, där kommunala insatser påkallades av allmänna intressen. Den av kommittén lämnade översikten av praxis gäve flera exempel på fall, där kommunala åtgärder av sådant slag ansetts falla utanför den kommunala behörigheten. Orsakerna till den restriktiva rättstillämpningen vore att finna dels i den förut nämnda tolkningsregeln, att understöd ej ansåges kunna lämnas enskild kommunmedlem annorledes än på grund av särskild författningsföreskrift, dels ock i den nuvarande kompetensbestämmelsens avfattning, särskilt i följd av den tolkning som i åtskilliga fall givits uttrycket »gemensamma» angelägenheter.

Efter att ha kritiserat den språkliga avfattningen av kompetensbestämmelsen i 1930 års kommunallagar, har kommittén anfört att såväl under kommunalförordningarnas giltighetstid — då användningen av ordet gemensamma, såsom hänförande sig till kommunens medlemmar, var for-

mycket oantastlig — som efter tillkomsten av 1930 års kommunallagar krävet på att angelägenheterna skola vara gemensamma spelat en betydande roll. Detsamma hade lett till att man ofta bedömt frågan om kommun kunnat sätta i gång ett företag eller främja en verksamhet väsentligen med hänsyn till om den kommunala åtgärden kommit kommunens medlemmar i gemen till godo. Enligt kommitténs mening hade man till grund för bedömandet huvudsakligen lagt en kvantitativ värdering. Kommittén fortsätter:

En dylik värderingsgrund var i äldsta tid naturlig för de lokala menigheterna, som då väsentligen sammanhöllos av gemensamma ekonomiska intressen. Även den moderna kommunen kan i viss mån sägas ha bibehållit en sådan karaktär. Huvudparten av de angelägenheter som numera ankomma på kommunerna kan emellertid icke sägas avse rent ekonomiska intressen. Kommunernas uppgifter på exempelvis socialvårdens och undervisningens områden äro företrädesvis av annan art. De torde bättre kunna karakteriseras såsom avseende allmänna intressen, som på ett eller annat sätt äro knutna till kommunerna. De flesta av de kommunala angelägenheter som erhållit sin reglering inom speciallagstiftningen torde vara av denna art. Den utveckling som den kommunala verksamheten undergått genom att allt flera uppgifter, som enligt äldre uppfattning icke voro gemensamma, genom lag eller författning lagts på kommunerna har bidragit till att i det allmänna föreställningssättet undanskjuta gemensamhetssynpunkten även beträffande angelägenheter, som icke äro reglerade i speciallagstiftning. I stället för att fråga sig hur många kommunmedlemmar eller hur stora delar av kommunens område som har gagn av en viss åtgärd, anlägger man allt mer den synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att åtgärden handhaves eller understödjes av kommunen. Den kvantitativa värderingen har sålunda i betydande mån ersatts av en kvalitativ uppskattning.

Vad som nu anförts kan måhända även uttryckas så, att gemensamhetsbegreppet i det allmänna föreställningssättet erhållit en annan innebörd än den hävdvunna. Enligt denna förändrade uppfattning är en angelägenhet att anse såsom gemensam, därest till densamma knyter sig ett allmänt intresse av sådan art och styrka, att angelägenheten bör bliva föremål för kommunal omvårdnad. Det bör framhållas, att det icke är ett dylikt gemensamhetsbegrepp kommittén åsyftar, när den talar om gemensamhetskravet, gemensamhetssynpunkten etc. Kommittén avser i sådana sammanhang begreppet i dess traditionella, kvantitativa bemärkelse.

Enligt kommitténs åsikt är den förändrade synen på hithörande spörsmål en naturlig konsekvens av kommunernas ändrade ställning inom svenskt samhällsliv och de nya och vidgade uppgifter som numera tillkomma kommunerna. Liksom samhällseliga åtgärder överhuvud betingas av de därmed förenade allmänna intressena bör också allmänintresset vara bestämmande för den kommunala verksamheten. Givetvis har rättspraxis icke varit helt främmande för dylika synpunkter. — — —

Så länge uttrycket »gemensamma» bibehålles i kompetensbestämmelsen, torde det dock icke kunna förväntas, att kommunerna i rättstillämpningen tillerkännas den större rörelsefrihet som den nyss antydda utvecklingen synes motivera. För ernående av en sådan frihet för kommunerna synes det vara nödvändigt att giva kompetensstadgandet en lydelse, där beteckningen »gemensamma» angelägenheter icke ingår.

Kommittén har i förevarande sammanhang även granskat begreppet »ordnings- och hushållningsangelägenheter» men funnit att detta icke haft samma betydelse för myndigheternas rättstillämpning som gemensamhetskravet. Däremot hade uttrycket genom sin ålderdomliga, för nutida språkbruk tämligen främmande avfattning vållat osäkerhet och undran i den praktiska kommunalverksamheten. Sammanfattningsvis anför kommittén, att uttrycket ordnings- och hushållningsangelägenheter — bortsett från de befogenheter av ringa praktisk betydelse, som inrymdes under begreppet ordningsangelägenheter — icke gäve något besked om föremålen för den kommunala verksamheten. Uttrycket vore icke mer upplysande än om det i stället stode förvaltningsangelägenheter eller helt enkelt angelägenheter. Det vore en yttre beteckning, som kunde användas hur än kommunalverksamhetens föremål växlade. Den reella innebörden av det nuvarande kompetensstadgandet vore därför, att kommun ägde att själv vårda sina (gemensamma) angelägenheter. Som den verkliga betydelsen icke framginge av stadgandet utan detsamma skenbart angäve angelägenheternas art, vore redan av denna anledning en ny avfattning påkallad.

Kommittén har härefter närmare behandlat principerna för den kompetensutvidgning, kommittén sålunda av olika anledningar funnit befogad. Den har härvid utgått från den vid kritiken av gällande bestämmelser antydda grundsatsen, att det avgörande för kommuns rätt att driva en verksamhet eller understödja ett ändamål borde vara om den kommunala åtgärden tillgodosåge ett allmänt, ett samhälleligt intresse inom kommunen. Allmänintresset borde bli bestämmande för tillämpningen av det nya mer allmänt hållna kompetensstadgande, som kommittén ville förorda. Detta betydde emellertid ej, att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. Verksamheten borde vara underkastad dels vissa principiella normer, dels ock begränsningar av mera speciell natur.

Beträffande nämnda principiella normer har kommittén endast anført, att det bleve de rättstillämpande myndigheternas uppgift att i förekommande fall tolka deras begränsande innebörd. Dessa normer hade i viss mån kommit till uttryck i de grunder, som enligt kommunallagarna gällde för överklagande av kommunala beslut. Kommittén har i detta sammanhang understrukt, att den allmänna objektivitets- och rättvis princip, som gällde inom all offentlig förvaltning, självfallet alltjämt borde vara ett rättesnöre för den kommunala verksamheten.

Vid sidan av dessa generella regler har kommittén i anslutning till gällande bestämmelser funnit ytterligare begränsningar i fråga om kommunernas verksamhet böra uppställas i tre olika avseenden.

1. En given sådan begränsning låge enligt kommitténs mening däri att de samhällliga angelägenheter, som kunna bli föremål för kommuns omvårdnad, måste vara lokaliserade till kommunen. Detta innebure visser-

ligen icke att företaget eller verksamheten måste bedrivas inom den egna kommunens gränser. Men det måste fordras, att det allmänna intresse som tillgodoses genom den kommunala åtgärden hänförs till den egna kommunen. Hänförs sig intresset till riket såsom sådant, såsom fallet t. ex. vore med det militära försvaret, eller till en annan kommunal enhet, fölle åtgärden utanför kommunens kompetens.

2. Liksom f. n. gäller borde kommunen vidare icke äga befatta sig med angelägenheter, vilkas handhavande enligt gällande författningar tillkomme annan. Denna undantagsregel medförde, att efter sjukkasseväsandets omorganisation i enlighet med lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring kommunerna ej vidare ägde anslå medel till sjukkasseverksamhet.

3. Den tredje av kommittén förordade begränsningsregeln anknyter till den tidigare omnämnda grundsatsen, att understöd ej kan lämnas enskild kommunmedlem i annan ordning än gällande fattigvårdslag stadgar eller eljest enligt särskild lag eller författning är medgivet. Enligt kommitténs mening borde denna regel upprätthållas även i fortsättningen såvitt angår socialvården i trängre bemärkelse, varmed kommittén avser samtliga de åtgärder vilka gå ut på tryggnad av behövande personers livsuppehälle i allmänhet. Till stöd härför har kommittén anfört:

Den egentliga socialvårdens utformning och organisation är en angelägenhet som bör ankomma på staten. Endast staten har den allmänna överblick över de olika hjälpbehoven, som kräves för att kunna utvälja de områden, där samhälleliga åtgärder äro mest påkallade, och giva dessa åtgärder den lämpligaste formen. Den enhetlighet och samordning mellan olika hjälpformer som är oundgänglig för en rationell socialvård synes kunna ernås blott om densamma bedrives i av staten reglerad ordning. En självständig kommunal understödsverksamhet på det centrala sociala område varom här är fråga synes därför utesluten.

Att kommittén sålunda endast i begränsad utsträckning förordar upprätthållande av den gällande grundsatsen i fråga om kommuns understödande verksamhet innefattar en betydelsefull utvidgning av den kommunala beslutanderätten. Kommittén har härutinnan anfört:

Beträffande understöd åt enskilda för andra ändamål än sådana som tillgodoses inom den egentliga socialvårdens ram föreligger i allmänhet icke behov av statlig reglering. Där dylika understöd utgöra naturliga led i en verksamhet av annan art och i annat syfte, vilken det i och för sig tillkommer kommunerna att bedriva eller främja, synes därför för rätten att bevilja understöd icke böra krävas uttryckligt bemyndigande i särskild författning. Det bör med andra ord kunna i princip överlätas åt kommunerna själva att avgöra om och i vilken mån främjande av ett kommunalt ändamål må ske medelst understöd åt enskilda personer. Ett praktiskt exempel på vad som här åsyftas utgör den kommunala verksamheten på undervisningens och bildningsväsendets område. Här kunna understöd åt enskilda i form av stipendier, inackorderingsbidrag o. dyl. ha en betydelsefull uppgift såsom kompletterande och effektiviserande en i andra former bedriven

verksamhet. Det kan exempelvis vara lämpligare att, i stället för att upprätta kommunalt gymnasium, utgiva bidrag till elevers resor till eller inackordering i kommun, där gymnasium finnes.

En dylik kommunal understödsgivning bör liksom annan samhällelig verksamhet givetvis präglas av planmässighet och objektivitet. Detta innebär bl. a., att ett kommunalt understödsbeslut icke får ha karaktären av ett *obehörigt gynnande* av viss eller vissa kommunmedlemmar i jämförelse med de övriga. Det ligger visserligen i sakens natur, att kommunala understöd för det ena eller andra ändamålet i allmänhet icke kunna komma alla kommunmedlemmar till godo; vanligen måste understödsgivningen begränsas till ett mindretal kommunmedlemmar och differentieras med hänsyn till de växlande behoven av kommunala bidrag. Men en sådan begränsning och differentiering måste ske med beaktande av kravet på rättvisa och objektivitet i den kommunala förvaltningen. En understödsverksamhet, som framstår som ett otillbörligt tillgodoseende av enskilda gruppers eller personers särskilda intressen eller behov, bör sålunda icke vara tillåten. Kommunala beslut av sådan innebörd måste anses överskrida den kommunala befogenheten.

För att en kommunal understödsgivning skall kunna bedrivas så, att de nu anförda synpunkterna bliva tillgodosedda, torde det i allmänhet bliva erforderligt, att kommunerna besluta vissa grunder för verksamhetens utövande. Genom uppgörandet av sådana grunder tvingas kommunerna att närmare överväga arten och räckvidden av sina understödsåtgärder och deras förenlighet med allmänna intressen. Härigenom minskas faran för ett obehörigt tillgodoseende av vissa gruppers eller enskilda kommunmedlemmars intressen och överhuvud för en godtycklig och tillfällighetspräglad understödsgivning.

Kommittén har i sistnämnda hänseende vidare uttalat, att där ej särskilda förhållanden föranleda till annat lagligheten av ett sådant kommunalt understödsbeslut, vartill den vidgade befogenheten gäve möjlighet, borde göras beroende bl. a. av om kommunen bestämt grunder för verksamhetens handhavande. Kommittén tillägger, att ett sådant särskilt förhållande torde kunna anses föreligga, där understödsgivning kan ifrågakomma blott i något enstaka fall. Även vid en dylik begränsad understödsgivning måste emellertid det allmänna kravet på rättvisa och objektivitet i den kommunala verksamheten upprätthållas i full utsträckning.

Kommitténs förslag om nya principer för kommuns understödjande verksamhet innebär, såsom i det föregående antytts, en utvidgning av den kommunala beslutanderätten, vilken skulle få särskild betydelse i fråga om rätten att anslå medel till studiestipendier. Förut har också nämnts, att kommunens verksamhetsområde skulle vidgas om, som kommittén förordar, »gemensamhetskravet» ersattes med »allmänintresset» såsom grundval för denna beslutanderätt. Kommittén har i ett särskilt avsnitt av sitt betänkande undersökt de förordade principernas tillämpning inom vissa områden av kommunal verksamhet, där formliga förslag väckts rörande vidgade befogenheter eller frågan om den

försäljning av grus från kommunalt grustag o. s. v. Behovet att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindra hotande arbetslöshet kan motivera igångsättande och drivande av företag, som icke ha ett sådant samband med äldre kommunala verksamhetsgrenar. I övrigt kunna arten och omfattningen av de näringsföretag, beträffande vilka kommunal drift kan ifrågakomma, icke överblickas. Det måste hänskjutas till rättspraxis att med beaktande av omständigheterna i de särskilda fallen bedöma vad som bör vara tillåtet för kommunerna.

Motsvarande synpunkter torde i tillämpliga delar vara att anlägga på kommunernas understödjande av den enskilda företagsamheten. Föreligger ett allmänt intresse av kommunalt stöd åt enskilt företag, bör kommunen i princip kunna lämna sådant stöd. Särskilt är det angeläget att kommunerna äga befogenhet att medelst lån, tecknande av borgen eller annorledes medverka till uppehållande av driften vid industrier eller andra företag i sådana fall, där ett nedläggande eller inskränkande av driften skulle föranleda arbetslöshet i kommunen.

Kommittén understryker emellertid att dylika kommunala åtgärder liksom subventionsverksamhet till förmån för den enskilda industrien i syfte att erhålla ökat skatteunderlag kunde komma i motsättning till pågående strävanden att åstadkomma en ur rikssynpunkt rationell lokalisering av näringslivet till olika orter och områden. En ohämmad kommunal konkurrens om industrien med lämnande av subventioner skulle allvarligt äventyra framgången för dessa strävanden. Man syntes därför ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av den nuvarande restriktiva praxis i fråga om industrisubventioner. I varje fall förefölle denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd.

En verksamhetsgren, där införandet av »allmänintresset» såsom norm för kommunernas beslutanderätt enligt kommitténs uppfattning skulle medföra att området för denna vidgades, är den kommunala medelsanvisningen för anordnande av allmänna samlingslokaler. Från statsmakternas sida (1945 års statsverksprop. V huvudtiteln, p. 25 samt riksdagens skrivelse 5/1945) har uttalats att denna medelsanvisning borde betraktas som en gemensam hushållningsangelägenhet, därest omständigheterna vore sådana, att statslån eller statsbidrag beviljas eller uppenbarligen kan utgå för ändamålet. Såsom vid redogörelsen för gällande rätt antytts står rättspraxis i överensstämmelse med dessa uttalanden. Enligt kommitténs mening borde emellertid kommuns befogenhet i fråga om anslag till samlingslokaler i princip icke vara beroende av om förhållandena i det särskilda fallet i allo äro sådana, att statslån eller statsbidrag kan erhållas. Den kommunala befogenheten borde i stället vara stödd på kommunallagarna och betingas av om anordnandet av den ifrågavarande samlingslokalen kan anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen. Kommittén tillägger:

Det är emellertid givet, att de för statsunderstöds åtnjutande gällande

bestämmelserna i viss mån äro ägnade att tjäna till ledning vid bedömandet huruvida kommunalt bidrag kan anses främja ett sådant intresse. Förutsättning för understöd från kommun bör sålunda vara, att det föreligger ett behov av lokaler för ortens föreningsliv. Är den till anslag ifrågasatta lokalen avsedd att tillgodose även andra behov än föreningslivets, får vid anslagets utmätande hänsyn tagas blott till föreningslivets behov, såvida ej också främjande av de andra behoven faller inom kommunens behörighet och anslaget tillika åsyftar ett sådant främjande. Vidare bör fordras garanti i en eller annan form för att lokalen verkligen kommer föreningslivet i orten till godo; av särskild vikt i detta hänseende är, att tillhanda-hållandet av lokalen sker opartiskt. Utan dylik garanti kan ej det allmänna intresse anses vara för handen, som utgör grunden för den kommunala kompetensen.

Kommittén har anlagt enahanda synpunkt på frågan om kommunens understödjande av hemvärnet genom anslag m. m. till lokaler för dess verksamhet. Kommittén anför härutinnan, att kommun borde vara berättigad att med stöd av det allmänna kompetensstadgandet i kommunallagarna ställa lokaler till hemvärnets förfogande att användas såsom hemvärnsgårdar e. dyl. I övrigt har kommittén kommit till den slutsatsen, att understödjande av hemvärnet liksom hittills borde, i likhet med åtgärder för andra militära ändamål, i princip anses falla utanför kommuns befogenhetsområde. Enligt kommitténs mening borde sådant understödjande ej heller göras till kommunal angelägenhet genom speciallagstiftning. Kommittén avvisar sålunda 1945 års hemvärnskommittés förslag till sådan lagstiftning. — I detta sammanhang gör kommittén även ett uttalande om kommunala bidrag till skytterörelsen. Kommittén finner det idrottsliga momentet i skjutövningarna så starkt, att det borde tillmätas betydelse för kompetensfrågan. Understödjande av idrottsändamål hade i praxis ansetts tillhöra kommuns befogenhetsområde. Kommun borde därför ej heller förmenas att lämna anslag till skytterörelsen.

De föreslagna nya principerna för kommuns understödjande verksamhet få särskild betydelse i fråga om kommuns befogenhet att anslå medel till stipendier och andra studiebidrag samt till understöd åt enskilda för elektrifieringsändamål.

Beträffande stipendiegivning från kommunernas sida har, såsom inledningsvis berörts, en särskild förordnad utredningsman föreslagit, att i en speciell lag skulle stadgas att lands- och stadskommun samt landsting ägde att utan hinder av vad i lag stadgades om kommuns beslutanderätt, anslå medel för underlättande av studier. Utredningsmannen har vidare funnit vissa normerande bestämmelser erforderliga beträffande den kommunala stipendieverksamheten och förordat, att dessa bestämmelser intagas i en särskild tillämpningskungörelse. Bestämmelserna avse bl. a. att studierna skola bedrivas vid viss läroanstalt, som står under inseeende av statlig myndighet, eller enligt korrespondensmetoden och därvid ha samma mål

som studier vid läroanstalt av nämnda slag, att tilldelning av stipendium endast skall kunna äga rum till den som visat god lämplighet för vald utbildningslinje och är i behov av ekonomisk hjälp för studierna, att stipendium skall beviljas för viss tid i sänder och att den som erhållit stipendium skall äga viss företrädesrätt till fortsatt stipendium, att ansökan om stipendium skall ingivas före viss, på lämpligt sätt kungjord tid samt att myndighet, som enligt kommunens beslut handhar tilldelning av stipendierna, skall samråda med rektor eller studieledare angående sökandens lämplighet för studierna.

Kommittén anser däremot, att den kommunala beslutanderätten i förevarande hänseende borde kunna vidgas utan att bemyndigande ges i en särskild författning. Kommunerna verkade redan nu på olika sätt på undervisningens och bildningsväsendets områden. Denna understödsverksamhet utanför den egentliga socialvården hade kommittén ansett böra falla inom den kommunala kompetensen. En rätt för kommunerna att främja hithörande ändamål även genom understöd i penningar eller i annan form åt enskilda kommunmedlemmar skulle innebära en naturlig komplettering av den verksamhet kommunerna sålunda ägde bedriva. Det vore därför motiverat, att denna rätt inginge i de allmänna befogenheter, som tillkomme kommunerna enligt kommunallagarna. Kommittén anser alltså att en sådan speciell lagstiftning för ändamålet, som föreslagits av den särskilda utredningsmannen, kan undvaras. Kommittén tillägger, att det borde ankomma på kommunerna själva att bestämma erforderliga normer för stipendiegivningen. Både principiella och praktiska skäl talade nämligen mot att kommunerna bundes av allmänna författningsföreskrifter i fråga om dispositionen av de medel, som de önskade anslå för ifråga- varande ändamål.

Med anledning av att utredningsmannen ansett att rätt att anslå medel till underlättande av studier borde fastslås i lag även för landstingens del, har kommittén framhållit, att något behov av sådan lagstiftning hittills icke syntes ha gjort sig gällande. Därest motsvarande befogenhet kunde ernås för primärkommunernas del utan särskild lagstiftning, borde därför icke f. n. övervägas att tillskapa en allenast landstingen avseende författning i detta ämne.

I fråga om bidrag till elektrifiering anser kommittén bl. a. med hänsyn till att en allmän verksamhet i syfte att trygga försörjningen med elektrisk energi tillhör kommuns befogenhet, att kommunerna borde vara berättigade att även lämna understöd till enskilda för elektrifiering. För bidragsgivningen borde gälla de betingelser, som kommittén uppställt för understödsverksamhet utanför den egentliga socialvården i allmänhet. Bidragsgivningen borde sålunda icke få bedrivas så, att vissa kommunmedlemmar bleve obehörigt gynnade i jämförelse med de övriga. Vidare borde kommunen i regel bestämma grunder för verksamheten.

Kommittén har i förevarande sammanhang även behandlat kommunernas verksamhet på bostadsförsörjningens område. Såsom i det föregående nämnts ha kommunerna genom särskild lagstiftning under år 1947 givits vidsträcktare befogenheter på detta område. Kommittén har emellertid funnit, att dessa i princip sammanfölla med de befogenheter i fråga om bostadspolitiken, som med tillämpning av de föreslagna nya grunderna för kommunernas understödjande verksamhet borde inrymmas i kommuns allmänna kompetens. I allt fall vore detta fallet, om den nya lagstiftningen finge anses utgå från att subventionsgivningen borde bedrivas efter vissa allmänna principer, som enligt kommitténs mening borde vara bestämmande för all understödsgivning från samhällets sida, och i regel med tillämpning av vissa av kommunerna bestämda grunder för verksamheten. Under denna förutsättning syntes en allmän utvidgning av kommunernas beslutanderätt göra 1947 års lagstiftning på området överflödig.

Däremot anser kommittén, att formerna för den kommunala hjälpen till arbetslösa alltså borde regleras i en särskild författning. Skälen för att på den egentliga socialvårdens område bibehålla kravet på särskild författningsföreskrift för kommuns rätt att utgiva understöd till enskild kommunmedlem väge nämligen särskilt tungt i fråga om arbetslöshetsunderstöd. En fri kommunal understödsverksamhet skulle bryta sönder den statliga arbetslöshetspolitiken. Den nuvarande rättspraxis i fråga om kommunala arbetslöshetsunderstöd borde sålunda upprätthållas. Detta innebure emellertid icke, att kommunerna skulle vara förhindrade att på annat sätt än genom direkta understöd bedriva verksamhet för att lindra arbetslöshet t. ex. genom igångsättande av arbetsföretag i sådana fall, då företaget i och för sig icke är en kommunal angelägenhet. Kommun borde vidare i liknande syfte kunna understödja industrier och andra enskilda näringsföretag; ett beaktande av önskemålet om en ändamålsenlig lokalisering av näringslivet kunde emellertid föranleda ett annat bedömande av dylika kommunala åtgärder.

I fråga om den föreslagna nya kompetensbestämmelsens avfattning har redan förut antytts, att kommittén tänkt sig ett mera allmänt hållet stadgande, där den av kommittén förordade utvidgningen av den borgerliga primärkommunens kompetens skulle komma till uttryck. Kommittén har understrukt, att det framdeles i stort sett måste bli en uppgift för rättstillämpningen att närmare angiva gränserna för den kommunala befogenheten. Kommittén har sålunda funnit det olämpligt att i kommunallagarna angiva kommunernas uppgifter genom uppräknings eller exemplifiering. Med en bestämning av den kommunala kompetensen genom en allmän formel bevarades bättre kommunernas frihet att med beaktande av de lokala förhållandena och tidsläget växlingar taga egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden.

kommunala behörigheten eljest under senare tid varit föremål för särskild uppmärksamhet. Rörande detta avsnitt torde i detta sammanhang böra anmärkas följande.

Till en början är uppenbart, att i den mån allmännyttiga anordningar i särskilda kommundelar hittills ansetts falla utanför den kommunala kompetensen därför att de icke varit till gagn för ett tillräckligt stort antal kommunmedlemmar eller en tillräckligt betydande del av kommunen, hindret i viss mån kommer att undanröjas genom att gemensamhetskravet bortfaller. Detta får — som kommittén framhållit — speciell betydelse i fråga om kommunens åtgärder för tillgodoseende av särskilda tätortsbehov och för understödjande av det enskilda vägväsendet. Vad angår förstnämnda verksamhetsområde understryker emellertid kommittén, att en vidgning av den kommunala kompetensen beträffande till särskilda områden lokaliserade angelägenheter självfallet ej giver primärkommun befogenhet att befatta sig med sådana tätortsangelägenheter inom kommunen, för vilkas vårdande särskilt municipalsamhälle bildats. I dylikt fall gällde nämligen regeln att från kommuns kompetens äro uteslutna sådana angelägenheter, vilkas handhavande enligt gällande författningar tillkommer annan.

Beträffande kommunernas bidrag till det enskilda vägväsendet, framhåller kommittén att rättspraxis syntes uppställa jämförelsevis stora krav i fråga om vägföretagets allmänna betydelse för att godkänna sådana bidrag. Särskilt då det gällde byggnad av väg vore förutsättningarna väsentligen andra för att statsbidrag skulle få åtnjutas för företaget enligt kungörelsen den 3 december 1943 (nr 800). Denna toge nämligen sikte blott på kostnadsfrågan: statligt byggnadsbidrag kan utgå, om anläggningen är uppenbarligen betungande för väghållarna. Det vore uppenbart, att statsbidrag till vägunderhåll kunde ifrågakomma i långt flera fall än där nuvarande praxis tillåte kommun att lämna bidrag till samma ändamål. Kommittén fortsätter:

Vid ett utbyggnad och iståndhållande av de enskilda vägarna äro allmänna intressen av stor vikt fästa. En enskild väg är sällan av betydelse blott för de egentliga vägintressenterna, d. v. s. i regel ägarna av de fastigheter som beröras av vägföretaget. Sålunda ha givetvis de, som bo utmed vägen utan att vara fastighetsägare, intresse av densamma. Men även för kommunen i övrigt har anordnandet av en ny väg eller förbättrandet av en gammal ofta ej ringa betydelse genom att framkomstmöjligheterna mellan olika delar av kommunen ökas till fromma för det ekonomiska och kulturella livet i orten. Särskilt för landskommunernas del innebär ett väl utvecklat enskilt vägsystem ett viktigt komplement till de allmänna vägarna genom att det underlättar avsättningen av jord- och skogsbrukets produkter och tillförseln av för jordbruket erforderliga varor. Fördelarna för lantbruksnäringen i en viss kommun att ha tillgång till goda vägar komma även kommunen såsom sådan till godo. Ett direkt kommunalt intresse synes vara, att tillfredsställande vägförbindelser finnas från kommunens olika

delar till dess skolor. Ett förgrenat vägsystem kan för övrigt erbjuda möjligheter till rationalisering av kommunernas skolväsen genom att vissa skolor kunna nedläggas och undervisningen flyttas till en centralt belägen skola, dit eleverna föras med skolskjutsar. Vägväsendets betydelse för ett effektivt brandförsvar äro vidare uppenbara. Överhuvud synes vägnätets utbyggnad och vidmakthållande utgöra en förutsättning för kommunalförvaltningens rationella bedrivande.

Det är givet att, om man anlägger sådana synpunkter som de nu anförda på kommunernas understödjande av det enskilda vägväsendet, man icke kan, såsom gällande rättspraxis i princip torde göra, anse en kommun sakna rätt att understödja ett visst vägföretag blott därför att företaget icke tillgodoser ett trafikbehov hos tillräckligt stor del av kommunen. Avgörande för kompetensfrågan blir i stället om den kommunala åtgärden, betraktad såsom ett led i en kontinuerlig kommunal verksamhet, är ägnad att tjäna allmänna intressen av den art varå här ovan givits några exempel. Det bör understrykas, att det är de trafikmässiga synpunkterna som sålunda skola tillmätas betydelse. En väg, som endast nyttjas av vederbörande fastighetsägare för framkomst till exempelvis vissa ägoskiften å fastigheten, tillgodoser icke ett sådant intresse, att kommunalt anslagsbeviljande bör kunna komma i fråga.

En utvidgning av kommunernas befogenhet att främja det enskilda vägväsendet i enlighet med vad nu angivits torde, åtminstone i vad angår vägs underhåll, medföra rätt att lämna bidrag i de flesta fall där statsbidrag kan utgå. Eftersom generellt sett kommunernas intresse av goda vägförbindelser knappast kan vara mindre än statens, synes en sådan verkan av kompetensvidgningen naturlig och riktig.

I fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag har kommittén i huvudsak icke funnit någon ändring i gällande praxis behöva följa av de föreslagna principerna för en kompetensreglering. Kommittén anför bl. a.:

Enligt kommitténs uppfattning har rättspraxis i fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhälleliga insatser. Det bör emellertid starkt understrykas, att man här befinner sig på ett område som är föremål för oavslåtliga förändringar. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunna framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält, som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsamheten. Det är av vikt, att rättstillämpningen vid bedömandet av sådana åtgärder icke låter binda sig av traditionella synpunkter utan beaktar vad de allmänna intressena kunna anses kräva i olika fall. Att närmare förutse vad som enligt ett sådant bedömande kan komma att hänföras till tillåten verksamhet är givetvis icke möjligt. En positiv inställning hos praxis synes i första hand böra förväntas i fråga om sådana företag som på ett eller annat sätt anknyta till redan befintlig kommunal verksamhet. En sådan anknytning kan ofta te sig naturlig. Såsom exempel härå kunna nämnas kommunal stuveriverksamhet i kommunala hamnar, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommuns skogar,

Uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» borde enligt kommitténs mening icke komma till användning i en omarbetad kompetensbestämmelse. Kommittén har funnit, att det centrala i det nya stadgandet borde vara begreppet *kommuns angelägenheter* eller *kommunala angelägenheter*. I enlighet härmed har kommittén föreslagit, att i 3 § lagarna om kommunalstyrelse på landet, i stad och i Stockholm stadgas, att kommun äger att själv vårda sina, d. v. s. kommunens, angelägenheter. Uttrycket kommunala angelägenheter beredes rum i andra stycket av den föreslagna lydelsen. Till motivering har kommittén anfört:

Den viktigaste skillnaden i förhållande till gällande bestämmelse är bortfallet av beteckningen »gemensamma» angelägenheter. Genom att icke upprepa denna beteckning i ett nytt kompetensstadgande giver man uttryck åt det väsentliga i reformen av den kommunala beslutanderätten, nämligen att bestämmande för om kommunen skall äga vårda en viss angelägenhet icke är om angelägenheten tillgodoser ett behov eller intresse hos alla eller det stora flertalet kommunmedlemmar; det avgörande är i stället om det ur allmänna synpunkter är lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt att angelägenheten blir föremål för kommuns omvårdnad eller, annorlunda uttryckt, om det är ett allmänt, ett samhälleligt till kommunen knutet intresse att så sker. Angelägenheter av sådan art äro »kommunala angelägenheter». Kommittén har icke funnit nödigt att i det föreslagna kompetensstadgandet angiva vad som sålunda bör vara kännetecknande för de angelägenheter kommunen äger vårda. Men kommittén förutsätter, att den förordade avfattningen medgiver en sådan vidgning av den kommunala beslutanderätten i praxis som följer därav att man låter allmänintresset i stället för kravet på gemensamhet bliva ledmotivet för den kommunala verksamheten.

Även utgivande av understöd till enskilda personer borde följaktligen i viss utsträckning under de av kommittén angivna förutsättningar, som förut redovisats, kunna anses som kommunala angelägenheter. Kommittén tillägger:

Därest kommunerna anses berättigade att vidtaga åtgärder av nyssnämnd art med stöd av en omarbetad kompetensbestämmelse, undgår man att tillskapa en rad författningar, som blott ha till uppgift att tillförsäkra kommunerna den ena eller andra befogenheten. Ett beträdande av speciallagstiftningens väg i detta fall synes opraktiskt och ägnat att försvåra den allmänna överblicken. Där det emellertid föreligger behov av närmare föreskrifter rörande utövandet av kommunala befogenheter, är det naturligt, att man -- liksom då det gäller att ålägga kommunerna förpliktelser -- anlitar metoden att reglera den kommunala verksamheten i särskilda författningar.

Kommittén har slutligen förordat, att angelägenheter, vars handhavande enligt gällande författningar tillkommer annan, alltjämt skulle falla utanför kommuns kompetens. Den i kompetensbestämmelsens andra stycke upptagna hänvisningen till särskild lagstiftning angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningsskoleväsendet, har kom-

3 — Bihang till riksdagens protokoll 1948. 1 saml. Nr 140.

mittén ansett obehövlig. Kommittén har funnit det lämpligt att i stället i förevarande stadgande intaga en allmän erinran om de speciella författningar, som närmare reglera den kommunala verksamheten på olika områden, och föreslagit att stycket skulle få följande lydelse: Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

I ett särskilt avsnitt av det kapitel, som behandlar den kommunala kompetensen, har kommittén slutligen framlagt vissa synpunkter på frågan om remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens. Kommittén framhåller härvid, att en vidgning av den kommunala kompetensen enligt förslaget komme att i flera hänseenden rubba förutsättningarna för hittillsvarande rättstillämpning i kompetensfrågor. De uttalanden lagstiftaren kunde göra till ledning för rättstillämpningen måste på grund av sakens natur vara allmänt hållna och lämnade icke alltid säker anvisning för bedömandet. Det mest väsentliga i detta sammanhang vore emellertid, att praktisk inblick i den kommunala verksamheten ofta betydde mycket, när det gällde att bedöma om ett kommunalt handhavande eller främjande av en viss verksamhet vore förenligt med allmänna intressen. Kommittén fortsätter:

Nämnda förhållanden giva anledning ifrågasätta, huruvida icke de rättstillämpande myndigheterna borde på ett eller annat sätt få tillgång till praktisk kommunal erfarenhet vid prövningen av frågor rörande kommuns kompetens. Redan nu torde förekomma, att vederbörande föredragande i regeringsrätten under hand införskaffar vissa upplysningar i mål angående kommuns kompetens från något av de mellankommunala förbunden. För att den kommunala sakkunskapen skall kunna göra sig hörd i lämpliga former torde dock andra anordningar böra övervägas. Ett lämpligt anordnat remissförfarande erbjuder sig här såsom en möjlighet. Det kunde måhända övervägas att för ändamålet tillskapa ett särskilt rådgivande organ, sammansatt av personer med särskild insikt i och praktisk erfarenhet av kommunala angelägenheter. Ett dylikt utbyggande av förvaltningsorganisationen synes dock icke böra komma i fråga, därest uppgiften kunde lämnas åt någon redan bestående, med kommunala angelägenheter förtrogen instans. Någon dylik instans, som innesluter representanter för såväl landskommunal som stadskommunal erfarenhet, synes visserligen för närvarande icke existera, men däremot föreligga några förslag om inrättande för vissa speciella uppgifter av interkommunala organ, som även kunna ifrågasättas vara lämpliga såsom rådgivande instanser i kompetensfrågor.

Kommittén hänvisar härutinnan till att 1939 års kommunlånesakkunniga i ett 1942 avgivet betänkande (SOU 1942: 60) föreslagit inrättande av ett kommunalt finansråd samt att kommunalskatteberedningen i sitt betänkande om den kommunala skatteutjämningen (SOU 1943: 43) förordat, att frågor om tilldelning av statsbidrag till skattetyngda kommuner skulle handhas av en särskild nämnd, skatteutjämningsnämnden. Vidare hade 1944 års kommitté för kommunal samverkan i betänkande med förslag till

lag om regionkommuner m. m. (SOU 1947: 30) föreslagit att ett nytt organ, kommunala rikssamarbetsnämnden, skulle upprättas för att bl. a. handlägga remisser i regionplanefrågor.

Kommittén anser att något av de sålunda föreslagna organen borde kunna betros med uppgiften att avgiva yttranden i mål om kommunal kompetens. Intet av organen hade emellertid ännu kommit till stånd. In- till den tidpunkt då ett sådant organ kunde anlitas syntes yttranden i kompetensfrågor kunna inhämtas av vederbörande mellankommunala samman- slutning.

Härom anför kommittén:

Av olika skäl synes det lämpligt, att remissförfarande anlitas endast i samband med kompetensfrågors prövning i högsta instans. Remiss från länsstyrelse till det rådgivande organet bör sålunda icke äga rum. Givetvis bör remiss från regeringsrätten ej förekomma i alla mål rörande kom- muns befogenhet utan blott i sådana, i vilka det finnes påkallat med hän- syn till deras tveksamma natur. Lika litet som särskilda författningsföre- skrifter ansetts erforderliga i fråga om Kungl. Maj:ts inhämtande av ytt- randen från stadsförbundets finansråd i låneärenden, synes det nu för- ordade förfarandet behöva någon författningsmässig reglering.

En på angivna sätt anordnad samverkan mellan den högsta förvaltnings- rättsliga expertisen och den främsta kommunala erfarenheten skulle enligt kommitténs mening kunna bidra till en rationell gränsdragning i fråga om kommunernas befogenheter enligt den föreslagna kompetensbestäm- melsen.

Kommittéreservanterna.

Såsom inledningsvis nämnts ha kommitténs ledamöter Herlitz och Pet- tersson reserverat sig mot förslaget om ändring i kommunallagarnas kom- petensbestämmelser. Reservanterna äro visserligen ense med kommitté- majoriteten om, att kommunernas verksamhetsområde i vissa hänseenden kan behöva vidgas, men anse att detta liksom hittills bör ske genom special- lagstiftning.

Reservanterna ha framställt erinringar både mot den föreslagna formen för den kommunala kompetensens reglering och mot den sakliga inne- börden av förslaget. I förstnämnda hänseende har åberopats, att förslaget för en avsevärd tid skulle införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen genom att prejudikaten på området komme att förlora sin vägledande betydelse. Detta vore särskilt olägligt, enär majo- riteten enligt reservanternas mening icke kunnat klargöra, vilken omfatt- ning kommunernas kompetensområde skulle ha efter lagändringen. Det föreslagna uttryckssättet i kompetensstadgandet utsade intet härom och de allmänna utläggningar av bestämmelsens innebörd, som kommittén läm- nat, skapade icke större klarhet. Reservanterna fortsätta:

»Allmänintresset» har här ställts i förgrunden. Men det är välbekant, att ingen kan på objektiva grunder särskilja »allmänna» och »enskilda» intressen. Därutöver fordras, för att en angelägenhet skall kunna räknas som kommunal, att den är »på ett eller annat sätt knuten till kommunen» eller »lokaliserad till kommunen», att den »hänför sig till» kommunen, att den tillgodoser ett intresse »inom kommunen». De olika formuleringarna torde avse att uttrycka samma tanke; denna uttryckes också så, att det skall vara ett »till kommunen knutet intresse» att »angelägenheten blir föremål för kommuns omvårdnad». Men uppenbarligen säga sådana satser ingenting om de kriterier, efter vilka det skall avgöras, huruvida ett intresse sålunda är »knutet» eller »lokaliserat» till kommunen. »Lokaliseringen» till en kommuns område ger för övrigt intet adekvat uttryck åt vad som torde åsyftas; att ett allmänt intresse kan sägas framträda inom en kommuns område innebär i och för sig ingalunda, att det är ägnat att tillgodoses genom kommunala åtgärder. Oklar är tillika den begränsning, som består däri att den kommunala verksamheten — ehuru lagtexten icke ger det vid handen — fortfarande avses skola »vara underkastad vissa principiella normer», bland vilka särskilt nämnes den »allmänna objektivitets- och rättvisepincipen» (som i flera sammanhang tillämpas så, att verksamheten i regel bör drivas med stöd av generella normer). Vad sistnämnda princip angår, lär det vara mycket svårt att fastslå dess innebörd; vilka »principiella normer» som i övrigt avses lämnas oomnämnt. Sanningen är — trots dessa försök till bestämmingar — den, att kommittén hänvisar rättspraxis till att mycket fritt bedöma förekommande fall med hänsyn till om det »ur allmänna synpunkter är lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt att en viss angelägenhet blir föremål för kommuns omvårdnad».

Reservanterna ha i detta sammanhang även framfört betänkligheter mot den metod majoriteten valt, då den undersökt olika slags angelägenheter och därvid uttalat sig om på vad sätt de skulle bedrivas för att kunna erkännas som kommunala; en undersökning, som av de valda uttryckssätten att döma utginge från den förutsättningen, att uttalandena skulle bli av grundläggande betydelse för rättstillämpningen. Reservanternas betänkligheter hänföra sig särskilt till olägenheterna av att lagstiftaren sålunda ej givit uttryck åt sin vilja i lagtextens form utan i motiveringen. Det måste bli svårt för dem som ha att tillämpa lagen att i en utförlig motivering — i en kommittés, en departementschefs eller ett utskotts namn — urskilja och för sig klargöra vad som är avsett att bli ett uttryck för lagstiftarens mening. Särskilda svårigheter härutinnan skulle uppkomma i framtiden, då uttalanden av departementschef och riksdagsutskott i anledning av nya frågeställningar på området måste tillerkännas avgörande betydelse för de kommunala kompetensfrågornas bedömande.

I fråga om besvärsmyndigheternas behandling av sådana uttalanden i motiven ha reservanterna anfört bl. a.:

Visserligen må det kunna antagas, att de riktlinjer som lagstiftaren uppdra för tillämpningen av ett visst lagstadgande, skola starkt påverka rättspraxis. (Under vissa omständigheter kunna också uttalanden, som i förevarande lagstiftningsärende eller framdeles formlöst göras av riks-

dagen, tänkas bliva uppfattade så, att genom dem sådant samtycke lämnats, som RF § 73 fordrar för »nya pålagor».) Men man får icke bortse ifrån att enligt erkända rättsgrundsatser den lagtolkning, som utgår direkt från lagtexten, har företrädare framför den, som bygger på lagstiftarens mening, och naturligtvis än mer framför uttalanden om hur en lag bör tolkas, vilka framdeles kunna komma att göras utan samband med lagstiftning.

I den mån motiveringen likväl får betydelse — — — måste motiveringsuttalandena få en vad man kunde kalla analogisk tillämpning. Härvid inträda emellertid påtagliga svårigheter. Förutsättningen för att en på motiveringsuttalandena byggd enhetlig rättstillämpning skall utvecklas är uppenbarligen, att dessa bilda ett logiskt sammanhängande helt och icke innebära några motsägelser. Men så förhåller det sig knappast. Kommitténs uttalanden framstå mångenstädes mindre som konsekvenser av dess allmänna grundsatser än som uttryck för ett praktiskt bedömande, på det ena området efter det andra, av det lämpliga och ändamålsenliga i att kommunerna handhava olika verksamhetsgrenar; detta är också helt naturligt, då, såsom redan anmärkts, de allmänna principerna i och för sig framstå såsom i det närmaste blottade på sakligt innehåll. Den möjligheten ligger emellertid under dessa förhållanden nära till hands, att det, vid den närmare konfrontation med praktiska problem, som rättstillämpningen leder till, visar sig, att regeringsrätten ofta ställes inför ett svårt dilemma. Följer den kommitténs uttalanden, och tillämpar den dessa »analogiskt», blir rättstillämpningen icke alltid konsekvent. Bortser den från dem, framstår det som ett åsidosättande av statsmakternas vilja, som måste verka förbryllande. Lagstiftningen bör undvika att skapa ett sådant dilemma.

Vad angår den sakliga innebörden av kommitténs förslag ha reservanterna funnit det vara särskilt betänkligt, att majoriteten ville uppgåva kravet på att angelägenheterna skola vara gemensamma. Innebörden av denna ändring vore visserligen svårbedömd, men det stode dock fast att gemensamhetskravet i många lagar alltjämt vore av stor betydelse. Det angåve att den kommunala verksamheten skulle vara till kommunmedlemmarnas gemensamma gagn, tjäna deras gemensamma intressen. Ordet »gemensamma» gåve också ett starkt stöd för kravet på objektivitet och normbundenhet i den kommunala verksamheten. Det vore enligt reservanternas mening av stor vikt, att själva lagtexten bestämt fasthölle det som varit de bärande grundtankarna i gällande lag.

I anslutning till det anförda ha reservanterna behandlat kommitténs uttalande, att understödsverksamhet hörande till den »egentliga socialvården» alltjämt borde bero av särskilda författningar. Reservanterna ha understrukt uttalandets begränsade räckvidd och bl. a. anført.

Hinder skulle ju ej föreligga för kommun att genom understöd fullfölja »andra ändamål än sådana som tillgodoses inom den egentliga socialvårdens ram», när dessa understöd utgöra naturliga led i en verksamhet »av annan art och i annat syfte», vilken kommun ägde bedriva. Det vore icke gott att veta, vilka former för understödjande av enskilda personer och företag, som sålunda kunde befinnas tillåtliga. Det allmänintresse, som utgjorde

ledmotivet för majoritetens bestämning av den kommunala kompetensen, vore icke något tillfredsställande kriterium vid den gränsdragning mellan den »egentliga socialvården» och tillåtlig understödsverksamhet, som skall ankomma på regeringsrätten. Att en viss åtgärd vore ett »allmänt intresse» kunde med fog sägas om många föranstaltningar, som närmast gjordes i de enskildas intresse; det ägde full giltighet beträffande den »egentliga socialvårdens» uppgifter: att trygga livsuppehållet i allmänhet. Det vore helt enkelt icke möjligt att draga en hållbar gräns mellan den »egentliga socialvården» och annan understödsverksamhet. De av majoriteten uppdagna riktlinjerna skulle komma att sätta planmässigheten i socialvården i största fara. Det kunde för övrigt starkt ifrågasättas, om det vore rimligt, att kommunerna erhålla större frihet vid utövningen av understödsverksamhet, som betingades av särskilda »allmänna» intressen och som kunde komma även mer eller mindre välsituerade kommunmedlemmar till godo, än vid det tillgodoseende av det elementära behovet av livsuppehälle, som vore den egentliga socialvårdens syfte.

De angivna synpunkterna ha för reservanternas del lett till slutsatsen, att den nuvarande kompetensregeln borde bibehållas och särskild lagstiftning tillgripas för den utvidgning av kompetensen, som kunde finnas erforderlig. Det kunde icke anses opraktiskt att på detta sätt beträda speciallagstiftningens väg. Majoriteten hade icke påvisat mer än ett ganska litet fåtal områden, där en vidgning av verksamhetssfären vore önskvärd. För lagstiftningsvägen talade därutöver särskilda skäl i två fall, nämligen när det vore av vikt att draga upp klara gränser mellan den statliga och kommunala verksamhetssfären samt när det eljest vore önskvärt, att lagstiftningen mera i detalj reglerade förutsättningarna för kommunernas ingripanden, beskaffenheten och omfattningen av de åtgärder de få vidtaga o. s. v.

Reservanterna ha slutligen uttalat, att de ansåge utvidgningar av den kommunala kompetensen genom särskild lagstiftning böra övervägas inom byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningens ram samt beträffande elektrifiering, bostadsförsörjning, stipendiegivning och understödjande av hemvärnet. I huvudsak ha härvid de av majoriteten anförda skälen återuppsatt. Beträffande anordnande av allmänna samlingslokaler ha reservanterna anförat att de icke ville förorda en lagstiftning, som skulle innebära ett frångående av det i ett avgörande av regeringsrätten uttryckta kravet på »trygghet för att lokalerna komma att opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor hållas tillgängliga för föreningslivet på orten». Det hade ej heller ådagalagts att rättspraxis i andra hänseenden uppställt gränser för den ifrågavarande kommunala verksamheten, som borde undanröjas genom lagstiftning. Reservanterna kunde därför icke ansluta sig till majoriteten i denna del.

Remissyttrandena.

Vad till en början angår behovet av ökade befogenheter för kommunerna äro såsom redan inledningsvis nämnts i saken hörda myndigheter, organisationer och kommuner i stort sett ense med kommittén om att den borgerliga primärkommunens kompetens behöver vidgas. Bortsett från några speciella områden råder i huvudsak även enighet i frågan beträffande vilka ärenden en kompetensutvidgning bör ske. I flera yttranden bekräftas, att en viss motsättning uppkommit mellan å ena sidan vad som i det praktiska livet uppfattats såsom kommunala angelägenheter och å andra sidan de rättstillämpande myndigheternas praxis. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* uppger, att den i sin egen verksamhet haft åtskilliga fall, där även enhälliga kommunalbeslut, som varit ägnade att gagna kommunens intressen, måste upphävas, därför att den beslutade åtgärden icke ansetts vara en sådan angelägenhet, varmed kommun ägt taga befattning. Flera av de avgjorda besvärssärendena, vilka förekommit vid länsstyrelsen eller relaterats i betänkandet, torde ge vid handen, att vad som i stor utsträckning praktiserades i kommunerna och där ansåges rätt och nyttigt för kommunen, ej kunde stå sig, därest besvären fullföljdes till högsta instans.

Även från kommuners sida pekar man ej sällan på konkreta fall, där vederbörande kommun vidtagit en åtgärd eller anslagit medel till ett ändamål, som enligt praxis fölle utanför kommunens befogenhet. Rättstillämpningen på området betecknas allmänt som otillfredsställande och i behov av tillrättaläggande. Av länsstyrelserna har endast *länsstyrelsen i Kopparbergs län* uttryckligen förklarat, att den icke funne, att den föreslagna lagändringen motsvarade något allmänt känt behov på kommunalt håll. *Sveriges industriförbund* finner behovet av en kompetensutvidgning vara synnerligen ringa.

Såsom ett ytterligare skäl för en kompetensutvidgning har framförts behovet av decentralisation inom förvaltningen. Härom anför *länsstyrelsen i Jönköpings län*:

De samhällsingripanden av stor räckvidd, främst på det socialpolitiska planet, som präglat de senaste årtiondenas utveckling i vårt land, ha bland annat föranlett en betydande utökning av kommunernas förvaltningsuppgifter. Denna utvidgning av den kommunala verksamhetssfären har väsentligen ägt rum i den ordningen, att statsmakterna pålagt kommunerna nya uppgifter. En följd härav har blivit, att centralt givna direktiv kommit att i hög grad binda de lokalt verkande krafterna och minskat möjligheterna till en anpassning av företagna reformer efter skiftande lokala förutsättningar. Oavsett huruvida utvecklingen i riktning mot allt mera omfattande inskridanden från det allmännas sida överhuvudtaget kan anses lycklig, torde det numera stå klart, att den centraldirigering av förvaltningen som sålunda växt fram, måste betecknas såsom varande föga ändamålsenlig. Det torde även kunna ifrågasättas, om ej en sådan ut-

vecklingslinje hade kunnat mildras, därest icke den traditionella, i 1862 års lagstiftning uttryckta uppfattningen om den kommunala kompetensens snäva begränsning verkat återhållande på lokala initiativ för tillgodoseende av uppkommande krav på det allmännas mellankomst i olika hänseenden. I vart fall synes det ur synpunkten av den kommunala självstyrelsens upprättande vara angeläget, att hittillsvarande tendens hejdas och att kommunerna beredas möjlighet till ökat självständigt handlande.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller, att kommunindelningskommittén — såsom förut redovisats i avsnittet om reformförslag — förordat en principiell utvidgning av kommunernas befogenheter särskilt med hänsyn till att det avsedda ändamålet med kommunsammanslagningen i viss mån bleve beroende av att kommunerna erhöle formella möjligheter till utveckling av den kommunala verksamheten.

I några yttranden anföres däremot kommunindelningsreformen som ett skäl mot en allmän utvidgning av kommunernas kompetens. Sålunda uttalar *länsstyrelsen i Östergötlands län*, att då nya kommunindelningsplaner i hela landet skola genomföras inom en nära framtid, en sådan åtgärd i stället för att ena de nya kommundelarna kunde befaras bli anledning till splittring dem emellan, särskilt i sådana frågor, som beröra ursprungskommunernas lokala intressen. *Jönköpings läns landstings förvaltningsutskott* (majoriteten) ställer med tanke på kommittéförslaget i dess helhet frågan, om det i nuvarande labila läge även då det gäller kommunernas allmänna angelägenheter vore rätta tidpunkten att genomföra reformer, som visserligen i och för sig kunde vara på längre sikt önskvärda men som dock icke vore av så trängande karaktär, att någon större olägenhet kunde följa av att ändringarna uppskötos ännu någon tid. Förvaltningsutskottet tillägger:

Utskottet har härvidlag främst tagit sikte på den kommunsammanslagning, som nu håller på att genomföras inom primärkommunerna, och vilken kommer att ganska ingående omgestalta det kommunala livet i de sammanslagna kommunerna med därav följande irritation och misstämning bland befolkningen i de kommuner, som mot sin vilja måst ingå i de större enheterna. Att under en sådan orolig stämning inom kommunerna vidtaga reformer, som kunna giva sken av att ännu mera vidga de i sammanslagningen ingående större kommunernas maktutövning på förvaltningen, kan knappast vara välbetänkt.

Även *länsstyrelserna i Jönköpings och Hallands län* hemställa om uppskov med frågans avgörande för ytterligare överväganden och överarbetning av kommitténs förslag. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner för en fortsatt utredning tala bl. a. att ett fortgående på speciallagstiftningens väg syntes vara aktuellt på för kommunalpolitiken viktiga områden. Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* berör sistnämnda förhållande och anför som exempel socialvårdskommitténs väntade förslag till sociallag, markutredningens förslag till utvidgad expropriationsrätt för kommun

samt, vad angår de ekonomiska konsekvenserna av de ytterligare uppgifter kommunerna fått eller kunde väntas få på bostadsförsörjningens och bebyggelseplaneringens område, kommunalskatteberedningens förslag till allmän skatteutjämning kommunerna emellan och främst mellan stad och landsbygd. Styrelsen erinrar även om den betydelse kommunindelningsreformen kan antagas få för intensifieringen av den framtida landskommunala verksamheten och tillägger:

Alldeles oberoende av de nu föreslagna ändringarna i gällande kommunallagar komma därför kommunernas uppgiftsområden och de allmänna förutsättningarna för deras verksamhet såsom följd av redan genomförd eller tillämpad speciallagstiftning att undergå mycket betydande ändringar under de närmaste åren. Vid prövningen av de nu framlagda förslagen måste självfallet denna omständighet hållas i minnet.

Medan sålunda med några undantag enighet råder bland de myndigheter och organisationer, som yttrat sig över förslaget i denna del, om att kommunerna böra få vidgade befogenheter, äro meningarna i hög grad delade beträffande såväl principerna för en kompetensutvidgning som avfattningen av ett eventuellt nytt kompetensstadgande. Båda de vägar som i betänkandet anvisas för att uppnå de ökade befogenheterna, ändring i den grundläggande primärkommunala kompetensregeln samt speciallagstiftning, ha sålunda flera anhängare bland remissinstanserna, om ock flertalet i princip uttalat sig för den förstnämnda metoden.

Av de hörda kommunerna ha såsom inledningsvis berörts det alldeles övervägande flertalet tillstyrkt kommittéförslaget eller lämnat detta utan erinran och endast ett fåtal uttalat sig för reservanternas förslag. En summarisk sammanställning av kommunernas yttranden kommer att lämnas, sedan övriga remissinstansers allmänna inställning till ifrågakvarande spörsmål redovisats. Då kommittén icke föreslår någon ändring av kompetensbestämmelserna i landstingslagen eller lagen om församlingsstyrelse, ha eventuella yttranden angående den primärkommunala kompetensen från förvaltningsutskott och församlingar ej ansetts böra upptagas i sammanställningen.

Kommittéreservanternas förslag att bibehålla kompetensbestämmelsen i dess nuvarande lydelse och att tillgripa särskild lagstiftning för den utvidgning av kompetensen, som kunde finnas erforderlig, förordas av *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Kristianstads, Älvsborgs och Kopparbergs län samt två reservanter inom socialvårdskommittén, kommerskollegium* ävensom av *Stockholms handelskammare, handelskamrarna i Göteborg och Gävle, Sveriges industriförbund och Sveriges fastighetsägareförbund*. Även *kammarkollegium och statskontoret* ansluta sig ehuru delvis på andra skäl än reservanterna till denna linje, varvid dock kammarkollegium, såsom förut nämnts, icke i och för sig har något att erinra mot att uttrycket »gemen-

samma» uteslutes ur kompetensbestämmelsen. Såvitt angår det speciella verksamhetsområde, som vederbörande yttrande avser, är även *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* (bidrag till den enskilda väghållningen) och *chefen för armén* (understödjande av frivilliga försvarsorganisationer) ense med reservanterna. Sympatier för reservanternas linje uttalas av *statens byggnadslånebyrå* och *statens nämnd för samlingslokaler*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att den bästa och tillförlitligaste vägen för vidgning av de legala gränserna för kommunernas verksamhet är att begagna sig av speciallagstiftning och förordar, därest denna väg icke anses böra väljas, ett mindre allmänt hållet stadgande än det av kommittémajoriteten föreslagna. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser däremot, att man i första hand borde finna en generell formulering men att, om detta ej vore möjligt, reservanternas förslag vore att föredraga framför majoritetens.

Övriga myndigheter och organisationer, som yttrat sig över betänkandet i denna del i dess helhet, med undantag för länsstyrelserna i Jönköpings och Hallands län vilka önska uppskov, förordar att kompetensutvidgningen sker genom ändring av 3 § lagen om kommunalstyrelse på landet och motsvarande regler för städer och municipalsamhällen. Flertalet remissinstanser i denna grupp tillstyrka kommitténs förslag. Detta förordas sålunda eller lämnas utan erinran av *överståthållarämbetet*, *länsstyrelserna i Stockholm, Kronobergs, Blekinge, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län*, *socialstyrelsen* och *socialvårds-kommittén* (majoriteten) samt av styrelserna för *svenska stadsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund*. Även majoriteten inom *svenska landstingsförbundets styrelse* finner övervägande skäl tala för den ståndpunkt, kommittén intagit.

I några av de angivna remissvaren sker tillstyrkandet med vissa reservationer. Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* anser i motsats till kommittén, att den kommunala understödsverksamheten i vidare mening alltjämt skall regleras genom särskild lagstiftning, och har även andra erinringar mot kommittémajoritetens uttalanden. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* förbinder sitt tillstyrkande med vissa invändningar mot förslaget om avskaffandet av den kvalificerade majoriteten bl. a. för beslut om anslag till nya ändamål och behov.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som ej tagit ställning till frågan om den lämpligaste utformningen av kompetensbestämmelsen men uttalat betänkligheter mot kommittéförslaget, anser dessa betänkligheter böra tillmätas minskad betydelse om den kvalificerade majoriteten finge bibehållas för beslut om anslag till nya ändamål och behov.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* ansluter sig i princip till vad kommittémajoriteten anför. Länsstyrelsen förordar sålunda en kompetensbestämmelse, i vilken orden »gemensamma ordnings- och hushållningsange-

lägenheter» ej ingår, och godtar uttalandena om att den hittillsvarande kvantitativa värderingen vid prövningen av kompetensspörsmål bör ersättas med en kvalitativ värdering. Länsstyrelsen anser dock, att det skulle vara av betydelse om denna ändring komme till uttryck i bestämmelsen och antyder närmare sina önskemål härutinnan.

Länsstyrelserna i Kalmar, Göteborgs och Bohus och Jämtlands län kritisera uttrycket »sina angelägenheter» och vilja bibehålla ordet »gemensamma». De två förstnämnda länsstyrelserna ansluta sig emellertid i princip till tanken, att kravet på angelägenheternas gemensamhet ur kvantitativ synpunkt bör falla bort och att kvalitetssynpunkter i stället böra anläggas på gemensamhetsfrågan. De förorda att detta sker genom att till vederbörande paragrafer i de särskilda lagarna om kommunalstyrelse i enlighet med kommunindelningskommitténs förslag fogas ett nytt stycke, vari angives att med gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter förstås icke endast sådana angelägenheter, som angå samtliga eller det övervägande flertalet kommunmedlemmar, utan även sådana, som eljest äro ägnade att tillgodose och främja allmänna intressen inom kommunen. *Länsstyrelsen i Kalmar län* vill dock ur kompetensstadgandet helt utesluta orden »ordnings- och hushållningsangelägenheter».

Länsstyrelsen i Jämtlands län finner det däremot önskvärt att stadgandet utformas i huvudsak på samma sätt som landstingslagens kompetensbestämmelse, d. v. s. att i lagtexten direkt angivas de huvudsakliga områden, inom vilka kommunerna hade att besluta om sina gemensamma angelägenheter, och att övriga uppgifter reglerades genom specialförfattningar. Sympatier för en liknande lösning uttalas av *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Beträffande de hörda kommunernas principiella inställning till kompetensspörsmålen må hänvisas till följande sammanställning (s. 44), som upptager kommunerna fördelade på län och angiver antalet hörda kommuner inom varje sådant område.

Till uppgifterna i sammanställningen må här endast anmärkas, att besluten om yttrande över förslaget i många fall, särskilt i städerna, fattats efter en eller flera voteringar i fullmäktige, att minoriteten härvid i allmänhet velat tillstyrka reservanternas resp. kommittémajoritetens förslag samt att reservationer till besluten av motsvarande innehåll ofta förekommit.

Diskussionerna i remissyttrandena om de principiella och praktiska spörsmål, som innefattats i kommitténs förslag, ha i allmänhet rört sig efter de linjer som av majoriteten och reservanternas uppdragits i betänkandet. I flera yttranden ha dock nya synpunkter framkommit och beaktansvärda bidrag lämnats till debatten om kompetensproblemen.

L ä n	Totala antalet yttranden från				Antal i princip tillstyrkande ytt- randen från				Antal i princip avstyrkande ytt- randen från				Antal remissvar, vari förslaget ej föranlett yttrande, från			
	städer	köpingar	municiper	landskom- muner	städer	köpingar	municiper	landskom- muner	städer	köpingar	municiper	landskom- muner	städer	köpingar	municiper	landskom- muner
Stockholms	6	2	3	11	4	2	1	8	1	—	1	2	1	—	1	1
Uppsala	2	1	1	16	1	1	1	12	1	—	—	1	—	—	—	3
Södermanlands	3	—	3	7	3	—	2	7	—	—	—	—	—	—	1	—
Östergötlands	3	—	2	2 ¹	3	—	1	2	—	—	1	—	—	—	—	—
Jönköpings	4	—	—	6	4	—	—	3	—	—	—	2	—	—	—	1
Kronobergs	2	4	3	9	2	3	3	7	—	—	—	2	—	1	—	—
Kalmar	4	2	2	11	3	2	2	7	1	—	—	1	—	—	—	3
Gotlands	1	1	—	1	1	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Blekinge	4	1	—	6	4	1	—	5	—	—	—	—	—	—	—	1
Kristianstads	2	—	2	2	1	—	—	2	1	—	1	—	—	—	1	—
Malmöhus	5	4	6	15	5	4	6	10	—	—	—	4	—	—	—	1
Hallands	3	1	—	17	3	1	—	12	—	—	—	2	—	—	—	3
Göteborgs o. Bohus	3	—	1	2	3	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Älvsborgs	2	—	—	2	1	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	—
Skaraborgs	3	2	2	4	3	1	—	1	—	1	1	3	—	—	1	—
Värmlands	2	1	1	2	2	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Örebro	3	—	1	3	3	—	1	1	—	—	—	1	—	—	—	1
Västmanlands	4	1	1	3	4	1	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—
Kopparbergs	1	1	1	6	1	1	—	6	—	—	1	—	—	—	—	—
Gävleborgs	4	1	1	2 ²	4	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Västernorrlands	2	—	1	7	2	—	—	7	—	—	1	—	—	—	—	—
Jämtlands	1	1	3	43	1	1	2	29	—	—	1	5	—	—	—	9
Västerbottens	2	—	1	2	2	—	—	1	—	—	1	1	—	—	—	—
Norrbottnens	1	—	1	1	1	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—
	67	23	36	180	61	21	24	132	5	1	8	24	1	1	4	24
Stockholms stad ..	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	68	—	—	—	62	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

¹ Härilband *Norrköping*, vars stadsfullmäktige (majoritet) åberopa ett yttrande av drätselkammarens finansavdelning, vari denna visserligen i det väsentliga ger sin principiella anslutning till kommitténs förslag men som ett bestämt önskemål framhåller, att lagtexten erhåller en sådan mera koncis lydelse, att den på bästa sätt säkerställer en rättstillämpning i enlighet med lagstiftarens intentioner och icke åt domstolarnas avgörande överlämnar spörsmål av närmast praktisk-politisk innebörd.

² Härilband *Gäble*, vars stadsfullmäktige tillstyrka förslaget under förutsättning att i lagtexten intages »anvisningar», som genom sin avfattning visserligen utvidga området men samtidigt klarlägga gränsen för den kommunala kompetensen.

³ Lidingö, Enköping, Kalmar, Kristianstad och Vänersborg.

I den mån saken överhuvud behandlas i yttrandena ansluta sig remissinstanserna i allmänhet till vad kommittén anfört om den nuvarande kompetensbestämmelsens betydelse för rättsutvecklingen. Ett i viss mån annat betraktelsesätt på detta spörsmål än kommitténs anlägges av *kammarkollegium*. Med hänvisning till en ingående undersökning av frågan varför beteckningen »gemensamma» upptagits i 1862 års kommunalförfattningar finner kollegium, att denna be-

teckning icke från början inneburit någon »kvantitativ» bestämning av den kommunala kompetensen. Den hade i stället upptagits i författningarna för att från kommunernas verksamhetssfär utesluta angelägenheter, som hänförde sig till någon viss grupp inom kommunen (invånare i tätorter, ägare och brukare av i mantal satt jord på landet, fastighetsägare och burskapsägande borgare i stad m. fl.) och som voro denna grups enskilda. På grund av ändrade förhållanden saknade emellertid denna avgränsning numera i stort sett betydelse. Då vidare utvecklingen fört därhän, att tillgodoseendet av intressen, som företrädesvis voro nationella och statliga överförts på kommunerna, syntes något bibehållande i lagtexten av ordet »gemensamma» knappast längre vara påkallat. Om borttagandet av detta ord dessutom skulle eliminera förutsättningen för en kvantitativ tolkningspraxis, syntes intet vara att erinra däremot. — I viss motsats till kommittén anser kammarkollegium åter att begreppet »ordnings- ochushållningsangelägenheter» alltså hade betydelse för bestämmande av den kommunala kompetensen. Kollegium anför härutinnan:

Begreppet såsom sådant gav under äldre tid utrymme för nytillkommande uppgifter, vilket också visat sig vara fallet efter år 1862, då det kunnat täcka en mängd senare tillkomna skyldigheter och rättigheter. Den ursprungliga betydelseskilnaden mellan ordningsangelägenheter ochushållningsangelägenheter har visserligen så småningom gått förlorad, men begreppet såsom helhet har i praxis fått en relativt fast och på samma gång elastisk bestämning. Det är svårt att finna ett nytt och bättre uttryck, som inom de egentliga kommunallagarnas ram ger en tydlig bestämning av de kommunala befogenheterna utan att anlita uppräkningsmetoden.

Kammarkollegium framhåller vidare, att en utvidgning av kommunens befogenheter icke erfordrade någon ändring i kommunallagarna; den kunde liksom hittills ske inom ramen för »gemensamma ordnings- ochushållningsangelägenheter».

Även andra remissmyndigheter anse, att kompetensstadgandets nuvarande avfattning i och för sig möjliggjorde en ändamålsenlig anpassning efter tidsutvecklingen. Ett sådant betraktelsesätt torde ej heller vara främmande för en del av de remissinstanser som anslutit sig till kommittéreservanternas ståndpunkt, att utvidgningen av den kommunala kompetensen bör ske genom speciallagstiftning. Sådan lagstiftning har nämligen i huvudsak förordats i fråga om den kommunala understödsverksamheten, ett område där omfattningen av kommunernas befogenheter i varje fall ej i första hand bygger på gemensamhetsbestämningen i det allmänna kompetensstadgandet.

Om bl. a. detta spörsmål anför *svenska stadsförbundets styrelse* efter att ha framhållit, att uttrycket »kommuns angelägenheter» under alla förhållanden (alltså även utan bestämningen »gemensamma») måste ha en innebörd med anknytning till den gemensamhet som en kommun utgör:

Styrelsen har under sådana förhållanden svårt att tro, att förefintligheten av ordet »gemensamma» i detta sammanhang kan i och för sig ha haft någon vidare verkan i rättspraxis än att det föranlett bedömning av en aktuell angelägenhets betydelse för en större eller mindre del av kommunmedlemmarna. Det förefaller sålunda exempelvis föga rimligt att — såsom kommittéreservanterna antytt — den rättspraxis, enligt vilken understödsverksamhet icke utan särskilt författningsstöd tillhör kommunernas kompetens, skulle ha delvis byggt på det i kommunallagarna uppställda gemensamhetskravet. Om rättspraxis skulle ha grundats på en sådan uppfattning om betydelsen av ordet »gemensamma», kunde det även enligt styrelsens mening finnas fog för betänksamheten mot uteslutningen av detta ord, men det synes icke finnas anledning att förutsätta något dylikt.

Även *Sveriges industriförbund* framhåller, att gemenskapen ligger i själva kommunbegreppet. Uttrycket »kommunens gemensamma angelägenheter» vore följaktligen egentligen tautologiskt. Bestämningen »gemensam» hade också i flera fall ansetts lagtekniskt oväsentlig. Jämväl uttrycken »ordnings-» och »hushållnings-» saknade självständig betydelse. Enligt förbundets mening bestämdes kompetensen i stället av stadgandet i 57 § andra stycket regeringsformen med dess hänvisning till kommunallagarna i fråga om kommunens beskattningsrätt »för egna behov». Sistnämnda uttryck innefattade en ovillkorlig begränsning av den kommunala kompetensen. Språkligt avsåge uttrycket samma intressegemenskap som kommunallagarnas ursprungliga uttryck »kommunmedlemmarnas gemensamma angelägenheter». De av kommittén åsyftade utvidgningarna av kompetensen till angelägenheter, som icke vore av hushållningsnatur, kunde därför endast genomföras antingen genom en omarbetning av regeringsformens § 57 eller genom speciallagstiftning.

Vad härefter angår formen för den kommunala kompetensens reglering har redan nämnts att remissinstanserna i stort sett ansluta sig till något av alternativen ändring av kompetensstadgandet och speciallagstiftning.

Erinras må att kommittéreservanterna gentemot förstnämnda alternativ särskilt framhållit olägenheterna av den osäkerhet i rättspraxis, som under en längre tid kan bli följden av en lagändring. Dessa synpunkter understrykas allmänt av de remissinstanser, som ansluta sig till dem.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser emellertid att det åberopade förhållandet ej utgör tillräckligt skäl för underlåtenhet att bestämma kommunernas beslutanderätt i överensstämmelse med nutida uppfattning. Länsstyrelsen tillägger:

Det bör också ihågkommas, att trots den långa tid, som nuvarande bestämmelse i ämnet varit gällande, på grund av bestämmelsens oklara och snäva avfattning viss osäkerhet såväl inom kommunerna som hos de besvärsprovande myndigheterna fortfarande råder om den kommunala be-

fogenhetens räckvidd. En lagändring, varigenom de oklara uttrycken i stadgandets nuvarande lydelse utmönstras, kan därför antagas i längden underlätta tolkningen av stadgandets innebörd. Det torde också kunna förutsättas, att kommunerna endast successivt komma att utnyttja de vidgade befogenheterna, och att därför någon nämnvärd praktisk olägenhet av avsaknaden av rättspraxis, huru långt kommunernas befogenhet efter lagändringen sträcker sig, icke skall behöva befaras.

Svenska stadsförbundets styrelse framhåller, att den ifrågavarande osäkerheten i allt fall icke kunde hänföra sig till annat än den vidgning av kompetensen, som förslaget åsyftar. Så långt hittillsvarande rättspraxis klargjort, att denna kompetens nu sträcker sig, behövde intet osäkerhetstillstånd inträda genom den föreslagna ändringen. När det åter gällde den åsyftade vidgningen av kompetensen, tedde det sig åtminstone ur kommunal synpunkt fördelaktigare att taga risken av en eller annan tolkningstvist än att bli beroende av den mycket tvivelaktiga utvägen att vinna samma syfte genom speciallagstiftningen.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* anser flera skäl tala för att man bör välja alternativet med ändring av lagen och anför härutinnan bl. a.:

I speciallagstiftningens natur av undantagslagstiftning ligger att den bör tolkas restriktivt. — — — Vill man såsom kommittémajoriteten ingjuta en ny anda i kommunallagarnas kompetensregel, är det följdriktigast att öppet proklamera detta genom en textändring. Denna metod synes också motiverad om man, såsom kommittémajoriteten nog i grunden gör, anser den nuvarande tillämpningen av lagbudet i vissa delar direkt oriktig. Man bör dessutom akta sig för att överskatta olägenheterna av att besvärsmyndigheter och allmänhet ställas inför en ändrad lagbestämmelse. Situationen kan icke jämföras med den, som inträdde vid ikraftträdandet av 1862 års kommunalförordningar. Kompetenta självständiga besvärsmyndigheter stå beredda att biträda vid den nya bestämmelsens införande i praxis och vid deras sida tänkes särskild kommunal förvaltningsexpertis i viss ordning bliva ställd. — — —

Slutligen — och detta är kanske det viktigaste principiella skälet mot en blott på speciallagstiftning grundad kompetensutvidgning — är det på flera av utvidgningsområdena, exempelvis beträffande stöd åt enskild väghållning och elektrifiering för att nu icke nämna tillgodoseendet av särskilda tätortsbehov, hart när omöjligt att i en lagtext ange alla de förutsättningar, under vilka ett kommunalt bidrag kan tänkas bliva berättigat.

Förbundsstyrelsen anser emellertid som förut nämnts, att kommunernas understödsgivning bör regleras genom särskild lagstiftning.

Frågan om vilken av de båda angivna alternativen för en kompetensutvidgning som bör väljas sammanhänger intimt med spørgsmålet om de principer, som skola vara vägledande då det gäller att utvidga kompetensen. Såsom framgår av det förut anförda har kommittén härvid satt allmänintresset i förgrunden och uttalat, att bestäm-

mande för om kommunen skall äga vårda en viss angelägenhet är »om det ur allmänna synpunkter är lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt, att angelägenheten blir föremål för kommunens omvårdnad».

I anslutning till detta uttalande framhåller *kammarkollegium*, att det icke vore utan betydelse vem som bestämmer vad som härvidlag är av allmänt intresse. I den mån uttalandet åsyftade, att kommunerna själva skulle tilläggas befogenhet att efter eget omdöme utvidga sina befogenheter, skulle konsekvensen bli en upplösning av statens normgivande myndighet och därmed i själva verket ett minskande av den enskilde kommunmedlemmens rättssäkerhet. Kammarkollegium tillägger:

Kommitténs förslag syntes kollegiet kunna innebära ett frångående av den i samtliga kommunala lagar hittills upprätthållna grundsatsen, att gränser angivas för de kommunala befogenheterna. Det skulle icke heller vara ägnat att medföra reda och ordning i förhållandet mellan den överordnade staten och de underordnade kommunerna, om kommunerna själva skulle få reglera den kommunala kompetensen. Den kommunala förvaltningsorganisationen och ärendenas beredning därstädes erbjuder dessutom icke sådan rättssäkerhet för kommunens egna medlemmar, att en relativt fast avgränsning av kommunens befogenheter kan undvaras.

Även *statskontoret* finner det vara angeläget, att klar åtskillnad upprätthålles mellan områdena för den statliga och kommunala verksamheten. Det borde uteslutande vara staten, som tager initiativ till och reglerar den offentliga verksamhet, som betingas av allmänna intressen. Därest kommunernas kompetens bleve bestämd i enlighet med kommitténs förslag skulle däremot staten och kommunerna oberoende av varandra kunna träffa anstalter på tidigare icke reglerade allmänna verksamhetsområden. Kommunernas befattning med sådana angelägenheter, vilka icke äro gemensamma i vedertagen bemärkelse, borde liksom hittills regleras över speciallagstiftningen.

Stockholms handelskammare understryker särskilt de risker för kommunernas ekonomi, som den föreslagna kompetensutvidgningen vore ägnad att medföra. *Skånes handelskammare* framhåller i denna del att ett genomförande av förslaget skulle lämna fältet fritt för de enskilda kommunerna att experimentera med kommunal affärsverksamhet inom de sektorer av näringslivet, som hittills varit förbehållna det privata initiativet. Detta skulle leda till den mindre tilltalande konsekvensen att en kommun skulle äga besluta om anslag för ändamål, som kunde medföra menliga verkningar för enskilda kommunmedlemmars näringsutövning. En sådan utveckling skulle vara olycklig ur många synpunkter. Den kommunala affärsverksamheten borde därför som princip vara förbehållen sådana områden, där den tillgodoser ett övervägande gemensamt intresse.

Flera remissinstanser tillstyrka däremot, att de angivna principiella uttalandena från kommitténs sida få bli vägledande vid kompetensutvidgningen. *Svenska stadsförbundets styrelse* uttalar, att från den enligt sty-

krävdes en vid ram för den kommunala kompetensen med verklig obundenhet för rättspraxis att bedöma vad som under de aktuella förhållandena påkallas ur allmänintressets synpunkt.

Vad härefter angår avfattningen av det nya kompetensstadgandet, har den av kommittén föreslagna formuleringen kritiserats i ett stort antal yttranden. Även i yttranden, vari tillstyrkes att bestämmelsen utformas i enlighet med förslaget, framhålles, att det hade varit önskvärt med en mera preciserad författningsmässig reglering.

Överståthållarämbetet vitsordar, att rättsregeln vid en utformning enligt förslaget möjligen kan locka kommunalförvaltningar utan erforderlig insikt om stadgandets sanna innebörd och syfte till åtgöranden, som i själva verket icke tillgodose ett kommunalt, ett allmänt intresse. Ämbetet finner det dock svårigen vara möjligt att giva stadgandet en avfattning, som lyckligare än den föreslagna klargör vad meningen vore, varom dock betänkan det innehölle mycket värdefull ledning. En uppräknig av de kommunala uppgifterna skulle göra rättstillämpningen lättare än den föreslagna generalklausulen med sin obestämdhet men enligt ämbetets förmenande innebära alltför besvärande osmidighet med hänsyn till föränderligheten av de behov, kommunerna äro satta att tjäna.

Även länsstyrelsen i Malmöhus län anser det vara uteslutet att de åsyftade angelägenheterna skulle uppräknas eller exemplifieras utförligt. Av naturliga skäl måste stadgandet hållas i allmänna ordalag. Det vore emellertid beklagligt att det icke lyckats kommittémajoriteten att göra det samma fylligare och något mera vägledande för de kommunala myndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Det hade varit av en viss betydelse, om stadgandet kunnat utformas så, att det givit uttryck åt tanken att angelägenhetens kvalitet mera än dess »kvantitativa» intresse skall vara riktpunkten vid bestämmande av kommuns befogenhet. Utan att framföra något egentligt förslag ville länsstyrelsen antyda sina önskemål i ungefärligen följande formulering av stadgandet:

»Kommun äger själv vårda sådana angelägenheter, som med hänsyn till allmänna intressen inom kommunen skäligen böra utgöra föremål för kommunens omvårdnad och som icke enligt gällande författningar skola handhavas av annan.»

Jämväl länsstyrelsen i Västmanlands län anser, att den föreslagna formuleringen icke giver tillräcklig ledning för ett bedömande i sak och tillfogar:

Även om man i stort sett kan ansluta sig till kommitténs allmänna uttalanden härom, anser länsstyrelsen, att ett nytt lagstadgande bör vara mindre allmänt hållet och giva bättre stöd åt besvärsmyndigheterna, så att en fast rättspraxis kan komma till stånd.

Äro svårigheterna att finna en formulering, som täcker vad man önskar få fram, så stora, att man måste välja den av kommittén föreslagna, borde

ett förtydligande dock komma fram i lagtexten antingen i positiv eller negativ riktning eller kanske i båda riktningarna. Länsstyrelsen tänker härvid på, bland annat, att, för undvikande av olämpliga former av en utvidgad kommunal understödsgivning — olämpliga ur olika synpunkter, exempelvis för att de icke gå att samordna med statliga åtgärder — särskilda grunder eller normer för verksamhetens utövande borde beslutas av vederbörande kommun. Bestämmelse om att beslut härom skall vara fattat, innan kommun skall hava befogenhet att besluta viss understödsgivning, borde finnas i kommunallagarna. Överhuvud taget borde uppställas vissa grundsatser till förebyggande av att en verksamhet får karaktär av ett obehörigt gynnande av vissa kommunmedlemmar i jämförelse med de övriga. Vidare borde i lagtexten framkomma, att avgörande för kompetensfrågan är exempelvis, att en åtgärd, betraktad som led i en kontinuerlig kommunal verksamhet, är ägnad att tjäna allmänna samhällsintressen.

I flera yttranden har kritiken med särskild skärpa riktats mot bestämningen »sina angelägenheter». Formuleringen betecknas som alltför vag (*kammarkollegium*), intetsägande (*länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*) och meningslös (*länsstyrelsen i Jämtlands län*). Sistnämnda länsstyrelse framhåller, att det syntes vara så självklart, att kommun skall själv vårda sina angelägenheter, att anledning saknas att angiva detta i lagtexten. Kommun, liksom varje annat rättssubjekt, måste vara befogad att handha sina angelägenheter, och intet rättssubjekt torde ha befogenhet att handha andra angelägenheter än egna.

Stadsfullmäktige i Kalmar åberopa ett yttrande av särskilda kommitterade inom fullmäktige, vari om förslaget till kompetensstadgande bl. a. anföres:

Avfattningen i paragrafen är sådan att man står frågande inför dess egentliga innehåll. Man söker efter svar på frågan, om en åtgärd faller under kommunens beslutanderätt och får svaret, att kommunen äger vårda sina angelägenheter. Vederbörande är helt hänvisad till de sakkunnigas motivering och blivande rättspraxis. Man saknar efter den citerade bestämmelsen en generellt hållen beskrivning på eller en fast avgränsning av vad som menas med kommunala angelägenheter i förhållande till andra.

I yttrandet uttalas vidare, att rättspraxis syntes ge stöd för antagandet, att gemensamhetskravet numera erhållit en annan innebörd än den hävdvunna. Det torde därför icke vara oriktigt att i en lagtext intaga ett uttryck som »gemensamt» med den innebörd som det numera har, även om i en äldre lagtext samma uttryck ansetts ha ett något annat innehåll. Den avsedda tolkningen av termen i fråga kunde ju klarläggas i motiveringen till förslaget. Att avgränsa de kommunala angelägenheterna till sådana, som avse att tillgodose ett gemensamt samhälleligt intresse inom kommunen, eller liknande, borde sålunda vara möjligt och skulle ge, vad man nu saknar, en bestämning av begreppet kommunala angelägenheter.

Länsstyrelsen i Södermanlands län förmenar, att den föreslagna formuleringen innebure en försämring i förhållande till den nu gällande, såtillvida

relsens mening givna utgångspunkten, att primärkommunerna böra ha största möjliga frihet att taga initiativ och göra insatser inom varje slag av samhällsgagnande verksamhet, i den mån samma syften ej redan kunna anses tillgodosedda på annat sätt enligt rikslagstiftning, man icke borde eller ens kunde uppställa någon annan allmän norm för kompetensbedömningen än den av kommittén angivna.

I några remissvar anläggas i viss mån ännu friare synpunkter på hit-hörande frågor.

Länsstyrelsen i Malmöhus län hyser sålunda den åsikten, att kommunerna böra visas det förtroendet att i princip själva få avgöra vilka kommunala angelägenheter de vilja befatta sig med inom det ganska vida område som begränsas av å ena sidan vad som uttryckligen ålagts kommunerna att ombesörja och å andra sidan vad som kan anses direkt undantaget från deras kompetens. Länsstyrelsen tillägger, att det utifrån denna ståndpunkt i varje fall syntes onödigt omständligt och tidsödande att, med bibehållande av nu upprätthållna principer för kommunernas verksamhet, utvidga området härför genom särskilda lagar och författningar, vare sig dessa direkt och enbart syfta till en kompetensutvidgning eller tillkomma huvudsakligen för andra ändamål men medelbart ange, att kommunerna äga medverka på ett område, som är föremål för ifrågavarande reglering från statsmakternas sida. En utvidgning av kommunernas kompetens borde därför ske genom en ändring av det allmänna kompetensstadgandet. Lika litet som kommitténs majoritet avsåge länsstyrelsen att därmed bereda plats för någon omedelbar revolutionerande utökning av den kommunala verksamhetssfären. Men den rekommenderade lösningen syntes länsstyrelsen äga ett stort värde i det att den möjliggjorde en smidig anpassning efter tidsläget och de lokala förhållandena.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför:

Om den kommunala självstyrelsen trots alla statliga ingripanden och regleringar skall kunna hållas levande och växa starkare, är det av mycket stor vikt att den gives utvecklingsmöjligheter. Dessa utvecklingsmöjligheter böra i princip vara fria och bestämmas av kommunerna själva. Det är icke möjligt att i dag utpeka åt vilket håll eller inom vilka områden kommunal utveckling bör vara tillåten för framtiden. Den kommunala insatsen bör under varje tid och på varje ort sättas in där den bäst behövs. Att göra vidare utveckling på det kommunala området i väsentlig mån beroende av speciallagstiftning vore icke endast onödigt och opraktiskt utan dessutom psykologiskt oklokt. Den kommunala självstyrelsen behöver, som så mycket annat i nutiden, frihet och trivsel. Man torde också — kanske i ännu högre grad — böra akta sig för att kringgärda den kommunala kompetensen med alltför bestämt avfattade, motiveringsvis tillkomna riktlinjer om vad som är rätt eller orätt beträffande särskilda verksamhetsområden. Vad som med utgångspunkt från dagspolitiska synvinklar kan anses lämpligt och riktigt i dag, är det kanske icke i morgon. Den hårda nödvändigheten kan snabbt nog tvinga till väsentliga omvärderingar.

Med denna allmänna inställning har länsstyrelsen intet att erinra mot att kompetensbestämmelsen gives en mera allmän avfattning, som möjliggör kommunala initiativ på alla områden, där kommunal verksamhet kan vara till gagn för det allmänna och där den verkligen uppbäres av ett allmänt intresse inom kommunen. Ju enklare bestämmelsen formuleras, desto bättre torde den fylla sitt syfte. Vilket uttryck man än använder för vad som är att anse såsom en kommunal angelägenhet, torde en ny tid giva orden ett i vissa avseenden nytt innehåll. Det torde vara en omöjlig uppgift att finna en avfattning som är på en gång både fast och smidig i av alla önskad utsträckning, eller — med andra ord — som på samma gång ger i princip fria utvecklingsmöjligheter och garantier för en sund utveckling. Garantierna torde det vara nödvändigt att försöka skapa på annat sätt, i den mån de icke redan finnas i gällande regler om beslutsfattande, underställning m. m. — Länsstyrelsen håller före att den enklaste och naturligaste garantien mot missbruk av den i princip fria självstyrelsen ligger i bestämmelserna om kvalificerad majoritet för nya ändamål och behov.

Stadsfullmäktige i Stockholm åberopa ett yttrande av borgarrådsberedningen (majoriteten; två borgarråd ha förklarat sig biträda den i kommittén anförda reservationen; ett borgarråd har anmält att han icke kunde till alla delar ansluta sig till de av beredningen anförda synpunkterna), vari bl. a. anföres:

Enligt beredningens mening kunde det finnas anledning att taga upp till överbärande, huruvida tillräckliga skäl alltjämt föreligga för att överhuvudtaget avgränsa det kommunala kompetensområdet genom gränser uppdragna i lag eller rättspraxis. Att kommunerna icke få inlåta sig på sådan verksamhet, som förbehållits andra offentliga organ, är självfallet. Likaså att garantier erfordras för rättvisa och objektivitet vid de kommunala åtgörandena. Men med dessa förbehåll borde det knappast möta hinder att låta kommunerna själva fritt bestämma ramen för sin verksamhet. Utan tvivel hade bestämda kompetensregler förr en mycket stor betydelse, eftersom rösträtsreglerna voro odemokratiska och en tillfällig majoritet på allmän rådstuga eller kommunalstämma kunde bestämma om väsentliga ting. Numera måste förhållandena vara helt annorlunda och på grund av den stora utveckling kommunernas verksamhet på senare år genomgått möta också gränsdragningarna helt andra svårigheter.

Borgarrådsberedningen tillägger, att man knappast kunde undgå att fråga sig vilken utomstående instans, som skulle vara mera kompetent att avgöra frågan om en viss angelägenhet tillgodosåge ett allmänt intresse inom en kommun än kommunens eget representativa organ. Men även om man icke ville taga ett så radikalt steg som att ge kommunerna full handlingsfrihet, kunde man hysa betänkligheter mot att så helt överlåta bestämmanderätten åt praxis, som man enligt de sakkunnigas förslag skulle göra. Någon tredje möjlighet torde emellertid knappast stå till buds.

Kommittén har såsom förut antytts för egen del uttalat, att det förhållandet att allmänintresset ställts i förgrunden icke betydde att den kom-

munala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. Verksamheten skulle bl. a. vara underkastad vissa begränsningar av speciell natur. Den praktiskt betydelsefullaste av dessa inskränkningar avser kommunens understödjande verksamhet, där kommittén anser, att denna i den mån den kan hänföras till socialvård i trängre bemärkelse alltför skall falla utanför kommuns kompetens och i övrigt vara tillåten endast under förutsättning att den präglades av planmässighet och objektivitet och åtminstone i regel bedreves i enlighet med fastställda grunder.

Denna anordning har i allmänhet lämnats utan erinran i de remissyttranden, vari kommittéförslaget tillstyrkes. *Socialstyrelsen* har uttalat, att den funne densamma ändamålsenlig. I flera yttranden — även från remissinstanser, som tillstyrka kommitténs förslag — har man emellertid funnit de av kommittén angivna kriterierna alltför obestämda. Särskilt har anmärkts på att de icke på något sätt kommit till uttryck i lagtexten.

Överståthållarämbetet, som tillstyrker lagändring enligt förslaget, förklarar sig härvid förutsätta att kommunerna för sig klarlägga vikten av att vara på sin vakt mot gynnande av någon enstaka medlem av kommunen liksom mot missgynnande av en annan sådan. Kommunalt kan visserligen ett behov vara, som icke gäller annat än någon bråkdel av kommunmedlemmarna, men tillgodoseendet måste vara ur allmänna synpunkter lämpligt, skäligt och ändamålsenligt. En kommun kunde därför t. ex. äga besluta pension åt en åldrig behövande änka efter en person, som i långvarigt kommunalt förtroendeuppdrag fått med uppoffrande av sina krafter för det allmänna eftersätta det ekonomiska tryggandet av sina egna, men borde däremot icke få tilldela en liknande förmån åt en person bara därför att denne för någon tid lyckats tillskansa sig ett verksamt inflytande över kommunens förvaltning.

Liknande synpunkter ha framförts i flera yttranden från kommuner.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att något avsteg från principen, att den kommunala understödsgivningen skall infogas i en bestämd plan, icke bör få förekomma. Men hänsyn till att en verksamhet av ifrågavarande natur måste anses vara synnerligen ömtålig ur synpunkten av att varje skymt av obehörigt gynnande av särskilda personer eller grupper av kommunmedlemmar skulle vara ägnat att misstänkliggöra verksamheten, synes det vara av allra största vikt, att kravet på bestämda, utöver det enskilda fallet hållbara grunder för utövandet av understödsgivningen icke eftergives. Behörigheten finge under inga omständigheter tillåtas inrymma möjlighet till beslut av sådan innebörd att misstanke om godtycklighet kan uppkomma.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* anser, att hela detta område bör regleras genom särskild lagstiftning och anför härutinnan:

Enbart kommunallagen ger mycket ringa ledning för besvärssinnyndigheterna, då det gäller att begränsa kommunal understödsverksamhet, som

obehörigt gynnar viss kommunmedlem eller vissa grupper av kommunmedlemmar och vad kommittén motviledes meddelat därom är ytterst allmänt hållet och dessutom i vissa avseenden såsom beträffande behovet av särskilda grunder för kommunal understödsverksamhet motsägelsefullt. Praktiskt skulle en allmännare utvidgning av en friare kommunal understödsrätt kunna leda till att kommunerna överhopades med framställningar från enskilda om hjälp av det ena eller andra slaget. Det säger sig självt att om olika kommunala organ härvid komme att företräda skilda principiella inställningar till behovet av understöd och sättet för understödets utgående detta skulle få mindre tillfredsställande konsekvenser. Styrelsen anser därför i princip att den socialvårdande verksamhet i vidare mening, som här avses, alltjämt bör vara reglerad genom speciallag. Endast genom sådan lagstiftning kan bestämda gränser uppdragas mellan den statliga verksamheten på området och de speciella kommunala åtgärder, som i de särskilda fallen kunna finnas motiverade liksom för utsträckningen av och sättet för den kommunala hjälpverksamheten. Överhuvudtaget har styrelsen uppfattningen att kommittén underskattat svårigheterna att draga en klar gräns mellan vad kommittén kallar en trängre socialvård och bidrag av annat slag till behövande enskilda. Ett starkt skäl för att icke nu taga ställning till hithörande spörsmål är vidare att socialvårds-kommitténs motsvarande bestämmelser iden blivande socialhjälpslagen ännu icke offentliggjorts. Den riktiga ordningen för ämnets rättsliga reglering vore givetvis att ståndpunkt först toges till de för detta område grundläggande bestämmelserna i förslaget till socialhjälpslag och att först därefter spörsmålet, i vad mån andra kommunala organ än socialvårdsorganen i annan väg än socialhjälpslagstiftningen medgäve ägde lämna hjälp, toges upp till prövning. Det bjuder styrelsen emot att föregripa socialvårds-kommitténs förslag på förevarande område genom att medverka till svävande uttalanden om en fristående kommunal kompetens, vilka uttalanden sedan, och i synnerhet om socialhjälpslagen på dessa punkter finge ett mycket liberalt innehåll, vilket man har rätt att vänta, skulle kunna leda till allhandla missförstånd. Styrelsen anser att spörsmålet om kommuns kompetens beträffande hithörande frågor alltjämt bör finna sin lösning i special-lagsväg. Skulle exempelvis behov av rätt för kommun att ge förtjänta kommunala förtroendemän pensioner aktualiseras, böra bestämmelser härom införas under ett lagrum motsvarande nu gällande 25 § 3 mom. LKL o. s. v.

Svenska stadsförbundets styrelse har en annan inställning till dessa problem. Styrelsen karakteriserar det hittillsvarande läget så, att behov yppat sig av kommunala åtgärder även i annan ordning än särskilda lagar och författningar rörande sådan understödsverksamhet medgivit. Men då kommittén härvidlag gjort skillnad mellan understöd inom den egentliga socialvårdens ram och andra understöd — exempelvis studiestipendier — grundades denna skillnad på olika förutsättningar beträffande behovet av statliga åtgärder i ena och andra fallet. Tvivelsutan kunde ändrade uppfattningar efter hand göra sig gällande i sistnämnda hänseende och resultera i rikspolitiska åtgärder, som återverka på frågan om behövligheten av kompletterande och effektiviserande insatser från kommunalt håll på det ena eller andra understödsområdet. Med hänsyn till sådana ändringar

att det kunde befaras en sådan tolkning av bestämmelsen, att man genom uteslutande av ordet »gemensamma» mera velat betona kommunens än kommunmedlemmarnas intressen. Dessa intressen behövde icke alltid nödvändigtvis sammanfalla, t. ex. i sådana fall då kommunen framträder som affärsdrivande.

Ur delvis andra synpunkter kritiseras gemensamhetskravets uppgivande av bl. a. *länsstyrelserna i Jämtlands och Hallands län* samt de remissinstanser, som ansluta sig till kommittéreservanternas uttalanden.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser i likhet med dessa reservanter, att ordet »gemensamma» gäve ett starkt stöd för kravet på objektivitet och normbundenhet i den kommunala verksamheten. Lagtexten borde ge en norm som är av väsentlig betydelse för bedömande av den kommunala kompetensen.

Länsstyrelsen i Hallands län hemställer om ytterligare utredning för bestämmande av det kommunala kompetensbegreppet utan frångående av gemensamhetskravet. Vid denna utredning borde undersökas om den kommunala kompetensen även bör avse verksamhetsgrenar, som icke kunna anses tillhöra kommunens gemensamma angelägenheter. Därest så skulle anses vara fallet, borde dessa verksamhetsgrenar upptagas i kommunallagen såsom undantag från den generella kompetensregeln. Skulle sedermera uppstå behov av ytterligare ökat utrymme för den kommunala beslutanderätten, finge detta behov tillgodoses lagstiftningsvägen i form av nya undantag från nämnda kompetensregel.

I detta sammanhang må erinras om att *kammarkollegium* på förut refererade skäl förklarat sig icke ha något i och för sig att erinra mot att ordet »gemensamma» uteslötes ur kompetensbestämmelsen men däremot förordat ett bibehållande av uttrycket »ordnings- och hushållningsangelägenheter». Mot kommitténs förslag i sistnämnda hänseende har eljest i allmänhet inga erinringar gjorts.

Med anledning av vad kommittén anfört beträffande det i förslaget till nytt kompetensstadgande från nuvarande lag upptagna uttrycket »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan», anför *svenska stadsförbundets styrelse*:

Kommittén synes vilja inlägga något vida mera i denna begränsning än själva ordalydelsen och, såvitt styrelsen förstår, även rättspraxis ger anledning till. Den konstaterar nämligen, att kommun icke bör äga befatta sig med »angelägenheter, vilkas handhavande enligt gällande författningar tillkommer annan» och fullföljer sitt resonemang rörande stadgandet i fråga som om dettas lydelse vore den som angivits med dessa nu citerade ord. Nyansen mellan de båda uttrycken »såvitt icke handhavandet därav» och »vilkas handhavande» kan måhända synas oväsentligt, allra helst som de hänföra sig till det föga distinkta begreppet »angelägenheter». Men genom förbiseende av denna nyans riskerar man att få den kommunala kompetensen beskuren huru godtyckligt som helst inom varje verksamhetsområde, där annan än kommunen har fått sig någon uppgift tillagd. Sty-

relsen måste därför bestämt reagera emot den tolkningen av ifrågavarande stadgande, att en angelägenhet skall vara utesluten från det kommunala kompetensområdet så snart annan fått sig ålagt att taga befattning därmed. En kompletterande verksamhet *kan* vara befogad från kommuns sida beträffande samma angelägenhet, och det omförmålda stadgandet tillåter — på grund av avfattningen »såvitt icke handhavandet därav» — i princip sådan kompletterande verksamhet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser den föreslagna inskränkningen icke vara fullt logisk såvitt den syftar på angelägenheter som handhas av statliga organ, alldenstund dessa angelägenheter ju icke kunna sägas vara kommunens.

Kommittén har i sitt betänkande gjort åtskilliga uttalanden om tillämpningen i vissa hänseenden eller på olika verksamhetsområden av de föreslagna principerna för den kommunala kompetensens reglering. I flera yttranden har påpekats, att kommittén härvid tydligen avsett att giva anvisningar till ledning för rättspraxis. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* uttalar, att dessa anvisningar vore värdefulla och ägnade att i viss grad undanröja den osäkerhet, som torde uppstå innan en fast praxis utvecklats. Liknande uttalanden förekomma i andra remissvar. *Borgarrådsberedningen i Stockholm* finner ifrågavarande avsnitt av betänkandet vara den betydelsefullaste delen av kommittéförslaget.

Kommittéreservanternas betänkligheter mot att lagstiftaren, därest den valda metoden för att närmare precisera kompetensutvidgningen godtoges av statsmakterna, skulle ge uttryck åt sin vilja i motiveringen och ej i lagtextens form understrykas åter av flera remissinstanser. Ur en annan synpunkt kritiserar metoden av bl. a. *svenska stadsförbundets styrelse*. Styrelsen finner det ej vara en tillfredsställande metod att motiveringsvis ge anvisningar i detalj om tillämpningen av så generellt avfattade stadganden, det här gällde. Därigenom riskerade man att gå miste om mer eller mindre av vad man avsett att vinna med den generella motiveringen. Styrelsen tillfogar:

Särskilt angeläget synes vara, att man i fortsättningen får räkna med att kompetensbedömningen i rättspraxis liksom hittills skall ske med beaktande av utvecklingens krav. Styrelsen förutsätter fördenskull, att med nu ifrågavarande uttalanden icke bör åsyftas annat än att klargöra, huru de i uttalandena berörda kompetensspörsmålen just från nuvarande utgångspunkter böra bedömas.

I sak har vad kommittén anfört om förslagets betydelse för olika områden av kommunal verksamhet föranlett uttalanden särskilt av de remissinstanser, som yttrat sig endast beträffande visst eller vissa områden. Flerparten övriga remissinstanser ha ej framställt några erinringar mot denna del av betänkandet. I yttrandena framkomna mera beaktansvärda syn-

punkter på ifrågavarande speciella kompetensproblem komma att redovisas i det följande, varvid problemen upptagas i samma ordning som förut använts vid återgivandet av kommitténs förslag.

Vad härvid till en början angår kommuns verksamhet för tillgodoseende av särskilda tätortsbehov anser styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* i motsats till kommittén, att kommun borde äga rätt att stödja sådant behov även då ett municipalsamhälle bildats. Styrelsen framhåller, att den nytta som kommunens olika delar kunde ha av att en tätort försågs med olika välfärdsanordningar och som därför ansetts motivera att kommunen fick rätt att vidtaga dylika åtgärder givetvis kvarstode även sedan tätorten bildat municipalsamhälle. Konsekvensen borde då fordra att man medgäve moderkommun rätt att stödja ett till municipalsamhällesområdet koncentrerat tätortsbehov, när även den övriga kommunen drar fördel av behovets tillgodoseende. Ur allmänintressets synpunkt vore en sådan bidragsrätt motiverad redan därför att man vid samverkan mellan moderkommun och samhälle kan hoppas att de speciella tätortsbehoven snabbare och på ett bättre sätt skola tillgodoses än om municipalsamhället lämnas att ensamt med sin vanligen begränsade skattekraft sörja för dem. Eljest måste man, om municipalsamhället lämnas utan stöd från moderkommunen, räkna med en viss ovillighet från samhällsrepresentanternas sida mot standardförhöjande åtgärder utanför municipalsamhällsområdet, eftersom därigenom en faktisk dubbelbeskattning för deras del inträder. Gentemot kommitténs uttalande att ett medgivande åt primärkommun att lämna bidrag till municipalsamhälle skulle stå i klar strid med den förut berörda principen om förbud för kommun att vårda angelägenhet, vars handhavande tillkommer annan, påpekar förbundsstyrelsen, att denna princip redan genom speciallagstiftning genombrutits i ett par av kommittén angivna fall. Kommittén hade vidare själv förordat vidgade möjligheter för primärkommun att stödja anläggande av enskilda vägar, där möjlighet att bilda vägförening står öppen, enklare tätortsplanering, där byggnadsplaneintressenterna närmast skola svara för kostnaderna, samt landsbygdselektrifiering, där liksom i fråga om bidrag till underlättande av studier staten i princip åtagit sig hjälpuppgiften.

Beträffande kommunernas understödjande av det enskilda vägväsendet tillstyrker *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, att kommunerna under vissa (ej närmare angivna) förutsättningar erhöllo vidgad befogenhet att lämna sådant stöd. I fråga om kontanta bidrag måste härvid gränserna mellan den statliga och kommunala bidragsgivningen uppdragas antingen genom särskild lagstiftning eller på annat sätt. En i större skala bedriven kommunal bidragsverksamhet på hithörande område kunde få vissa mindre önskvärda konsekvenser. Den skulle sålunda skärpa den orättvisa mot enskilda väghållare som bl. a. följde av den liberala tillämpningen av bestämmelserna om statsbidrag till vägar som äro av

väsentlig betydelse för en bygds befolkning. I en del fall torde vidare ett kommunalt stöd åt underhållet av enskilda vägar, till vilka statsbidrag beviljats, kunna medföra att motiven för det statliga bidraget undanrycktes. Styrelsen framhåller slutligen, att kommunen borde vara skyldig att innan bidrag lämnas till enskild väg samråda med vederbörande militära myndigheter till förhindrande av att en åtgärd understöddes, som icke vore önskvärd med hänsyn till riksförsvaret. Sistnämnda synpunkt framföres även av *överbefälhavaren och länsstyrelsen i Jämtlands län*.

I fråga om den kommunala medelsanvisningen för *anordnande av allmänna samlingslokaler* framhåller *statens nämnd för samlingslokaler*, att nuvarande praxis på området utvecklat sig på grundval av uttalanden i ämnet vid 1945 års riksdag. Nämnden finner praxis bl. a. vara såtillvida bunden av dessa uttalanden, att en behovsprövning avseende de allmänna samlingslokaler, vilka åsyftas med ett kommunalt beslut om stödgivning, stundom måste verkställas av förvaltningsdomstolarna. Detta vore ur principiell synpunkt otillfredsställande. Nämnden anför härefter bl. a.:

En bättre lösning synes kunna vinnas, därest vid laglighetsprövningen av beslut som här avses, avgörandet blir beroende av huruvida det intresse som skall befrämjas med subventionen är kommunalt, vilket bör kunna presumeras, därest garantier skapats för att understödet är till gagn för ortens föreningsliv utan åtskillnad eller — därest detta syfte likväl förefelas — att understödet återgår till kommunen. Alla kommunens medlemmar skulle under sådana förhållanden bli teoretiskt likställda i avseende å möjligheterna att draga nytta av den kommunala subventionen, varigenom det samhälleliga intresset får anses tillgodosett. Därest kommittémajoritetens linje i fråga om utsträckande av den kommunala kompetensen skall följas förordar således nämnden för rättspraxis vägledande uttalanden av nyssangivna innebörd.

Nämnden ifrågasätter emellertid, om icke en särskild lagbestämmelse kunde försvaras beträffande de allmänna samlingslokalerna, och föreslår härutinnan, att stadgandet i 1 § lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande utbygges med en bestämmelse av innebörd att jämväl allmänna samlingslokaler få vara föremål för kommunal stödverksamhet under förutsättning att de angivna kraven på samhälleligt intresse tillgodoses.

I likhet med kommittéreservanterna anser däremot *länsstyrelsen i Västmanlands län*, att något behov av ändrad lagstiftning på ifrågavarande område ej föreligger. Länsstyrelsen hänvisar till att rättspraxis ansluter sig till ett uttalande från statsmakternas sida och även syntes i sak överensstämma med kommitténs synpunkter på frågan.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* påpekar härtill, att de åberopade motiveringsuttalandena hade den olägenheten att de måste tolkas restriktivt. Styrelsen hade därför ingen saklig erinran mot vad kommittén anfört om ett lättande av villkoren för kommunal medverkan uti

ifrågavarande fall men ville fästa uppmärksamheten på att kommittén icke för egen del kunnat utfinna andra villkor för bidragsgivningen än dem som fastslagits av regeringsrätten på grund av oförmälda uttalanden.

Vad härefter angår spørgsmålet om kommuns understödjande av hemvärnet och andra frivilliga försvarsorganisationer har kommitténs uttalande att sådan verksamhet endast borde få ske i den formen att kommun ställde lokaler till hemvärnets förfogande kritiserats bl. a. av *länsstyrelsen i Jönköpings län, överbefälhavaren och hemvärnsrådet*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län finner kommitténs ställningstagande alltför formalistiskt. Då hemvärnets rekrytering vore baserad på frivilligt åtagande och deltagandet i övningar och utbildningskurser kunde innebära direkta uppostringar för hemvärnets personal, borde det icke vara uteslutet för kommunerna att inom vissa gränser lämna hemvärnets stöd. En förbudslagstiftning i förevarande avseende torde för övrigt bli tämligen ineffektiv i en för landet farofylld tid.

Överbefälhavaren föreslår, att kommun skall äga rätt att utan inskränkning stödja hemvärnets verksamhet, och förordar även att befogenheten att upplåta lokaler och lämna anslag till idrottsändamål skall gälla samtliga frivilliga försvarsorganisationer. — *Överbefälhavaren* anser visserligen i likhet med kommittén att omsorgen om försvaret närmast borde vara en statens uppgift. De frivilliga försvarsorganisationerna intoge dock en särställning. Vad särskilt anginge hemvärnets skulle en begränsning av kommuns rätt att stödja verksamheten innebära ett allvarligt avbräck i både ekonomiskt och psykologiskt avseende. Intresset från kommunernas sida att bevilja anslag till hemvärnets stegrades nämligen alltjämt. En av hemvärnschefen åberopad sammanställning utvisade sålunda en fördubbling år 1947 i förhållande till budgetåret 1943/44 av såväl antalet anslagsbeviljande kommuner som anslagssiffran. Ur psykologisk synpunkt borde hemvärnets frivilliga karaktär uppmärksammas. Hemvärnsmännen, vilka annars i regel vore befriade från tjänstgöring, visade sig genom sin anslutning villiga att offra tid och krafter för hemortens försvar. En lagstadgad rätt för kommun att lämna anslag till hemvärnets skulle sannolikt utgöra ett stöd för dess verksamhet och utöva ett så gynnsamt inflytande på rekryteringen, att redan detta motiverade ett frångående av kommitténs restriktiva tolkning av det allmänna kompetensstadgandet. — Vad anginge övriga frivilliga försvarsorganisationer så utgjorde lokalfrågan flerstädes ett brännande problem särskilt för centralförbundet för befälsutbildning och riksförbundet Sveriges lottakårer. Det vore därför synnerligen önskvärt, att kommun gäves rätt att i detta hänseende stödja samtliga frivilliga försvarsorganisationer. De berörde kommuns intresse på liknande sätt som hemvärnets. Samma princip borde gälla i frågan om anslag för understöd av idrottsändamål.

I yttranden till överbefälhavaren ha *chefen för armén* samt vad anginge vederbörande organisationer *hemvärnschefen*, *centralförbundet för befälsutbildning* och *riksförbundet Sveriges lottakörer* uttalat sig i enahanda riktning. Chefen för armén och centralförbundet föreslå härjämte, att kompetensutvidgningen genomföres på speciallagstiftningens väg i särskilda lagbestämmelser, avfattade så att de på ett entydigt sätt angåve kommunernas behörighet i fråga om understöd till försvarsändamål.

Även *hemvärnsrådet* hävdar att kommun borde äga bevilja anslag till hemvärdet för annat ändamål än för lokaler och anför till stöd härför bl. a.:

Hemvärdet, bygdens egen lokala motståndsrörelse, har en principiellt annan karaktär än trupp ur linje- och lokalförsvärsförband och står på så sätt också i ett väsentligt annat förhållande till kommunen än vanlig trupp bestående av värnpliktiga. Bygden, kommunen har därför utan tvekan både ett helt annat intresse och även ett helt annat ansvar för hemvärdets försvärsorganisation än för en trupp av värnpliktiga, som i krigstid tillfälligtvis kan bliva grupperad inom kommunen, något som också kommit till uttryck i den för hemvärdet gällande kommunala rekryteringskontrollen. Denna väsensskillnad motiverar, synes det hemvärnsrådet, en annan syn på anslagsfrågan än den kommittén förfäktar.

Det kommunala inflytandet på hemvärdets rekrytering är — — — givetvis främst tillkommet för att garantera hemvärdet en ur medborgerliga synpunkter fullgod sammansättning. Det är emellertid också en kommunal angelägenhet att bygdens egen försvärsorganisation får en sammansättning som bygden kan lita på, så att ortens hemvärn så effektivt som möjligt kan lösa de krigstida uppgifter, som tjäna bygdens bestånd och fullföljande så långt möjligt av bygdens normala livsfunktioner. Om detta i det totala krigets tid måste anses vara en kommunal angelägenhet av väsentlig betydelse, så torde också kunna sägas, att det därför i fredstid är en kommunal angelägenhet att ha rätt att ekonomiskt stödja hemvärdet även för annat ändamål än samlingslokaler.

I motsats till kommunallagskommittén hävdar hemvärnsrådet, att det också måste vara en kommunal angelägenhet att inom bygden i fredstid ha en av hemvärnsmän bestående, ständigt tillgänglig och snabbt organiserad styrka att tillgripa icke endast för efterspaning av vilsegångna o. s. v. utan även vid katastroftillfällen av olika slag.

Kommunalfullmäktige i Knäred anse att med hänsyn till de tjänster som hemvärnsorganisationen utför för sina hemkommuner, dessa borde få rätt att bevilja medel och andra förmåner till denna organisation.

En motsatt uppfattning antydes i yttrande av *stadsfullmäktige i Stockholm*. Fullmäktige återopa ett yttrande av borgarrädsberedningen (majoriteten), vari anfördes:

Något vid sidan av de principiella ståndpunktstagandena i betydelsefulla kompetensfrågor synas sådana avgöranden falla som exempelvis huruvida kommunerna skola äga att understödja skytterörelsen eller hemvärnsgårdar. Det är här fråga om avsteg från huvudregeln att försväret är en stat-

lig angelägenhet och därmed ligger utanför det kommunala kompetensområdet. Då det därtill endast genom en ganska tvivelaktig argumentation blir möjligt för kommittén att inrymma hemvärnsgårdarna inom den kommunala kompetensen, torde det vara lyckligast, om kommitténs uttalande i denna fråga icke får bliva prejudikatbildande.

Kommunalfullmäktige i Tierps köping understryka, att anslag till hemvärnet är en uppgift, som helt hör staten till och är kommunerna främmande.

Förut har redogjorts för remissinstansernas allmänna inställning till kommitténs uttalanden om kommunernas rätt att understödja enskilda personer och den uppdelning kommittén därvid gjort mellan socialvård i trängre bemärkelse och annan understödjande verksamhet. I det följande skola de yttranden, som beröra de särskilda kompetensproblemen inom detta område, redovisas. Härvid är att märka att de åtgärder, som ej kunna hänföras till socialvården i trängre bemärkelse, skulle inrymmas i den kommunala kompetensen enligt det nya kompetensstadgandet. På grund härav skulle kommun utan stadgande i lag äga rätt att anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd. Lagstiftning enligt kanslirådet Wejles förslag om rätt för lands- och stadskommun samt landsting att anslå medel för underlättande av studier avstyrkes av kommittémajoriteten. Reservanterna hänvisa däremot till detta förslag.

Vad betänkandet sålunda innehåller om kommunernas befogenheter beträffande studiebidrag har i huvudsak ej föranlett något yttrande från länsstyrelsernas sida. De myndigheter som dela reservanternas mening ha ej särskilt yttrat sig om de föreslagna författningarna om stipendieverksamheten. Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* anser av principiella skäl att särskild lagstiftning borde användas för att reglera den kommunala kompetensen på ifrågavarande område. Denna lagstiftning borde inskränka sig till en i lagtext given deklaration utformad i enlighet med utredningsmannens förslag men icke innefatta några särskilda tillämpningsföreskrifter. I vad de av utredningsmannen föreslagna författningarna avse landstingen tillstyrkas de eller lämnas i princip utan erinran av *landstingens förvaltningsutskott i Malmöhus, Älvsborgs, Jämtlands och Västerbottens län* medan *förvaltningsutskottet i Kristianstads län* i denna del ansluter sig till kommittémajoriteten. *Förvaltningsutskottet vid Malmöhus läns landsting* anser dock, att särskilda tillämpningsföreskrifter ej erfordras, och *samma utskott i Älvsborgs län* förmenar att understödjande av studier i första hand är en statens angelägenhet, samt tillfogar:

Bidrag från kommuner och landsting böra därför endast i särskilda fall och då ömmande skäl föreligga ifrågakomma. Statens stipendier böra därför beräknas så att i allmänhet andra understöd icke äro erforderliga.

Tillämpningsföreskrifterna få anses tillkomna såsom en garanti för, att de kommunala myndigheterna icke missbruka befogenheten att bevilja sagda stipendier. Då emellertid föreskrifterna tydligen äro utformade så, att de kommunala understöden komma att utgå efter samma grunder som statens motsvarande bidrag, torde kunna befaras, att tilldelade kommunstipendier inverka på vederbörandes möjligheter att erhålla statsstipendium eller att i varje fall vid bestämmande av statsstipendium hänsyn tages till, huruvida vederbörande beviljats kommunalt bidrag. I realiteten komme alltså kommunerna att övertaga en del av statens omkostnader för underlättande av studier.

Övriga förvaltningsutskott ha ej yttrat sig i denna del.

Några kommuner ogilla, att kommunerna få ökade befogenheter på detta område. Sålunda anføres i ett för *kommunalfullmäktige i Brunnby* (Malmöhus län) avgivet yttrande:

Fullmäktige kunna icke komma ifrån att det måste vara en rent statlig angelägenhet att understödja den studerande ungdomen. Särskilt de mindre landskommunerna ha alltför små möjligheter i detta avseende, och den ekonomiska bördan blir alltför ojämnt fördelad. De hittillsvarande statliga åtgärderna på området äro emellertid otillräckliga och medföra även de en snedbelastning för landets kommuner och dessas invånare. Städer och andra större orter, där de högre skolorna i regel äro belägna, ha genom lärarnas bosättning och lärjungarnas inackorderingar direkta och indirekta inkomster, som landsbygdskommunerna och dessas invånare till stor del få betala och därtill efter värden, som icke oväsentligt överstiga deras egentliga förmåga med hänsyn till dyrortsgrupperingen. En överföring av stipendiegivningen på kommunerna måste därför än ytterligare skärpa en redan befintlig orättvisa och i än högre grad bidraga till flykten från landsbygden.

Skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, studielänenämnden och arbetarnas bildningsförbund tillstyrka, att kommunernas beslutanderätt utvidgas till att avse studiestipendier. *Skolöverstyrelsen* anser även att reglerande bestämmelser böra utfärdas enligt utredningsmannens förslag till kungörelse, kompletterade med en anvisning att kommunala stipendier företrädesvis böra beviljas inom områden, där statlig stipendieverksamhet ej förekommer. *Lantbruksstyrelsen* förmenar att den hjälp och uppmuntran till frivillig yrkesutbildning, som landstingens och primärkommunernas stipendier utgöra, icke kunde undvaras. För landstingens del hänvisar styrelsen till att de vore ägare till ett flertal lantmanna- och lanthushållsskolor och genom årliga anslag understödde verksamheten vid många dylika skolor. Det vore därför naturligt att landstingen bidroge till höjandet av jordbrukarnas yrkesskicklighet även genom att utdela stipendier åt elever vid anstalter för jordbruksundervisning.

Studielänenämnden anför:

Statsmakterna ha, särskilt under senare år, visat en oavslätlig och tydligt dokumenterad strävan att medelst statsmedel utjämna och förbättra de

ungas ekonomiska betingelser att vinna den utbildning, som deras anlag och intressen motivera. Det finnes anledning förutsätta, att detta intresse för den studerande ungdomen icke kommer att minska utan fastmer taga sig uttryck i vidgade stipendiemöjligheter, givetvis i den mån som statsfinansiella hänsyn det medgiva. Det sakligt motiverade behovet av studieunderstöd från andra håll till de grupper studerande, som kunna få statliga understöd, torde därför med tiden komma att minska för att slutligen helt bortfalla.

Så länge den statliga studiehjälpsverksamheten icke nått sin fulla utveckling, är emellertid kompletterande studiehjälp från andra håll värdefull. Det finnes av denna anledning intet att erinra mot att även kommunerna understödja sina ungdomars studier genom stipendier, förutsatt givetvis att stipendiegivningen sker i den anda, som uttryckligen angivits av kommunallagskommittén, d. v. s. »präglas av planmässighet och objektivitet», innebärande bl. a., »att ett kommunalt understödsbeslut icke får ha karaktären av obehörigt gynnande av viss eller vissa kommunmedlemmar i jämförelse med andra».

Nämnden ansluter sig framför allt av praktiska skäl även till utredningsmannens förslag att riktlinjer för kommunernas stipendiegivning skulle angivas i en särskild kungörelse men gör vissa erinringar beträffande detaljutformningen av denna.

Även *arbetarnas bildningsförbund* framställer några detaljanmärkningar mot kungörelseförslaget och föreslår bl. a. att kommun skall få ge stipendier åt deltagare i kurser, som ordnas av statsunderstödda studieförbund, centralbyrån för föreläsningsverksamhet eller folkbildningsförbund.

Kommitténs uttalande att kommunerna borde vara berättigade att lämna understöd till enskilda personer för elektrifiering och andra jämställda ändamål lämnas utan erinran av *elektrifieringsberedningen*. Beredningen finner emellertid, att riktlinjer för befogenheten böra fastställas, så att icke svårigheter uppstå vid handläggningen av understödsärenden och vid prövning av eventuella besvär.

Beträffande kommunernas verksamhet på bostadsförsörjnings område har kommittén funnit att en utvidgning av kompetensen enligt förslaget skulle göra 1947 års lagstiftning på området överflödig. *Statens byggnadslånebyrå* påpekar, att detta uttalande finge anses innefatta en rekommendation att upphäva 1 § i lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, därest den ifrågasatta allmänna utvidgningen av den kommunala kompetensen genomfördes. Byrån ställer sig tveksam till lämpligheten härav. Frånsett vilken ståndpunkt man intog i fråga om metoderna för den allmänna kompetensutvidgningen — byrån finner för egen del vad reservanterna härutinnan anfört i åtskilligt vara värt beaktande — tedde det sig nämligen ur praktiska synpunkter lämpligt att i en särskild lag sammanfatta allt

vad som skall gälla i fråga om kommuns såväl rättigheter som skyldigheter på bostadsförsörjningens område. Både staten och kommunerna vore verksamma på detta område och det vore angeläget, att de olika verksamhetsformerna samordnades med varandra på ett rationellt sätt. Detta syfte torde bäst tillgodoses genom särskild lagstiftning. Övervägande skäl talade således för att 1 § i 1947 års lag finge kvarstå. Däremot borde de i vederbörande tertiärlånekungörelser förekommande stadgandena om kommunal kompetens i visst fall utgå såsom obehövliga.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* framhåller, att speciallagstiftning alltid komme att bli nödvändig på detta område vid sidan av den primärkommunala kompetensregeln för att fastslå skyldigheten för kommunen att sörja för uppgiften i fråga. Förekomsten av en i speciallag given klar bestämmelse om *skyldighet* att främja bostadsförsörjningen skulle enligt styrelsens mening lätt kunna föranleda missförstånd rörande omfattningen av kommunernas *rätt* på samma område, om denna senare rätt skulle härledas enbart ur kommunernas allmänna befogenhet att sörja för sina egna angelägenheter. Styrelsen avstyrkte därför förslaget att på detta sätt särskilja olika element i bostadsförsörjningsuppgiften.

Vad slutligen angår den kommunala hjälpen till arbetslösa har kommittén förutsatt, att den offentliga arbetslöshetshjälpen såsom hörande till socialvården i trängre bemärkelse ej heller framdeles skulle utan särskilt lagstadgande falla inom kommunernas kompetensområde. *Socialstyrelsen* ansluter sig till denna uppfattning och understryker, att samhällets arbetslöshetspolitik måste drivas efter ensartade riktlinjer. Även *statens arbetsmarknadskommission* (arbetsmarknadsstyrelsen) uttalar sig för att nuvarande rättspraxis på området upprätthålles men förordar att frågan om den kommunala understödsverksamheten vid arbetslöshet ytterligare utredes. I likhet med kommittén anser kommissionen att kommunerna i princip borde äga rätt att bereda arbetslösa utkomst genom igångsättande av arbetsföretag även i sådant fall, då företaget i och för sig icke är en kommunal angelägenhet.

Borgarrådsberedningen i Stockholm (majoriteten; yttrandet åberopat av Stockholms stadsfullmäktige) uttalar tveksamhet om kommitténs förslag på denna punkt. Endast om reglerna angående beviljande av arbetslöshetshjälp utbyggdes så, att kommunerna med tillämpning av dessa regler kunde tillgodose alla förekommande hjälpbehov på området, syntes man kunna godkänna, att det alltjämt skall ligga utanför kommunernas kompetensområde att komplettera den reglerade arbetslöshetshjälpen med en särskild fri understödsverksamhet.

Kommitténs förslag att ordna ett särskilt remissförfarande i besvärsmål rörande kommuns kompetens har föranlett uttalanden i några yttranden.

Styrelserna för *svenska stadsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund* ha intet att erinra mot förslaget; stadsförbundet anser starka skäl föreligga att ta fasta på tanken, att man på ett eller annat sätt borde bereda regeringsrätten tillgång till praktisk kommunal erfarenhet vid prövningen av dessa frågor. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* hävdar att även länsstyrelserna för att jämnväl i första besvärinstans vinna enhetlighet i rättstillämpningen borde få befogenhet att i tveksamma fall inhämta yttranden från remissinstansen.

Värdet av en särskild remissinstans understrykes även från kommunalt håll bl. a. i ett av *Stockholms stadsfullmäktige* återoppat yttrande.

Överståthållarämbetet samt *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Örebro län* anse däremot, att ett särskilt remissorgan icke borde inrättas bl. a. med hänsyn till redan föreliggande möjlighet att inhämta yttranden från något av de mellankommunala förbunden. Denna möjlighet kunde om så befundes lämpligt utnyttjas. *Överståthållarämbetet* tillägger att ämbetet ansåge en speciell remissinstans vara en onödig utbyggnad av förvaltningsorganisationen. Tillskapandet av sådana instanser utan annan uppgift än att avge remissyttranden vore ägnat att väcka betänkligheter. Ett särskilt anordnat remissorgan kunde lätt få karaktär av den verkliga beslutande myndigheten, vilket icke blott minskade de statliga organens befogenheter utan även inkräktade på det kommunala självstyret.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig tveksam om behovet och lämpligheten att inrätta en särskild remissinstans.

Departementschefen.

Den borgerliga primärkommunens kompetens bestämmes i första hand genom ett allmänt stadgande i 1930 års kommunallagar. Enligt detta äger kommun vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Den begränsning av kommunens verksamhetsområde, som bestämmelsen innebär, fanns också i 1862 års kommunalförordningar. Redan från början överlämnades det åt rättspraxis att närmare fastställa innebörden av denna begränsning. En omfattande praxis på området har också utbildat sig. Det har härvid visat sig, att kompetensregeln såtillvida är elastisk, att den icke lagt hinder i vägen för en betydande utveckling av den kommunala verksamheten. Till kommuns gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter ha hänförts åtskilliga ändamål, som voro okända för kommunerna vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst. Den utvidgning av det kommunala verksamhetsfältet, som sålunda faktiskt ägt rum, har emellertid ej endast skett inom ramen för det åbero-

pade stadgandet i kommunallagarna utan även genom speciallagstiftning. Särskilt på socialvårdens område ha kommunerna i olika författningar tillerkänts omfattande men också i detalj reglerade befogenheter.

Även om sålunda genom rättstillämpning och lagstiftning nya områden efter hand förts in i kommunernas verksamhetssfär, medför dock den tolkning kompetensbestämmelsen erhållit i praxis, att betydelsefulla grenar av samhällslivet icke kunna anses tillhöra kommunernas verksamhetsområde. I vart fall är det på flera punkter osäkert hur långt befogenheten sträcker sig; kompetensregeln ger i sig själv föga ledning bl. a. därför att den avfattats med sikte på förhållandena i ett samhälle med väsentligt annan ekonomisk och social struktur än det nuvarande. Rättspraxis visar dessutom flera exempel på avgöranden, som förefalla svårförenliga eller motsägande i förhållande till varandra. Beträffande vissa verksamhetsområden har praxis dock fått en sådan stadga, att en bestämd gräns synes vara satt för en vidare utvidgning utan lagstiftning av kommunernas befogenheter.

Som exempel på fall där det i viss mån är oklart, hur långt kompetensen sträcker sig, må nämnas åtgärder som avse allmännyttiga anordningar i särskilda kommundelar, t. ex. elektrifiering av en by, anordnande av vatten och avlopp i en tätort, byggande och underhåll av en enskild väg. Gemensamhetskravet har här stundom givits en kvantitativ innebörd och ansetts medföra, att kommunen ej ägt vidtaga åtgärd som icke varit till gagn för ett större antal kommunmedlemmar eller för en mera betydande del av kommunen.

Ett verksamhetsområde, där en fast praxis utbildat sig, innefattar understödande av enskilda personer. På detta område tillåtas icke kommunala insatser i annan ordning än gällande fattigvårdslag stadgar eller eljest är medgivet enligt lag eller författning. Kommunala beslut att utan sådant författningsstöd understödja enskilda arbetslösa eller att lämna bostadssubventioner eller bidrag till underlättande av studier ha sålunda upphävts i flera fall.

De angivna förhållandena ha medfört att från olika håll särskilt under de sist förflutna tio åren föreslagits, att kommunerna skulle få vidgade befogenheter. Man har härvid understundom som t. ex. kommunindelningskommittén tänkt sig en allmän kompetensutvidgning och velat skapa en vidare ram för kommunernas verksamhet. Men förslagen ha även avsett att utsträcka kompetensen till något speciellt område. I riksdagen ha sålunda framlagts förslag, att kommunerna skulle få anslå medel till hemvärnet, till byggande av vägar samt till elektrifiering av avlägset liggande gårdar och byar. Riksdagen har även hemställt om utredning om kommuns rätt att bevilja stipendier eller i annan form ge bidrag för att underlätta studier.

Också på ett annat sätt har det visat sig, att de i lag och praxis uppdragna

gränserna för kommunernas verksamhet anses alltför snäva. Kommunerna synas nämligen i betydande omfattning främja ändamål, som falla utanför dessa gränser. Av den som bilaga till kommitténs betänkande fogade utredningen om kommunala studiestipendier framgår exempelvis att 37 städer år 1943 anslagit medel till stipendier åt elever vid folkhögskola och att flertalet av dessa städer samt åtskilliga andra samhällen fortsatt med stipendieverksamheten även efter det regeringsrätten 1944 upphävt ett beslut av stadsfullmäktige i Stockholm att anslå medel till sådan verksamhet. Ett annat exempel kan hämtas från hemvärnet. Enligt vad hemvärnsrådet uppger lämnade 422 primärkommuner och ett landsting år 1947 anslag till hemvärnet med sammanlagt cirka 190 000 kr., oaktat kommun enligt fast praxis ej äger befogenhet härtill. I flera remissvar från länsstyrelser och kommuner bekräftas även på annat sätt kommitténs uttalande, att det i åtskilliga hänseenden består en viss motsättning mellan å ena sidan vad som på många håll inom kommunerna uppfattas som kommunala angelägenheter och å andra sidan de rättstillämpande myndigheternas praxis. Enligt kommitténs mening har uppfattningen om vilka angelägenheter kommunerna böra vårda undergått en förskjutning, där den hittillsvarande kvantitativa värderingen ersatts med en mera kvalitativ uppskattning. Vid remissbehandlingen har intet framkommit, som motsäger riktigheten av detta uttalande.

De åberopade omständigheterna ha för kommitténs del lett till den slutsatsen, att den borgerliga primärkommunen nu bör erhålla vidgade befogenheter. Härom är kommittén enig, i det att även minoriteten inom kommittén anser, att en viss kompetensutvidgning bör ske. Vid remissbehandlingen av förslaget ha några väsentliga erinringar ej gjorts på denna punkt. Enligt min mening tala också starka skäl för att nu genom lagändring vidga ramen för kommunernas verksamhet. Uppenbarligen är det otillfredsställande, att kommunerna i avsevärd utsträckning anslå medel till ändamål, som i rättstillämpningen anses falla utanför deras befogenheter. Detta medför ju bl. a. den stötande konsekvensen, att en enda klagande skattskyldig kan kullkasta en enhällig kommunalrepresentations beslut och att det därför i viss mån kommer att bero på tillfälligheter om besluten bli bestående. Visserligen kan sägas att åtminstone beträffande några av de områden, där klyftan mellan rättstillämpning och den allmänna uppfattningen särskilt framträtt, det måhända icke vore uteslutet, att en omsvängning i praxis skulle kunna ske utan lagändring. I förhållande till den mångfald ekonomiskt och socialt betydelsefulla uppgifter, som kommunerna handha, kunna vidare dessa just nu aktuella kompetensfrågor måhända te sig mindre väsentliga. Lika viktigt som att tillfredsställa vissa konkreta behov av en kompetensutvidgning synes mig emellertid vara att helt allmänt ge kommunerna en friare, mera obunden ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan och att kommunerna få på lång sikt nya utvecklingsmöjligheter.

Det kan icke vara rimligt, att den under helt andra förhållanden fastställda ramen för kommunernas verksamhet skall kunna hindra nutidens kommuner från att på bästa sätt fylla sina viktiga uppgifter. Såsom i ett remissyttrande påpekas kan det antagas, att den i lagen uttryckta begränsningen av den kommunala kompetensen verkat återhållande på lokala initiativ, då det gällt att tillgodose olika krav på att det allmänna skall träda emellan, vilket i sin tur medverkat till en många gånger kanske mindre lycklig tendens till centralisering. Denna tendens bör — såsom framhålles i samma yttrande — hejdas genom att kommunerna få möjlighet till ökat självständigt handlande. Den kommunala självstyrelsen skulle härigenom stärkas. En kompetensutvidgning skulle ur denna synpunkt bli ett värdefullt komplement till kommunindelningsreformen.

Den förestående kommunindelningen utgör enligt min mening ett särskilt skäl för att kommunerna just nu böra få ökade befogenheter. Å ena sidan komma storkommunerna att ha större möjligheter att fullgöra de nya uppgifter en kompetensutvidgning för med sig. Å andra sidan skulle ett bibehållande av gällande kompetensregler — särskilt med hänsyn till att dessa föranlett att kompetensen i vissa fall bedömts efter kvantitativa normer — kunna hindra att de olika kommundelarna sammansmälta till en ny effektivt arbetande enhet. Huvudsyftet med kommunindelningsreformen, att stärka den kommunala självstyrelsen genom att skapa ekonomiskt och administrativt mera bärkraftiga kommuner, skulle därigenom i viss mån kunna äventyras.

Jag kan därför ej godtaga vad i några yttranden anförts om att kommunindelningsreformen borde föranleda åtminstone ett uppskov med en utvidgning av den kommunala kompetensen. Genomföres en kommunsammanslagning för att göra den kommunala förvaltningen mera effektiv, vore det tydligen föga konsekvent att för att minska ett eventuellt på vissa håll förekommande missnöje med reformen hålla fast vid en kompetensbegränsning, som kunde användas till att motverka reformens syfte. Kommunindelningskommittén har därför också föreslagit en principiell utvidgning av kommunernas befogenheter.

Av det anförda torde framgå, att jag icke blott förordar, att en sådan utvidgning nu bör komma till stånd, utan även anser, att den i första hand bör ske genom en ändring av det stadgande i kommunallagarna, som begränsar kommunernas kompetens till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Kommittéreservanterna ha mot denna lösning av kompetensproblemet bl. a. invänt, att den för en avsevärd tid skulle införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen. Reservanternas farhågor synas mig överdrivna. Det är ju i intet avseende fråga om att inskränka kommunernas befogenheter. De föreliggande prejudikaten komma därför att behålla sin betydelse i den mån de klargjort, hur långt dessa befogenheter sträcka sig. Osäkerheten hänför sig endast till det utan-

för liggande området. Att döma av den vid betänkandet fogade rättsfallsöversikten synes emellertid det övervägande flertalet av de avgöranden, i vilka en kommun ansetts ha överskridit sin befogenhet, avse områden, där någon osäkerhet ej behöver råda. Åtskilliga av dessa ha nämligen sedermera reglerats eller komma sannolikt att regleras genom särskild lagstiftning. På många andra punkter torde det efter en ändring av kompetensregeln bli tämligen klart, huruvida den omtvistade åtgärden alltjämt faller utanför kompetensen. Uppenbarligen kommer det likväl att i framtiden uppstå vissa tolkningssvårigheter. Dessa synas emellertid ej behöva bli större än de som föranletts av den nuvarande bestämmelsen.

Såsom förut framhållits har denna nämligen visat sig vara svårtolkad. Den verkliga innebörden av bestämmelsen framgår ej heller i allo av ordalagen utan utvecklingen i praxis har delvis skett vid sidan av dessa. Men samtidigt har på vissa punkter bestämmelserna »gemensamma» och »ordnings- och hushållningsangelägenheter» givits en begränsande innebörd. Särskilt har härvid gemensamhetskravet haft betydelse och föranlett att de berörda kvantitativa synpunkterna lagts på kompetensfrågorna. Det avgörande skälet för att avvägbringa en ökning av kommunernas befogenheter just genom en ändring av den primärkommunala kompetensregeln hänför sig till detta förhållande. Någon allmän utvidgning kan tydligen ej komma till stånd om ej det hinder undanröjes, som bestämmelsens avfattning faktiskt utgör. Ehuru — såsom i det följande skall utvecklas — bestämmelsen även i sin nuvarande lydelse tillåter en ganska fri bedömning av den kommunala kompetensen, torde ett borttagande av gemensamhetsbestämningen underlätta den värdering av kompetensfrågorna efter kvalitativa synpunkter, som jag kommer att förorda.

Reservanterna och flera av de remissinstanser, som anslutit sig till dem, ha kritiserat vad kommittén på denna punkt föreslagit eller att begränsningen till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter helt skulle upphävas. Man har härvid understrukt gemensamhetskravets stora betydelse såsom angivande att den kommunala verksamheten skall tjäna kommunmedlemmarnas gemensamma intressen samt framhållit vikten av att lagtexten fasthölle de bärande grundtankarna i gällande lag. Det har rent av gjorts gällande, att förslaget icke skulle kunna genomföras utan en ändring av 57 § andra stycket regeringsformen.

Denna kritik synes emellertid på väsentliga punkter skjuta över målet. Vad till en början angår bestämmelsen »gemensamma», torde den, enligt vad kammarkollegium sökt visa, ha upptagits i kommunalförordningarnas kompetensbestämmelse för att från det kommunala verksamhetsområdet utesluta angelägenheter, som hänförde sig till en viss grupp inom kommunen med egna skyldigheter och rättigheter — en avgränsning som numera saknar betydelse. Den hade enligt kollegii mening från början ingen kvantitativ innebörd. Stadgandets tolkning efter kvantitativa normer synes

vara av jämförelsevis sent datum. Denna tolkning torde emellertid ha varit vedertagen, då genom 1930 års kommunallagstiftning ordet »gemensamma» anknöts till kommunen såsom sådan; tidigare hade det hänförts till kommunens medlemmar. Den ändring, som sålunda skedde, avsåg ej att lagfästa en kvantitativ tolkning av bestämmningen. Man torde endast ha åsyftat att helt allmänt anknyta kompetensen till den gemenskap en kommun utgör. Det har också framhållits, att uttrycket »kommuns gemensamma angelägenheter» i själva verket innehåller en onödig bestämning: en kommuns angelägenheter äro till sin natur gemensamma. Sistnämnda synpunkt förefaller mig vara riktig; den har också kommit till uttryck i kommunallagarna. Sålunda stadgas i 9 § andra stycket lagen om kommunalstyrelse på landet, att kommunalstämman i vissa kommuner äger utöva kommunens beslutanderätt i alla *dess angelägenheter*.

Det anförda leder för min del till den slutsatsen, att ett uteslutande av ordet »gemensamma» väsentligen ej skulle ha annan innebörd än att det undanryckte den föregivna grunden för en kvantitativ tolkning av den kommunala kompetensen. Vad reservanterna anfört om att man härvid även skulle uppgiva en begränsning, som gäve ett starkt stöd för kravet på objektivitet och normbundenhet i den kommunala verksamheten, torde sålunda i stort sett sakna fog. I den mån man kunnat lägga något dylikt i uttrycket »kommuns gemensamma angelägenheter», synes uttrycket »kommuns angelägenheter» kunna givas motsvarande innebörd. Reservanterna ha också själva betonat att redan gällande rätt lämnar stort utrymme för kvalitativa synpunkter och därmed i viss mån vitsordat, att en vidgning av kompetensen efter dylika linjer ej skulle stå i strid med lagstiftningens grundtankar. Och vad angår invändningen att man genom att ändra kompetensbestämmelsen skulle komma i konflikt med grundlagsstadgandet om menigheters beskattningsrätt för egna behov, saknar denna invändning enligt min mening allt berättigande. Oavsett att med det återopade stadgandet sannolikt alls ej avses att draga upp en gräns för kommunernas befogenheter, synes nämligen uttrycket »egna behov» språkligt sett ha samma innebörd som orden »egna angelägenheter» d. v. s. kommuns angelägenheter eller just den av kommittén föreslagna bestämmningen.

Beträffande uttrycket »ordnings- och hushållningsangelägenheter» äro kommitténs ledamöter ense om att detsamma varit av ringa betydelse för den begränsning av den kommunala kompetensen, som skett i praxis. En motsatt åsikt har uttryckligen förfäktats endast av kammarkollegium. Ett studium av rättstillämpningen på området sådan denna redovisas i en bilaga till kommitténs betänkande giver emellertid enligt min mening föga stöd för kollegii uppfattning. I varje fall torde den snäva begränsning av kommunernas befogenheter, som i praxis upprätthålles i fråga om understödjande av enskilda personer, ej grunda sig på denna bestämning.

Någon olägenhet synes alltså ej kunna följa av att uttrycket »gemen-

samma ordnings- och hushållningsangelägenheter» uteslutes ur kompetensstadgandet. En vidgning av kommunens befogenheter på denna väg framstår också som den naturliga konsekvensen av det förut fastslagna förhållandet, att en allmän kompetensutvidgning åsyftas. En sådan kan knappast ernås genom speciallagstiftning. Det torde nämligen med fog kunna ifrågasättas, om det är möjligt att genom lagstiftning på olika områden genomföra den kvantitativa värderingens ersättande med ett kvalitativt betraktelsesätt. Ett system med en rad särskilda lagar skulle vidare binda den kommunala förvaltningen och försvåra den önskade smidiga anpassningen efter ändrade förhållanden. Såsom redan förut understrukits kan jag därför ej ansluta mig till en linje, som medför att ett sådant system måste tillgripas.

I det föregående har i olika sammanhang berörts, att en kompetensutvidgning särskilt påkallades av att den nuvarande bestämmelsen stundom givits en kvantitativ innebörd. Det har även antytts, att detta betraktelsesätt icke svarade mot den allmänna uppfattningen inom kommunerna. Det avgörande anses i stället böra vara, huruvida det verkligen vore ett allmänt, ett samhälleligt, till kommunen knutet intresse att åtgärden vidtoges av kommunen. Kommittén har uttryckt saken så, att man ute i kommunerna lagt kvalitativa synpunkter på kompetensproblemen och har för sin del funnit att det sålunda bestämda allmänintresset bör vara normerande för den av kommittén förordade kompetensutvidgningen. Därigenom skulle större beaktande kunna skänkas de olika angelägenheternas art och natur.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till kommittén på denna punkt. Om man vill ge kommunerna full handlingsfrihet inom kommunbegreppets ram, kan någon annan generell norm knappast uppställas. Att det till kommunen knutna samhällsintresset i sista hand bör vara normerande för kommunens befogenheter måste följa av kommunernas ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan.

Mot tanken att sålunda låta allmänintresset bli bestämmande för det nya kompetensstadgandets tillämpning har invänts att en sådan bestämning skulle bli alltför obestämd och intetsägende. Man har frågat sig om den verkligen kunde möjliggöra en objektiv prövning av kompetensfrågorna och framhållit betydelsen icke minst för de enskilda kommunmedlemmarna av en klar gräns för den kommunala verksamheten. Jag vill därför understryka kommitténs uttalande, att det förhållandet, att allmänintresset ställs i förgrunden icke betyder att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnas full frihet. En sådan anordning skulle för övrigt stå i strid med de synpunkter på den kommunala verksamhetens natur, som nyss antytts. De kommunala besluten skola även i fortsättningen kunna genom besvär bringas under de rättstillämpande myndigheternas prövning. Visserligen torde en kompetensbestämning som den föreslagna

komma att innebära, att skälighetssynpunkter böra beaktas vid besvärspövrningen. Men så har redan nu stundom varit fallet. Och i sista hand måste det alltjämt i regel bli en rättsprövrning av kompetensfrågorna. Liksom f. n. kan det sålunda bli fråga om en tillämpning av vissa principiella normer av begränsande innebörd, som gälla all kommunal verksamhet eller förvaltningsverksamheten överbuvudtaget. Dessa generella regler rubbas givetvis ej av de föreslagna ändringarna.

En annan given begränsning av objektiv natur ligger som kommittén framhåller i att det allmänna intresse, som konstituerar en angelägenhet som kommunal, måste vara knutet till den egna kommunen. Denna »lokaliseringsprincip» har varit erkänd ända sedan kommunalförordningarnas tillkomst. Sålunda betonades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar att det låge i sakens egen natur, att kommunens självverksamhet alltid förbliver lokal. Principen synes ej ha ansetts behöva komma till uttryck i lagtexten och den torde konsekvent ha upprätthållits i praxis. Någon ytterligare oklarhet torde sålunda ej åstadkommas genom kommitténs uttalanden i denna del, till vilka jag i allo kan ansluta mig.

Motsvarande gäller regeln att kommun icke får handha angelägenhet, som författningsenligt tillkommer annan. Denna stöder sig enligt gällande rätt på uttryckligt stadgande i lag och kommittén har föreslagit att detta stadgande skall oförändrat upptagas i den nya kompetensbestämmelsen. På denna punkt åsyftas alltså ingen annan ändring i nuvarande praxis än den som följer av att nya områden givas författningsmässig reglering.

I några yttranden ha uttalats farhågor för att efter en kompetensutvidgning enligt av kommittén uppdragna riktlinjer gränsen mellan statens och kommunernas verksamhetsfält skulle bli alltför obestämd och att kommunerna till men för en rationell förvaltning skulle ingripa på områden, som borde regleras genom statliga åtgärder. Ej heller på denna punkt kan jag emellertid finna att en kompetensbestämmelse, där det till kommunen knutna allmänintresset ersätter gemensamhetskravet som normerande faktor, behöver innebära ökade risker för en ogynnsam utveckling. Den begränsning som gemensamhetsbestämningen innebär torde nämligen i detta sammanhang ha mindre betydelse. Det lär väsentligen vara de förut angivna begränsande reglerna, att en angelägenhet skall vara lokaliserad till den egna kommunen och att dess handhavande icke författningsenligt får ankomma på annan, som hittills hindrat kommunala åtgärder inom områden som böra vara förbehållna staten. Dessa regler avses alltjämt skola gälla. Jag vill emellertid framhålla, att jag icke delar statskontorets uppfattning, att det uteslutande borde vara staten, som tager initiativ till och reglerar den offentliga verksamhet, som betingas av allmänna intressen. Detta skulle ju innebära en icke önskvärd centraldirigering av förvaltningen.

Det anförda hindrar ej, att det på vissa områden kan vara nödvändigt att genom lagstiftning uppdraga gränser mellan statens och kommunens uppgifter. Så sker ju f. n. särskilt i fråga om socialvården. Såsom förut påpekats har nämligen en fast praxis utvecklats sig på denna punkt, som innebär att understöd ej kan lämnas enskild kommunmedlem i annan ordning än som är medgivet i lag eller särskild författning. Kommittén förordar, att denna regel alltså skall upprätthållas såvitt angår socialvården i trängre bemärkelse, till vilken kommittén hänför samtliga åtgärder vilka gå ut på tryggnad av behövande personers livsuppehälle i allmänhet. Här skulle alltså kommunala initiativ och åtgärder endast tillåtas i den utsträckning som föreskrivits i lag eller författning. Den egentliga socialvårdens utformning och organisation borde enligt kommitténs mening ankomma på staten. Vid remissbehandlingen har denna anordning så gott som undantagslöst lämnats utan erinran.

För egen del anser jag i likhet med kommittén starka skäl tala för att låta den egentliga socialvården regleras genom speciallagstiftning och att endast med stöd av sådan medgiva kommunal verksamhet på detta område. I fråga om t. ex. hjälpen till arbetslösa — ett område inom den egentliga socialvården där särskild kommunal understödsverksamhet trots rättspraxis' avvisande hållning tidigare förekommit i stor omfattning — vore det säkerligen mindre lämpligt om kommunerna tillätes lämna kontantunderstöd eller andra bidrag vid sidan av den statligt reglerade hjälpen, i det att sakligt icke motiverade olikheter skulle uppstå mellan kommunerna och en enhetlig statlig arbetslöshetspolitik bli omöjlig. Det torde vara en allmän uppfattning att socialvården i trängre mening är en statlig och ej en kommunal angelägenhet och att sålunda — för att använda kommitténs terminologi — kommunala åtgärder på detta område icke äro betingade av ett allmänt till kommunen knutet intresse. Grunden till nuvarande praxis torde också mindre vara att söka i begränsningen till »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» än i det förhållandet, att staten redan vid kommunalförordningarnas tillkomst ingripit reglerande på området genom fattigvårdslagstiftning och det därför ansetts tillkomma staten att reglera all understödsverksamhet. En ändring på denna punkt skulle alltså icke kunna genomföras endast genom att de angivna bestämningarna tagas bort.

På såväl praktiska som principiella grunder vill jag sålunda förorda, att den oförmålda regeln om förbud mot kommunal understödsverksamhet utan stöd i författning alltså skall gälla såvitt angår socialvården i trängre bemärkelse. Av skäl som nyss angivits synes emellertid detta icke behöva komma till särskilt uttryck i lagen. Jag vill i detta sammanhang understrika att det här ej är fråga om att ändra gällande rätt beträffande kommunernas verksamhet på detta område. I den mån kommunerna inom

sociallagstiftningens ram ansetts äga befogenhet att träda hjälpende emellan för att förebygga behov av socialvård bör detta allttjämt vara tillåtet.

Vid remissbehandlingen har ifrågasatts, att den nyssnämnda förbudsregeln skulle upprätthållas i sin helhet, så att kommunala understöd åt enskilda överhuvud bleve tillåtna endast i den mån detta medgäves i särskild lagstiftning. Kommittén har för sin del funnit, att dylika understöd utanför socialvården borde få lämnas av kommunen utan sådant bemyndigande, om de utgjorde naturliga led i verksamhet av annan art och syfte, som det i och för sig tillkommer kommunerna att bedriva eller främja, och under förutsättning att understödsgivningen präglades av planmässighet och objektivitet.

Kommittén synes emellertid icke ha anfört några bärande skäl för att tillåta en sådan allmän kommunal understödsrätt. Flera av de synpunkter, som åberopats mot en oreglerad verksamhet från kommunernas sida inom den egentliga socialvården synas mig äga giltighet också här. Ställd emot ett strikt genomfört förbud för kommunerna att driva sådan verksamhet medför — såsom reservanterna påpekat — en fri understödsrätt på övriga områden vissa mindre tillfredsställande konsekvenser. Gränsdragningen blir svår icke minst därför att man här rör sig på ett område, där statliga initiativ ofta påkallas och framstå såsom naturliga. Understödjande av enskilda personer kan i själva verket enligt min mening icke betraktas som en typisk kommunal angelägenhet; det kan icke anses vara ett allmänt intresse att kommunerna få befogenhet att utan stöd i författningarna tillgodose allehanda anspråk på bidrag från kommunmedlemmarnas sida. En sådan verksamhet leder också lätt till ogrundade anspråk på att det allmänna skall träda hjälpende emellan. Olika principer komma bl. a. på grund av den varierande ekonomiska bärkraften att tillämpas i skilda kommuner och detta medför i sin tur att medlemmarna i en kommun, som tillämpar en mera snäv understödspolitik, kunna känna sig orättvist behandlade och ställa krav på att staten skall träda emellan. Det kan på detta sätt uppstå ett tryck på staten att ingripa, som icke är sakligt motiverat.

Ur de synpunkter, vilka böra vara vägledande vid utvidgningen av den kommunala kompetensen, kan jag därför icke oreserverat ansluta mig till kommittén i denna del. I princip bör allttjämt gälla, att kommunerna utan stöd i lag eller författning icke äga lämna understöd till enskilda personer.

Emellertid synes denna i praxis uppställda regel ha fått en alltför snäv tillämpning, som icke torde vara i allo motiverad på de grunder, som enligt vad förut anförts få anses uppbära densamma. Detta är särskilt påtagligt i fråga om kommunala anslag för att underlätta studier. Här är det ju i allmänhet icke fråga om understöd i vanlig mening utan om bidrag i särskild form till en verksamhet, som kommunerna otvivelaktigt äga främja. I fråga om folk- och fortsättningsskoleväsendet, det högre kommunala skolväsendet och yrkesundervisningen har kommunen uppgifter enligt särskilda

författningar men enligt flera rättsfall anses kommunerna även i andra hänseenden ha rätt att understödja undervisnings- och bildningsverksamhet, t. ex. genom anslag till inom kommunen förlagd folkhögskola, till bibliotek och föreläsningsverksamhet och till fria folkbildningsorganisationer. Det synes då egendomligt att kommunerna icke dessutom skulle få anslå medel för att underlätta deltagandet i sådan undervisning eller bildningsverksamhet. I vissa fall ha ju kommunerna inflytande vid bestämmandet av avgifterna och kunna därigenom på en omväg delvis tillgodose det med stipendierna avsedda ändamålet.

Låter man, såsom i det föregående förordats, det till kommunen knutna allmänintresset vara normerande för den kommunala kompetensen, synes nuvarande praxis i fråga om kommunala studiestipendier i ännu mindre grad vara möjlig att upprätthålla. Därmed är icke sagt att kommunerna på detta område böra lämnas full frihet. De uppställda allmänna principerna kvarstå orubbade. Kommunala studiebidrag få ej ha karaktären av rena understöd och böra utdelas endast inom ramen för en på förhand fastställd plan.

Det anförda kan äga motsvarande tillämpning även på vissa andra områden, där bidragens karaktär av understöd icke är särskilt påtaglig och där det allmänna intresset av kommunal verksamhet är betydande. Jag syftar speciellt på bidrag till enskilda för elektrifieringsändamål. Det är tydligen ett allmänt intresse att så många hushåll som möjligt förses med elektrisk energi. Detta anses självfallet för tätorternas del men bör jämväl gälla avlägset liggande gårdar och byar. Ingå därför åtgärder för elektrifiering av en dylik gård eller by i en plan för elektrifiering av t. ex. vissa områden inom en kommun, synes icke den omständigheten att bidragen i varje särskilt fall beviljas till enskilda böra föranleda att de anses otillåtna.

Mot den avvägning, som sålunda gjorts beträffande kommunernas »understödjande» verksamhet och som i sak icke synes i så hög grad avvika vare sig från vad enligt min mening följer av de nuvarande kompetensreglerna eller från kommitténs förslag, kan måhända invändas att den icke innebär den önskvärda tydliga gränsdragningen för det kommunala verksamhetsfältet. Det torde emellertid icke vara möjligt att i lagtext eller motiv draga upp en sådan gräns utan att i detalj binda den kommunala utvecklingen. Sker så, förfelas syftet med kompetensutvidgningen.

Vad härefter angår avfattningen av den nya kompetensbestämmelsen har redan förut framhållits, att uttrycket »gemensamma ordnings- ochushållningsangelägenheter» icke bör upptagas i densamma. Jag har också uttalat, att den väsentliga sakliga innebörden av en sådan ändring vore att den stundom framträdande bedömningen av kompetensfrågan ur kvantitativa synpunkter kunde ersättas med en mera kvalitativ värdering. På längre

sikt åsyftas också att ge kommunerna större rörelsefrihet och möjlighet att smidigt anpassa verksamheten efter utvecklingens skiftande krav.

Med hänsyn till nämnda syfte kan jag icke förorda, att kommunens uppgifter angivas genom uppräknings eller genom ett allmänt stadgande i för- ening med exemplifiering. En uppräknings skulle aldrig kunna bli uttöm- mande och skulle ej fylla behovet av kommunal rörelsefrihet. Men ej heller den andra metoden, som användes i landstingslagen, torde vara tillfyllest för att täcka detta behov. Den skulle dessutom sannolikt medföra tolknings- svårigheter och krav på att i klarhetens intresse nya exempel upptagas i lagen.

Enligt min mening bör alltså kompetensbestämmelsen alltså givas en allmän avfattning. Härigenom bevaras åt kommunerna deras frihet att med beaktande av de lokala förhållanden och tidslägets växlingar taga egna ini- tiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden.

Jag har i det föregående anslutit mig till kommitténs uttalande att be- stämmande för kompetensen borde vara det allmänna till den egna kom- munen hänförliga intresse, som knyter sig till olika angelägenheter. I likhet med kommittén anser jag att detta icke behöver komma till uttryck på annat sätt än att i kompetensbestämmelsen stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter.

Vid remissbehandlingen har denna formulering av flera instanser skarpt kritiserats. Man har funnit den meningslös och ansett att den icke tillräck- ligt tydligt uttryckte vad som åsyftades. Avfattningen säger onekligen intet om arten och beskaffenheten av de angelägenheter, kommunerna skola äga vårda. De förslag till annan formulering av stadgandet, som framlagts av kommunindelningskommittén och i några remissyttranden, äro emellertid knappast mera upplysande. De innebära i sak intet annat än att principen om det allmänna intresset som normerande ryckts in i lagtexten. Men sär- skilt med hänsyn till att denna norm kan härledas ur själva kommunbe- greppet och så att säga anger den yttersta gränsen för vad en kommun enligt sakens natur bör kunna befatta sig med, synes det vara mindre lämp- ligt att så sker. Det skulle innebära samma dubbelbestämning, som utmär- ker uttrycket »kommunens gemensamma angelägenheter».

Det sist anförda visar enligt min mening, att det knappast är möjligt att formulera stadgandet så, att det verkligen säger något om kompetensens omfattning. Detta synes ej heller vara nödvändigt. I själva verket får tyngd- punkten i stadgandet anses ligga i den bibehållna hänvisningen till lagen i fråga om sättet och ordningen för angelägenheternas handhavande, ut- tryckt i orden »efter vad i denna lag närmare bestämmes».

Även det uttryckliga undantagandet av angelägenheter, vilkas handha- vande enligt gällande författningar tillkommer annan, är logiskt sett må- hända icke nödvändigt. I likhet med kommittén anser jag det emellertid vara av vikt, att den därigenom uttryckta avgränsningen av den kommunala

verksamheten oförändrad kommer till uttryck i lagtexten. Jag föreslår sålunda, att den nuvarande bestämmelsen i denna del bibehålles oförändrad.

Beträffande tillämpningen av den föreslagna kompetensbestämmelsen på olika kommunala verksamhetsområden har kommittén framhållit, att det i stort sett borde bli rättstillämpningens uppgift att närmare angiva gränserna för kommunernas verksamhet. I detta uttalande vill jag instämma och samtidigt understryka vad kommittén i detta sammanhang anfört om att det väsentliga värdet i en allmän bestämning av kompetensen låge däri, att praxis har en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen.

Emellertid torde det icke kunna undvikas, att statsmakterna taga ställning till omfattningen av kommunernas befogenheter inom vissa speciella områden, där gränsdragningen föranlett eller efter en utvidgning av kompetensen enligt förslaget kan väntas föranleda särskild tvekan. Kommittén har också behandlat några dylika spörsmål och därvid gjort uttalanden, som tydligen äro avsedda att ge anvisningar till ledning för praxis. Detta förfaringssätt har kritiserats bl. a. av reservanterna i kommittén. De härvid uttalade betänkligheterna synas mig emellertid rimma mindre väl med vad reservanterna anfört om att förslaget komme att införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen. Det måste ju vara ägnat att minska denna osäkerhet, att tveksamma gränsfall behandlas redan i förevarande sammanhang så att prejudicerande avgöranden av de rättstillämpande myndigheterna ej behöva avvaktas. Givetvis skulle ur just denna synpunkt i vissa fall ännu större klarhet ernås om man använde sig av speciallagstiftning eller genom uppräkning eller exemplifiering i kompetensbestämmelsen uttryckligen angav hur långt befogenheten sträckte sig i fråga om speciella områden. Av förut anförda skäl har jag emellertid ansett mig icke böra förorda någon av dessa vägar.

Då jag därför i det följande berör vissa kompetensfrågor sker det med utgångspunkt från den föreslagna lagtexten och de allmänna principer, som enligt min mening böra vara normerande för den kommunala kompetensen. Även om man i yttranden, där mera speciella kompetensspörsmål behandlats, varit benägen att betrakta dessa ur rent praktiska synpunkter med bortseende från de allmänna grundsatserna, kan ett dylikt fristående praktiskt bedömande icke få bli avgörande. Det ligger emellertid i sakens natur, att det likväl i viss mån blir fråga om en skälighetsprövning; en sådan sker, såsom förut påpekats, många gånger redan nu vid avgörandet av frågan om en angelägenhet kan anses som en kommunens gemensamma. De uppställda begränsande reglerna medge däremot i allmänhet en bedömning efter mera objektiva linjer.

Vad angår kommuns befogenhet att tillgodose särskilda tätortsbehov har landskommunernas förbund i sitt yttrande i motsats till kommittén gjort gällande att primärkommun borde få rätt att stödja sådant behov, även om ett municipalsamhälle bildats av tätorten. I den mån det gäller en angelägenhet, för vars vårdande municipalsamhället inrättats, kan emellertid detta icke tillåtas. Att ett starkt »allmänt intresse» påkallar ingripande från moderkommunens sida kan icke få föranleda, att det i lagen uttryckligen fastslagna förbudet mot att vårda angelägenhet, vars handhavande tillkommer annan, överträdes. Vad i berörda yttrande härutinnan anförts (jfr s. 57) synes delvis grunda sig på en misstolkning av nämnda förbudsregels innebörd. De ärenden, som genom densamma undantagas från kommunernas kompetens, äro framför allt sådana som ankomma på staten eller andra kommunala subjekt. Regeln syftar sålunda icke på angelägenheter, som det tillkommer enskild person eller sammanslutning att ombesörja. Det förhållandet, att statsbidrag utgår till en viss verksamhet, kan icke i och för sig berättiga till slutsatsen att denna är en statlig angelägenhet, med vilken kommunerna sålunda icke äga befatta sig.

Det sist sagda äger även tillämpning på kommunernas understödjande av det enskilda vägväsendet. Jag kan därför i huvudsak ansluta mig till vad kommittén anför om betydelsen på detta område av den föreslagna kompetensutvidgningen. I den mån detta kommer att leda till en omfattande kommunal bidragsverksamhet kan det givetvis uppstå behov av särskilda föreskrifter för att reglera förhållandet till den statliga bidragsgivningen, eventuellt av ändrade bestämmelser beträffande denna. Därvid torde även de av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen påtalade olägenheterna av kommunal verksamhet på området kunna undanröjas.

I fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag är jag i huvudsak ense med kommittén. Jag delar sålunda kommitténs uppfattning att införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor åtminstone icke f. n. kan innebära en vidgning av gränserna för kommunernas befogenheter på detta område, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Affärsverksamhet i uteslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst synes icke kunna betraktas som en naturlig kommunal angelägenhet. Det torde vidare vara ett riksintresse, att en ur hela samhällets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet erhålles. En fri kommunal subventionering av enskilda industriföretag med därav följande konkurrens mellan kommunerna om företagen bör därför icke vara tillåten. Såsom kommittén framhållit, bör hittillsvarande praxis bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd.

De farhågor som från några håll uttalats för att den föreslagna kompetensutvidgningen skulle innebära risker för den kommunala ekonomien och

medföra kommunal affärsverksamhet inom de grenar av näringslivet, som hittills varit förbehållna det privata initiativet, anser jag med hänsyn till det anförda överdrivna. Man rör sig emellertid här på ett område, där en snabb utveckling äger rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför är särskilt värdefullt att liksom hittills ha en elastisk regel.

Vad angår den kommunala medelsanvisningen till allmänna samlingslokaler bör denna liksom annan kommunal bidragsverksamhet vara tillåten under förutsättning att den kan anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen och sker på ett objektvt och rättvist sätt. Detta synes icke innebära någon väsentlig ändring i vad som f. n. gäller enligt praxis sådan denna utbildat sig på grundval av uttalanden från statsmakternas sida vid 1945 års riksdag. För att nyssnämnda förutsättningar skola kunna anses uppfyllda torde nämligen i det konkreta fallet bl. a. böra ford-
ras garantier för att lokalen kommer att opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor hållas tillgänglig för föreningslivet i orten ävensom för att om detta likväl icke sker bidraget återgår till kommunen. Formellt blir emellertid den kommunala bidragsgivningen icke såsom hittills beroende av om statsbidrag kan erhållas. Ha garantier skapats enligt det sagda, torde sålunda i allmänhet kunna presumeras, att ett legitimt behov av lokalen föreligger. Kommunerna böra vidare kunna anvisa medel även till inredning, löpande underhåll och drift av en samlingslokal, om denna enligt vad förut anförts är bidragsberättigad, oaktat statsbidrag för dylika ändamål icke kan påräknas.

Att såsom i ett yttrande ifrågasatts införa en bestämmelse om kommunernas befogenheter på detta område i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande anser jag icke erforderligt. Ur de synpunkter som uppbära ifrågavarande lagstiftning torde det för övrigt vara mindre lämpligt att utbygga densamma med en sådan bestämmelse.

Förut har nämnts, att kommunerna enligt nuvarande rättspraxis icke anses äga rätt att lämna bidrag till hemvärnets verksamhet. Kommittén har funnit, att ifrågavarande praxis i princip borde upprätthållas men att kommunerna med stöd av det allmänna kompetensstadgandet borde vara berättigade att ställa lokaler till hemvärnets förfogande. Vid remissbehandlingen ha i allmänhet inga erinringar gjorts mot vad kommittén an-
fört på denna punkt; dock har i några yttranden särskilt från militärt håll kommitténs avvisande inställning till kommunala insatser på detta område kritiserats.

Den avgörande frågan i detta sammanhang är huruvida hemvärdet kan betraktas som en i huvudsak militär angelägenhet. Omsorgen om det militära försvaret måste nämligen anses vara en statens uppgift och faller därför utanför kommunernas kompetens på grund av den förut berörda

»lokaliseringsprincipen»; samhällets intresse av ett effektivt försvar hänför sig till hela riket, icke till en viss eller vissa kommuner. Kommunala anslag till försvarsväsendet kunna därför icke komma i fråga.

För hemvärnets del finnas onekligen vissa ursprungliga anknytningar till kommunerna och såsom förut påpekats lämna också kommunerna i stor omfattning bidrag till hemvärnets verksamhet. Hemvärdet rekryteras vidare på frivillighetens väg, varvid kommunerna ha ett visst inflytande. Å andra sidan är hemvärdet obestridligen en del av lantförsvaret och är militärt organiserat. Under sin tjänstgöring är hemvärnsmannen underkastad den militära disciplinen och den omständigheten, att han anslutit sig frivilligt, saknar då praktisk betydelse. I likhet med kommittén anser jag sålunda att understödjande av hemvärdet liksom anslag till andra militära ändamål i princip måste anses falla utanför kommunernas kompetens, därest denna bestämmes i enlighet med vad förut förordats.

Detta behöver emellertid icke innebära, att kommun skulle vara helt förhindrad att lämna bidrag till hemvärdet. Såsom kommittén funnit, böra sålunda kommunerna äga vidtaga åtgärder för att tillgodose hemvärnets lokalbehov. Då kommun enligt stadgad praxis äger understödja idrotten torde vidare hinder icke böra möta för kommunerna att på lämpligt sätt understödja hemvärnets idrottstävlingar och skjutövningar. Särskilda kommunala bidrag eller premier kunna vidare tänkas förekomma i samband med att hemvärdet fullgör uppgifter av civil natur såsom biträde vid eldsläckning, efterspaning av vilsegångna m. m.

I själva verket torde de olika former, i vilka kommunerna sålunda få anses äga understödja hemvärdet, täcka den huvudsakliga delen av hemvärnets behov av bidrag utöver det statliga stödet. Särskild lagstiftning om rätt för kommun att anslå medel till hemvärnets verksamhet erfordras därför icke.

Vad sålunda anförts om hemvärdet bör i tillämpliga delar gälla även sådana frivilliga försvarsorganisationer som lottarörelsen.

I samband med behandlingen av frågan om kommuns befogenhet att understödja enskilda personer har jag förut angivit min principiella inställning till de kompetensspörsmål, som röra kommunala studiestipendier, bidrag till elektrifiering och hjälp till arbetslösa. Av vad härvid anförts om kommunernas rätt att anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd torde framgå att jag icke kan tillstyrka särskild lagstiftning om dylik befogenhet för vissa kommuner enligt det av en utredningsman inom ecklesiastikdepartementet upprättade förslaget. Jag anser det ej heller nödvändigt att f. n. i en speciell författning reglera den kommunala bidragsgivningen på detta område. Den bör i stället inrymmas under den allmänna kompetensregeln. För den händelse kommunerna skulle missbruka sina vidgade befogenheter eller svårigheter upp-

stå beträffande förhållandet till den statliga stipendiegivningen, kan det emellertid i framtiden tänkas komma att uppstå behov av en författningsmässig reglering.

Förslaget till lagstiftning på området avser även landstingen. Emellertid synes frågan om landstingens rätt att anslå medel till studiestipendier icke ha prövats av regeringsrätten. Med hänsyn till landstingens befogenhet att besluta om sådana för landstingsområdet gemensamma angelägenheter, vilka avse jordbrukets och andra näringars utveckling, torde det kunna ifrågasättas, om icke åtminstone anslag till stipendier för studier vid lantmanna- och lanthushållsskolor falla inom landstingets kompetens. I likhet med kommittén anser jag i varje fall, att en särskild lagstiftning icke kan anses påkallad endast för landstingens del.

Kommittén har i samband med kommunernas understödjande verksamhet behandlat de kommunala åtgärderna till främjande av bostadsförsörjningen. Kommittén har härvid kommit till den slutsatsen, att en kompetensutvidgning i enlighet med dess förslag skulle göra 1 § lagen den 10 juni 1947 (nr 523) om dylika kommunala åtgärder överflödig. Oavsett att detta icke obetingat kan anses gälla, därest av mig förordade avvikelser från de av kommittén uppställda principerna godtagas, kan jag icke dela kommitténs mening härutinnan. 1947 års lagstiftning avser även att reglera kommunernas skyldigheter på ifrågavarande verksamhetsfält och det måste vara betydelsefullt att omfattningen av kommunernas befogenheter på området regleras i samma författning. Endast därigenom torde det nämligen bli möjligt att samordna kommunernas verksamhet med den statliga bostadspolitiken till gagn för en effektiv sådan politik. I likhet med bl. a. statens byggnadslånebyrå anser jag därför, att 1 § i 1947 års lag om kommunala åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen bör bestå även efter det den nu föreslagna kompetensutvidgningen genomförts.

I detta sammanhang må slutligen beröras frågan om remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens. Kommittén har nämligen, i syfte att ge regeringsrätten tillgång till praktisk kommunal erfarenhet vid prövningen av frågor om kommuns kompetens, ifrågasatt om icke i dessa frågor borde anordnas ett remissförfarande till ett interkommunalt organ. Kommittén har tänkt sig att i avvidan på att ett sådant organ inrättades yttranden skulle inhämtas från vederbörande mellankommunala sammanslutning (landstingsförbundet, stadsförbundet, landskommunernas förbund).

I likhet med flera av de myndigheter, som yttrat sig över kommitténs förslag, anser jag att det icke bör komma i fråga att inrätta en särskild remissinstans eller att för ändamålet begagna sig av ett i annat syfte inrättat interkommunalt organ. En sådan remissmyndighet vid sidan av den

6 — *Bihang till riksdagens protokoll 1948. 1 saml. Nr 140.*

beslutande myndigheten synes vara främmande för svensk förvaltningsordning. Ett förfarande, vari remiss till ett sådant organ ingår som ett normalt led, torde vidare vara ägnat att ge besvärsprövningen en karaktär, som stämmer mindre väl överens med de grunder som uppbära det kommunala besvärsinstitutet.

Den besvärsprövande myndigheten är givetvis oförhindrad att inhämta yttrande från någon av de existerande mellankommunala sammanslutningarna i den mån den så finner erforderligt och lämpligt. Det bör liksom hittills ankomma på vederbörande myndighet att fritt pröva, huruvida i visst fall ett sådant remissförfarande kan vara av värde.

III. Kvalificerad majoritet.

Gällande bestämmelser.

I samtliga kommunallagar finnas bestämmelser om kvalificerad majoritet för vissa beslut. I den mån dessa regler avse beslut av ekonomisk natur ha de — bortsett från vissa stadganden i lagen om landsting — tillkommit i anslutning till rösträtsreformerna 1900, 1907—09 och 1918. Kommunalförordningarna av år 1862 voro grundade på principen om besluts fattande med enkel majoritet med det undantaget, att det i landstingsförordningen uppställdes krav på kvalificerad majoritet för vissa slag av ekonomiska beslut. Kommittén har lämnat en utförlig historisk redogörelse för utvecklingen på detta område (betänkandet s. 103—120). Till denna redogörelse må här få hänvisas. Här skall i anslutning till kommitténs framställning endast göras en uppräknig av de nu gällande bestämmelserna i kommunallagarna om kvalificerad majoritet.

Enligt lagen om kommunalstyrelse på landet (23 § 2 mom.), lagen om kommunalstyrelse i stad (27 § 2 mom.), lagen om församlingsstyrelse (20 § 2 mom.), lagen om kommunalstyrelse i Stockholm (26 § 2 mom.) och lagen om församlingsstyrelse i Stockholm (21 § 2 mom.) erfordras för beslut två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

a) avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet. Från denna regel gäller i lands- och stadskommun undantag för beslut om avhändande eller inköp, som avser genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning; enligt lagen om kommunalstyrelse i Stockholm undantages även beslut om avhändande eller inköp, som avser genomförande av fastställd stomplan;

b) beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov;

c) beviljande av anslag till ändamål eller behov, som icke är nytt men för vilket under året näst före det, som anslaget avser, anslag ej utgått, i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om anslagets beviljande avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger nio kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. tio kronor för skattekrona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av både landsbygd och stad);

d) höjande av visst under året näst före det, som höjningen avser, utgående anslag, då höjningen skulle utgöra

1) mera än 25 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 9 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 10 kronor för skatte-krona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

2) mera än 15 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 12 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 13 kronor för skatte-krona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

3) mera än 10 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 15 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 16 kronor för skatte-krona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

e) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

f) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Enligt de angivna lagrummen i deras intill den 1 juli 1946 gällande lydelse fordrades kvalificerad majoritet även för beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder, där fråga ej var om antagande av ackord. Dessa äldre bestämmelser äga fortfarande tillämpning i fråga om skatt, som förfallit till betalning före den 1 januari 1947.

I landskommun och församling kräves vidare två tredjedelars majoritet för beslut om tredje ordinarie kommunal- eller kyrkostämmans hållande å annan dag än sön- eller helgdag (lagen om kommunalstyrelse 17 § 3 mom., lagen om församlingsstyrelse 14 § 3 mom.) och om underlåtande att införa tillkännagivande i ortstidning om tid och ställe för stämma eller fullmäktigesammanträde (lagen om kommunalstyrelse på landet 19 och 38 §§, lagen om församlingsstyrelse 16 och 35 §§).

I landskommun fordras slutligen enligt kommunalstyrelselagen för landet 23 § 2 mom. dubbelt flertal för beslut om införande av sådan ordning för medelsförvaltningen, som avses i 44 § 3 mom. samma lag, d. v. s. anordnande av kommunalt kassakontor eller av centraliserad medelsförvaltning.

Enligt lagen om landsting 18 § kräves för beslut om urtima möte för handläggning av vissa bestämda ärenden anslutning av tre fjärdedelar av landstingets på lagtima möte såsom närvarande antecknade medlemmar.

Två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster fordras enligt samma lag 33 § 2 mom., då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än i landsfingslagen 8 § 2 mom. sägs, d. v. s. landsbygdsvalkrets med mindre än 20 000 invånare och stadsvalkrets med mindre än 15 000 invånare. Sådant beslut må enligt samma lag 9 § fattas, där tillämpning av de eljest gällande bestämmelserna skulle medföra synnerlig olägenhet;

b) medgivande varom i landstingslagen 17 § 1 mom. tredje stycket sägs,

d. v. s. medgivande om upptagande till behandling av förslag, väckt av länsstyrelsen eller medlem av landstinget senare än den 15 juli eller av landstingets förvaltningsutskott senare än fjorton dagar före början av landstingets möte. Sådant medgivande må lämnas endast, då synnerligen viktiga skäl därtill föranleda; dock måste förslaget städse ha väckts sist första dagen av landstingets möte;

c) beslut enligt landstingslagen 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidraga och om beviljande av anslag för dylikt företag. Beslut enligt nämnda lagrum kan fattas, där företag, varom förslag blivit väckt hos landstinget, är av den beskaffenhet att endast viss eller vissa kommuner inom landstingsområdet kunna av företaget hava huvudsaklig nytta (territoriell skattedifferentiering);

d) påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år;

e) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

f) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

g) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, eller ingående av borgen;

h) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet.

I detta sammanhang må erinras, att krav på kvalificerad majoritet för beslut av kommunalt organ uppställas även i några andra författningar än de egentliga kommunallagarna. Sålunda skall enligt lagen den 17 juni 1932 om kommunalborgmästare framställning om entledigande av kommunalborgmästare vara biträdd av stadsfullmäktige med minst tre fjärdedelar av de i omröstningen deltagandes röster. Enligt 9 § lagen den 9 december 1910 om reglering av prästerskapets avlöning kan Kungl. Maj:t medgiva bibehållande eller inrättande av prästerlig tjänst, som icke är nödig för själavården, om församlingen med minst tre fjärdedelar av dess hela röstetal beslutar utgiva vad som erfordras till tjänstens avlöning utöver församlingens prästlönetillgångar. Enligt 10 § kan församling med minst tre fjärdedelar av de deltagandes röster besluta höja prästlön över dess bestämda belopp.

Ytterligare kan nämnas, att förbundsordning för kommunalförbundsdirektion kan innehålla bestämmelser om kvalificerad majoritet (5 § lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund) samt att sådana bestämmelser förekomma i kommunala tjänste- och avlöningsreglementen.

Reformförslag.

Under de senaste årtiondena ha i riksdagen väckts åtskilliga förslag om ändringar i bestämmelserna om kvalificerad majoritet. De flesta av dessa ha syftat till större eller mindre inskränkningar i användningen av sådana bestämmelser. Förslagen ha emellertid ej vunnit riksdagens bifall förrän år 1944. Som inledningsvis nämnts beslöt riksdagen nämnda år i anledning av två av konstitutionsutskottet tillstyrkta motioner av herr Sjö Dahl (I: 23) och herrar Lundberg i Uppsala och Wallentheim (II: 65) att hos

Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och i vad mån gällande bestämmelser i ämnet borde så ändras, att den kommunala förvaltningen erhöle större rörelsefrihet. I konstitutionsutskottets utlåtande (nr 13) yttrades följande:

Utskottet är ense med motionärerna om att påtagliga olägenheter äro förenade med rådande system, enligt vilket vissa kommunala beslut för sin giltighet fordra två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster. Bestämmelserna härom ha i många fall verkat hindrande, då det gällt att tillgodose olika kommunala behov. Så har bl. a. varit fallet, då kommunerna haft att genom jordförvärv lösa trängande bostadsfrågor eller att genom upplåning anskaffa medel för att finansiera framdragandet av vatten- och avloppsledningar. Kommunernas verksamhet på berörda områden har därigenom icke kunnat hålla samma takt som statens. Avsikten med bestämmelserna om kvalificerad majoritet har varit att förhindra att beslut, vilka kunna utöva kännbart inflytande på kommunens ekonomi, komma till stånd utan att uppbäras av en stadgad allmän mening i kommunen. Den starka ansvarskänsla, som utmärker de beslutande organen inom kommunerna, framstår som en garanti mot alltför långt gående beslut i ekonomiska frågor. Ytterligare säkerhet mot dylika beslut ligger i underställningsförfarandet beträffande frågor om beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning. Uttalade farhågor att borttagandet av bestämmelserna om kvalificerad majoritet särskilt i mindre kommuner, där fullmäktiginstitutionen oftast saknas, lätt kunde leda till att mindre väl genomtänkta beslut fattades i ekonomiska frågor, äro enligt utskottets mening ej berättigade. Ty om, såsom antagligt är, en sammanslagning av de minsta kommunerna till större kommunala enheter kommer till stånd, torde man också helt kunna bortse från riskerna i sistnämnda hänseende, med hänsyn bl. a. till att kommunalfullmäktige då komma att utöva beslutanderätten och tillfälliga majoriteter icke såsom i en kommunalstämma kunna uppbringas. Den kommunala verksamhetens omfattning är för övrigt genom lag begränsad till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Häri ligger också en garanti mot den kommunala förvaltningens utbredning till obehöriga områden. Vidare må framhållas att det ständigt ökade antalet uppgifter, vilka lagts på kommunerna, utgör en omständighet, som talar för en utredning i motionens syfte. Utskottet, som med det sagda icke velat taga ställning till frågan om borttagande av kraven på kvalificerad majoritet i samtliga i kommunallagarna för närvarande angivna fall, ansluter sig alltså till motionärernas uppfattning, att tiden nu är inne för en revision av förevarande bestämmelser.

Kommunallagskommittén.

Såsom inledningsvis nämnts har kommittén föreslagit, att kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av betydelse för den kommunala ekonomin upphävas. Kommittén har sålunda förordat upphävande av de regler, enligt vilka erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster för beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet; beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov; beviljande av anslag till ändamål eller

behov, som icke är nytt men för vilket under året näst före det, som anslaget avser, anslag ej utgått, i kommun där skattetrycket nått viss höjd; höjande av utgående anslag i vissa mera skattetyngda kommuner; beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande; påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år; samt införande av särskild ordning för medelsförvaltningen i landskommun (lagen om kommunalstyrelse på landet 23 § 2 mom., lagen om kommunalstyrelse i stad 27 § 2 mom., lagen om församlingsstyrelse 20 § 2 mom., lagen om landsting 33 § 2 mom. d)—h), lagen om kommunalstyrelse i Stockholm 26 § 2 mom., lagen om församlingsstyrelse i Stockholm 21 § 2 mom.). Dessutom föreslås ändring i övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen den 31 december 1945 av innehåll, att de tidigare upphävida men under en övergångstid alltjämt tillämpliga reglerna i kommunallagarna om särskild röstövertikt för beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder skola upphöra att tillämpas samtidigt med att nyssnämnda lagändringar träda i kraft.

Vid sin behandling av dessa spörsmål har kommittén först diskuterat ifrågavarande bestämmelser i allmänhet och därefter tagit upp de enskilda reglerna var för sig. En motsvarande uppdelning kommer här att göras.

I sin allmänna framställning har kommittén till en början framhållit, att den funnit sig böra begränsa sin undersökning till de regler om kvalificerad majoritet, som avse ekonomiska beslut. Övriga bestämmelser om kvalificerad majoritet, vilka i allmänhet gälla beslut om undantag från av lagen mer eller mindre uttryckligt uppställda regler (t. ex. om annonsering av tid och ställe för fullmäktigesammanträde), borde enligt kommitténs mening granskas först i samband med en översyn av de bestämmelser vartill undantagsföreskrifterna vore knutna. Kommittén ville dock även gå in på frågan om användning av kvalificerad majoritet vid beslut om särskild ordning för medelsförvaltningen i landskommun, ehuru dylikt beslut icke tillhörde de i egentlig mening ekonomiska besluten.

Kommittén har anlagt såväl principiella som praktiska synpunkter på spörsmålet om upprätthållandet av ifrågavarande bestämmelser om kvalificerad majoritet. Vid sin principundersökning har kommittén dels behandlat frågan huruvida motiven för införandet av dessa bestämmelser alltjämt ägde giltighet och dels undersökt om och i vad mån bestämmelserna oberoende av de historiska förutsättningarna för deras tillkomst hade ett självständigt värde, som motiverade deras bibehållande helt eller delvis.

Vad angår förstnämnda spörsmål förekomma, såsom i det föregående antytts, i 1862 års kommunalförordningar bestämmelser om kvalificerad majoritet vid ekonomiska beslut endast i landstingsförordningen. De an-

sågos berättigade just i fråga om beslut av landsting, enär dylika beslut kunde komma att avse särskilda delar av landstingsområdet och därför borde uppbäras av en mer allmän mening inom tinget. Generellt kan sägas — tillägger kommittén — att landstingsförordningens bestämmelser om kvalificerad majoritet ha sin grund i den tvekan och osäkerhet man kände inför den nya institutionen. De utvidgningar av området för den kvalificerade majoriteten, som ägt rum i samband med rösträtsreformerna, hade däremot huvudsakligen motiverats som garantier mot ogynnsamma verkningar av de ändrade maktförhållandena inom kommunen. Man hade velat skapa en motvikt mot det ökade inflytandet för vissa befolkningsgrupper genom att kräva dubbel röstövertvikt för de viktigaste kommunala besluten. Bestämmelserna finge betraktas som uttryck för farhågan att demokratiseringen kunde leda till mindre väl övervägda beslut och överhuvud äventyra en sund kommunalförvaltning.

Vid sin granskning av dessa motiv för reglerna om kvalificerad majoritet har kommittén beträffande landstingsförordningens ursprungliga bestämmelser anført, att landstingen från att ha varit en ny och oprövad institution utvecklats till en av hörnstenarna i den svenska kommunalförvaltningen. De lokala motsättningarna inom de olika landstingsområdena hade utjämnats, varför bestämmelserna om dubbelt flertal icke längre hade någon uppgift att fylla som garanti mot att lokalt betonade intressen ensidigt främjades genom åtgärder från en enkel majoritets sida. Överhuvud hade motiven för de ursprungliga bestämmelserna om kvalificerad majoritet i landstingsförordningen bortfallit. Att de likväl ej blott bibehållits utan även utvidgats för landstingens del sammanhängde med förändringar i den kommunala rösträtten, som betingats av de nya bestämmelserna om dubbelt flertal i de primärkommunala författningarna. Om giltigheten av motiven för dessa bestämmelser har kommittén anført:

Vad angår det utsträckande av reglerna om kvalificerad majoritet som skedde i samband med rösträtsreformerna är att märka, att sedan dess förflutit en jämförelsevis lång tidrymd, under vilken de folkgrupper, som förts fram till inflytande i det kommunala och politiska livet, skolats i allmänna ting och fått sin politiska erfarenhet vidgad. Deras representanter i de kommunala organen ha förvärvat insikt i ekonomiska och andra kommunala angelägenheter. I nämnda hänseenden kan ej längre sägas bestå någon skillnad mellan olika medborgarlagar. Den kommunala verksamheten har under de gångna decennierna på det hela taget präglats av en sund och jämn utveckling. Demokratiseringen har icke medfört några störningar av denna utveckling eller — såsom på sina håll kan ha befarats — givit anledning till ekonomiskt äventyrlig kommunalpolitik. Någon motsvarighet till de på sina håll utomlands inträffade fallen av kommunal bankrutt med skärpt statsuppsikt som följd har icke förekommit i Sverige. Den samlade kommunala förmögenheten har ökat avsevärt i värde, ett förhållande som visserligen också måste ses mot bakgrunden av den betydande välståndsökningen i vårt land under den här avsedda tiden. Den antydda utvecklingen är karakteristisk för kommunalverksamheten i allmänhet och ej

något, som särskilt utmärker sådana kommuner, där regeln om det dubbla flertalet kan antagas hava i större omfattning inverkat på besluten. Om man alltså, såsom här skett, betraktar bestämmelserna om kvalificerad majoritet ur de synpunkter som torde ha anlagts vid den väsentliga utvidgningen av desamma i samband med rösträtsreformerna, finner man, att grunden för bestämmelserna i betydande mån blivit undanryckt.

Kommittén har i fortsättningen diskuterat huruvida reglerna om dubbelt flertal i och för sig hade ett självständigt värde, som motiverade att de bibehölles. I första hand har kommittén härvid tagit upp argumentet, att bestämmelserna skyddade mot ett alltför stort inflytande av en majoritet. I detta sammanhang understryker kommittén, att enhällighet eller en betydande majoritet ur olika synpunkter hade ett både ideellt och praktiskt värde. Kommittén fortsätter:

Det plägar framhållas, att reglerna om kvalificerad majoritet äro ägnade att främja dessa värden, även om reglerna icke uttryckligen återopas i samband med fattandet av själva besluten. Reglerna verka »i det fördolda», på det beredandet stadiet, på så sätt att de olika meningsriktningarnas representanter, i medvetande om vilka möjligheter som finnas för bestämmelsernas tillämpning, gå varandra till mötes och förena sig om kompromissförslag, som sedan antagas av det beslutande organet utan votering. Dylika kompromisser komma närmast i fråga, när enighet råder om att anslag skall beviljas eller lån upptagas och åsikterna skilja sig endast i fråga om företagets omfattning och beskaffenhet eller anslagsbeloppens storlek. I andra fall är en sammanjämkning svårligen genomförbar, såsom när en enkel majoritet önskar inköpa en fastighet men minoriteten ställer sig avvisande härtill.

Emellertid torde det förhålla sig så, att man i det kommunala livet, helt oberoende av kravet å dubbelt flertal för vissa beslut, i stor utsträckning strävar efter och även uppnår enighet eller en stark majoritet i frågor, där delade meningar kunna tänkas föreligga. Det synes vara ett karakteristiskt drag i nutida svensk kommunalpolitik, att man försöker överbrygga motsättningarna och finna lösningar, som kunna godtagas av det stora flertalet. Ett dylikt fritt samarbete är enligt kommitténs mening av större värde än den enighet som kan framtvingas av regeln om kvalificerad majoritet såsom villkor för giltigt beslut i vissa fall.

Kommittén framhåller vidare, att majoritetsprincipen framstode som en naturlig och lämplig metod för arbetet inom ett samhällsorgan, där de representerade intressena, såsom ofta kunde ske, råkat i sådan motsättning emot varandra, att det icke vore möjligt att vinna allas anslutning till en föreslagen åtgärd. En regel om enkel majoritet vore mest ändamålsenlig för att principen skulle fylla denna funktion. I allmänhet motsvarade en sådan regel också i sin tillämpning vad som kunde anses som rimligt och skäligt. För ett demokratiskt åskådningssätt förefölle det naturligt att man, sedan olika meningar fått dryftas och skäl för och emot framförts, låte den mening bli avgörande, som erhåller de flesta rösterna. Regeln härom vore icke ägnad att sätta någon viss grupp i en oförmånligare ställning

än andra grupper. Det anförda gällde särskilt, då det ej var fråga om beslut av extraordinär natur utan om fullt normala åtgärder inom kommunens hushållning. De ekonomiska beslut, som nu krävde dubbelt flertal, hade i allmänhet denna ordinära natur.

Kommittén tillägger:

Det bästa, i längden enda hållbara skyddet för minoriteters meningar och intressen emot ett i demokratiens namn utövat majoritetsförtryck är enligt kommitténs mening att finna i ett på medborgarfriheten grundat, fritt och aktivt politiskt liv. Den allmänna opinionen, vägledt av en saklig och kritisk debatt med stöd av offentlighetens fulla ljus över det kommunala förvaltningsarbetet, kommer helt visst att vid valen reagera emot eventuella misstag eller övergrepp från majoritetens sida. I längden är det även för minoritetsgrupper nyttigare och av större värde att föra ett dylikt aktivt försvar för sina meningar än att söka skydd bakom bestämmelser om kvalificerad majoritet, som icke längre äga något starkare stöd i den allmänna meningen.

Kommittén har i detta sammanhang gjort en jämförelse mellan omröstningsreglerna i riksdagen och i kommunala församlingar samt framhållit att, om kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet uppfattades som garantier mot en alltför stark maktställning för särskilda grupper, de saknade motsvarighet i vad anginge riksdagen. Ej heller hade ifrågasatts att införa sådana garantier där. Kommittén kunde för sin del icke finna, att det ur denna speciella garantisynpunkt funnes anledning att upprätthålla särskilda regler för kommunerna i förevarande hänseende.

Det andra skälet för bibehållande av regler om kvalificerad majoritet, som kommittén diskuterat, anknyter till uppfattningen, att dessa bestämmelser icke blott vore ett skydd mot ett alltför stort inflytande av en majoritet utan även allmänt ett medel till säkrande av en ändamålsenlig kommunal förvaltning. De vore enligt denna åsikt ägnade att skänka denna förvaltning stadga och kontinuitet samt att hindra mindre väl övervägda beslut från knappa och tillfälliga majoriteters sida. Kommittén delade den uppfattningen, att kommunallagarna borde innehålla vissa garantier mot oöverlagda beslut och överhuvud mot en mindre besinningsfull kommunalpolitik. Reglerna om kvalificerad majoritet vore emellertid, enligt kommitténs mening, mindre tjänliga för detta syfte. De verkliga garantierna funnes på annat håll.

Kommittén har härvid erinrat om att de risker för mindre väl överlagda beslut, som kunde finnas så länge kommunalstämman var beslutande myndighet i mindre kommuner, fölle bort, om fullmäktigeinstitutionen i samband med kommunindelningsreformen bleve obligatorisk. Ledamöterna i en sådan hade helt andra möjligheter än kommunmedlemmarna på en stämma att överblicka den kommunala förvaltningen och sätta sig in i ärendena. Fullmäktigeinstitutionen erbjöde därför en betydelsefull garanti i detta avseende, en garanti, som till stor del ännu ej existerade, när be-

stämmelserna om kvalificerad majoritet infördes. För församlingarna hade garantisynpunkten med hänsyn till de begränsade uppgifter, som komme att åvila dem, då skolärendena överflyttats till den borgerliga kommunen, icke samma betydelse som för dessa kommuner.

Kommittén har vidare pekat på, att garantier mot mindre väl genomtänkta beslut även innefattades i bestämmelserna om underställning av vissa kommunala beslut och om beredning och bordläggning. Ett viktigt regulativ mot en mindre besinningsfull kommunalpolitik låge vidare däri, att den kommunala verksamheten försigginge i offentlighetens ljus. Sammanfattningsvis har kommittén anfört:

Enligt kommitténs åsikt måste det system av garantier, uttryckta i lag eller grundade på faktiska förhållanden, för vilket nu redogjorts, anses onödiggöra den omtvistade garanti, som innefattas i reglerna om dubbelt flertal. Det saknas därför ur kommitténs synpunkt anledning att ingå på frågan om ersättande av dessa regler med andra bestämmelser. För dem som anse reglerna ha en uppgift som garantier kunde det eljest måhända ligga nära till hands att tänka sig en ersättning i form av en utvidgad skyldighet att underställa kommunala beslut myndighets prövning. Gentemot en dylik tanke kunna emellertid göras allvarliga erinringar ur den kommunala självstyrelsens synpunkt. Det är visserligen möjligt, att man i annat sammanhang kan finna ett utsträckande av underställningsskyldigheten påkallat i ett eller annat hänseende. Men den mycket kraftiga skärpning av statsuppsikten över kommunerna, som skulle följa av ett mer allmänt ersättande av reglerna om kvalificerad majoritet med underställning, anser kommittén vara något som under inga förhållanden kan tagas under övervägande.

Kommittén har även kritiserat bestämmelserna om kvalificerad majoritet ur mera praktiska synpunkter. Därvid har kommittén dels framfört vissa allmänna anmärkningar och dels kritiskt granskat de olika bestämmelserna var för sig.

En allmän olägenhet med reglerna om kvalificerad majoritet vore enligt kommitténs mening, att de nedsatte effektiviteten hos de beslutande organen. Kommittén syftade härvid närmast på den formella effektiviteten. Den anför som exempel det fall, att erforderlig kvalificerad majoritet i en kommunal församling föreligger för bifall i princip till ett förslag, men några ledamöter önska vissa modifikationer däri som de övriga icke anse sig kunna biträda. Om ingendera meningen då vunno dubbelt flertal, kunde hela frågan förfalla. Denna nedsättning i handlingsförmågan kunde vålla särskilda olägenheter när det gällde exempelvis kommuns ingående av avtal. Generellt sett hindrade dessa regler därför ett effektivt och rationellt arbete inom landstingen och kommunala fullmäktige.

Kommittén har vidare pekat på svårigheterna med propositionsordningen i de ärenden som krävde kvalificerad majoritet. Propositionsordningen måste nämligen då göras upp med tanke på att voteringen kunde resultera icke blott i bifall eller avslag utan även i att ärendet förfaller, näm-

ligen då ett förslag vinner anslutning av mer än hälften men icke av två tredjedelar av de röstande. En annan nackdel med bestämmelsen om dubbelt flertal vore deras schematiska karaktär. Även det obetydligaste fastighetsköp och det minsta borgensåtagande fordrade kvalificerad majoritet. Å andra sidan krävdes icke sådan majoritet för t. ex. beslut om överlåtelse av aktier eller om fastställande av lönestat för befattningshavare eller för beslut i stadsplanefrågor, ehuru sådana beslut kunde ha stor betydelse för kommunens ekonomi.

Kommittén understryker emellertid, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet verkade hindrande icke endast i mera formellt utan även i materiellt hänseende. Detta hade sin särskilda betydelse i fråga om kommuns fullgörande av sina författningsmässigt reglerade uppgifter. Reglerna om kvalificerad majoritet gällde nämligen i stor utsträckning beslut om åtgärder, som åvilade kommun enligt särskilda författningar. Det vore föga rimligt, att en minoritet genom att rösta emot ett sådant beslut kunde förhindra eller försvåra att sådana åtgärder genomfördes. Motsvarande gällde beslut om att driva en verksamhet eller eljest främja ett ändamål, vartill kommun blivit särskilt bemyndigad och vilket ändamål dessutom kanske understöddes med statsmedel. Till följd av att bestämmelserna icke tillämpades på samma sätt på skilda håll bidrogo de dessutom till sakligt icke motiverade skillnader i fråga om anstalter och anordningar i eljest jämställda kommuner.

I detta sammanhang har kommittén även berört risken för att föreskrifterna om kvalificerad majoritet skulle missbrukas i de större kommuner, som komme att bildas vid den förestående nya kommunindelningen. Kommittén anför bl. a.:

Viktigt är, att de till de förutvarande kommunerna knutna lokala intressena samordnas till gemensamt bästa och att ortssynpunkterna få vika för vad som är ägnat att gagna den nya kommunen som sådan. Man måste emellertid räkna med att under den första tiden efter kommunsammanslagningarna en viss dragkamp mellan olika ortsintressen kan komma att framträda i somliga av de nybildade kommunerna. Olika meningar kunna komma att förfäktas rörande förläggningen av kommunalhus, skolor m. m. I regel torde väl sakliga synpunkter komma att anläggas i dylika fall. Men det kan icke bortses från att ensidigt orsbronade intressen, bottnande uti i och för sig förståeliga känsloskäl och traditionella hänsyn, kunna komma att hävdas till förfång för de samfälliga intressena. Det kan befaras, att regeln om det dubbla flertalet kan komma att utnyttjas för dylika ensidiga ortsintressen till hinder för en konsolidering av de nya kommunerna och en effektiv kommunal verksamhet. En till viss kommunal lokaliserad minoritet av något mer än en tredjedel kan sålunda bland annat motsätta sig förvärv av tomtplats och upptagande av lån för uppförande av kommunalbyggnad, för den händelse denna minoritet är missnöjd med den föreslagna platsen för byggnaden. Ett dylikt utnyttjande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet har icke varit avsett och är ägnat att ingiva allvarliga betänkligheter.

Kommittén har slutligen som ett praktiskt skäl mot bibehållande av reglerna om dubbelt flertal åberopat, att dessa i stor utsträckning stannat på papperet.

Kommittén har härefter behandlat de särskilda stadgandena om kvalificerad majoritet, varvid kommittén under särskilda rubriker, betecknade a) — g), sammanfört varandra närstående bestämmelser. Motsvarande uppdelning göres i det följande.

a) Beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet.

Beträffande kommuns fastighetsköp framhåller kommittén, att det vore ett betydande intresse för städer och med dem i bebyggelsehänseende likställda kommuner att kunna förvärva markområden i tätortsbebyggelsens omgivningar långt innan det påkallades för genomförande av redan fastställda bebyggelseplaner. För en kommunal markpolitik av detta slag borde några hinder icke uppställas i lagstiftningen. Erfarenheten visade emellertid, att bestämmelserna om dubbelt flertal vid beslut om fastighetsköp stundom lett till att kommunalt markförvärv icke kunnat genomföras vid den tid och på de villkor, som varit de för kommunen fördelaktigaste.

Kommittén påpekar vidare, att det bostadspolitiska programmet vore för sitt genomförande i väsentlig mån beroende av att kommunerna tillhandahölle lämplig tomtmark. Inom ramen för kommunernas verksamhet på detta område fölle såväl förvärv som överlåtelse. Det vore oegentligt och föga följdriktigt att för beslut i dylika frågor kräva kvalificerad majoritet. — Även i kommuner, där mark- och bostadsfrågorna spela en mindre betydelsefull roll, erfordrades stundom markköp, som rimligtvis borde kunna genomföras utan att hinder däremot restes från en minoritets sida.

Kommittén anför i fortsättningen bl. a.:

Föreskriften om dubbelt flertal för beslut om avhändande av fastighet torde ha tillkommit såsom ett slags garanti mot mindre väl övertänkta överlåtelser och mot ett förslösande av den fasta egendomen överhuvud. Beträffande försäljning av fast egendom funnes emellertid i vissa fall bestämmelser om underställning och inhämtande av medgivande från Kungl. Maj:t, som vore värdefullare som garanti mot mindre väl övertänkta överlåtelser än regeln om kvalificerad majoritet. Även kommunernas inköp av fastigheter kontrollerades i viss mån av Kungl. Maj:t. Större markförvärv finansierades nämligen i betydande utsträckning av lånemedel, och Kungl. Maj:t kunde vid prövningen av lånebesluten i allmänhet granska bl. a. köpevillkoren.

b) Beslut om anslag till nytt ändamål eller behov.

Kommittén framhåller att regeln om kvalificerad majoritet för sådana beslut föranlett betydande tveksamhet och osäkerhet i det praktiska kommunallivet, även om antalet till regeringsrätten fullföljda mål, i vilka be-

stämmelsen åberopats, varit obetydligt (180 under tiden 1910—1945; anslag till nytt ändamål har ansetts föreligga i endast 25 fall). Kommittén anför vidare:

Frågan om dubbelt flertal för beslut om anslag till nytt ändamål eller behov förtjänar särskild uppmärksamhet med hänsyn till den förestående nyindelningen av kommunerna. Denna syftar bl. a. till att höja den kommunala standarden, att ge de nya kommunala enheterna möjlighet att på olika områden göra insatser, som de gamla kommunerna av ekonomiska och andra skäl icke varit i stånd till. För en aktiv kommunalpolitik av detta slag kan ifrågavarande bestämmelse utgöra ett hinder. Bortsett härifrån kan det uppstå vissa svårigheter att avgöra vad som för en kommun, som bildats genom sammanslagning av äldre kommuner, är att anse såsom nytt ändamål eller behov. Formellt äro alla ändamål nya för den nybildade kommunen, då anslag första gången beviljas därstädes, men i sak skall givetvis hänsyn tagas till om anslag för samma eller liknande ändamål utgått i de förutvarande kommunerna. Därmed är emellertid icke sagt, att avgörande betydelse kan tillmätas exempelvis det förhållandet, att en enstaka av de i den nya enheten ingående kommunerna någon gång tidigare anslagit medel för motsvarande ändamål. Kommunsammanslagningarna kunna därför antagas komma att än ytterligare öka de svårigheter som äro förenade med tolkningen av begreppet nytt ändamål eller behov.

c) Beslut om beviljande eller höjande av anslag i kommuner, där skattetrycket nått en viss höjd.

Beträffande de särskilda skäl, som anförts till stöd för förslaget om undanröjande av kravet på kvalificerad majoritet för dessa beslut, om vilket förslag enighet råder i kommittén, torde få hänvisas till betänkandet (s. 150—152).

d) Beslut om upplåning eller borgen.

Kommittén redogör i förevarande avsnitt av betänkandet för reglerna om underställning av kommunala lånebeslut och för den praxis som tillämpas i låneärenden. Kommittén framhåller i anslutning till denna redogörelse, att den statliga på underställningsreglerna grundade kontrollen av kommunernas lånefinansiering uppenbarligen vore av stor betydelse för det kommunala förmögenhetsskyddet och icke kunde undvaras. I jämförelse med nämnda kontroll framstode kravet på kvalificerad majoritet för lånebeslut som en garanti av mindre värde. Medan underställningsskyldigheten vore ganska differentierad, vore bestämmelserna om kvalificerad majoritet summariska och skilde ej mellan stora och små lån eller mellan lån på längre eller kortare tid. De fordrade dubbel röstövertikt för beslut att med lån finansiera ändamål, som kommunerna författningsenligt ålagts att tillgodose. Ännu mindre gjorde de undantag för lånefinansiering beträffande åtgärder, som kommunerna i författning bemyndigats vidtaga. För lånekrävande insatser på bostadspolitikens område fordrades sålunda två tredjedels majoritet.

Liknande synpunkter kunde anläggas på beslut om ingående av borgen. Såsom särskilt otillfredsställande måste betecknas, att kvalificerad majoritet erfordras för de borgensåtaganden, kommun kan ikläda sig vid förmedling av statliga lån för bostadsändamål.

Kommittén avvisar i detta sammanhang ett vid de nuvarande kommunallagarnas tillkomst framfört förslag att man skulle från kvalificerad majoritet undantaga lånebeslut, som gällde fullgörande av kommunen jämlikt lag eller författning åliggande förpliktelse eller tillgodoseende av bostadsändamål. Kommittén finner en dylik gränsdragning vara föga rationell och framhåller vidare, att ett fritagande av endast de obligatoriska uppgifterna från kravet på kvalificerad majoritet kunde tänkas framkalla önskemål om förvandling av vissa fakultativa uppgifter till obligatoriska. En sådan utveckling vore emellertid betänklig ur allmänna kommunala synpunkter.

e) Beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år.

Bestämmelsen om kvalificerad majoritet för dessa beslut gäller endast landsting. Kommittén finner dess praktiska tillämplighetsområde icke vara särskilt betydande. Den kunde dessutom kringgås. För övrigt vore det enligt kommitténs mening ej påkallat att för landstingens del upprätthålla strängare regler än för primärkommunerna.

f) Beslut om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen i landskommun.

Kvalificerad majoritet erfordras för införande av sådan ordning för medelsförvaltningen, som avses i 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet. I praktiken har detta lagrum kommit att avse centralisering av olika nämnders och styrelser medelsförvaltning till kommunalkontor.

Kommittén uppger att regeln på sina håll hindrat införande av centraliserad medelsförvaltning. Det borde därför övervägas, om icke kravet på dubbelt flertal borde frånträdas i detta fall. Det syntes åtminstone numera ej fylla någon uppgift.

I detta sammanhang må anmärkas, att kommittén såsom inledningsvis nämnts i en särskild promemoria föreslagit ändrade bestämmelser om centraliserad medelsförvaltning m. m. Förslaget, som förutsätter att den nuvarande regeln om kvalificerad majoritet i dessa frågor upphäves, kommer att närmare behandlas i det följande.

g) Beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder.

Kommittén påpekar, att reglerna om efterskänkande av kommunalutskylder upphävts i samband med övergången den 1 januari 1947 till nytt uppbördsförfarande men att de alltså skola tillämpas i fråga om skatt, som förfallit till betalning före nämnda dag. Kommittén fortsätter:

Enligt de särskilda preskriptionsreglerna i fråga om utskylder må sådana icke uttagas senare än fem år efter utgången av det år under vilket någon del av utskylderna enligt verkställd debitering senast skolat erläggas. Beslut om efterskänkande av dylika äldre kommunalutskylder kunna sålunda komma i fråga ännu några år. Enligt kommitténs mening saknas emellertid anledning att tillämpa reglerna om kvalificerad majoritet för sådana beslut under hela denna tid, därest övriga bestämmelser om kvalificerad majoritet dessförinnan upphävas. De skäl av principiell art, som anförts gentemot reglerna om det dubbla flertalet, synas i stort sett ha avseende även å ifrågavarande stadganden. Tillämpningen av desamma bör därför sluta vid den tidpunkt då övriga hithörande bestämmelser upphöra att gälla.

Kommittéreservanterna.

Reservanterna ha vid sin bedömning av reglerna om kvalificerad majoritet utgått från de starka meningsbrytningar, som förekomma i det nutida kommunallivet till skillnad mot vad som var fallet vid kommunalförordningarnas tillkomst. De framhålla att kommunalpolitiken numera i hög grad bestämdes av motsättningar mellan olika samhällsklassers intressen men att motsättningar även förekomma mellan olika kommundelar, särskilt då tätbebyggelse ägt rum i någon del av en kommun. Betydelsen av dessa intresse motsättningar hade ökats ju mer den kommunala verksamheten och därmed också den kommunala beskattningen vuxit. Reservanterna anföra i fortsättningen bl. a.:

Det är icke förvånande, att under dessa förhållanden den kvalificerade majoriteten under tiden 1907—18 vunnit insteg i kommunalrätten. Även i den mån man icke haft att räkna med allvarliga intresse motsättningar, har denna ordning tett sig motiverad såsom en garanti mot »förhastade» beslut, enär beslut av större ekonomisk räckvidd nutilldags förekomma i långt större omfattning än i den moderna kommunalförvaltningens begynnelse. Att två tredjedelar av de beslutande kunnat förenas har utgjort ett ännu säkrare uttryck än den enkla majoriteten för att den segrande meningen uppburits av starka skäl, varit sakligt välgrundad, klok och ändamålsenlig.

Men särskilt har den kvalificerade majoriteten varit av betydelse, när inom kommunerna funnits utpräglade intresse motsättningar eller andra motsättningar av sådan beskaffenhet att de icke på det fria övertygandets väg kunnat övervinnas. Den kvalificerade majoriteten erbjuder i sådana lägen en viss säkerhet för att en minoritets berättigade intressen i viktiga angelägenheter icke bliva obehörigen åsidosatta. Den medför att den kommunala politiken blir uttrycket för en »mera allmänt omfattad mening», för olika samhällsklassers samfällda vilja och i följd därav djupare förankras i befolkningens förtroende. — — —

Fasthåller man, såsom utgångspunkt för bedömande av reglerna om kvalificerad majoritet, förefintligheten inom kommunerna av utpräglade motsättningar, särskilt betingade av motsatta ekonomiska intressen, förlora åtskilliga av de argument, som av kommitténs flertal anförts mot den kvalificerade majoriteten, sin övertygande kraft.

De olika garantier mot en mindre besinningsfull kommunalpolitik, som kommitténs flertal ansett onödiggöra den garanti, som innefattades i den kvalificerade majoriteten, vore vidare enligt reservanternas mening av ringa betydelse. Det representativa systemet skapade intet skydd mot minoritetens berättigade intressen; detsamma gällde reglerna om beredning och bordläggning. Offentligheten och den därpå vilande kritiken vore ganska maktlös i fall av utpräglade intressemotsättningar. Där utpräglade sociala, politiska eller lokalt betonade intressen stode mot varandra, rubbades styrkeförhållandena inom de kommunala representationerna endast med svårighet.

Reservanterna ha även andra erinringar mot kommitténs principiella kritik av reglerna om kvalificerad majoritet. De understryka emellertid, att avvägningen av majoriteters och minoriteters rätt inom olika områden av samhällslivet icke bör ske efter schematiska principiella riktlinjer utan efter praktiska synpunkter, med hänsyn tagen till olika samhällsbildningars ställning och uppgifter. Parallellen med riksdagen vore därför ej heller avgörande; det kunde ej sägas ligga i sakens natur, att kommunala organs majoriteter oberoende av kommunernas struktur skulle vara utrustade med samma rörelsefrihet som folkrepresentationens.

Den väsentliga praktiska invändningen låge enligt reservanternas mening i att »bestämmelsen kunde verka hindrade i materiellt hänseende» eller annorlunda uttryckt: den kommunala verksamheten bleve icke tillräckligt effektiv, den kommunala standarden icke nog hög, när en minoritet kunde förhindra att nyttiga åtgärder vidtoges. Reservanterna finna denna frågeställning vilseledande och anföra härutinnan:

Det låter sig för det första knappast göra att fälla omdömen med anspråk på objektiv giltighet om huruvida beslut, som omöjliggjorts genom kravet på kvalificerad majoritet, skulle varit gagneliga eller ej. Därom växla meningarna nästan alltid. Ofta hör man uttalanden, att det varit till stor fördel att beslut, som skulle varit olyckliga, på detta sätt omintetgjorts.

Men även om en objektiv måttstock funnes för bedömande av kommunalpolitiken, har man att erinra sig, att — enligt den kommunala självstyrelsens grundprinciper — ett sådant bedömande ej bör vara utslagsgivande. Meningen med den kommunala självstyrelsen är ju, att kommunerna själva skola avgöra, vad de finna nyttigt; det är — om man tills vidare bortser från de områden där kvalificerad majoritet tillämpas — intet fel, att en viss kommun för en mera återhållsam politik än en annan. Det är en självklar konsekvens av lagstiftningens grundtanke: att majoriteten i en kommun skall bestämma över kommunens politik. Men om man av förut antydda principiella skäl icke vill acceptera denna grundtanke utan reservationer och alltså anser det rätt och riktigt, att på vissa områden det dubbla flertalet skall vara avgörande, kan icke denna uppfattning rubbas av iakttagelser som gå ut på att den kvalificerade majoriteten i vissa fall skulle hindrat beslut som man funnit nyttiga.

Reservanterna anse, att berörda spörsmål visserligen gestaltade sig något annorlunda, då det gällde kommunernas skyldigheter, men att det icke

Beträffande kommuners och församlingars allmänna inställning till förslaget torde få hänvisas till följande sammanställning (s. 100), som upprättats efter samma principer som den tablå, som åberopats vid behandlingen av remissyttrandena över förslaget om ny kommunal kompetensregel.

Till uppgifterna i sammanställningen må här endast nämnas, att beslutet om yttrande över förslaget i ett stort antal fall särskilt i städerna fattats efter votering, att minoriteten därvid i allmänhet velat tillstyrka reservanternas resp. kommittémajoritetens förslag samt att reservationer till beslutet av motsvarande innehåll ofta förekommit.

Kommitténs ifrågavarande förslag tillstyrkes i huvudsak av *kammarkollegium, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västerbottens och Norrbottens län* samt av majoriteten inom styrelserna för *svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet*.

Närmast för landstingens del tillstyrkes förslaget vidare eller lämnas utan erinran av *förvaltningsutskotten vid 15 landsting. Jönköpings läns landstings förvaltningsutskott* (majoriteten) anser det vara tveksamt om tidsläget vore lämpligt för ändring av nuvarande bestämmelser. Därest ett slopande redan nu av den kvalificerade majoriteten skulle befinnas nödvändigt, ville dock utskottet icke motsätta sig detta. Härvid förutsattes dock, att reformen angående primärkommunernas kompetens finge anstå tills vidare.

Kammarkollegium ifrågasätter bibehållande av bestämmelsen om kvalificerad majoritet för beslut om inköp av fast egendom och *länsstyrelsen i Västmanlands län* framför motsvarande önskemål beträffande beslut om försäljning av sådan egendom. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att kvalificerad majoritet alltjämt bör krävas vid beslut om anslag till nya ändamål eller behov och avstyrker sålunda i den delen kommitténs förslag.

Till de i princip tillstyrkande yttrandena kan möjligen även hänföras *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som förklarar att den icke ville motsätta sig förslaget, om, såsom länsstyrelsen förordat, kommunernas kompetens uttryckligen fixeras. Länsstyrelsen förutsätter vidare, att bortfallandet av den kvalificerade majoriteten icke tages som intäkt för att utöka omfattningen av underställningsplikten i fråga om kommunala beslut.

Sistnämnda synpunkt understrykes även av bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus och Värmlands län* samt *Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott*.

Statskontoret framhåller, att en utvidgning av statsuppsikten över kommunerna skulle strida mot de nuvarande strävandena att decentralisera förvaltningen.

L ä n	Totala antalet ytttranden från					Antal i princip tillstyrkande ytttranden från					Antal i princip avstyrkande ytttranden från ¹					Antalet remissvar varl förslaget ej föranklett bestämt ytttrande från		
	städer	köpingar	munici-per	landskom-muner	församlingar	städer	köpingar	munici-per	landskom-muner	församlingar	städer	köpingar	munici-per	landskom-muner	församlingar	köpingar	landskom-muner	församlingar
Stockholms	6	2	3	11	7	5	2	—	9	6	1	—	2	1	1	1	—	—
Uppsala	2	1	1	16	6	2	1	1	13	2	—	—	—	3	4	1	—	—
Södermanlands	3	—	3	7	5	3	—	2	7	2	—	—	—	—	3	—	—	—
Östergötlands	3	—	2	2	1	3	—	1	2	1	—	—	1	—	—	—	—	—
Jönköpings	4	—	—	6	2	3	—	—	3	1	1	—	—	3	1	—	—	—
Kronobergs	2	4	3	9	6	2	3	—	6	3	—	—	—	3	2	1	—	1
Kalmar	4	2	2	11	—	4	1	2	7	—	—	—	—	2	1	1	2	—
Gotlands	1	1	—	1	2	1	1	—	1	1	—	—	—	—	1	—	—	—
Blekinge	4	1	—	6	2	3	1	—	4	—	1	—	—	—	2	—	—	—
Kristianstads	2	—	2	2	2	1	—	—	1	—	1	—	1	1	2	1	—	—
Malmöhus	5	4	6	15	9	5	4	4	6	3	—	—	2	8	5	1	1	1
Hallands	3	1	—	17	—	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	3	—	—
Göteborgs och Bohus	3	—	1	2	3	3	—	1	1	—	—	—	—	—	3	1	—	—
Älvsborgs	2	—	—	2	2	2	—	—	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Skaraborgs	3	2	2	4	2	3	1	—	1	1	—	1	1	3	1	1	—	—
Värmlands	2	1	1	2	2	2	1	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Örebro	3	—	1	3	2	3	—	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Västmanlands	4	1	1	3	4	4	1	1	1	1	1	—	1	2	1	—	—	1
Kopparbergs	1	1	1	6	1	—	—	—	6	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Gävleborgs	4	1	1	2	3	4	1	1	2	2	—	—	1	1	3	—	—	—
Västernorrlands	2	—	1	7	4	2	—	—	6	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Jämtlands	1	1	3	43	19	1	1	—	24	3	—	—	3	18	16	—	1	—
Västerbottens	2	—	1	2	1	1	1	—	1	1	1	—	1	1	—	—	—	—
Norrbottens	1	—	1	1	2	1	—	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—
67	23	36	180	87	87	61	20	19	114	38	26	1	13	55	46	6	11	3
Stockholms stad	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
” församl. del.	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
68	—	—	—	—	88	62	—	—	—	39	—	—	—	—	—	—	—	—

¹ Hitt ha förts de kommuner (församlingar), som antingen a) vilja i allo bibehålla den kvalificerade majoriteten, b) tillstyrka reser-
vanternas förslag eller c) eljest vilja ha kvar kvalificerad majoritet i mer än två fall eller för beslut om nya ändamål eller behov och
ytterligare något fall.

² Lidingö, Eksjö, Sölvesborg, Kristianstad, Falun och Umeå.

I den mån de remissinstanser, som sålunda tillstyrka förslaget, närmare motiverat sin ståndpunkt ha såväl mera allmänna som speciella synpunkter framförts. Såsom förut nämnts har argumenteringen härvid i allmänhet anslutit till vad kommittén anför. Här må dock återges några avsnitt av yttranden av överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Västmanlands län och styrelsen för landskommunernas förbund.

Överståthållarämbetet anför bl. a.:

Med den förfarenhet, insikt och omdömesgillhet, som blivit allt mer utmärkande för våra kommunalförvaltningar, torde med trygghet kunna förväntas att frågorna utan åtskillnad regelmässigt behandlas och avgöras med allvarlig strävan att nå ett sakligt riktigt och för det allmänna gott resultat. Att i en krets beslutande, däri de skilda grupperna kunna sägas vara ungefär lika kunniga i de olika frågorna och lika angelägna om det gemensammas väl, låta ett avgörande vara beroende av vad minoriteten må tycka, låt vara en betydande minoritet, har något förkonstlat och förlägligt över sig. Våra kommunalmän kunna förutsättas i gemen vara så erfarna och balanserade, att de icke låta förleda sig till något, som verkligen är förtjänt av beteckningen övergrepp med de obehagliga reaktioner för de agerande, som dylikt i regel utlöser. Skyddet för en minoritet är icke att söka i tillgången till rättsregler sådana som föreskrifterna om kvalificerad majoritet utan i att få en majoritet, som besjålas av iver att efterleva lagstiftningens syfte och sålunda låta leda sig av månhet om det allmänna bästa.

Länsstyrelsen i Västmanlands län finner farhågorna för att majoriteten inom kommunen skulle missbruka sin makt obefogade och framhåller att man alltid kunde komma tillrätta med majoritetsförtryck, så länge man icke tummade på de grundläggande demokratiska fri- och rättigheterna. Men det finnes också något som kunde betecknas som minoritetsdiktatur d. v. s. ett oresonligt motstånd, som en minoritet i en kommun i skydd av bestämmelsen om kvalificerad majoritet kunde resa mot allmänt omfattade önskemål och behövliga beslut. Ett sådant förtryck vore svårare för den allmänna opinionen att häva.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* (majoriteten) anför:

Den demokratiska principen innebär att flertalets mening bestämmer ett ärendes utgång. Bekänner man sig till denna princip, framstå reglerna om kvalificerad majoritet såsom sakligt omotiverade inskränkningar, ett slags författningsbestämda misstroendevota mot kommunens på basis av allmän och lika rösträtt utsedda representation. Ur det politiska ansvarighetsproblemets synpunkt äro reglerna om kvalificerad majoritet dessutom ett oting, eftersom de icke för väljarna klargöra vem som egentligen bär ansvaret för en omdiskuterad åtgärd. För att ett krav på större röstövertikt för positivt beslut över huvud taget skall kunna försvaras måste därför skäl kunna åberopas, som stöda sig på ett högre intresse än det kommunerna äro bärare av, d. v. s. på ett statsintresse. Detta statsintresse kan såvitt styrelsen förstår på förevarande område endast göra sig gällande i två riktningar, dels såsom ett intresse för att kommunerna icke genom

okloka beslut äventyra sin ekonomi och förmåga att fullgöra sina av staten ålagda uppgifter, dels såsom ett intresse för att kommunerna i sin ekonomiska politik icke företräda med den statliga politiken på området skarpt divergerande linjer. Om detta resonemang är riktigt, kan diskussionen genast inskränkas till spørgsmålet om kravet på kvalificerad majoritet har någon uppgift att fylla i fråga om kommunala beslut rörande lån och borgen.

I fråga om sistnämnda beslut vore, framhåller styrelsen vidare, de statliga intressena emellertid redan tillgodosedda genom underställningsreglerna. I den mån reglerna om kvalificerad majoritet för låneupptagande och borgen kunde tilläggas någon självständig betydelse vore denna begränsad. Men även om man erkände en viss verkan hos ifrågavarande regler — den skulle möjligen ligga i att de skyddade kommande generationer kommunmedlemmar för ett nedärvt hårt skattetryck, samt på så sätt ökade deras möjligheter till självverksamhet — följde därav ej att dessa regler i sin nuvarande utformning skulle vara motiverade. Härutinnan anför styrelsen:

För det första är det nämligen uppenbart att $\frac{2}{3}$ -kravet i sig självt är obilligt hårt mot den majoritetsgrupp, som dock i första hand bär ansvaret inför väljarna och att detta tal därför borde ersättas med lägre bråktal. Vidare är det klart att från reglernas tillämpning till en början alla underställningsfria lån borde undantagas, eftersom dessas existens på längre sikt saknar betydelse för kommunernas ekonomi. Självfallet — emedan staten så att säga legitimerat dem — måste också sådana lån undantagas, som ha omedelbart samband med statliga stödåtgärder såsom exempelvis de som härleda sig ur den statliga bostadshjälpen. Slutligen borde, med samma motivering, från regelns tillämpning undantagas en serie utgiftsändamål, som på grund av författningsföreskrifter framstå såsom oundgängliga därför att de i själva verket gälla av staten ålagda föranstaltningar. I stället för de nuvarande reglerna i 23 § 2 mom. LKL och motsvarande lagrum i övriga kommunallagar skulle då träda ett helt komplex av undantagsregler, vilka allt efter den kommunala verksamhetens utveckling bleve i behov av ändring och förnyelse. För sin del kan styrelsen icke tillstyrka en sådan ordning.

Bland de mera speciella spørgsmål, som i detta sammanhang tillvunnit sig särskilt intresse är frågan om kommunindelningsreformens betydelse. I några yttranden har understrukits vad kommittén anført om risken för att föreskrifter om kvalificerad majoritet skulle missbrukas i de nybildade kommunerna. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Jönköpings län*, att det för sammansmältningen av de olika delar, som ingå i de nya storkommunerna, vore av vikt att spekulation i särintressen icke främjades genom bibehållande av möjligheten för en relativt ringa minoritet att bromsa genomförandet av åtgärder, som kunna vara ändamålsenliga för kommunen.

Värmlands läns landstings förvaltningsutskott anser att betydande slitningar kunde riskeras under den närmaste tiden efter reformens genomförande, om nu gällande bestämmelser bibehölles. Med hänsyn till oenig-

heten i dessa frågor inom Värmlands län kunde det nämligen på goda grunder befaras, att bestämmelserna om dubbel majoritet komma att utnyttjas, särskilt för att bromsa utvecklingen i vissa tätorter.

Många remissinstanser ansluta sig emellertid till kommittéreservanternas uppfattning, att den förestående kommunindelningen utgjorde ett skäl mot att så länge utpräglade motsättningar mellan förut självständiga kommuner kvarstå inom de nya kommunerna, avskaffa ifrågavarande regler.

Kommunindelningsreformen medför, att fullmäktige kommer att bli obligatoriska i praktiskt taget alla borgerliga kommuner. Betydelsen härav för frågan om avskaffandet av den kvalificerade majoriteten inom dessa kommuner understrykes i flera yttranden. *Kammarkollegium* finner, att fullmäktigeinstitutionens så gott som fullständiga införande komme att förstärka de förefintliga garantierna för en besinningsfull kommunalförvaltning och såtillvida försvaga det behov av särskilt minoritetsskydd som kunde föreligga och som tillgodosågs genom bestämmelserna om kvalificerad majoritet. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser, att den berörda institutionen innebure den bästa garantin mot missbruk av en knapp majoritet inom kommunens beslutande myndigheter.

De anförda synpunkterna ha föranlett några kommunala organ (*municipalstämman i Tidans municipalsamhälle* och *kyrkofullmäktige i Alingsås*), att tillstyrka förslaget om avskaffande av den kvalificerade majoriteten endast såvitt angår ärenden, som avgöras av fullmäktige.

Länsstyrelserna i Kristianstads och *Älvsborgs län* framhålla, att det ännu existerade ett stort antal kommuner, där fullmäktigeinstitutionen ej vore införd (av 217 landskommuner i Älvsborgs län hade endast 122 infört fullmäktige). Sistnämnda länsstyrelse uppger, att det ingalunda vore sällsynt, att man vid kommunal- eller kyrkostämma lyckades med hjälp av hopsamlade meningsfränder genomdriva beslut, som icke omfattas av flertalet kommunmedlemmar. Enligt länsstyrelsens mening borde därför en lagändring ej träda i kraft förrän samtidigt med att den nya kommunindelningen genomfördes.

Samma uppfattning har även framförts i yttranden från några kommuner.

Ett uppslag från kommunalt håll i syfte att hindra tillfälliga majoriteter från att göra kupp försök och undvika s. k. »hoppande majoritet» göres vidare av *länsstyrelsen i Kalmar län*, som ifrågasätter införande av en bestämmelse därom att beslut med enkel majoritet i de frågor, vilka f. n. fordra kvalificerad majoritet, icke må fattas med mindre beslutet biträtts av minst hälften av den kommunala representationens ledamöter.

Kommittéreservanternas förslag att endast i begränsad utsträckning upphäva reglerna om kvalificerad majoritet förordas mer eller mindre bestämt av *länsstyrelserna i Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Kop-*

*parbergs, Västernorrlands och Jämtlands län, landstingens förvaltningsutskott i Malmöhus, Hallands samt Göteborgs och Bohus län*¹ ävensom av flertalet av de kommuner och församlingar, som avstyrka kommittéförslaget. En reservant inom envar av styrelserna för svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet har anslutit sig till samma linje.

En annan reservant i styrelsen för svenska landskommunernas förbund anser, att ett förfaringssätt liknande det i Norge tillämpade bort övervägas såsom ett alternativ. Förfaringssättet skulle för svenska förhållanden innebära, att om ett beslut ej får två tredjedels majoritet, skall fullmäktige behandla saken vid ett senare sammanträde. Uppnås ej heller då sådan majoritet skall beslutet underställas regeringen, om minoriteten med visst flertal inom sig påfordrar det vid samma sammanträde.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län samt Kronobergs och Västerbottens läns landstings förvaltningsutskott*¹ avstyrka helt att nu gällande föreskrifter om kvalificerad majoritet ändras; förstnämnda förvaltningsutskott har dock endast yttrat sig beträffande landstingslagens bestämmelser. *Statskontoret* anser, att reglerna om dubbelt flertal vid beslut i ämnen av större ekonomisk betydelse ej borde upphävas, om någon tillfredsställande lösning av frågan om andra garantier mot oöverlagda beslut ej skulle kunna ernås.

Länsstyrelsen i Uppsala län förordar i likhet med kommittémajoriteten upphävande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid beslut om inköp av fast egendom samt beslut om upplåning eller borgen men är i övrigt ense med reservanterna. Länsstyrelsen hade dock velat överväga avskaffande av den kvalificerade majoriteten även för beslut om anslag till nya ändamål eller behov, därest en tillfredsställande kompetensregel föreslagits.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län avstyrker upphävande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet för kommunala beslut inom sådana verksamhetsområden, där det låge inom kommunernas fria skön att avgöra, i vilken omfattning och på vad sätt de ville vara verksamma. Beträffande övriga kommunala beslut, som nu fordra dubbelt flertal, instämmer länsstyrelsen däremot med kommitténs majoritet härutinnan.

De myndigheter, vilka sålunda avstyrka kommitténs förslag, ha i allmänhet såsom skäl för sin mening åberopat i huvudsak enahanda synpunkter som kommittéreservanterna eller hänvisat till deras uttalanden. I flera yttranden har framhållits att de nu gällande bestämmelserna icke medfört några egentliga olägenheter. Det har även påpekats att regler om kvalificerad majoritet spelade en viss roll inom bolags- och föreningsrätten.

¹ Majoriteten inom förvaltningsutskotten, där reservationer avgivits för tillstyrkande av kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anför:

Reglerna om kvalificerad majoritet torde knappast, som kommitténs majoritet velat göra gällande, hava varit hinderliga för ett effektivt och rationellt arbete inom kommunernas beslutande myndigheter. Svårigheter att uppnå erforderlig kvalificerad majoritet torde i regel hava mött i sådana fall, då en minoritet inom en kommun ansett för densamma mycket väsentliga intressen hotade. Reglerna om kvalificerad majoritet kunna väl i sådana fall knappast betecknas som en onödig spärr utan måste väl i stället betraktas som ett medel att förmå en relativt obetydlig majoritet att söka sådana lösningar, som kunna tillgodose jämväl minoritetens berättigade intressen och synpunkter.

Som ett skäl för avskaffande av reglerna om dubbelt flertal har kommitténs majoritet bland annat åberopat den förestående allmänna nyindelningen av de borgerliga primärkommunerna. — — —

Enligt länsstyrelsens uppfattning bör en sådan engångsföreteelse som den nya kommunindelningen knappast tillmätas någon avgörande betydelse för frågan om bibehållande eller slopande av kommunallagarnas regler om kvalificerad majoritet. Skall likväl över huvud taget i detta sammanhang någon hänsyn tagas till kommunindelningen, måste densamma snarast utgöra ett skäl emot att nu avskaffa reglerna om kvalificerad majoritet. Värdet av ett bibehållande av dessa bestämmelser kan komma att under första tiden efter kommunsammanslagningen framstå särskilt tydligt i sådana fall, då två tämligen jämnstora socknar förenats till en kommun.

Länsstyrelsen ställer sig, med hänsyn till vad sålunda anförts, mycket tveksam till, om någon ändring bör göras i fråga om kommunallagarnas regler om kvalificerad majoritet. I varje fall synes man i detta avseende icke böra gå längre än vad de båda reservanterna föreslagit.

Den förestående kommunsammanslagningen anföres även i andra yttranden såsom ett skäl mot kommitténs förslag. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Jämtlands län*, att starkt motstånd mot sammanslagning av kommuner i åtskilliga fall förekommit inom länet. Detta motstånd hade särskilt framträtt inom mindre kommuner, vilka ifrågasatts sammanslagna med större, varvid framhållits risken av att den mindre kommunen efter sammanslagningen skulle bli »förtryckt» av den större. Vetenskapen om förhandenvaron av bestämmelser om kvalificerad majoritet hade emellertid varit ägnad att minska motståndet mot reformen. — Länsstyrelsen tillfogar bl. a. att en friktionsfri sammansmältning av de förut självständiga kommunerna icke kunde främjas genom en ordning, som gör det möjligt för den folkrikare av dem att handla utan hänsyn till den andra.

Sambandet med förslaget om en utvidgning av den kommunala kompetensen understrykes i några yttranden. I likhet med kommittéreservanterna anser sålunda *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, att behovet av den garanti som ligger i bestämmelserna om kvalificerad majoritet i vissa frågor ökades, om en sådan utvidgning genomfördes. *Länsstyrelsen i Blekinge*

län förmenar att erfarenheterna av den vidgade kompetensen borde avvaktas, innan ifrågavarande bestämmelser ändrades. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* lägger i detta sammanhang särskild vikt vid regeln om kvalificerad majoritet för beslut om anslag till nya ändamål och anför bl. a.:

Om en kommun vill beträda helt nya vägar och inrikta sig på uppgifter, som icke enligt gällande lagstiftning åvila kommunerna eller av statsmakterna rekommenderats för kommunal verksamhet, synes det rimligt att frågan huruvida uppgiften skall kunna anses vara en kommunal angelägenhet får avgöras enligt särskilda regler. Det kan icke verka tillfredsställande att halva antalet fullmäktige med hjälp av ordförandens utslagsröst skall kunna sätta i gång med en helt ny kommunal verksamhet, som andra hälften av fullmäktige bestämt ogillar. En sådan självstyrelse vore föga förtroendeingivande och skulle i själva verket strida mot en av självstyrelsens viktigaste grundförutsättningar: intressegemenskapen. Ett med dubbel majoritet fattat beslut kan däremot utgöra ett godtagbart kriterium på att den nya uppgiften verkligen omfattas av ett mera allmänt intresse inom kommunen.

De särskilda stadgandena om kvalificerad majoritet ha i några fall föranlett uttalanden vid remissbehandlingen. Dessa redovisas i det följande under förut begagnade rubriker.

a) Beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser det möjligen kunna ifrågasättas, om ej beslut om försäljning av fast egendom borde fattas med dubbel flertal, särskilt om ett sådant beslut skulle innebära en försäljning till lägre pris än marknadspriset eller det pris, som kommunen själv erlagt vid förvärvet av en fastighet. För att ett dylikt beslut icke skulle få sken av ett obehörigt gynnande, vore det angeläget att detta omfattades av så stor enighet som möjligt.

Kammarkollegium gör vissa erinringar mot förslaget om avskaffande av den kvalificerade majoriteten för beslut om förvärv av fastigheter, vilka icke äro erforderliga för genomförande av fastställd stadsplan, tomtindelning eller generalplan, samt anför härutinnan:

Kollegiet tänker närmast på utläggande av reservat för friluftsliv och för framtida bebyggelse. Såsom reservanterna erinrat, har den kommunala inköpspolitiken en grundläggande betydelse för en kommuns hela utveckling. Dess ekonomiska konsekvenser kunna vara högst betydande, och genom densamma bestämmes ofta i vilken riktning kommunens utveckling kommer att gå och vad för karaktär denna skall få. Sådana frågor behöva icke vara partiskiljande, och ett bibehållande för deras del av den kvalificerade majoriteten kan icke gärna missbrukas i partitaktiskt syfte. Bestämmelserna kunna emellertid få en stor medelbar betydelse för det goda förhållandet mellan en större stad och dess grannkommuner, och det synes därför kunna ifrågasättas huruvida icke beslut om förvärv av sådan mark inom främmande kommun bör förutsätta, att inom fullmäktige relativ

enighet härom föreligger i form av dubbelt flertal. Då genom en dylik markpolitik död hand kan läggas över en grannkommuns utveckling, synes det därjämte kunna ifrågasättas, huruvida icke till skydd för denna borde meddelas föreskrift om underställningsskyldighet för sådant förvärv.

b) Beslut om anslag till nytt ändamål eller behov.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län framhåller att ett beslut, som vederbörande fullmäktigeinstitution med knapp majoritet fattat, långt ifrån alltid stämde överens med den mening, som omfattades av majoriteten av kommunens invånare. Särskilt när det gällde att låta kommunen anslå medel till uppgifter, varom förut ej varit fråga, borde hänsyn tagas till detta förhållande. Länsstyrelsen ansåge därför skäl tala för att bibehålla kravet på kvalificerad majoritet beträffande beslut, som innefattade anslag till nytt ändamål eller behov.

Liknande synpunkter anföres av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som anser att bestämmelsen -- med den restriktiva tolkning begreppet »nytt ändamål» i praxis erhållit -- varit till betydligt större gagn än hinder för den kommunala självstyrelsens sunda utveckling. Bestämmelsen borde emellertid omformuleras så att dess ordalydelse överensstämde med gängse tolkning. Eventuellt kunde därvid den ytterligare inskränkningen göras att såsom nytt ändamål icke skulle anses uppgift, som inom jämförbara kommuner mera allmänt gjorts till föremål för kommunal verksamhet.

g) Beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser det kunna ifrågasättas, huruvida kravet på kvalificerad majoritet borde eftergivnas beträffande dessa beslut. I samband med uppbördsreformen hade så sent som genom lag den 29 juni 1946 förordnats, att detta krav skulle tillämpas endast i fråga om utskylder, som förfallit till betalning före den 1 januari 1947. Länsstyrelsen medgäve emellertid, att ett borttagande av kravet på kvalificerad majoritet icke vore av större betydelse ur praktisk synpunkt.

Departementschefen.

Samtliga kommunallagar innehålla bestämmelser att för giltighet av vissa beslut skall fordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster. För primärkommunernas del kräves sålunda i allmänhet kvalificerad majoritet för beslut om inköp och försäljning av fast egendom, anslag till nya ändamål eller behov samt upplåning eller borgen. I vissa särskilt skattetyngda kommuner gälla motsvarande bestämmelser även för andra anslagsbeslut än de som avse nya ändamål eller behov, och i landskommuner och församlingar fordras kvalificerad majoritet vid några be-

slut, som innebära avvikelser från vad lagen föreskriver om dag för stämma och om kungörande av tid och ställe för kommunala sammanträden. Även beslut i en landskommun om anordnande av kommunalt kassakontor eller av centraliserad medelsförvaltning kräver dubbelt flertal. Under en övergångstid efter nya uppborðsförordningens ikraftträdande fordras vidare regelmässigt kvalificerad majoritet för efterskänkande av ogulda kommunalutskylder.

Landstingslagens bestämmelser om kvalificerad majoritet äro likartade. Beslut om försäljning av fast egendom och anslag till nya ändamål kräva sålunda dubbelt flertal även för landstingens del och detsamma gäller vissa beslut om upplåning och borgen. Bland beslut i frågor av annan karaktär, som fordra två tredjedels majoritet i landstinget, märkas beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än den i lagen särskilt föreskrivna samt beslut om s. k. territoriell skattedifferentiering.

En återblick på de regler, som tidigare gällt på detta område, visar att systemet med kvalificerad majoritet som villkor för giltighet av vissa beslut av ekonomisk natur icke ansetts utgöra något nödvändigt element i svensk kommunalförvaltning. De flesta av bestämmelserna härom funnos nämligen icke i 1862 års kommunalförordningar i deras ursprungliga lydelse. Och den utveckling av kommunernas ekonomiska verksamhet, som skedde i slutet av 1800-talet och som tog sig uttryck bl. a. i kommunernas deltagande i järnvägsbyggandet, ansågs ej heller påkalla några bestämmelser om kvalificerad majoritet. Landstingsförordningen upptog visserligen från början föreskrifter om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk betydelse. Nämda föreskrifter betingades emellertid av det speciella förhållandet, att landstingen då voro helt nya och oprövade institutioner, sammansatta och arbetande efter andra grunder än den ständsindelade riksdagen.

Det var först då nya samhällsgrupper i samband med rösträttsreformen 1907—09 bereddes ett ökat inflytande i kommunerna, bl. a. genom att fyrkantsberäkningen på landsbygden avskaffades och röstmaximum för varje röstande sattes till 40, som det ansågs nödvändigt och lämpligt att i någon mera väsentlig utsträckning införa bestämmelser om kvalificerad majoritet för primärkommunernas del. Och då den lika och allmänna rösträtten genomfördes 1918, ansågs det påkallat med ytterligare garantier mot en mindre förtänksam kommunalpolitik i form av nya regler om kvalificerad majoritet.

De huvudsakliga motiven för dessa utvidgningar av området för den kvalificerade majoriteten äro uppenbara: man ansåg att demokratiseringen kunde leda till mindre väl överlagda beslut i kommunerna och ville skapa en motvikt mot ett alltför stort inflytande av de nytillkomna väljarkategorierna.

Kommittén har funnit, att dessa motiv liksom skälen för landstingsför-

röra några av de synpunkter, kommittéreservanterna lagt på problemet om den kvalificerade majoriteten.

Reservanterna ha underkänt de skäl, som av kommittén anförts mot att bestämmelserna om kvalificerad majoritet bibehållas, och ha förordat, att de viktigaste av dessa regler skola kvarstå i kommunallagarna. Deras uppfattning delas av flera remissmyndigheter. Reservanterna hänvisa till de starka politiska, sociala och lokala motsättningar, som enligt deras mening förekomma på många håll i kommunerna. De anse att det med hänsyn till dessa motsättningar vore särskilt betydelsefullt att ha ett minoritetsskydd i form av kvalificerad majoritet. Denna medförde att den kommunala politiken bleve uttryck för en mera allmänt omfattad mening; strävandena att åstadkomma enighet främjades enligt reservanterna kraftigt av dess förhandenvaro.

Reservanterna torde emellertid ha väsentligt överdrivit omfattningen och betydelsen av motsättningarna mellan olika intressen inom kommunalpolitiken. Vid 1946 års allmänna kommunalval framträdde visserligen politiska partier i samtliga städer och 88,5 procent av de landskommuner, som valde fullmäktige. I allmänhet synas likväl icke partisynpunkter i någon högre grad sätta sin prägel på det kommunala arbetet, i varje fall icke inom landskommunerna. Detta torde i stället många gånger karakteriseras av ett samarbete över partigränserna till kommunens bästa. Den även av reservanterna vitsordade samarbetsviljan och strävan att åstadkomma enhälliga beslut beror sannolikt endast i ringa mån på reglerna om kvalificerad majoritet — enligt en av kommittén lämnad, vid remissbehandlingen icke motsagd uppgift ha dessa regler i vidsträckt omfattning stannat på papperet. Samarbetsviljan torde snarare grunda sig på det gemensamma intresset oberoende av partifärg för den egna kommunens utveckling och på den samhörighetskänsla, som denna intressegemenskap många gånger för med sig.

Även för landstingens del spela de politiska meningsskiljaktigheterna sannolikt icke någon större roll. De frågor, som dominera landstingens sammanträden, äro väl i allmänhet ej av partiskiljande natur. Däremot torde ej sällan lokala motsättningar förekomma inom landstingen. Kravet på kvalificerad majoritet för vissa beslut torde emellertid vara föga ägnat att överbrygga dylika motsättningar. Dessa avse ofta förläggningen av ett sjukhus, en skola e. d., som förr eller senare måste inrättas. Valet står kanske mellan två platser. I den mån beslutet är sådant att kvalificerad majoritet kräves för dess giltighet, kan i en sådan situation det lokala intresse, som representeras av en minoritet, endast göra sig gällande i negativ riktning. Minoriteten kan hindra, att anstalten förlägges till den plats, som företrädes av en majoritet inom församlingen. Dylika konsekvenser av den kvalificerade majoriteten äro uppenbarligen ägnade att skärpa de lokala motsättningarna. Just därför att dessa ofta avse frågor, där en

kompromiss ej är tänkbar, kunna de leda till ett utnyttjande av den kvalificerade majoriteten, som nedsätter effektiviteten hos det beslutande organet och bromsar utvecklingen.

De anförda synpunkterna synas gälla även beträffande de lokala motsättningar, som kunna tänkas komma att uppstå i vissa av de kommuner, som bildas vid den nya kommunindelningen. Avskaffas den kvalificerade majoriteten får visserligen såsom reservanternas påpekade den folkrikare delen av en ny kommun större möjligheter att handla utan hänsyn till den andra delen. Det kan då föreligga en fara för majoritetsförtryck som är ägnad att minska förtroendet för reformen. Men detta synes mig vara ett mindre ont än de olägenheter i form av hinder för en effektiv kommunal verksamhet och skärpta lokala motsättningar, som enligt vad nyss sagts kunna följa av att regler om kvalificerad majoritet allttjämt gälla. I motsats till reservanternas anser jag att en snabb och friktionsfri sammanmältning av de olika delarna av en ny kommun icke främjas av dessa regler.

Kommittéreservanternas och de remissinstanser, som anslutit sig till dem, synas mig ej heller i övrigt ha till stöd för sin uppfattning, att systemet med kvalificerad majoritet bör bibehållas, åberopat skäl av sådan tyngd, att de kunna uppväga vad som av kommitténs flertal anförts mot detta system.

Emellertid har såsom redan påpekats kommittén även anlagt vissa speciella synpunkter huvudsakligen av praktisk natur på en var av de olika typer beslut, som kräva kvalificerad majoritet. Några remissmyndigheter, som dela kommitténs principiella inställning till den kvalificerade majoriteten, ha förordat att nuvarande bestämmelser bibehållas för viss eller vissa grupper av beslut. Jag kommer därför i det följande att särskilt behandla de viktigaste av dessa regler. De bestämmelser, om vars upphävande kommittén är enig, anser jag mig däremot icke behöva uppehålla mig vid. Dessa bestämmelser avse beslut om beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, landstings beslut om påläggande av avgifter, som fordra utdebitering för längre tid än fem år, samt beslut av landskommun om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen.

Beträffande regeln om kvalificerad majoritet för beslut om inköp eller försäljning av fast egendom har kommittén särskilt understrukt olägenheten av att kommunala fastighetsförvärv alltid kräva dubbelt flertal. Vad kommittén härvid anför om betydelsen ur bl. a. bostadspolitisk synpunkt av kommunala markförvärv i tätortsbebyggelsens omgivning har fått förnyad aktualitet genom markutredningens nyligen framlagda betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen (SOU 1948: 4). Utredningen föreslår nämligen en vidgad expropriationsrätt för kommun för att i dess ägo överföra mark, som med

hänsyn till kommunens framtida utveckling erfordras för tätortsbebyggelse. Avsikten är bl. a. att tillgodoföra kommunen och ej den enskilde markägaren den värdestegring marken kan undergå vid sådan bebyggelse. Värderingsreglerna äro avpassade så att det kommunala initiativet till markförvärv måste tagas på ett tidigt stadium för att detta tillgodoförande skall kunna ske. Därest detta förslag förverkligas, blir det uppenbarligen av vikt att kommunala fastighetsförvärv genom godvilliga överenskommelser med markägarna icke förhindras eller förhalas genom regler om kvalificerad majoritet vid beslut om dylika förvärv. Ett av huvudsyftena med den föreslagna lagstiftningen skulle ju då kunna förfelas.

Med sistnämnda förhållande i sikte och med hänsyn till den även av reservanterna vitsordade angelägenheten av aktiva kommunala insatser på bostadsförsörjningens område finner jag vad i reservationen till betänkandet och i ett remissyttrande — kammarkollegium — anförts på denna punkt icke utgöra tillräckliga skäl för att här bibehålla den kvalificerade majoriteten.

I sistnämnda yttrande har även ifrågasatts en föreskrift om underställningsskyldighet vid kommuns förvärv av mark inom annan kommuns område. Jag har emellertid lika litet på detta som på något annat område, där den kvalificerade majoriteten föreslås avskaffad, funnit tillräckliga skäl föreligga för att tillstyrka någon utvidgning av underställningsplikten.

Vad angår de anmärkningar, som riktats mot ett undanröjande av kravet på kvalificerad majoritet vid försäljning av fastighet, äro dessa knappast av så speciell karaktär att de tarva särskilt bemötande.

I fråga om kravet på kvalificerad majoritet vid beslut om anslag till nytt ändamål eller behov anknyter kritiken mot kommitténs förslag bl. a. till den utvidgning av den kommunala kompetensen, som kommittén föreslagit. Man framhåller, att om denna utvidgning genomfördes och kommunerna finge möjlighet att föra in den kommunala verksamheten på helt nya banor, det bleve större behov av den garanti mot förhastade eller okloka beslut, som den kvalificerade majoriteten utgjorde. Det vore nämligen icke tillfredsställande, om en knapp majoritet skulle kunna sätta i gång med en helt ny verksamhet, som en stor del av representationen och kanske en majoritet bland kommunens invånare ogillade. Dessa invändningar mot att avskaffa den kvalificerade majoriteten för anslag till nya ändamål kunna icke helt fränkännas berättigande. Emellertid stå de från mina utgångspunkter i mindre god överensstämmelse med de motiv, som uppbära förslaget om kompetensutvidgning. Detta avser ju, såsom förut framhållits, att stärka den kommunala självstyrelsen genom att ge kommunerna en friare ställning och nya utvecklingsmöjligheter. Det grundar sig sålunda på förtroende för den kommunala förvaltningen. Det framstår då som föga konsekvent att just med tanke på de ökade befogen-

heterna hålla fast vid en bestämmelse, som åtminstone i viss mån måste anses som ett uttryck för misstroende mot samma förvaltning. Härtill kommer att bestämmelsen visat sig vara svårtolkad och av mindre räckvidd än ordalydelsen synes utvisa. Särskilda tolkningssvårigheter torde, som kommittén framhåller, komma att uppstå i de genom kommunsammanslagning nybildade kommunerna. Bestämmelsen skulle även kunna verka hindrande för en effektiv förvaltning i dessa kommuner.

Vad angår reglerna om dubbelt flertal vid beslut om upplåning eller borgen, kan jag inskränka mig till att understryka vad kommittén anfört om dessa reglers ringa värde som garanti i jämförelse med bestämmelserna om underställning av kommunala lånebeslut. Vidare må framhållas, att de praktiska olägenheterna av att kvalificerad majoritet även kräves för beslut om åtgärder, som kommunerna ålagts eller i författning bemyndigats vidtaga, särskilt framträda här. Att, såsom i ett yttrande ifrågasatts, med hänsyn härtill upphäva ifrågavarande regler i vad de angå sistnämnda beslut men bibehålla dem i övrigt, vore som kommittén påpekar föga rationellt.

Beträffande kommunalutskylder förfallna före 1 januari 1947 gäller att de kunna efterskänkas genom beslut av fullmäktige eller stämma. Dessa beslut fordra sedan 1918 kvalificerad majoritet. Några särskilda skäl att under den korta övergångstid, under vilken efterskänkande kan komma i fråga, bibehålla just denna regel om kvalificerad majoritet ha ej åberopats.

I enlighet med vad sålunda anförts anser jag, att samtliga bestämmelser i kommunalförfattningarna om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk natur böra upphävas. Jag vill alltså i likhet med kommittén förorda, att i kommunallagarna upptagna krav på sådan majoritet undanröjas i fråga om beslut om inköp och försäljning av fast egendom, beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov, beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, ävensom upptagande eller förnyande av lån samt ingående av borgen eller förlängning av tiden för återbetalande av erhållet lån, landstings beslut om påläggande av avgifter, som fordra utdebitering för längre tid än fem år, samt beslut av landskommun om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen. Vidare förordar jag att regeln om särskild röstövertikt för beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder skall upphöra att gälla.

IV. Antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentationer.

Gällande bestämmelser.

Enligt 30 § lagen om kommunalstyrelse på landet bestämmes kommunalfullmäktiges antal i förhållande till folkmängden sålunda, att
kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20 fullmäktige,
kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25,
kommun med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30, samt
kommun med över 10 000 invånare utser 25—40.

Kommunalstämman beslutar, med iakttagande av vad nu är sagt, huru många kommunalfullmäktige skola utses för kommunen. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

Om stadsfullmäktiges antal finnas regler i 10 § lagen om kommunalstyrelse i stad. För städer med upp till 10 000 invånare gälla motsvarande bestämmelser som för landskommunerna. Beträffande övriga städer gäller, att

stad med över 10 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40 fullmäktige,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Antalet stadsfullmäktige fastställles inom dessa gränser av allmänna rådstugan.

Vid minskning av folkmängden under de gränser, som angivas i lagen, måste vid nästa val erforderlig reducering ske av antalet ledamöter i fullmäktige. Ökas folkmängden så att kommunen kommer i en grupp med högre minimiantal fullmäktige och understiger till följd härav fullmäktiges antal detta minimum, synes utökning av antalet fullmäktige böra ske vid närmast följande val.

Indelning i valkretsar för fullmäktigeval skall ske i kommun med mer än 10 000 invånare.

I fråga om antalet kyrkofullmäktige i församlingarna gälla enligt 27 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse motsvarande regler som beträffande kommunalfullmäktige. Det närmare bestämmandet av antalet ankommer på kyrkostämman.

Vad angår municipalsamhälle skola enligt 88 § lagen om kommunalstyrelse på landet i detta avseende tillämpas samma regler som gälla för landskommunerna. Enligt 90 § äger emellertid Kungl. Maj:t, där i visst fall särskilda omständigheter påkalla undantag från eljest gällande regler, att i ärendet förordna efter ty prövas skäligt. Med stöd härav torde Kungl. Maj:t kunna för visst fall bestämma annan gräns för antalet fullmäktige än den eljest tillämpliga eller själv fixera antalet.

För Stockholm och dess församlingar gälla särskilda regler om antalet fullmäktige.

De angivna bestämmelserna om antalet fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna ha bestått oförändrade sedan 1922. Metoden att bestämma fullmäktiges antal inom vissa latituder, hänförliga till folkmängden, infördes för städernas del 1862 och för landskommunernas del 1913. Uppdelningen i grupper var härvid densamma som den nu bestående medan däremot latituderna voro något annorlunda. Bl. a. var antalet fullmäktige i den lägsta storleksgruppen fixerat till 20.

Reformförslag.

I motioner vid 1947 års riksdag (I: 69 av herr Lodenius m. fl. och II: 128 av herr Boman i Stafsund m. fl.) hemställdes, att riksdagen måtte begära utredning om sådan ändring i bestämmelserna om antalet fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna, att latituderna för maximiantalet fullmäktige vidgades. I motiveringen hänvisade motionärerna till kommunindelningsreformen. De framhöllö bl. a., att det icke minst ur psykologisk synpunkt syntes vara befogat att i lagstiftningsväg öka möjligheterna för de små kommunernas invånare att efter sammanläggningen erhålla representation inom den större enhetens beslutande organ.

Konstitutionsutskottet anförde i utlåtande (nr 3) i anledning av motionerna bl. a. följande:

I enlighet med den år 1946 beslutade kommunala nyindelningsreformen skola ett stort antal mindre kommuner försvinna genom sammanläggning med varandra eller med större kommuner. Av gällande bestämmelser om fullmäktiges antal följer, att lokala intressen kunna bliva eftersatta därigenom att delar av den nya kommunen ej bliva representerade i fullmäktigeförsamlingarna. Särskilt under en övergångstid kan detta förhållande medföra påtagliga olägenheter inom de nybildade kommunala enheterna.

Utskottet finner i likhet med motionärerna, att en vidgning av möjligheten att utöka fullmäktiges antal i förhållande till folkmängden i åtskilliga fall skulle kunna undanröja dessa olägenheter. En ytterligare uppdelning av den i kommunallagarna förekommande skalan kan i detta sammanhang måhända bliva behövlig.

Utskottet ifrågasatte även, huruvida ej en formell överensstämmelse i fråga om antalet fullmäktige även i fortsättningen borde förefinnas mellan å ena sidan lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad och å andra sidan lagen om församlingsstyrelse. Något behov av en revision i förevarande hänseende för församlingsorganens del ansåg utskottet dock ej föreligga.

Utskottet hemställde, att riksdagen ville anhålla om utredning av och förslag i frågan om sådan ändring av bestämmelserna om fullmäktiges an-

ordningens regler om kvalificerad majoritet icke längre äro hållbara, och har på såväl principiella som praktiska grunder förordnat, att samtliga bestämmelser om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk karaktär i primärkommuner och landsting upphävas. Kommittén har vidare föreslagit att den i lagen om kommunalstyrelse på landet upptagna regeln om dubbelt flertal vid beslut om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen skall upphöra att gälla.

I övrigt har kommittén icke behandlat de regler om kvalificerad majoritet, som avse beslut av icke-ekonomisk natur, utan avsett att taga upp dessa regler på ett senare stadium av sitt arbete. Att kommittén sålunda begränsat sig till de mera betydelsefulla besluten anser jag vara riktigt. Sistnämnda bestämmelser gälla i allmänhet beslut av undantagskaraktär och böra lämpligen prövas i samband med behandlingen av de regler, till vilka de anknyta.

Kommitténs förslag har tillstyrkts av flertalet i ärendet hörda myndigheter. Även bland landsting och kommuner synes man av remissvaren att döma i allmänhet anse, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet böra avskaffas.

För egen del finner jag kommitténs motivering för upphävande av den kvalificerade majoriteten inom kommuner, församlingar och landsting härande. De ursprungliga motiven för kraven på sådan majoritet måste numera anses ha förlorat sin giltighet. Man behöver härvid blott som kommittén peka på den erfarenhet och skolning i kommunalekonomiska ting, som nutidens kommunalmän förvärvat och som göra dem väl skickade att handha den kommunala förvaltningen.

Vidare må framhållas att, i den mån garantier mot oöverlagda beslut kunna anses behöfliga av andra skäl, den nuvarande kommunalrätten innefattar åtskilliga mera ändamålsenliga sådana garantier än bestämmelserna om kvalificerad majoritet. Ett väsentligt skydd mot förhastade beslut, som icke i samma grad var för handen då dessa bestämmelser infördes, erbjuder sålunda fullmäktigeinstitutionen. I motsats till kommunmedlemmarna på en stämman kunna nämligen ledamöterna i fullmäktige systematiskt följa den kommunala förvaltningen och på förhand sätta sig in i de ärenden, som skola före vid ett sammanträde. Fullmäktige finnas numera i alla städer, i det övervägande antalet landskommuner och många församlingar. Sedan den nya kommunindelningen genomförts bli fullmäktige sannolikt obligatoriska i samtliga landskommuner. Med hänsyn till betydelsen av denna institution i förevarande avseende har rentav ifrågasatts, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet skulle avskaffas endast i fråga om beslut av fullmäktige och sålunda bibehållas beträffande stämmorna. Detta skulle efter kommunindelningsreformen få betydelse endast för församlingarnas del. Kyrkostämman kommer nämligen även i fortsättningen att bli det beslutande organet i många församlingar. Församlingarpa torde

emellertid, sedan skolärendena överflyttats till den borgerliga kommunen, icke komma att handha några ekonomiskt mera betydelsefulla uppgifter. I och för sig synes därför icke föreligga någon anledning att bibehålla den kvalificerade majoriteten i den föreslagna begränsade omfattningen. Där- emot kunde möjligen det förhållandet, att kommunalstämmorna intill dess den nya kommunindelningen genomförts äro beslutande organ i många kommuner, böra föranleda att en eventuell lagändring enligt kommitténs förslag trädde i kraft först samtidigt med reformen. Detta spörsmål kommer att närmare behandlas i samband med frågan om övriga lagändringars ikraftträdande.

En viktig garanti mot oöverlagda beslut vid sidan av fullmäktigeinstitutionen innefattas i reglerna om underställning vid bl. a. vissa lånebeslut. Dessa regler skärptes i väsentlig grad och utsträcktes till borgen under 1930-talet. De spela därför numera en helt annan roll än då den kvalificerade majoriteten infördes.

Bestämmelserna om kvalificerad majoritet ha sålunda icke längre den betydelse ur garantisynpunkt som de tillmättes vid tillkomsten. De kunna icke heller anses fylla någon annan uppgift, som motiverar att de bibehållas. Grundsatsen, att beslut i en representativ församling fattas med enkel majoritet, framstår i stället som den naturliga arbetsmetoden för de beslutande organen i ett demokratiskt samhälle, i varje fall när det som här gäller åtgärder av ordinär natur. Det ligger något principiellt oriktigt i bestämmelser, som medföra att i en beslutande församling där de skilda grupperna måste förutsättas vara lika kunniga i de olika frågorna och lika angelägna om det gemensammas väl, en minoritet skall kunna öva ett bestämmande inflytande på avgörandena. Många gånger kan detta inflytande verka rent negativt, i det att minoriteten hindrar, att ett visst beslut överhuvud kommer till stånd. Detta kan vara särskilt olägligt, om beslutet gäller en angelägenhet, som det i en författning eller vid lämnande av statsbidrag förutsatts att kommunen skulle ombesörja eller som det kanske rent av åligger kommunen att vårda. I andra fall kan beslutet på grund av kravet på kvalificerad majoritet få ett annat innehåll än majoriteten ansett lämpligt och det blir då i själva verket minoriteten som bestämmer t. ex. storleken av ett anslag.

Risk kan dessutom stundom föreligga för missbruk av den makt, som bestämmelserna om kvalificerad majoritet sålunda ger minoriteten. Ett sådant »minoritetsförtryck» är särskilt farligt därför att det icke alltid framträder utåt. Det förblir ofta oklart eller obekant, var det verkliga ansvaret ligger. Missbrukar majoriteten sin makt sker det däremot städse i offentlighetens ljus.

Vid sidan av de nu anförda principiella synpunkterna äro även vissa olägenheter av mera praktisk natur förknippade med den kvalificerade majoriteten. Innan jag går in på dessa frågor vill jag emellertid i korthet be-

läge något onaturligt däri, att krav på kvalificerad majoritet upprätthölles även på områden, där kommunerna handla enligt speciella bemyndiganden eller fullgöra i lag fastslagna skyldigheter. Därmed vore dock icke sagt, att ej skäl kunde finnas att på vissa sådana områden göra undantag från reglerna om kvalificerad majoritet.

Reservanterna ha även tagit upp frågan om den nya kommunindelningens betydelse i förevarande sammanhang. De polemiserar mot kommitténs uttalande i denna del och anförar bl. a.:

Det är icke lätt att inse, hur en friktionsfri sammansmältning skall kunna främjas genom en ordning, som, sedan t. ex. en ny kommun bildats av två förutvarande, under alla förhållanden, när de båda kommundelarna hava motsatta intressen (som ingalunda alltid torde betingas av »känsluskäl» och »traditionella hänsyn»), gör det möjligt för den folkrikare av dem att handla utan hänsyn till den andra. — — —

I de ömtåliga lägen, som den nya kommunindelningen kan komma att skapa, är det framför allt angeläget att sörja för att de nya kommunerna uppbäras av ett så vitt möjligt allmänt förtroende, och att förebygga, att delar av deras befolkning känna sig utsatta för ett för deras intressen främmande och likgiltigt herravälde. Faran för en sådan utveckling minskas uppenbarligen genom bibehållande av reglerna om kvalificerad majoritet. Enligt vår uppfattning utgör alltså den förestående kommunindelningen, tvärtemot vad kommittémajoriteten ansett, ett ytterligare skäl mot att, så länge utpräglade motsättningar mellan förut självständiga kommuner kvarstå inom de nya kommunerna, avskaffa ifrågavarande regler. Utan tvivel kan också vetskapen om att det minoritetsskydd, som reglerna om dubbelt flertal utgöra, kommer att falla bort, medföra att motståndet mot föreslagna sammanslagningar skärpes och reformen sålunda försvåras.

Reservanterna framhålla vidare faran för att upphävandet av reglerna om dubbelt flertal skulle framtvinga statlig kontroll på områden, där sådan nu ej finnes. Det vore mycket sannolikt, att på olika områden komme att resas krav på underställning, som det bleve svårt att avvisa, om den kvalificerade majoriteten fölle bort.

Sammanfattningsvis uttala reservanterna, att de generella invändningar av principiell och praktisk art, som rests mot reglerna om kvalificerad majoritet, icke vore bärande och att särskilt den förestående kommunindelningen just nu utgjorde ett starkt stöd för försiktighet vid ändring av dem.

I likhet med kommittén ha reservanterna även tagit ställning till de särskilda reglerna var för sig. De ha därvid anslutit sig till majoritetens förslag om borttagande av kravet på kvalificerad majoritet för beslut om beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, för landstings beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år, samt för beslut av landskommun om införande av centraliserad medelsförvaltning. I övriga fall bör enligt reservanternas mening kravet på kvalificerad majoritet bibehållas.

Vad reservanterna härvid anfört till stöd för sin uppfattning utgör i hu-

vudsak en exemplifiering i de konkreta fallen av de allmänna synpunkter, som reservanterna åberopat mot ett avskaffande av den kvalificerade majoriteten och som förut redovisats. Härom torde få hänvisas till betänkandet (s. 178—181). I detta sammanhang må endast nämnas, att reservanterna, då de förordat bibehållande av reglerna om kvalificerad majoritet vid beslut om försäljning och inköp av fastighet, gjort förbehåll för den jämkning som kan erfordras med hänsyn till revisionen av byggnadslagstiftningen.

Avslutningsvis anföra reservanterna:

Vad vi ovan anfört utgår närmast från den förutsättningen att nu gällande regler om kommunernas kompetens, på sätt vi i det föregående förordat, bibehållas oförändrade. Om en väsentlig utvidgning av den kommunala kompetensen i överensstämmelse med kommittémajoritetens förslag företages, ligger det i öppen dag att de av oss anförda betänkligheterna yttermera stegras. Ju mer man avlägsnar sig från kravet att den kommunala verksamheten skall avse »gemensamma» angelägenheter, desto angelägnare synes det att vidmakthålla de regler, genom vilka det åstadkommes att kommunala företag och åtgärder av större betydelse äga stödet av en jämförelsevis allmän mening inom kommunen.

Remissyttrandena.

Kommitténs förslag att upphäva kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk natur har i princip tillstyrkts av flertalet remissinstanser bland såväl myndigheter och organisationer som landsting och kommuner. I allmänhet har härvid ett eller flera av de av kommittén anförda skälen särskilt understrukits; någon mera vidlyftig diskussion av hithörande spörsmål har ej skett. I några av dessa yttranden har dock förordats eller åtminstone ifrågasatts bibehållande av någon enstaka av de ifrågavarande reglerna. I andra remissvar har tillstyrkandet skett under vissa förbehåll eller uttryckts tvekan om lämpligheten att nu helt avskaffa den kvalificerade majoriteten.

De remissinstanser, som i huvudsak avstyrka kommitténs förslag (tio länsstyrelser, förvaltningsutskotten eller deras finansavdelningar vid fem landsting samt flertalet hörda församlingar) ha i regel anslutit sig till kommittéreservanternas mening att bibehålla den kvalificerade majoriteten för beslut om inköp eller försäljning av fast egendom, om anslag till nya ändamål eller behov, om upplåning eller borgen samt om efterskänkande av kommunalutskylder. I allmänhet har härvid även de av reservanterna anförda synpunkterna på problemet åberopats. Endast i ett mindre antal yttranden ha förslag framlagts om avskaffande av ytterligare någon bestämmelse om kvalificerad majoritet, om helt nya regler i ifrågavarande hänseende eller om bibehållande av de nuvarande bestämmelserna oförändrade.

tal enligt lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad, att kommunerna bereddes möjlighet att utse ett i förhållande till sin folkmängd större antal fullmäktige än vad för närvarande vore fallet. Sedan utlåtandet godkänts hemställde riksdagen i skrivelse (nr 68) om utredning och förslag i förevarande hänseende. Skrivelsen har överlämnats till kommunallagskommittén för att tagas under övervägande vid fullgörandet av utredningens uppdrag.

Kommunallagskommittén.

Kommittén framhåller, att den samarbetsvilja och solidaritet, som utmärkte verksamheten i de nuvarande kommunerna, med fog kunde antagas komma att känneteckna arbetet i de genom kommunindelningsreformen skapade enheterna. I de fall, där en eller flera utpräglade småkommuner sammanslås med större kommuner, borde man sålunda ha anledning förvänta, att den kommunala verksamheten komme att bedrivas under skäligt hänsynstagande till lokala intressen och behov. Detta uteslöte emellertid icke, att vissa svårigheter och motsättningar kunna uppstå på sina håll under den första tiden sedan den nya indelningen börjat tillämpas. Kommunsammanslagningarna medförde för de berörda kommunerna betydande förändringar i den kommunala förvaltningen. Den kommunala verksamheten komme att karakteriseras av en stark koncentration, vilket bl. a. skulle taga sig uttryck i betydande minskning av sammanlagda antalet kommunala organ och förtroendemän. Denna koncentration vore åtminstone under en övergångstid förenad med vissa olägenheter. Härom anför kommittén:

Hit höra framför allt de minskade möjligheterna att inom den kommunala förvaltningen bereda rum för representanter för olika delar av kommunområdet. Lokalkännedom och förtrogenhet med önskemål och intressen hos befolkningen inom de särskilda kommundelarna äro uppenbarligen av stor betydelse för kommunalverksamhetens rätta handhavande. De nya kommunerna torde visserligen icke göras större än att, om man ser spørsmålet på något längre sikt, dessa synpunkter komma att bliva väl tillgodosedda. Men innan den erforderliga kontakten uppnåtts mellan de olika kommundelarna och dessa vuxit samman till en organisk enhet, kan avsaknaden av företrädare för särskilda delar av kommunen leda till ett eftersättande av de lokala intressena.

Kommittén finner att de angivna med kommunsammanslagningarna förknippade olägenheterna i viss mån syntes kunna undanröjas genom att kommunerna finge möjlighet att utse ett i förhållande till sin folkmängd större antal fullmäktige än f. n. Visserligen gäve ett utnyttjande av denna möjlighet icke i och för sig trygghet för att de nuvarande småkommuner-

nas invånare erhålla tillräcklig representation inom de nya enheterna. Grupperingen vid valen skedde väl i övervägande grad efter politiska linjer och icke med hänsyn till bosättningen inom kommunen. Men inom de olika partierna vore man vanligen angelägen tillse, att partiets fullmäktigegrupp inneslöte representanter för olika delar av området. Dessa strävanden underlättades genom en ökning av fullmäktiges antal. En ändring av kommunallagarnas bestämmelser i denna del borde därför komma till stånd. Däremot borde av olika skäl motsvarande åtgärder beträffande de förvaltande och verkställande organen icke övervägas.

Kommittén framhåller, att en höjning av maximum för antalet fullmäktige kunde befinnas lämplig även ur en annan synpunkt. Ombildningen av ett stort antal kommuner till färre enheter medförde automatiskt en betydande minskning av antalet fullmäktige. Det torde icke bli ovanligt, att fullmäktigeantalet i en nybildad kommun kommer att understiga hälften av sammanlagda antalet fullmäktige i de kommuner som uppgått i den nya enheten. Kommunsammanslagningen kunde i dylikt fall medföra, att personer med långvarig och omfattande erfarenhet i kommunala angelägenheter tvingas lämna fullmäktigerepresentationen. De härmed förknippade olägenheterna syntes i viss mån kunna lindras genom att kommunerna få möjlighet att välja ett större antal fullmäktige.

I frågan vilka författningsändringar, som borde vidtagas, har kommittén till en början funnit, att en genomgående höjning av maximumantalet fullmäktige för kommuner med upp till 10 000 invånare tedde sig motiveerad ur kommunindelningsreformens synpunkt. Kommittén diskuterar här efter spörsmålet om denna höjning borde äga rum med bibehållande av den nuvarande gruppindelningen efter invånarantalet eller i förening med en omreglering av denna samt anför bl. a.:

Värdet av en mer differentierad skala i jämförelse med en grov uppdelning kan sägas bestå däri, att mindre kommuner förhindras välja fullmäktige till ett antal, som genomsnittligt lämpar sig bäst för något större kommuner, medan dessa hindras att bestämma ett antal, som i allmänhet är lämpligast för kommuner av något mindre storlek. Den mer differentierade skalan ger å andra sidan icke kommunerna samma möjligheter som den grova att bestämma antalet fullmäktige med hänsyn till de växlande behoven i olika kommuner. Den kommunala rörelsefriheten blir mindre ju längre uppdelningen genomföres.

Kommittén föreslår för landskommunernas del, att de två första storleksgrupperna bibehållas och att tredje och fjärde grupperna sammanslås till en, så att alla landskommuner med över 5 000 invånare bilda en grupp. Den föreslagna skalan kommer sålunda att innehålla sammanlagt tre grupper. I fråga om städerna anser kommittén, att de två mellersta grupperna borde sammanslås till en men de två lägsta och de två högsta bibehållas oförändrade. Kommittén framhåller, att den angivna ändringen i grupp-

indelningen skulle underlätta en ändamålsenlig avvägning av maximumantalet fullmäktige för de olika grupperna.

Höjningen av maximum borde enligt kommitténs mening göras så stor, att den verkligen medgäve en fyligare representation för kommunernas olika delar än vad gällande regler tillåte. Å andra sidan måste beaktas vissa olägenheter, som kunna uppkomma, därest kommunerna få tillfälle att bestämma fullmäktigeantalet jämförelsevis högt, såsom större tungroddhet vid förhandlingarna, nödvändigheten att utöka befintliga sessionslokaler m. m.

Kommittén föreslår, att de nuvarande maximitalen för fullmäktige höjas med 10, såvitt angår kommuner med upp till 10 000 invånare. För samma kommuner borde även en viss höjning av minimiantalet vidtagas i syfte att antalet fullmäktige ej bestämmes uppenbart för lågt i sådana fall, där hänsynen till lokala representationsbehov påkallar ett högre antal. För den lägsta gruppen borde dock det nuvarande minimiantalet, 15 fullmäktige, bibehållas, bl. a. därför att till denna grupp hör ett antal små municipalsamhällen, där svårigheter kunna uppkomma att besätta ett större antal fullmäktigeplatser. För de kommuner, som tillhöra de nuvarande andra och tredje grupperna, borde minimiantalet höjas med 5.

Innebörden av kommitténs förslag framgår närmare av följande uppställning.

Invånarantal	Nuvarande antal fullmäktige	Föreslaget antal fullmäktige
<i>Landskommuner</i>		
— 2 000	15—20	15—30
2 001— 5 000	15—25	20—35
5 001—10 000	20—30	} 25—40
över 10 000	25—40	
<i>Städer</i>		
— 2 000	15—20	15—30
2 001— 5 000	15—25	20—35
5 001—10 000	20—30	} 25—40
10 001—20 000	25—40	
20 001—40 000	35—50	35—50
över 40 000	45—60	45—60

Kommittén framhåller, att de föreslagna reglerna givetvis bleve tillämpliga även i de kommuner, som ej berördes av nyindelningen. För den händelse fullmäktigeantalet i en sådan kommun f. n. understeg de höjda minima, kunde detta nödvändiggöra en höjning av fullmäktigeantalet. Antalet dylika kommuner vore emellertid ganska obetydligt. Enligt den officiella statistiken från 1946 års kommunalval underskred fullmäktigeantalet de nu föreslagna minima endast i fem landskommuner, tre municipalsamhällen och en stad. Möjligt vore att en eller annan av dessa enheter omreglerades i samband med kommunindelningsreformen och att

frågan om antalet fullmäktige därför komme i ett annat läge. Den omständigheten att de övriga av de nämnda kommunerna kunde bli tvingade att något höja sitt fullmäktigantal, ehuru behov därav icke framträtt, utgjorde emellertid intet skäl för att icke göra de vidgade latituderna generellt tillämpliga.

Kommittén uttalar i detta sammanhang att medan i de borgerliga kommunerna en tendens kunde skönjas att välja högsta tillåtna antal fullmäktige, tenderar i församlingarna åtminstone delvis varit motsatt. En tillämpning av de föreslagna höjda minimitalen i fråga om församlingarna skulle därför betyda, att många församlingar — enligt statistiken från 1946 års kyrkofullmäktigeval cirka 150 — måste utöka sin representation. Detta förhållande talade mot att de föreslagna reglerna utsträcktes till kyrkokommunerna. Att göra den nya skalan tillämplig å församlingarna enbart i syfte att få till stånd en överensstämmelse i formellt hänseende mellan kommunallagarna för land och stad samt församlingsstyrelselagen syntes ej påkallat. Den omständigheten, att de borgerliga kommunerna, som hittills i stor utsträckning sammanfallit med församlingarna, efter kommunindelningsreformens genomförande ofta komme att motsvara två eller flera församlingar, utgjorde snarare ett skäl för att uppehålla en viss skillnad i reglerna om representationens storlek. Kommittén föreslår därför, att gällande bestämmelser om kyrkofullmäktiges antal skola bibehållas oförändrade.

Remissyttrandena.

Förslaget om ändrade bestämmelser rörande antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentationer har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser utom länsstyrelsen i Älvsborgs län. De föreslagna latituderna för skilda storleksgrupper av kommuner anses allmänt vara väl avvägda och innebära en lämplig lösning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser, att de möjligheter till ökning av antalet ledamöter i fullmäktige, som kommittén förordat, komma att utnyttjas av kommunerna i jämförelsevis stor omfattning. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* förmodar, att förslaget kommer att hälsas med tillfredsställelse av de små kommuner, vilka efter kommunsammanslagningen äro dömda att försvinna.

Länsstyrelsen i Södermanlands län förklarar sig icke vara övertygad om, att en vidgning av gällande latituder för antalet ledamöter i fullmäktige verkligen skulle medföra något ökat inflytande för de nuvarande småkommunerna i de blivande storkommunerna. Även de större kommundelarna skulle ju få flera representanter, varför småkommunernas andel i den totala representationen komme att öka mycket obetydligt. Redan möjligheten till numerär förstärkning av småkommunernas representation torde emellertid ur psykologisk synpunkt bli av värde åtminstone under över-

upp till 20 000 invånare f. n. finnes mellan stad och land synes emellertid ej föreligga. Däremot torde på de skäl, som anförts av kommittén, bestämmelserna om kyrkofullmäktiges antal i lagen om församlingsstyrelse nu ej behöva revideras. Jag anser ej heller, att den i lagen om kommunalstyrelse på landet till elva fastslagna övre gränsen för antalet ledamöter i kommunalnämnd bör höjas. En nämnd med flera ledamöter än elva skulle sannolikt bli för stor för att effektivt kunna fylla sin uppgift som kommunens förvaltande och verkställande organ. I ett yttrande har även berörts frågan om en ökning av ledamotsantalet i andra kommunala nämnder och styrelser. Detta spörsmål torde emellertid icke böra behandlas i förevarande sammanhang. Vad särskilt angår pensionsnämnden må dock nämnas, att där på grund av kommuns vidsträcktighet eller folkmängd eller andra förhållanden prövas lämpligt, kommunen må fördelas i två eller flera pensionsdistrikt. Då i varje pensionsdistrikt skall finnas en pensionsnämnd, synes genom en sådan uppdelning det i berörda yttrande åberopade syftet kunna bättre tillgodoses än genom en ökning av maximumantalet ledamöter.

V. Landskommunernas medelsförvaltning.

Gällande bestämmelser.

Medelsförvaltningen i en landskommun omhänderhas dels av kommunalnämnden dels av särskilda nämnder och styrelser. Det tillhör kommunalnämnden att förvalta kommunens egendom, uppbära dess inkomster och i övrigt handha dess drätsel. Närmare bestämmelser om kommunalnämnden finnas i 4 kap. lagen om kommunalstyrelse på landet och om kommunens drätsel i 5 kap. samma lag. Sålunda stadgas i 56 § att ordföranden utom annat ansvarar för att räkenskaper föras i enlighet med givna föreskrifter. Enligt 57 § skall emellertid kommunalnämnden för varje år inom eller utom sig utse en kassaförvaltare och i 59 § stadgas, att envar ledamot av kommunalnämnden ansvarar gemensamt med de övriga för de medel nämnden har under sin förvaltning ävensom för de säkerhetshandlingar, mot vilkas antaglighet han icke gjort anmärkning till protokollet. 64 § stadgar skyldighet för nämnden att i enlighet med givna föreskrifter föra kommunens räkenskaper. I kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må enligt 44 § 1 mom. sista stycket reglemente utfärdas för kommunalnämnden. Reglementet skall efter förslag av fullmäktige fastställas av länsstyrelsen.

De olika kommunala nämndernas och styrelsernas medelsförvaltning regleras i resp. författningar. 3 kap. fattigvårdslagen, vilket handlar om fattigvårdsstyrelsen, föreskriver sålunda i 10 § skyldighet för styrelsen dels att förvalta alla till fattigvården anslagna eller eljest hörande medel

m. m. dels ock att föra fullständiga räkenskaper över de medel, styrelsen har om händer, samt lämna redovisning för sin förvaltning, allt i överensstämmelse med kommunallagarna. I 14 § stadgas, att fattigvårdsstyrelsen inom sig för varje år utser en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig. Enligt 17 § tillkommer det ordföranden i fattigvårdsstyrelsen bl. a. att vårda styrelsens handlingar och ansvara för räkenskapernas ordentliga förande. I 20 § föreskrives, att fattigvårdssamhället äger, där samhället så aktar nödigt, besluta, att särskilda tjänstemän må av fattigvårdsstyrelsen anställas för att utföra något eller några av de göromål, som åligga ordföranden, eller att i andra avseenden biträda vid fattigvårdens handhavande.

Bestämmelserna i barnavårdslagen om barnavårdsnämnds förvaltning överensstämma i huvudsak med föreskrifterna i fattigvårdslagen och för nykterhetsnämnds del gälla enligt 4 § alkoholistlagen samma regler som beträffande fattigvårdsstyrelse. Liknande bestämmelser finnas vidare i lagen om skolstyrelse för vissa kommuner samt i åtskilliga skolstadgor. Även andra nämnder och styrelser än de i nämnda författningar avsedda ha särskild medelsförvaltning.

Emellertid ger lagstiftningen vissa kommuner möjlighet att ordna sin medelsförvaltning på annat sätt. Enligt 44 § 3 mom. första stycket lagen om kommunalstyrelse på landet må nämligen kommun, där kommunalfullmäktige finnas, därest det med hänsyn till särskilda omständigheter prövas lämpligt, besluta, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende handhas i annan ordning. Sådant beslut skall underställas prövning av Kungl. Maj:t, som äger fastställa reglemente för förvaltningen. Enligt andra stycket av samma lagrum må kommunen ock besluta sammanföra sålunda ordnad medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före sådant beslut skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet; och skall i övrigt i fråga om beslutet vad i första stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

De sålunda för landskommunerna gällande bestämmelserna äga motsvarande tillämpning å municipalsamhälle på grund av hänvisning i 88 § lagen om kommunalstyrelse på landet. I stället för kommunalfullmäktige och kommunalnämnd inträda i sådant samhälle municipalfullmäktige och municipalnämnd.

Möjlighet att centralisera medelsförvaltningen finnes även i stad, där förordnandet härom dock endast behöver upptagas i det av länsstyrelsen fastställda reglementet för drätselkammaren.

I fattigvårdslagen, barnavårdslagen, lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och de kommunala skolstadgorna hänvisas till kommunallagarna i fråga om sammanförandet av den medelsförvaltning, som tillkommer ve-

gångstiden. Sistnämnda motiv för den föreslagna lagändringen understrykes särskilt av *länsstyrelserna i Jönköpings och Kalmar län*.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför bl. a.:

Såsom kommittén framhållit, giver ett utnyttjande av de vidgade latituderna för antalet fullmäktige icke i och för sig trygghet för att de små kommuner, som vid kommunindelningens genomförande komma att uppgå i en större enhet, erhålla ökad representation inom storkommunen. På grund av den politiska gruppering, som nästan regelmässigt äger rum vid kommunala val, kan en utökning av antalet fullmäktigledamöter understundom leda till ett resultat rakt motsatt det av kommittén avsedda. Och även om man bortser från den politiska grupperingen, kan småkommunernas representation i den nybildade storkommunens fullmäktige bli proportionsvis mindre, därest de av kommittén föreslagna latituderna komma till användning, än med tillämpning av nu gällande regler. Därest arbetet i de nybildade kommunerna, såsom kommittén antager, kommer att präglas av samma samarbetsvilja och solidaritet, som i allmänhet utmärker verksamheten i nuvarande kommuner, blir det säkerligen sörjt för, att småkommunerna erhålla det antal representanter inom storkommunens fullmäktige, som erfordras för att tillvarataga lokala intressen och behov. Utan en sådan samarbetsvilja och solidaritet torde småkommunerna icke ha någon större möjlighet att hävda sig gentemot den storkommun, med vilken de komma att sammanslås, även om den av kommittén föreslagna ökningen av fullmäktigerepresentationen kommer till stånd. Det är ju på den gemensamma kommunalstämmen, som antalet fullmäktige inom gällande latituder bestämmes. En stor kommun som därvid vill missbruka sin maktställning gentemot en minoritet i den eller de småkommuner, med vilka den skall förenas, kan givetvis då inom den vidgade latituden bestämma det fullmäktigeantal, som ger den stora kommunen det största inflytandet i den nya fullmäktigerepresentationen. Den säkraste garantien för att småkommunerna icke skola bli utan inflytande inom fullmäktige i den nybildade kommunen är enligt länsstyrelsens förmenande att finna i de politiska partiernas tävlan om de röstberättigades valsedlar. Det politiska parti, som vid kandidatnomineringen uraktlåter att på valbar plats upptaga representanter från de småkommuner, som skola ingå i den nybildade kommunen, riskerar därigenom att antingen intresset för valet bland de politiska meningsfränderna i dessa kommuner blir minimalt, eller att andra partier, som ha varit förtänksamma nog att på sina valsedlar upptaga representanter från samma kommuner, härigenom erhålla röster icke bara från politiska meningsfränder utan kanske till och med från politiska motståndare, som till varje pris vill se den forna hemkommunen representerad i den nya storkommunen. Under åberopande av vad länsstyrelsen sålunda anför, anser länsstyrelsen tillräckliga skäl icke föreligga för en lagändring, som medger ökning av fullmäktiges antal.

I motsats till kommittén anser *länsstyrelsen i Kalmar län*, att en ökning av antalet ledamöter i kommunalnämnden (maximum f. n. 11) skulle vara av minst lika stor betydelse för främjande av småkommunernas intressen som en ökning av antalet ledamöter i fullmäktige. *Kommunalnämnden i Byarums kommun* (Jönköpings län) förmenar att för kommunalnämndens del någon höjning av maximum ej vore erforderlig men att däremot an-

talet ledamöter i exempelvis pensionsnämnden (maximum f. n. 6 förutom ordföranden) vore otillräckligt för en kommun med stor yta särskilt med tanke på att många enskilda medborgares ekonomiska förhållanden skola prövas av denna nämnd.

Departementschefen.

Antalet fullmäktige i en landskommun bestämmes av kommunalstämman inom vissa i lagen angivna gränser. Kommunerna äro härvid uppdelade i fyra grupper efter folkmängden. I gruppen med lägsta invånarantalet, 2 000 eller därunder, utses 15—20 fullmäktige; i högsta gruppen, kommun med över 10 000 invånare, är latituden 25—40. Liknande regler gälla för städerna, vilka dock i detta hänseende äro indelade i sex grupper med latituden 45—60 i högsta gruppen.

I huvudsakligt syfte att öka möjligheterna för de små kommunernas invånare att bli representerade i de genom kommunindelningsreformen bildade större kommunernas fullmäktige har kommittén förordat vissa ändringar i dessa latituder. Kommittén föreslår sålunda, att de nuvarande maximitalen för fullmäktige höjas med 10 i fråga om kommuner med upp till 10 000 invånare och att minimitalet ökas med 5 såvitt angår kommuner med 2 001—10 000 invånare. Förslaget har på ett undantag när lämnats utan väsentlig erinran vid remissbehandlingen.

Jag finner förslaget välgrundat och de angivna nya latituderna lämpligt anpassade. De föreslagna bestämmelserna synas vara ägnade att mildra den opposition mot kommunindelningsreformen, som finnes inom en del mindre kommuner och som har sin grund i farhågor för att deras intressen icke skola bli tillgodosedda inom de nya större enheterna. Förslaget synes därför kunna underlätta reformens smidiga genomförande. Det kan visserligen icke på förhand avgöras, om bestämmelserna verkligen komma att leda till ett ökat inflytande för de mindre kommunerna. Det beror ju på beslut av kommunalstämman (allmänna rådstugan), om de verkligen utnyttjas, och ofta på avgöranden inför fullmäktigevalen av de politiska partierna eller grupperna, om den mindre kommundelen skall få större representation. Men en lagändring i föreslagen riktning ger onekligen möjlighet härtill. Särskilt med hänsyn till den antydda psykologiska effekten synes den därför böra genomföras oavsett de praktiska verkningarna. Härtill kommer, såsom kommittén påpekat, att en höjning av latitudernas maxima kan medföra den fördelen, att ett antal erfarna förtroendemän ej behöver lämna det kommunala arbetet i följd av minskningen av antalet ledamöter i den nya representationen i förhållande till det sammanlagda antalet fullmäktige i de gamla enheterna.

För städernas del lär förslaget endast i undantagsfall få någon betydelse. Anledning att bryta den överensstämmelse, som i fråga om kommuner med

derbörande nämnd eller styrelse, med medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnd eller drätselkammare.

Bestämmelserna i 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet tillkommo 1930 (första stycket) och 1931 (andra stycket). Före 1930 års kommunallagsrevision innehöllo kommunalförfattningarna inga regler om centralisering av den kommunala medelsförvaltningen.

Hittills genomförd centralisering av medelsförvaltningen.

Kommittén har i sin promemoria den 10 januari 1948 redovisat vissa från svenska landskommunernas förbunds centralbyrå inhämtade uppgifter rörande den centralisering av medelsförvaltningen, som hittills genomförts. Kommittén meddelar följande:

Den 30 oktober 1947 funnos av Kungl. Maj:t fastställda reglementen för medelsförvaltningen i sammanlagt 267 kommuner, varav 197 egentliga landskommuner, 58 köpingar och 12 municipalsamhällen. Av de egentliga landskommunerna hade 16 upp till 2 000 invånare, 102 mellan 2 000 och 5 000 invånare, 58 mellan 5 000 och 10 000 invånare samt 21 över 10 000 invånare. Den minsta landskommunen med centraliserad medelsförvaltning var Hemse i Gotlands län (971 invånare den 31 december 1946).

I de allra flesta av dessa kommuner är kommunalkontor inrättat. I två av de egentliga landskommunerna håller dock kommunalkassören själv kontor. Vidare ha sju av municipalsamhällena överlämnat sin medelsförvaltning till kommunalkontoret i vederbörande moderkommun. I ett tiotal fall omhänderhar kommunalkontoret på grund av särskilda bestämmelser i reglementet även den kyrkliga kommunens förvaltning. Kyrkokommunens medelsförvaltning handhaves dessutom i ett betydande antal fall av vederbörande kommunalkontor utan att bestämmelse härom intagits i reglementet. En sådan anordning åstadkommes genom ett avtal mellan kyrkorådet och kommunalnämnden.

Det regelmässiga är, att kommunalkontoret handhar den borgerliga kommunens hela medelsförvaltning. I omkring tio fall äro emellertid undantagna vissa organs förvaltningar, såsom fattigvårdsstyrelsens, barnavårdsnämndens, folkskolestyrelsens, kristidsnämndens etc.

Vid sidan av de kommuner som ha av Kungl. Maj:t fastställt reglemente för sin medelsförvaltning ha 34 kommuner, varav 30 egentliga landskommuner, en köping och 3 municipalsamhällen, anordnat kommunalkontor utan att reglemente för förvaltningen fastställts.

Kommunindelningsreformen och centraliseringsproblemet.

Kommunindelningskommittén har i sitt betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38 s. 170—184) behandlat problemet om centraliserad medelsförvaltning i samband med att kommittén framfört vissa synpunkter på frågan om anlitande av tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Kommunindelningskommittén har därvid framhållit, att kommunerna genom

de åren 1930—31 införda bestämmelserna om centraliserad medelsförvaltning beretts tillfälle att till de skilda kommunala organens tjänst anställa en eller flera tjänstemän, vilka icke endast övertogo samtliga organs medelsförvaltning utan dessutom kunde tillhandagå de olika organen i deras speciella verksamhet. Efter att ha belyst behovet och nyttan härav och påpekat centraliseringens fördelar för allmänheten, har kommunindelningskommittén vidare anfört, att centraliseringen dock hade sin största betydelse för frågan om att åstadkomma en förbättrad medelsförvaltning. Allt eftersom kommunalförvaltningen utökades, framstode det såsom alltmera nödvändigt, att varje kommun finge ett organ, som hade ett fast grepp om de ekonomiska frågorna. En centralisering av kassarörelse och bokföring till kommunalnämnden skulle i hög grad bidra till att ge kommunalnämnden den ställning som kommunens centrala finansvårdande organ, vilket lagstiftarna avsett att kommunalnämnden borde ha. Därest kommunerna dessutom ålades skyldighet att utfärda reglemente för kommunalnämnden, skulle nämndens ställning ytterligare stärkas.

I ett särskilt avsnitt har kommunindelningskommittén sammanfattat sina synpunkter på frågorna om anlitande av tjänstemän och om centraliserad medelsförvaltning. Vad det senare ämnet angår anser kommittén, att centralisering av kassarörelsen borde i största utsträckning åstadkommas, sedan nyindelingen genomförts. Centralisering gäve större överskådlighet och reda samt bättre kontrollmöjligheter och innebure dessutom stora fördelar för allmänheten. Kommittén funne däremot icke, att centralisering av kassarörelsen nödvändigt måste föranleda anställning av heltidsavlönad utbildad kommunalkamrer. I åtskilliga kommuner, som icke lämpligen kunde göras tillräckligt stora för en sådan organisation, syntes kommunens hela kassarörelse och bokföring kunna åvila kommunalnämnden, om denna inom eller utom sig kunde uppbringa en tillräckligt bokföringskunnig kassaförvaltare och i övrigt kunde skaffa sig kompetent biträde vid bokslut och revision samt eljest då så erfordrades.

I den proposition vid 1946 års riksdag (nr 236), med vilken förslaget till kommunindelningsreform framlades, behandlades icke centraliseringsproblemet direkt; däremot berördes frågan om anlitande av tjänstemän i kommunerna. I mitt anförande till statsrådsprotokollet uttalade jag sålunda att jag icke vore övertygad om att kommunsammanslagningen med nödvändighet överallt komme att leda till behov av kommunala tjänstemän. Förvaltningsuppgifterna i kommuner av den storlek, som i många fall komme i fråga efter en nyindelning, syntes fortfarande kunna fullgöras av förtroendemän utan biträde av tjänstemän. Konstitutionsutskottet underströk i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 19) i anledning av propositionen dessa uttalanden och erinrade om att betydligt större kommuner än som här vore i fråga icke anlidade tjänstemän utan i stället lämnade ersättning till en eller flera kommunala förtroendemän, som

handhade vissa förvaltningsuppgifter, medan andra mindre kommuner anlidade heltidsanställda tjänstemän. Utskottet antog, att även efter genomförandet av nyindelningen det kommunala förvaltningsarbetet komme att organiseras olika också inom kommuner av samma storleksordning.

Kommunallagskommittén.

I direktiven till kommunallagskommittén framhölls, att bestämmelserna om centraliserad medelsförvaltning kunde behöva överses. Kommittén har också i sin promemoria den 10 januari 1948 behandlat denna fråga och föreslagit vissa ändringar i 44 § lagen om kommunalstyrelse på landet. Kommittén föreslår sålunda att en ny form av centralisering införes vid sidan av den förut använda med kommunalkontor och anställda tjänstemän, nämligen sammanförande hos kommunalnämnden av nämndens och särskilda styrelser och nämnders medelsförvaltning. Det skulle då bli onödigt att anställa särskilda tjänstemän. Bestämmelser om centralisering skulle alltid lämnas i reglemente för kommunalnämnden. Detta skulle fastställas av länsstyrelsen, varför Kungl. Maj:ts stadfästelse icke längre bleve nödvändig. Slutligen förordas vissa ändringar i fattigvårds- och barnavårdslagarna i syfte att möjliggöra en tredje form för medelsförvaltningens ordnande.

Kommittén anser, att en centralisering av medelsförvaltningen medförde så många fördelar, att en sådan anordning borde komma till stånd i betydligt större utsträckning än vad som f. n. vore fallet. Det syntes särskilt påkallat att en utsträckt användning av centraliserad medelsförvaltning åvägabragtes i samband med genomförandet av den kommunala indelningsreformen. För många av de nybildade kommunerna torde det te sig naturligt att från början skapa en sådan form för medelsförvaltningens handhavande, som ändock kunde antagas förr eller senare bli framtvingad av utvecklingen. En koncentration av medelsförvaltningen syntes för dessa kommuner utgöra ett väsentligt led i uppbyggandet av en fast och enhetlig kommunal organisation. För allmänheten torde det med hänsyn bl. a. till de ökade avstånden inom de nybildade kommunerna ofta vara fördelaktigare, att de olika myndigheternas kassarörelse handhades på ett bestämt ställe än att den utspreddes på ett flertal olika håll.

Kommittén framhåller, att man vid antagandet av de nuvarande bestämmelserna om särskild ordning för medelsförvaltningen utgått från dess handhavande på kommunalkontor med anställda tjänstemän såsom den normala formen för centralisering. Praxis hade också utvecklats så, att de av Kungl. Maj:t fastställda besluten rörande medelsförvaltningens centralisering regelmässigt avsett inrättande av kommunalkontor, som sköttes av kommunalkamrer eller annan tjänsteman. Att dessa befälningshavare

hade därvid icke endast anförtrotts förvaltningen av kommunens medel och förandet av dess räkenskaper. De hade härutöver anlitats såsom sekreterare i kommunalfullmäktige och i olika kommunala nämnder och styrelser samt såsom biträde vid utredningar av varjehanda slag. På detta sätt hade man i ett antal större och medelstora kommuner kunnat genomföra en centralisering såväl av den rena medelsförvaltningen som av protokollföring, korrespondens, arkivvård, olika expeditionella göromål m. m.

Även om anordnande av kommunalkontor varit regeln, hade i ett par fall godkänts, att medelsförvaltningen ombesörjts av en kommunalkassör, som själv hållit kontor. Vidare hade i några tidigare, numera ej längre aktuella fall fastställelse meddelats å reglemente, varigenom medelsförvaltningen uppdragits åt ett bank- eller industrikontor.

Centraliseringen kunde emellertid även ordnas så, att de särskilda styrelsernas och nämndernas medelsförvaltning handhades direkt av kommunalnämnden. Denna form hade av kommunindelningskommittén omnämnts såsom lämplig för vissa kommuner. Den skulle innebära, att kommunalnämnden finge övertaga specialstyrelsernas kassarörelse och räkenskapsföring och handha dem enligt de allmänna reglerna i lagen om kommunalstyrelse på landet. En sådan ordning stode dock i mindre god överensstämmelse med stadgandet i andra stycket av 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet. Av detta lagrums avfattning syntes man nämligen närmast böra sluta, att ett sammanförande av kommunalnämndens medelsförvaltning, ordnad enligt lagens vanliga regler, och den specialstyrelserna tillkommande medelsförvaltningen icke vore tillåten.

Enligt kommitténs mening borde man undanröja de formella hinder, som sålunda kunde föreligga för medelsförvaltningens centralisering till kommunalnämnden utan anlitande av »annan ordning för förvaltningen». Den relativt ringa utsträckning, vari centralisering hittills kommit till stånd, torde ha sin orsak bl. a. i att man dragit sig för de kostnader som äro förenade med anställande av tjänstemän och inrättande av kommunalkontor. Ofta torde också ha inverkat farhågor för att de förtroendevalda kommunalmännens inflytande skulle minskas genom att förvaltningsgöromålen i betydande omfattning lades i händerna på anställda befattningshavare. Dessa farhågor för »tjänstemannavälde» vore visserligen enligt kommitténs mening åtskilligt överdrivna. Tjänstemannasystem torde i allmänhet kunna låta sig väl förena med ett bibehållet inflytande för förtroendemännen. Det motstånd, som ur angivna synpunkter riktades mot en i och för sig önskvärd centralisering, kunde emellertid stundom bli ett avgörande hinder för en rationell kommunalförvaltning.

Till motivering för en centralisering till kommunalnämnden av kassaväsen och räkenskapsföring utan anställande av tjänstemän anför kommittén vidare:

En sådan anordning medför till en början i stort sett samma fördelar för

allmänheten som den nu gängse formen av centralisering: man får ett bestämt ställe att vända sig till med olika kommunala ärenden, framför allt beträffande inbetalningar till kommunens kassa och mottagande av likvider. För kommunens del vinnes en samlad överblick över kommunens kassaställning och finanser. Härigenom kan man undvika sådana i vissa kommuner iakttagna missförhållanden, som bestått däri, att viss nämnd eller styrelse, som saknat medel för löpande utgifter, tagit upp tillfälliga lån, medan i andra kommunala kassor funnits kontanter och disponibla banktillgodohavanden på kanske avsevärda belopp. För närvarande torde man på många håll åsidosätta den i 64 § lagen om kommunalstyrelse på landet förutsatta skyldigheten att i ett sammanfattande bokslut för den borgerliga kommunen upptaga även specialstyrelsernas redovisning. Med en centralisering av all räkenskapsföring blir det gemensamma bokslutet självfallet. Revisorernas kontroll över medelsförvaltningen underlättas givetvis genom att all kassarörelse jämte bokföring omhänderhaves på ett enda ställe. Genom tillgången till de olika nämndernas och styrelsernas löpande bokföring får vidare kommunalnämnden större möjligheter än eljest att utöva det överinseende över specialstyrelsernas förvaltning, varom stadgas i 44 § 1 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet. Överhuvud är medelsförvaltningens sammanförande till kommunalnämnden ägnat att stärka nämndens ställning såsom det centrala förvaltnings- och verkställighetsorganet i landskommunerna.

För specialstyrelsernas vidkommande betyder centraliseringen, att de befrias från bestyret med egen kassahållning och bokföring och därigenom få tillfälle att helt ägna sig åt sina egentliga förvaltningsuppgifter.

För den författningsmässiga regleringen av den föreslagna nya formen för centraliserad medelsförvaltning har kommittén såsom mönster anlitat stadgandet i 52 § lagen om kommunalstyrelse i stad rörande intagande i drätselkammarens reglemente av bestämmelse om centralisering. Kommittén anför härom:

Medan i stad regelmässigt särskilt reglemente uppgöres och fastställs för drätselkammaren, är det i landskommunerna en sällsynthet, att man begagnar den i 44 § 1 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet stadgade befogenheten att utfärda och få fastställt reglemente för kommunalnämnden. Däremot finnes i de kommuner, där medelsförvaltningen centraliserats, jämlikt 44 § 3 mom. fastställt särskilt reglemente rörande denna speciella del av kommunalnämndens förvaltningsområde. Enligt kommitténs mening skulle det bidra till ökad reda och klarhet, om lagen gäve föreskrifter blott rörande ett enda reglemente för kommunalnämnden, nämligen ett som avsåge nämndens verksamhet i dess helhet. I detta kunde erforderliga bestämmelser om medelsförvaltningens centralisering intagas. Häremot kan måhända invändas, att en kommun, som överväger att centralisera sin medelsförvaltning, skulle med en sådan utformning av lagen finna sig föranlåten att närmare reglera kommunalnämndens verksamhet i varje händelse andra hänseenden, churu särskilda föreskrifter erfordrades blott för den medelsförvaltande verksamheten. Oavsett att en sådan allmän reglering av kommunalnämndens verksamhet så småningom kan komma att bli önskvärd i flera kommuner än för närvarande -- särskilt synes detta bli fallet, därest kommunalnämnden uppdelas på avdelningar såsom

skett med drätselkammaren i många städer — så bör framhållas, att kommunerna i detta hänseende i princip ha fria händer. Ofta torde det befinnas tillräckligt att i reglementet återgiva eller hänvisa till lagens allmänna bestämmelser om kommunalnämnd.

Kommittén förordar sålunda ett stadgande i 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet av innebörd att i kommunalnämndens reglemente må förordnas om medelsförvaltningens centralisering. Härvid borde enligt kommitténs mening först angivas den möjlighet kommunerna böra ha att sammanföra specialstyrelsernas medelsförvaltning med kommunalnämndens under bibehållande av kommunallagens övriga regler om medelsförvaltningens handhavande. Detta syntes nämligen ur lagens synpunkt vara att betrakta såsom det enkla, primära fallet. Därefter borde nämnas, att den sammanförda medelsförvaltningen enligt kommunens bestämmande må omhänderhavas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning, d. v. s. i annan ordning än den i lagen om kommunalstyrelse på landet eljest föreskrivna. Ett stadgande av sistnämnda innehåll, vilket närmast komme att motsvara nuvarande första stycket i 44 § 3 mom., vore alltså nödvändigt för att man skall kunna göra undantag från de vanliga reglerna i kommunallagen för landet rörande medelsförvaltningens handhavande.

Kommittén framhåller, att dess förslag att bestämmelse om centralisering skall intagas i reglemente för kommunalnämnden förutsätter, att all fastställelseprövning skedde hos en och samma myndighet. Enligt kommitténs mening borde denna prövning uppdragas åt länsstyrelserna och bestämmelsen om Kungl. Maj:ts fastställelse av beslut om särskild ordning för medelsförvaltning utgå. Härigenom skulle även i detta hänseende överensstämmelse ernås med vad som för motsvarande fall gäller för stad. Ett förläggande av fastställelseprövningen till länsstyrelserna skulle dessutom innebära en viss lindring av arbetsbördan i vederbörande departement och ett bidrag till de pågående strävandena mot en decentralisering av statsförvaltningen. Den enhetlighet, som vunnes genom den nuvarande prövningen av alla hithörande ärenden hos Kungl. Maj:t syntes i allt väsentligt kunna bevaras, därest länsstyrelserna finge tillgång till upprättade normalreglementen och vid sin prövning upprätthölle kontakt med de mellankommunala förbunden, särskilt då mera betydande avvikelser från normalreglementet ifrågasattes.

I kommitténs promemoria har i detta sammanhang även behandlats frågan, huruvida icke centraliseringen borde göras obligatorisk. Kommittén har emellertid funnit övervägande skäl tala för att dess genomförande finge bero på kommunerna själva. För de kommunala enheter, som bildades vid den allmänna nyindelningen av kommunerna, borde det ligga nära till hands att från början centralisera medelsförvaltningen i stället för att utskifta hithörande bestyr på ett större eller mindre antal specialorgan.

Enligt kommitténs förslag skulle sålunda 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet erhålla följande ändrade lydelse:

Kommun må antaga reglemente för kommunalnämnden. Sådant reglemente skall fastställas av länsstyrelsen.

I reglementet må förordnas om sammanförande av den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Därvid må tillika bestämmas, att medelsförvaltningen skall under nämndens inseende omhänderhavas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning. Före beslut, som nu är sagt, skola vederbörande nämnder och styrelser höras i ärendet.

Kommittén framhåller, att lagen enligt förslaget skulle medgiva två huvudtyper av centraliserad medelsförvaltning, den ena avseende förvaltningens handhavande genom kommunalnämnden och den andra dess omhändertagande i särskild ordning, d. v. s. vanligen av kommunalkontor med anställda tjänstemän. Vid sidan härav torde man i praktiken få räkna med en tredje typ, en faktisk centralisering, som komme till stånd genom att olika nämnder och styrelser utse en och samma person till sin kassaförvaltare. En sådan form kunde befinnas lämplig i en del mindre kommuner. Ett visst hinder för en dylik faktisk centralisering utgjorde emellertid bestämmelserna i 14 § sista stycket fattigvårdslagen och 8 § 1 mom. sista stycket barnavårdslagen, i det att de föreskriva, att kassaförvaltaren skall utses *inom* fattigvårdsstyrelsen, resp. barnavårdsnämnden. För att kunna åstadkomma ett sammanförande av medelsförvaltningen av här angiven art måste man därför invälja den person, som skulle omhänderta kommunens kassor, såsom ledamot i fattigvårdsstyrelsen och barnavårdsnämnden. Detta förhållande hade väckt undran på sina håll. Enligt kommitténs uppfattning saknades anledning att för de båda nämnda förvaltningsorganens del upprätthålla kravet på att kassaförvaltaren skulle tillhöra organet. I likhet med vad som gällde icke blott för kommunalnämnd utan även för folkskolestyrelse borde vederbörande styrelse till kassaförvaltare även kunna utse en utom styrelsen stående person. Kommittén föreslår, att angivna stadganden i fattigvårds- och barnavårdslagarna ändras i enlighet härmed.

Remissyttrandena.

Kommitténs förslag om ändring i bestämmelserna om centralisering av landskommunernas medelsförvaltning tillstyrkes i princip eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. Förslaget hälsas allmänt med tillfredsställelse och anses väl ägnat att åstadkomma en utsträckt användning av centraliserad medelsförvaltning. Särskilt betecknas som värdefullt, att det införes klara möjligheter till centralisering till kommunalnämnden utan att ett särskilt kommunalkontor med kommunalkamrer och andra

tjänstemän behöver inrättas. *Länsstyrelsen i Hallands län* förklarar sig vara övertygad om att ett stort antal kommuner kommer att begagna sig av denna nya möjlighet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att denna nya form för centralisering är synnerligen lämplig för de medelstora och mindre kommunerna. En förutsättning vore dock, att en tillräckligt bokföringskunnig person funnes inom nämnden. De nyligen framlagda förslagen om utbildningskurser för förtroendemän och annan upplysningsverksamhet torde emellertid leda till att förtroendemännen i stor utsträckning bibringades ökade insikter såväl i bokföring som andra kommunala förvaltningsangelägenheter.

Svenska stadsförbundet anser det vara tveksamt om centralisering bör medgivas till kommunal- resp. municipalnämnd som sakna tjänsteorganisation. Förbundet kritiserar även den av kommittén föreslagna avfattningen av 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet. Förbundet anför i dessa delar:

Det bör uppmärksammas att man hittills vid centralisering av medelsförvaltningen till kommunalkontor med anställda tjänstemän torde undantagslöst ha meddelat reglementsbestämmelser om interna kontrollanordningar. Det synes knappast tänkbart att man kan åstadkomma någon motsvarighet till dessa anordningar vid centralisering till nämnd utan tjänsteorganisation. Detta har givetvis sin betydelse såtillvida som genom centraliseringen nämndledamöternas ansvar för förvaltade medel ökas och likaså nämndordförandens ansvar för räkenskapsföringen. Med hänsyn härtill torde det förtjäna övervägas, om icke såsom villkor för centraliseringen i dylikt fall borde föreskrivas någon särskild skyddsåtgärd, t. ex. ansvarsförsäkring för kassaförvaltaren hos nämnden.

Beträffande den föreslagna lagtexten rörande centraliseringen — lagen om kommunalstyrelse på landet 44 § 3 mom. andra stycket — må påpekas, att avfattningen ej torde vara tillfredsställande, då möjlighet alltjämt bör finnas att låta kommunalnämndens egen medelsförvaltning, även när sammanförande av denna med annan dylik förvaltning icke ifrågakommer, omhänderhavas under nämndens inseende av kommunalkontor eller i annan särskild ordning. Ordet »Därvid» i början av andra meningen av ifrågavarande lagrum torde utesluta att bestämmelsen om dylikt omhänderhavande blir tillämplig även utan samband med centralisering.

Såväl *svenska stadsförbundet* som *svenska landskommunernas förbund* förklara sig beredda att medverka vid utarbetandet av erforderliga normalreglementen samt vid förhandsgranskningar av upprättade reglementsförslag. Förbunden anse det emellertid nödvändigt att länsstyrelserna, för den händelse sådan medverkan påkallas, till dem överlämna avskrifter av de reglementen som fastställas.

Departementschefen.

Vid 1930 års kommunallagsrevision infördes i lagen om kommunalstyrelse på landet en bestämmelse (44 § 3 mom.) av innebörd, att kommun med fullmäktige ägde besluta att den medelsförvaltning, som ålåg kommunalnämnden, skulle under nämndens inseeende få handhavas i annan ordning än lagen föreskreve. Beslutet skulle stadfästas av Kungl. Maj:t, som ägde fastställa reglemente för förvaltningen. Med bestämmelsen åsyftades att i särskilda fall möjliggöra en centralisering av kommunens medelsförvaltning till ett kommunalkontor med där anställda tjänstemän. Emellertid visade det sig, att det nya stadgandet icke var tillräckligt för att centralisera även den medelsförvaltning, som åvilade olika kommunala nämnder och styrelser. Med anledning härav infördes 1931 ett andra stycke i 3 mom. av 44 §, varigenom kommun fick befogenhet att sammanföra medelsförvaltning, som ordnats enligt momentets första stycke, och de särskilda nämndernas och styrelsernas medelsförvaltning. Även beslut härom fordrar stadfästelse av Kungl. Maj:t.

Emellertid har endast ett relativt fåtal egentliga landskommuner (197 den 30 oktober 1947) begagnat sig av den sålunda tillskapade möjligheten att centralisera hela medelsförvaltningen. Detta måste anses vara mindre tillfredsställande. En centraliserad medelsförvaltning är nämligen av stor betydelse för allmänheten, som får ett bestämt ställe, dit den i förekommande fall kan vända sig. Vidare medför en centralisering av medelsförvaltningen att organisationen av förvaltningen blir säkrare och mera effektiv. Kommunindelningskommittén har också funnit, att en centralisering borde ske i största utsträckning, sedan nyindelingen av kommunerna genomförts, och hänvisat till sammanförandet av kommunens hela kassarörelse och bokföring hos kommunalnämnden såsom en ny och lämplig form för denna centralisering.

Denna tanke har nu tagits upp av kommunallagskommittén som föreslagit att 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet ändras så, att en centralisering av angiven typ blir möjlig. Kommittén förordar även, att bestämmelserna skola intagas i ett reglemente för kommunalnämnden och att detta liksom hittills skall fastställas av länsstyrelsen. Kungl. Maj:t skulle alltså befrias från dessa göromål. Jag kan i princip ansluta mig till kommitténs förslag, som lämnats utan väsentliga erinringar vid remissbehandlingen.

Jag vill särskilt betona betydelsen av att en centralisering blir möjlig utan att kommunen behöver anställa tjänstemän. I flera mindre och medelstora kommuner torde man nämligen ha tvekat att centralisera medelsförvaltningen med hänsyn till de kostnader, som anställande av tjänstemän och inrättande av kommunalkontor för med sig. Härvidlag torde måhända även ha bidragit bristen på personer, lämpliga till kommunalkam-

rerare och liknande tjänster. I en del kommuner torde man vidare ha dragit sig för att sammanföra all medelsförvaltning till ett kommunalkontor därför att man fruktat att den kommunala förvaltningen därigenom skulle komma att domineras av tjänstemännen i stället för av förtroendemännen. Vare sig dessa farhågor varit grundade eller ej ha de sålunda hindrat en centralisering i dessa kommuner.

En centralisering hos kommunalnämnden utan att särskild ordning föreskrives för medelsförvaltningen innebär, att ansvaret för kommunens medel kommer att åvila de valda förtroendemännen. Denna form ställer därför stora krav på dessa personers kompetens och särskilt på deras kunnighet i bokföring. Bokföringskunniga och eljest såsom kassaförvaltare lämpliga personer kunna måhända ännu icke uppbringas i alla kommuner, där centralisering bör ske men kommunalkontor ej anses böra inrättas. Det är därför angeläget att detta hinder för en centralisering undanröjes. I anslutning till förslag av kommittén för kommunal upplysningsverksamhet (SOU 1947: 76) kommer jag, bl. a. av denna anledning, att denna dag förorda proposition till riksdagen med begäran om anslag till kursverksamhet för kommunala förtroendemän.

Svenska stadsförbundet har i sitt yttrande framfört betänkligheter mot en centralisering till kommunalnämnden utan tjänsteorganisation under åberopande av att den interna kontrollen icke kunde bli lika effektiv som vid den hittills brukade formen med ett kommunalkontor. Emellertid synes erforderliga föreskrifter om kontrollanordningar kunna införas i reglementet för kommunalnämnden. I likhet med kommittén anser jag att sådant reglemente, fastställt av länsstyrelsen, alltid bör finnas i kommuner med centraliserad medelsförvaltning. Några bestämmelser om reglementets innehåll eller eljest om villkor för centralisering finner jag däremot ej nödvändiga. Det synes emellertid lämpligt, att normalreglementen upprättas, vilka i mån av behov kunna modifieras med hänsyn till omständigheterna i de konkreta fallen. Det torde kunna förväntas att länsstyrelserna härutinnan komma att samråda med de kommunala förbunden. Härigenom torde man ernå tillräcklig säkerhet för att reglementena få en efter de särskilda förhållandena anpassad ur allmänna synpunkter lämplig utformning. Att bibehålla föreskriften, att beslut om centralisering av medelsförvaltningen skola underställas Kungl. Maj:t finner jag därför ej påkallat.

Kommitténs förslag till ny lydelse av 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet innebär, att det icke längre blir möjligt att låta endast kommunalnämndens egen medelsförvaltning handhas i annan ordning än lagen stadgar. Förslaget upptager nämligen ingen motsvarighet till stadgandet i första stycket av nämnda moment. Detta anser jag vara mindre tillfredsställande. Visserligen är det huvudsakliga syftet med lagrummet att möjliggöra centralisering av kommunens hela medelsförvaltning och för de vanliga landskommunernas del torde det ej vara lämpligt att inrätta

ett kommunalkontor endast för skötseln av nämndens egen medelsförvaltning. I ett municipalsamhälle med begränsade förvaltningsuppgifter kan det däremot tänkas, att någon särskild medelsförvaltning vid sidan av municipalnämndens ej förekommer. Möjlighet bör då alltså finnas att låta denna förvaltning omhändertas i annan ordning än lagen stadgar. Jag vill därför förorda, att det nuvarande första stycket i momentet bibehålles med allenast vissa av kommitténs övriga förslag föranledda jämkningar och att i ett andra stycke bestämmelser införas om centralisering av medelsförvaltningen.

Enligt fattigvårds- och barnavårdslagarna skall fattigvårdsstyrelsens resp. barnavårdsnämndens kassaförvaltare utses *inom* organet. Detta förhållande kan hindra de olika styrelserna och nämnderna inom en kommun att utse en gemensam kassaförvaltare; en enkel form av faktisk centralisering. Kommittén har därför föreslagit lagändringar av innebörd, att även personer, som icke tillhöra dessa organ, skola få vara kassaförvaltare. Jag ansluter mig till dessa kommitténs förslag.

VI. Specialmotivering,

I enlighet med de riktlinjer, som angivits i det föregående, har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till 1) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, 2) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad, 3) lag angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm, 4) lag angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting, 5) lag angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm, 6) lag angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården samt 7) lag om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361). Lagförslagen ansluta sig i huvudsak till vad kommittén förordat. De under 3) och 4) upptagna lagarna avse endast upphävande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk natur i församlingar och landsting. Ändringarna i fattigvårds- och barnavårdslagarna gälla utseende av kassaförvaltare hos fattigvårdsstyrelse och barnavårdsnämnd och ha motiverats under V.

I olikhet med kommittén har jag icke funnit nödigt, att genom ett särskilt tillägg till uppbördsförordningens övergångsbestämmelser utmärka, att reglerna om kvalificerad majoritet för efterskänkande av oguldna kommunalutskylder skola upphöra att gälla. Dessa regler funnos tidigare upptagna i punkt g) av 23 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet, 27 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse i stad, 20 § 2 mom. lagen om försam-

lingsstyrelse, 26 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse i Stockholm och 21 § 2 mom. lagen om församlingsstyrelse i Stockholm. Genom särskilda lagar den 29 juni 1946 (nr 485, 486, 495, 489 och 496) upphävdes bl. a. bestämmelserna om efterskänkande av kommunalutskylder och ändrades samtidigt nämnda lagrum så, att kravet på kvalificerad majoritet för beslut härom bortföll. Dessa lagar trädde i kraft den 1 juli 1946 men skulle i samband med ikraftträdandet gälla bl. a. vad i övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen den 31 december 1945 (nr 896) stadgats. I punkt 9) av dessa övergångsbestämmelser sådana de lyda enligt förordning den 29 juni 1946 (nr 472) föreskrives, att äldre bestämmelser fortfarande skola äga tillämpning i fråga om skatt, som förfallit till betalning före den 1 januari 1947. Sistnämnda föreskrift har ansetts innebära att under tiden till dess skattefordringen preskriberas efterskänkande av sådan skatt alltjämt må äga rum ävensom att beslut härom fordrar kvalificerad majoritet. Någon uttrycklig bestämmelse i detta hänseende finnes emellertid efter den 1 juli 1946 icke i kommunallagarna. Med hänsyn härtill och då i kommunallagarna fastslås, att utgången av omröstning skall bestämmas genom enkel pluralitet, där ej för särskilda fall annorlunda stadgas, synes upphävandet av hela 2 mom. av 23 § lagen om kommunalstyrelse på landet och motsvarande lagrum, vara tillfyllest för att undanröja även det krav på kvalificerad majoritet för efterskänkande av utskylder, som alltjämt må kvarstå.

Utöver det anförda torde särskild motivering erfordras endast beträffande förslaget till ändring i lagen om kommunalstyrelse på landet samt lagstiftningens ikraftträdande. De ändringar, som föreslås i lagen om kommunalstyrelse i stad och lagen om kommunalstyrelse i Stockholm, överensstämma helt med motsvarande ändringar i förstnämnda lag.

Lagen om kommunalstyrelse på landet.

3 §.

Första stycket i denna paragraf innehåller det allmänna kompetensstadgandet. I fråga om detta stadgande hänvisas till vad förut anförts i avsnittet om borgerlig primärkommuns kompetens.

I paragrafens andra stycke har i enlighet med kommitténs förslag uttrycket »Angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningsskoleväsendet är särskilt stadgat» ersatts med en generell hänvisning till särslagstiftningen, innefattad i orden: Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat. Härigenom beredes även utrymme för det i viss mån kompetensbestämmande uttrycket »kommunala angelägenheter».

Det kan ifrågasättas huruvida man icke i samband med att begreppet gemensamma angelägenheter i kompetensbestämmelsen ersättes med begreppet kommunala angelägenheter borde ändra även övriga stadganden i kommunallagarna för land och stad, där liknande uttryck möta. Som exempel

må nämnas 4 § lagen om kommunalstyrelse på landet, där det talas om kommunens gemensamma behov och om dess gemensamma utgifter. Terminologien är dock icke enhetlig ens i fråga om användningen av ordet »gemensam» som attribut till »angelägenheter». Såsom kommittén påpekat synes det vara ett spörsmål av huvudsakligen terminologisk natur, om sådana beteckningar som »kommuns gemensamma utgifter» böra bibehållas eller ej. I likhet med kommittén anser jag, att prövningen av dylika författningsändringar bör tills vidare få anstå för att behandlas i samband med den slutliga översynen av kommunallagarna.

23 § 2 mom.

Detta moment, som upptager samtliga de beslut av ekonomisk natur, som fordra kvalificerad majoritet, föreslås skola helt upphävas. Rörande motiven härför hänvisas till vad som anförts under III i det föregående.

30 §.

Förändringarna i denna paragraf har redogjorts i den allmänna motiveringen under IV.

44 §.

I enlighet med kommitténs förslag har i denna paragraf det i sista stycket av 1 mom. upptagna stadgandet om reglemente för kommunalnämnd med vissa jämkningar överflyttats till 3 mom. Den nuvarande bestämmelsen att sådant reglemente endast må utfärdas inom kommun, där fullmäktige finnas, har härvid uteslutits. Sedan den nya kommunindelningen trätt i kraft skulle den nämligen få mycket ringa praktisk betydelse.

För övriga ändringar i paragrafens 3 mom. har i huvudsak redogjorts under V. I första stycket har fastslagits, att i reglementet för kommunalnämnden må förordnas, att den medelsförvaltning som åligger nämnden skall under dess inseende omhänderhas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning. De i nuvarande lag upptagna förutsättningarna för beslut om särskild ordning för medelsförvaltningen, att fullmäktige finnas i kommunen och att beslutet med hänsyn till särskilda omständigheter prövas lämpligt, ha sålunda i enlighet med kommitténs förslag undanröjts. Föreskriften om underställning hos Kungl. Maj:t har ersatts med regeln, att förordnandet skall meddelas i reglementet för kommunalnämnden. Såsom det typiska exemplet på särskild ordning för medelsförvaltning har upptagits att denna handhaves av kommunalkontor.

Andra stycket innehåller liksom i gällande lag bestämmelser om centralisering. Den väsentliga nyheten innefattas i regeln att sammanförande av kommunalnämndens medelsförvaltning med övriga nämnders och styrelser må ske »evad den handhaves på sätt i första stycket är stadgat eller ej». Härigenom blir det möjligt att centralisera medelsförvaltningen till kom-

municipalnämnden även om förordnande ej meddelats om särskild ordning för nämndens förvaltning. Förordnande om centralisering skall dock alltid ske i reglementet för kommunalnämnden.

87 och 88 §§.

Dessa paragrafer, som bl. a. innehålla stadganden om municipalsamhälles kompetens, ha ändrats i överensstämmelse med vad förut föreslagits beträffande den primärkommunala kompetensen. Uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» i 87 § och »ordnings- och hushållningsangelägenheter» i 88 § ha sålunda utbytt mot ordet »angelägenheter». Såsom kommittén framhållit är denna ändring endast av redaktionell art, eftersom ett municipalsamhälle ej äger befatta sig med andra angelägenheter än dem, som föranledas av de i förordnandet om municipalbildning avsedda föreskrifternas tillämpning inom samhället eller som det eljest enligt särskild författning ankommer på ett sådant samhälle att vårda.

Lagstiftningens ikraftträdande.

Kommittén har föreslagit, att ändringarna i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet skola träda i kraft den 1 juli 1948. Vid remissbehandlingen har erinringar häremot framställts endast såvitt angår den kvalificerade majoriteten. I några yttranden har med hänsyn till den särskilda risken för förhastade beslut på stämmorna, mot vilka beslut reglerna om kvalificerad majoritet vore av värde som garanti, ifrågasatts, om icke avskaffandet av dessa regler borde ske först samtidigt med den nya kommunindelningens ikraftträdande. Denna synpunkt kan som tidigare antytts sägas ha ett visst berättigande. Förut har ju som särskilt skäl för upphävande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet åberopats att fullmäktige i och med kommunindelningsreformen sannolikt komma att bli obligatoriska i samtliga landskommuner. Emellertid synas de övriga skäl, som tala för undanröjande av kravet på kvalificerad majoritet, vara så tungt vägande, att det icke är motiverat att enbart av berörda anledning låta anstå med ikraftträdandet. Jag ansluter mig alltså härutinnan helt till kommittén och förordar att ifrågavarande lagändringar skola träda i kraft den 1 juli 1948.

Beträffande tidpunkten för ikraftträdandet av övriga lagändringar vilka avse antalet fullmäktige i de borgerliga kommunerna samt landskommunernas medelsförvaltning har kommittén funnit att densamma borde anpassas efter tidpunkten för ikraftträdandet av de indelningsändringar, so mföranledas av den kommunala nyindelningsreformen. De nya reglerna om fullmäktiges antal borde nämligen kunna

tillämpas redan vid de första valen för de nya kommunerna. Dessa val måste äga rum året innan det årsskifte då indelningsändringarna börja tillämpas, för att de nya kommunerna skulle få tillräcklig tid att organisera sig, eventuellt under förra hälften av detta år. Och de ändrade bestämmelserna om centralisering av medelsförvaltningen borde träda i kraft i så god tid före kommunindelningsreformen, att de nya kommunernas organisering kan ske med tillämpning av dessa bestämmelser. På anförda skäl och med utgångspunkt från att ändringarna i den kommunala indelningen skola träda i kraft den 1 januari 1950 har kommittén föreslagit, att nu ifrågavarande lagändringar skola träda i kraft den 1 januari 1949.

Jag delar kommitténs uppfattning, att de huvudsakligen av kommunindelningsreformen påkallade ändringarna i gällande bestämmelser om fullmäktiges antal och om den kommunala medelsförvaltningen böra träda i kraft ett år före den tidpunkt, då indelningsändringarna skola börja tillämpas. Sistnämnda tidpunkt kan emellertid ännu ej med bestämdhet fastställas. Jag vill därför föreslå, att det överlämnas åt Kungl. Maj:t att då så kan ske bestämma dagen för ifrågavarande lagändringars ikraftträdande.

Några särskilda övergångsbestämmelser torde icke vara erforderliga. Beträffande ökningen av antalet fullmäktige må framhållas att även om det nya minimiantalet överstiger det antal, som för en av indelningsreformen oberörd kommun gällde vid senaste valet, denna kommun ej skall förrätta nytt val före nästa allmänna val. Jag vill vidare understryka, att en kommun som vid tiden för ikraftträdandet redan har ett enligt dittills gällande regler fastställt reglemente för sin medelsförvaltning självfallet icke är skyldig att överflytta de däri intagna bestämmelserna till ett allmänt reglemente för kommunalnämnden. Reglemente för medelsförvaltningen, som antagits av kommun före angivna tidpunkt, synes böra fastställas av Kungl. Maj:t enligt de äldre bestämmelserna.

Departementschefens hemställan.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen

att antaga förut omnämnda inom inrikesdepartementet upprättade förslag till

1) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet;

2) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad;

3) lag angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse och 21 § 2

Kungl. Maj:ts proposition nr 140.

mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm;

4) lag angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting;

5) lag angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm;

6) lag angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården; samt

7) lag om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361).

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

K. A. Åkerberg.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Utdrag av statsrådsprotokollet den 5 mars 1948	10
<i>I. Inledning</i>	10
<i>II. Borgerlig primärkommuns kompetens</i>	14
Gällande bestämmelser	14
Reformförslag	19
Kommunallagskommittén	22
Kommittéreservanterna	35
Remissyttrandena	39
Departementschefen	65
<i>III. Kvalificerad majoritet</i>	82
Gällande bestämmelser	82
Reformförslag	84
Kommunallagskommittén	85
Kommittéreservanterna	95
Remissyttrandena	98
Departementschefen	107
<i>IV. Antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentationer</i>	115
Gällande bestämmelser	115
Reformförslag	116
Kommunallagskommittén	117
Remissyttrandena	120
Departementschefen	122
<i>V. Landskommunernas medelsförvaltning</i>	123
Gällande bestämmelser	123
Hittills genomförd centralisering av medelsförvaltningen	125
Kommunindelningsreformen och centraliseringsproblemet	125
Kommunallagskommittén	127
Remissyttrandena	131
Departementschefen	133
<i>VI. Specialmotivering</i>	135
Lagen om kommunalstyrelse på landet	136
Lagstiftningens ikraftträdande	138
Departementschefens hemställan	139