

Nr 492.

Av herr **Rubbestad m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition, nr 140, med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m. m.*

I propositionen nr 140 har Kungl. Maj:t framlagt förslag till ändringar i nu gällande kommunallagstiftning i fyra olika avseenden, nämligen i fråga om borgerlig primärkommuns kompetens, kvalificerad majoritet, antalet fullmäktige i de borgerliga kommunerna och landskommunernas medelsförvaltning. De båda förstnämnda frågorna, den borgerliga primärkommuns kompetens och den kvalificerade majoriteten, äro synnerligen betydelsefulla för den kommunala självstyrelsen.

Beträffande den borgerliga primärkommuns kompetens avser propositionen att upphäva den nuvarande begränsningen av den kommunala verksamheten till att avse »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». 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 kommunallagarnas kompetensbestämmelse endast stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Denna ändring avses innebära, att kommunerna bland annat skola få befogenhet att i större utsträckning understödja det enskilda vägväsendet, lämna bidrag till elektrifiering av enstaka gårdar och byar, anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd m. m.

Propositionen bygger på det förslag, som avlämnats av kommunallagskommittén. Kommittén framhöll i sitt betänkande, att kommunernas verksamhetsområde borde i väsentliga hänseenden utvidgas, och föreslog att möjligheter härtill skulle skapas genom att de allmänna klausuler, som bestämma kommunernas kompetens, skulle erhålla en helt ny avfattning. Det är en sådan ny avfattning av lagtexten, som nu föreslås i den föreliggande propositionen.

I anslutning till den reservation till kommunallagskommitténs betänkande, som avlämnats av herrar Pettersson och Herlitz, anse vi, att en utvidgning av kommunernas befogenhet är motiverad och önskvärd, men att denna utvidgning icke bör ske på det sätt, som föreslagits av kommittémajoriteten och som accepterats av Kungl. Maj:t, nämligen genom ändring av de allmänna kompetensreglerna. Reservanterna framhålla, att de hittills gällande bestäm-

melserna för kommunernas kompetens icke hindrat en successiv utvidgning av densamma till att omfatta nya områden. Detta har skett på så sätt, att i särskilda författningar meddelats bestämmelser, genom vilka kommunernas verksamhetsfär, där den befunnits vara alltför snäv, blivit vidgad. Reservanterna menade, att man även i fortsättningen borde hålla fast vid denna metod och alltså genom speciallagstiftning vidga kommunernas verksamhetsområde, när behov därav konstaterades föreligga.

Vi anse, att de skäl reservanterna anfört för sin ståndpunkt äro fullt bäriga, och ansluta oss därför till den meningen, att önskvärda och väl motiverade utvidgningar av den kommunala kompetensen framdeles liksom hittills böra komma till stånd genom speciallagstiftning. Det väsentligaste skälet mot ett upphävande av nu gällande allmänna kompetensregler är enligt vårt förmenande, att den samling prejudikat, som under årens lopp allt fastare fixerat kommunernas befogenheter, kommer att bli värdelös och att en ny rättspraxis med möda och besvär måtte byggas upp på nya förut-sättningar. Vi vilja vidare framhålla, att den föreslagna nya formuleringen av lagtexten är synnerligen vag och icke närmare kan klargöra, vilken omfattning kommunernas kompetensområde kommer att få, därest propositionen kommer att bifallas. Den allmänna utläggning av de föreslagna kompetensreglernas innebörd, som kommittén på olika ställen i sitt betänkande lämnat, har icke skapat större klarhet. »Allmänintresset» har ställts i förgrunden, men det torde praktiskt vara omöjligt att på objektiva grunder särskilja »allmänna» och »enskilda» intressen.

Kommittén har framhållit, att bestämmande för om kommunen skall äga vårda en viss angelägenhet är »om det ur allmänna synpunkter är lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt, om angelägenheten blir föremål för kommunens omvårdnad». I anslutning till detta uttalande framhåller kammarkollegium i sitt yttrande över kommitténs betänkande, 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. Kommitténs förslag syntes kollegiet 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 erbjuda dessutom icke sådan rättssäkerhet för kommunens egna medlemmar, att en relativt fast avgränsning av kommunens befogenheter kan undvaras, yttrade kammarkollegium.

Vad kammarkollegium här yttrat anse vi synnerligen värdefullt. De synpunkter ämbetsverket framfört överensstämma också med erfarenheterna från den kommunala verksamheten. Föredragande departementschefen har också i viss mån uppmärksammat de farhågor kammarkollegium givit uttryck åt och på vissa punkter sökt avlägsna de osäkerhetsmoment, som ett bifall till kommittéförslaget om ändring av de generella kompetensreglerna kan befaras ge upphov till. Departementschefen ger uttryck åt den uppfattningen, att de föreliggande prejudikaten komma att behålla sin betydelse i den mån de klargjort hur långt kommunernas befogenheter sträcka sig. »Osäkerheten hänför sig endast till det utanför liggande området» säger han. Åtskilliga av dessa osäkerhetsområden ha emellertid, säger statsrådet vidare, sedermera reglerats eller komma sannolikt att regleras genom särskild lagstiftning. Genom detta yttrande synes statsrådet ha avsevärt närmat sig den principiella ståndpunkt, som kommittéreservanterna intagit genom att påyrka, att eventuella utvidgningar av kommunernas befogenheter skola ske genom antagande av särskilda författningar. Detta styrker oss ytterligare i vår uppfattning, att detta är den väg, som bör väljas för önskvärda utvidgningar av kommunernas kompetens. Den hittills gällande huvudregeln för kommunernas kompetens, nämligen att de skola ordna sina »gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter», bör således stå kvar. Genom att sålunda bygga på den bestående grunden uppnår man betydande fördelar. Hur än lagstiftningen utformas bli gränserna för kommunens befogenheter oklara och osäkra, men av den rikt utvecklade rättspraxis, som redan uppvuxit på den gällande lagens grund, skapas en ojämförligt större säkerhet och klarhet än vad de föreslagna nya generella kompetensreglerna och motiveringarna för dessa kunna åstadkomma.

I fråga om den kvalificerade majoriteten innebär propositionen, att samtliga regler om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk karaktär inom primärkommuner och landsting skola upphävas.

Kommunallagskommittén framhåller som skäl för ett slopande av reglerna om kvalificerad majoritet för beslut i ekonomiska frågor bland annat, att de folkgrupper, som under senare tid 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 enligt kommitténs mening ej längre sägas bestå någon skillnad mellan olika medborgarlager. 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.

Kommittén framhåller vidare i annat sammanhang, att det torde förhålla sig så, att man i det kommunala livet, oberoende av kravet på 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 samarbete vore 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.

Vi vilja gärna erkänna, att detta resonemang i stort sett kan vara riktigt, men det kan dock icke tillmätas avgörande betydelse för ett slopande över hela linjen av reglerna om kvalificerad majoritet. Det är ett faktum, att kommunalpolitiken numera i hög grad bestämmes av motsättningar mellan olika samhällsklassers intressen, och motsättningar förekomma även mellan olika kommundelar. Betydelsen av dessa intresse motsättningar har ökat ju mer den kommunala verksamheten och därmed också den kommunala beskattningen vuxit.

Reservanterna inom kommunallagskommittén framhålla, att 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 vilja och i följd därav djupare förankras i befolkningens förtroende.

Vi ansluta oss till dessa av reservanterna framförda synpunkter och vilja vidare framhålla, att även i den mån utpräglade intresse motsättningar icke förelegat har den kvalificerade majoriteten tett sig motiverad såsom en garanti mot förhastade beslut, i synnerhet beslut av större ekonomisk räckvidd, som numera 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.

De garantier mot en mindre besinningsfull kommunalpolitik, som kommittén och departementschefen ansett göra den garanti onödig, som ligger i bestämmelserna om kvalificerad majoritet, måste också sägas vara av relativt ringa betydelse. Det representativa systemet skapar intet skydd mot minoritetens berättigade intressen, och detsamma gäller också reglerna om bordläggning och beredning. När utpräglade intresse motsättningar föreligga, bli den offentliga diskussionen och kritiken av ganska ringa betydelse för ärendenas avgörande. Den offentliga kritiken står maktlös mot intressena. Där utpräglade sociala, politiska eller lokalt betonade intressen stå mot

varandra, kunna styrkeförhållandena inom de kommunala representationerna endast med svårighet rubbas.

Det har invänts mot tillämpningen av den kvalificerade majoriteten, att den kommunala verksamheten icke blir tillräckligt effektiv och den kommunala standarden icke nog hög, när en minoritet kan förhindra, att nyttiga åtgärder vidtagas. Denna frågeställning är enligt vår mening knappast riktig. Det låter sig knappast göra att fälla omdömen med anspråk på objektiv giltighet om huruvida beslut, som omöjliggjorts genom kravet på kvalificerad majoritet, skulle ha varit gagneliga eller icke. Därom måste meningarna alltid komma att växla. Det kanske icke är oriktigt att påstå, att den sunda och jämna utveckling, som varit utmärkande för svensk kommunalpolitik under senare tid, just möjliggjorts tack vare den garanti, som den kvalificerade majoriteten lämnat mot förhastade beslut.

Reglerna om den kvalificerade majoriteten äro också enligt vår mening av stor betydelse vid genomförandet av den nya kommunindelning, varom statsmakterna fattat beslut. Här gäller det i många fall sammansmältning av tidigare självständiga kommuner, och då är det enligt vår mening angeläget att sörja för att de nya kommunerna komma att uppbäras av ett så vitt möjligt allmänt förtroende och att förebygga, att delar av deras befolkning komma att känna sig utsatta för ett för deras intressen främmande och likgiltigt herravälde. Faran för en utveckling i sådan riktning minskas, om reglerna för den kvalificerade majoriteten bibehållas. Detta minoritetsskydd är enligt vår mening nödvändigt att bibehålla.

Vi vilja emellertid förorda, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet avskaffas i de fall, varom kommunallagskommittén varit enig om avskaffande. Dessa bestämmelser avse beslut om beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, landstingsbeslut om påläggande av avgifter, som fordra utdebitering för längre tid än fem år, samt beslut av landskommun om införande av särskild ordning för medelförvaltningen. I övriga fall böra bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beslut i frågor av ekonomisk natur bibehållas.

Med anledning av vad som sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen, med förklaring att Kungl. Maj:ts proposition nr 140 icke kunnat i oförändrat skick bifallas, måtte

dels avslå propositionen i vad den avser ändring av lagstiftningen rörande kommunernas kompetens,

dels uttala, att utvidgningar av kommunernas kompetens må kunna ske genom speciallagstiftning i de fall dylik utvidgning anses motiverad,

dels avslå propositionen i vad den avser borttagande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid avgörandet av följande frågor: 1) beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet,

- 2) beslut om anslag till nytt ändamål eller behov, 3) beslut om upplåning eller borgen,
dels bifalla propositionen i övriga delar, och
dels uppdraga åt vederbörande utskott att utarbeta de förslag till författningsändringar, som bli nödvändiga vid ett bifall till vad som här ovan yrkats.

Stockholm den 7 april 1948.

<i>Axel Rubbestad.</i>	<i>Arvid Jonsson,</i> Skedsbygd.	<i>Gunnar Hedlund.</i>
<i>J. W. Pettersson</i> i Norregård.	<i>K. E. Hansson,</i> Skediga.	<i>E. Pettersson,</i> Ersbacken.
<i>Per Persson,</i> Norrby.	<i>I. Pettersson</i> i Rosta.	<i>J. Onsjö.</i>
<i>Aron Gustafsson</i> i Lekåsa.	<i>Per Svensson</i> i Stenkyrka.	<i>K. A. Ryberg.</i>
<i>Rob. L. Jansson,</i> Aspeboda.	<i>Nils Jönsson</i> i Rosshol.	<i>Victor J. Mattsson.</i>
<i>C. O. Carlsson</i> i Bakeröd.	<i>Harald Andersson</i> i Dunker.	<i>Gustaf Svensson</i> i Vä.
<i>Hjalmar Svensson</i> i Grönvik.	<i>Rudolf Boman</i> i Kieryd.	<i>Nestor Hammarlund.</i>
<i>David Boman</i> i Stafsund.	<i>A. Pehrsson-Bramstorp.</i>	<i>Sam. B. Norup.</i>
<i>Harald Johnsson</i> i Skoglösa.	<i>J. H. Johansson</i> i Norrfors.	