

Nr 11.

Ankom till riksdagens kansli den 27 april 1920 kl. 3 e. m.

Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande, nr 11, i anledning av herrar Hages och Vennerströms motion, nr 296, om skrivelse till Kungl. Maj:t i fråga om åstadkommande av möjlighet för kommuner och landsting att utöva ekonomisk verksamhet av olika slag.

Uti en inom andra kammaren avgiven, till dess femte tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 296, hava herrar Hage och Vennerström yrkat, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa en utredning, på vilket sätt ändringar kunna och böra ske i gällande kommunallagar, inklusive landstingsförordningen — och eventuellt även i andra författningar — för att åstadkomma möjlighet för kommuner och landsting att under alla förhållanden helt och hållet eller som delägare grunda och driva ekonomisk verksamhet av olika slag. *Motionen.*

Beträffande motiveringen för detta yrkande får utskottet hänvisa till motionen.

Vid detta utlåtande är såsom bilaga fogat ett av Svenska stadsförbundets styrelse till utskottet avgivet yttrande över motionen.

Utskottet finner sig vara i tillfälle att för sin del vitsorda den slutsats, vartill Svenska stadsförbundets styrelse kommit, nämligen att en utvidgning av området för kommunens ekonomiska verksamhet är under de år, som förflutit sedan gällande kommunallagars tillkomst, tydligt skönjbar. *Utskottet.*

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 13 saml. 5 avd. 9 häft. (Nr 11.)

Förbundet uppställer den frågan, »huruvida hittills gällande stadganden om kommunernas kompetensområde, sådana de i praxis tolkats och tillämpats, verkligen kunna anses stå hinderliga i vägen för kommunernas ekonomiska verksamhet». För egen del besvarar förbundet frågan sålunda: »Därest denna verksamhet begränsas till kommunala ändamål i egentlig mening och icke gives en godtycklig utsträckning, så att den kommer att bedrivas enbart i förvärvssyfte för andra, kommunen främmande ändamål, måste denna fråga enligt styrelsens mening besvaras nekande. Den kommunala affärsverksamheten har i själva verket beträffande kommunikationsväsen, fastighetspolitik, bostadsbyggande, anskaffning och beredning av livsmedel, kläder o. dyl. visat, att nuvarande gränser icke äro att anse såsom tränga. Även om en del prejudikat från äldre tid skulle visa en viss snävhet i tolkningen, bevisar detta icke, att modern åskådning och gällande praxis kommit i den oförenliga motsats, som motionärerna vilja göra gällande.»

Den avgörande grundsatsen för att ett kommunalt beslut skall anses behörigt, synes vara, att det skall tillgodose ett *gemensamt behov* och vara *av omedelbar vikt och betydelse* för kommunen.

Det torde visserligen från motionärernas synpunkt kunna anföras, att härmed icke är medgivet för en kommun »att under alla förhållanden helt och hållet eller som delägare grunda och driva ekonomisk verksamhet av olika slag». Men även om stadgandena angående kommuners kompetens genom en vidare formulering skulle medföra större frihet i detta avseende, framgår av bestämmelserna i övrigt rörande förutsättningarna för beslutsfattande, sådana dessa bestämmelser nyligen blivit fastställda, att statsmakterna, under anslutning från i det närmaste samtliga partier, velat tillse, att tillräcklig omsorg vid ärendenas beredning samt en viss grad av anslutning finnes för handen, särskilt då det gäller att engagera kommuner i nya företag.

Motionärerna ha också pekat på den kvalificerade majoriteten såsom ett hinder för den utveckling, de avsett att befrämja. Utskottet kan så mycket mindre understödja strävanden för en ändring i detta hänseende, som riksdagen helt nyligen efter hemställan av konstitutionsutskottet avslagit en i denna fråga väckt motion av herr Lindhagen.

I samband med den kommunala rösträttsreformen föreslog Kungl. Maj:t vid 1918 års urtima riksdag »vissa ändringar i kommunalförfattningarna, ägnade att i någon högre grad, än enligt nu gällande bestämmelser är fallet, trygga en sorgfällig omprövning av förekommande ärenden samt förebygga förhastade beslut och, inom särskilt skattetyngda kommuner, motverka ytterligare stegring i skattetrycket.» Av införda åtgärder i nämnda syfte må nämnas genomförandet av det representativa systemet, föreskrift om att

ärendens avgöranden på kommunalstämma skall föregås av beredning, proportionellt valsätt vid diverse val, utsträckning av kravet på kvalificerad majoritet, beredande av möjlighet för en minoritet att få behandlingen av ett å stämman förekommande ärende uppskjutet till annan dag samt stämmas kungörande på mera effektivt sätt än förut.

Det torde vara ovedersägligt, att det, med den väldiga utveckling vårt samhällsliv undergått under senare tid, var ofrånkomligt att införa en tekniskt mera anpassad form för den kommunala självstyrelsen än vad den direkta behandlingen å kommunalstämma kunde anses utgöra. Räckvidden av kommunala avgöranden i rent ekonomiska frågor med den omfattning, som modern åskådning medfört och gällande praxis med hänsyn till kommunernas kompetens medgivit, berättigar dessa dröjande moment, om vilka nyss talats. Härav följer emellertid, att hur vidsträckta bestämmelserna om kommuns kompetens än vore formulerade, måste med en fortgående utvidgning av kommuns verksamhetsområde kravet på den kvalificerade majoriteten såsom återhållande moment framstå som ytterligare berättigat. Även de, vilka i en ändamålsenlig, det samfälliga intresset tjänande produktions- och distributionsordning se ett huvudvillkor för ett socialt sunt samhälle, måste, med hänsyn till kommunernas finansiella problem och de ständigt stigande krav, gemensamma behov av omedelbar vikt och betydelse framställa, finna gällande praxis angående den kommunala kompetensen ganska tillräcklig samt en viss varsamhet vid utsträckning av kommunernas verksamhet önskvärd. En utvidgning genom efter tidens krav påkallad ändring i ifrågavarande praxis synes vara att föredraga framför ett utvidgande genom förändrad lagstiftning av kommunernas kompetens. Härmed vinnes också berättigad hänsyn till att vad som inom en kommun kan framstå såsom ett gemensamt behov icke behöver utgöra detta i en annan.

Ehuru utskottet sålunda icke anser sig kunna tillråda en förändring av bestämmelserna om kommunernas kompetens i den riktning motionärerna föreslagit, skulle utskottet vilja förorda en formell omredigering av samma bestämmelser. Härvid skulle utskottet anse det vara att föredraga, att den för lands- och stadskommun gällande trängre ordalydelsen förändrades i överensstämmelse med den något vidare formulering, som bestämmelserna givits i den för Stockholm gällande förordningen. Utskottet är icke främmande för den möjligheten, att med en sådan ändring skulle följa någon utsträckning av lands- och stadskommuns behörighet, och bör någon invändning mot en sådan konsekvens skäligen icke kunna göras. Utskottet förutsätter emellertid att nu berörda synpunkter komma under omprövning vid en allmän revision av kommunalförfattningarna. Enligt vad utskottet inhämtat anses inom civildepartementet en sådan revision som ett trängande önskemål, men

har dess igångsättande fått anstå i avvaktan på slutförandet av en inom ecklesiastikdepartementet pågående utredning angående den kyrkliga kommunens ställning.

Vad utskottet ovan anfört har huvudsakligen avsett primärkommunerna. De anförda synpunkterna torde emellertid i tillämpliga delar gälla även beträffande landstingen. Varken i motionen eller i övrigt har utskottet kunnat finna några synnerliga skäl, som tala för en förändring speciellt i landstingsförordningen i den riktning motionärerna föreslagit.

På grund av vad som sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att förevarande motion ej måtte föranleda någon andra kammarens åtgärd.

Stockholm den 27 april 1920.

På utskottets vägnar:

IVAR SWARTLING.

Närvarande: hrr Swartling, Ljungberg, Bengtsson*) i Kullen, Molin*) i Aspa, Sjöström, Holmner, Gustafsson i Vimmerby, Smedberg, Andersson*) i Falkenberg och Jansson i Ljusterö.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Bilaga.

Riksdagens andra kammars tillfälliga utskott nr 5.

Genom skrivelse den 13 februari 1920 har utskottet velat bereda Svenska Stadsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över en av herrar Hage och Vennerström i andra kammaren väckt motion nr 296 om åstadkommande av möjlighet för kommuner och landsting att utöva ekonomisk verksamhet av olika slag. Med anledning därav får styrelsen anföra följande.

Motionärerna påyrka utredning angående de ändringar, som kunna och böra ske i gällande kommunallagar och eventuellt andra författningar för att åstadkomma möjlighet för kommuner och landsting att under alla förhållanden helt och hållet eller som delägare grunda och driva ekonomisk verksamhet av olika slag.

De bestämmelser, motionärerna i första hand åsyfta, torde vara i § 1 av respektive kommunalförordningen för landet, kommunalförordningen för stad, kommunalförordningen för Stockholm och landstingsförordningen givna stadganden om kommunernas kompetensområde. Såväl lands- som stadskommun äger att »värda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter», så vitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava. Den för Stockholm gällande förordningen använder det vidsträcktare uttrycket »gemensamma angelägenheter». Landstingens befogenhetsområde åter angives mera detaljerat. Det tillkommer landstinget att, i den ordning författningen stadgar, »rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter, vilka avse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt, så vitt dessa angelägenheter icke enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets ämbetsåtgärd».

På den vidare eller snävare tolkningen av dessa stadganden ankommer det således i första hand, i vilken omfattning kommunerna kunna anses befogade att driva ekonomisk verksamhet. För att bedöma ett eventuellt behov av ändringar i dessa bestämmelser är det således önskvärt att känna, huru desamma i förekommande fall tolkats. Utan anspråk på fullständighet må därför till en början en översikt lämnas av administrativ praxis i förevarande avseende.

En utvidgning av området för kommunens ekonomiska verksamhet är under de år, som förlutit sedan gällande kommunallagars tillkomst, tydligt skönjbar. Mycket, som tidigare ansetts förbehållet den enskilda företagsamheten, ombesörjes nu av kommunen. Medan den ekonomiska verksamheten tidigare gällt tillgodoseende av mera omedelbara behov för fattigvård, hälsovård och andra rent kommunala uppgifter, hava så småningom krav på ordnade kommunikationer, belysning, bostäder etc. drivit kommunen in på ekonomisk verksamhet även utöver de mera primära behoven. Icke minst under den rådande kristiden med dess brännande behov för kommunens medlemmar av bostäder och livsmedel har kommunen i allt större utsträckning kommit att idka ren affärsverksamhet.

I den mån uppstående fall kommit under statsmyndigheternas omprövning har väl tolkningen av bestämmelserna om kommunens kompetensområde i några fall förhindrat realiserande av vissa projekt. I allmänhet synes tolkningen dock icke hava varit alltför restriktiv.

Av de föreliggande prejudikaten röra de flesta från äldre tid ekonomisk verksamhet för beredande eller förbättrande av *kommunikationer*. I stor omfattning hava fastställts överklagade beslut rörande aktieteckning i järnväg. Nästan alltid har detta skett med motivering, att företaget måste anses vara av betydelse för vederbörande kommun. Invändningar från enstaka kommunmedlemmar, att företaget för deras del vore utan gagn, hava därvid icke tillmätts betydelse. Garanti för obligationslån åt järnvägsföretag har också fått lämnas, och landsting har ansetts behörigt att upplägga järnvägsfond för länet. Även till ångspårväg, ångbåtsbolag, hamninrättning, båthamn, framdragande av telefonledningar etc. hava anslag enligt liknande principer fått utgå. Där beslut av denna art upphäfts, har motiveringen genomgående varit den, att företaget för kommunen i sin helhet icke varit av den betydelse, att det kunde hänföras till »kommunens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter».

Samma synpunkter hava också lagts på annan kommunens affärsverksamhet. Så har kommun ansetts befogad uppföra *varmbadhus*, i något fall med tvättnrättning för innevånarnas behov. Däremot har stad i visst fall icke ansetts berättigad att inköpa och för stadens räkning driva en badinrättning eller såsom affärsföretag bedriva sanatorierörelse eller teckna aktier i sådan rörelse, avsedd för vård åt patienter från annan ort.

Flera exempel finnas på, att stad ansetts berättigad att uppföra *hotell*, medan däremot en landskommun icke tillerkänts motsvarande befogenhet. Djursholms stad har dock vägrats uppföra en restaurang i stor stil, då uppförandet av densamma snarast kunde anses fylla ett behov för resande Stockholmare.

Kommun har ansetts berättigad inköpa *vattenfall* för elektriskt drift, även där den huvudsakliga delen av kraften skulle försäljas utom kommunen. I ett fall, där inköp av aktier i kraftverk skulle komma endast ett brukssamhälle inom kommunen till gagn, har beslutet dock upphäfts.

Sant är väl, som motionärerna uppgiva, att kommunal affärsverksamhet i några fall omöjliggjorts genom myndigheternas tolkning av stadgandena. Motiveringen är därvid dock icke alltid riktad mot den ekonomiska verksamheten i och för sig. Det anförda prejudikatet angående aktier i svinlakteriaktiebolag innebär intet »avstängande för kommun från möjlighet att medverka till bildande av s. k. halvkommunala bolag», vilka som bekant också förekomma i stor utsträckning. I det föreliggande fallet fann Kungl. Maj:t nämligen endast, att bolaget i fråga icke skulle vara av omedelbar vikt och betydelse för *hela* kommunen. Detsamma är fallet beträffande tecknande av aktier i ett kvarnbolag, som icke ansågs vara av »omedelbar vikt och betydelse» för kommunen. Däremot hava trävaruaktiebolag och sockerfabriksaktiebolag icke ansetts vara affärsverksamhet av den art, att stad i dem ägde teckna aktier.

Vad beträffar *fastighetsköp* är det riktigt, att inköp av vissa fastigheter för att hindra dessas övergång i bolags ägo upphäfts. Som motivering därför anfördes, att sådan fastighetshandel icke ansågs bliva för socknen nyttig eller utgöra rätta medlet att åt socknen bevara en självägande jordbrukarklass. I det åberopade fallet från 1909 ansågs icke något kommunalt ändamål med inköpet föreligga. Ett annat

överklagat beslut, där fastighet inköpts för att erhålla äganderätten till vissa stenbrott, har däremot fastställts.

År 1918 har regeringsrätten fastställt beslut om kommuns aktieteckning i konsumtionsförening.

Beträffande kommuns rätt att »driva verksamhet för tillgodoseende av nöjeslivet», må erinras därom, att stadsfullmäktiges i Varberg år 1901 fattade beslut om inköp av teatern i staden fastställts; likaså ett beslut av stadsfullmäktige i Oskarshamn att teckna aktier i teaterföretag. Motionärernas uppgift om teatern i Linköping synes vila på något förbiseende,¹⁾ och den slutsats, motionärerna av detta påstådda avslag dragit, vilar således på en oriktig premis.

Ur föreliggande prejudikat synas kunna deduceras vissa allmängiltiga grundsatser för kommuns rätt att driva ekonomisk verksamhet. För att en sådan verksamhet skall vara att hänföra till kommunens »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» har tydligen i första hand uppställts fordran på, att densamma skall vara »av omedelbar vikt och betydelse» för kommunen. Å ena sidan kan således icke ifrågakomma ändamål, som komma endast begränsad grupp av kommunmedlemmar till godo. Men å andra sidan kan den omständigheten, att icke alla kommunens medlemmar hava gagn av verksamheten, icke få utgöra ett hinder. Det torde vidare få fordras, att detta allmänna intresse skall effektivare kunna tillgodoses genom kommunen än genom privat företagsamhet. Verksamheten behöver icke ovillkorligen drivas inom kommunen. Lika litet behöver den komma ensamt kommunens medlemmar till godo. Intet hindrar, att verksamheten *tillika* drives i spekulationssyfte. Men den får icke startas och drivas *enbart* för att skapa ekonomisk vinning,

Den frågan uppställer sig då till besvarande, huruvida hittills gällande stadganden om kommunernas kompetensområde, sådana de i praxis tolkats och tillämpats, verkligen kunna anses stå hinderliga i vägen för kommunernas ekonomiska verksamhet.

Därest denna verksamhet begränsas till kommunala ändamål i egentlig mening och icke gives en godtycklig utsträckning, så att den kommer att dedrivas enbart i förvärvssyfte eller för andra, kommunen främmande ändamål, måste denna fråga enligt styrelsens mening besvaras nekande. Den kommunala affärsverksamheten har i själva verket beträffande kommunikationsväsen, fastighetspolitik, bostadsbyggande, anskaffning och beredning av livsmedel, kläder o. dyl. visat, att nuvarande gränser icke äro att anse såsom trånga. Även om en del prejudikat från äldre tid skulle visa en viss snävhet i tolkningen, bevisar detta icke, att modern åskådning och gällande praxis kommit i den oförenliga motsats, som motionärerna vilja göra gällande. Tvärtom synes ett av förhållandena påkallat utsträckande av området för kommuns ekonomiska verksamhet i stort sett från statsmyndigheternas sida hava mötts med förståelse. En utvidgning genom efter tidens krav påkallad ändrig i praxis synes styrelsen i varje fall vara att föredraga framför ett uppräknande i förordningen av de fall, där kommun skulle äga driva affärsverksamhet. Dessa bestämmelser skulle då få ändras ofta. Hänsyn kunde ej heller tagas till varje föreliggande fall. En och samma gren av affärsverksamhet kan på en ort vara av kommunalt intresse, på en annan icke.

Med det sagda vill styrelsen emellertid icke hava förnekat, att ur andra syn-

¹⁾ Det prejudikat, till vilket i Konrad Hagman: Sveriges kommunallagar sid. 236 hänvisas, avser ovannämnda beslut i Varberg. Något upphävande av liknande beslut synes icke hava förekommit.

punkter en omformulering av bestämmelserna om kommunens kompetensområde kan visa sig önskvärd, en fråga som torde kunna komma till beaktande vid en eventuell allmän revision av kommunalförfattningarna.

Motionärerna påkalla även ett borttagande av gällande stadganden om kvalificerad majoritet i vissa fall. Dessa bestämmelser finna de nämligen hindrande för den affärsverksamhet, de vilja inaugureras, och finna dem ej heller längre påkallade. Motionärernas argumentering till trots finner styrelsen det icke axiomatiskt, att kommunal affärsrörelse alltid kommer att »vara till gagn för den stora mängden av en kommuns medlemmar». Tvärom torde det icke allt för sällan kunna inträffa, att affärsrörelsen i stället bringar förlust, som då går ut över samtliga kommunens skattdragande medlemmar. Ett förslag till kommunal affärsrörelse, som synes teoretiskt tilltalande, kan omsatt i praktiken visa sig föga inkomstbringande. Ett visst skydd för minoriteten finner styrelsen därför fortfarande påkallat.

Då styrelsen sålunda icke kan finna det av herrar Hage och Vennerström väckta förslaget om en utredning av dessa frågor ur av motionärerna förebragta synpunkter påkallad, vill styrelsen för sin del avstyrka bifall till motionen.

Stockholm den 4 mars 1920.

För Svenska Stadsförbundets styrelse:

A. Borgström

Dess ordförande.

Henning Karlson.