

Nr 95.

Av herr Herlitz, om åtgärder för åstadkommande av en likformig och rättvis behandling av bostadsökande.

Den nutida förvaltningen ställes ofta i ett läge som på ett karakteristiskt sätt betingas än av otillräckligheten i de resurser som det allmänna råder över, än av den tendens till monopolisering och planhushållning som kännetecknar våra dagars politik. Läget kan korteligen karakteriseras så, att det allmänna råder över en förmån eller ett begränsat mått av förmåner, som flere konkurrera om men blott en (eller ett begränsat antal) kan få. Det allmänna kan sålunda icke — eller vill icke — förutna förmånen åt var och en som fyller vissa villkor (så som det t. ex. ger fattigvård och folkpensioner, byggnadslov och körkort). Det gäller i stället att träffa ett val mellan dem som konkurrera. För många slags lån och understöd m. m. stå endast begränsade medel till buds. Kommuner och enskilda konkurrera om byggnadstillstånd, affärsmän om införelkvoter, kontingenter och valutatilldelning. På vägarna tävlar man om trafikstillstånd. Det är trångt om platserna i sjukhus och skolor. Hos telegrafverket stå de abonnemangssökande i kö. För den enskilde som det gäller är urvalet ofta av avgörande betydelse; hans väl och ve kan bero av om han får ett tillstånd eller ett understöd, om han kommer in på sjukhus o. s. v.

Särskilt med hänsyn härtill är det utomordentligt angeläget, att ett riktigt val träffas. Viktigt är det över huvud taget att det går rätt till, när förmåner som skola tillkomma de enskilda bero av myndigheters avgöranden. Men särskilt grannlaga blir valet, när den ene sökanden skall ratas, icke därför att han icke vore förtjänt av samhällets stöd, utan därför att en annan anses böra gå före honom. Man måste se till att i sådana lägen särskild uppmärksamhet ägnas åt sättet för urvalet. Om osakliga synpunkter göra sig gällande, kan en kännbar orättvisa tillfogas den enskilde. Och ur samhällets synpunkt är det uppenbarligen äventyrligt, om tilltron till dess vilja och förmåga att träffa ett riktigt och rättvist urval rubbas.

Det spörsmål som här antytts framträder mycket allvarligt i många olika sammanhang. På en och annan punkt har det väl lösts, åtminstone så till vida att lagstiftningen utformat vissa grunder efter vilka urvalet skall ske. Men på många områden är det olöst. Efter vilka grunder ges importlicenser? Och byggnadstillstånd? Efter vilka grunder komma kommunerna att gå, då de bland olika områden utvälja dem som genom planläggning skola få möjlighet till tätbebyggelse? Hur fördelas tertiärlån och tilläggsån för bostadsbygge mellan kommuner, kooperativa företag och

enskilda? O. s. v. Man känner väl dessa spörsmål — och många liknande — från den offentliga debatten.

Här skall emellertid frågan icke tagas upp ur principiella synpunkter för att rullas upp i hela dess vidd. Det skulle föra för långt. Frågan sönderfaller också naturligt i ett antal specialfrågor, som böra övervägas var för sig. Vad hittills anförts är endast avsett att utgöra en allmän bakgrund för ett yrkande rörande *en* dylik specialfråga, som är — och i fortsättningen än mera torde komma att bli — av den allra största betydelse för stora medborgargrupper.

Vad jag åsyftar är det allmännas bostadspolitik. Närmare bestämt avser jag frågan om *de grunder, enligt vilka det bestämmes vilka enskilda som skola komma i åtnjutande av de enligt sakens natur begränsade förmåner som det allmänna på detta område kan erbjuda.*¹ Meningen är framför allt att höja bostadsstandarden. Men denna sociala förmån kan beredas endast ett fåtal av dem som i och för sig kunde vara kvalificerade. Den ena får behålla en jämförelsevis dyr, dålig bostad. Den andra får genom det allmännas mellankomst en modern bostad till billigt pris. Bland dem som behöva bostad skapas sålunda en privilegierad grupp. Vilka skola tillhöra den och vilka skola stå utanför? Det är ett brännande spörsmål nu. Och det kommer att så förbli så länge det nuvarande bristläget på bostadsmarknaden består, d. v. s. innan vi nått därhän att »fullvärdig» bostad står till buds för var och en som önskar sådan.

Frågan hänför sig till olika former för det allmännas stöd och hjälp över vilka statliga och kommunala organ förfoga. Den gäller t. ex. egnahemslån och förbättringslån (k. k. 30 juni 1948 nr 546), lantarbetarbostadslån och -bidrag (k. k. 22 juni 1939 nr 465) och statsbidrag till fiskarbostäder (k. k. 22 juni 1939 nr 472). Särskilt betydelsefull är den förmån, som kommunerna eller allmännyttiga företag tillhandahålla genom att uthyra lägenheter i byggnader som uppförts med det allmännas stöd, antingen enligt den nu gällande tertiärlånekungörelsen (k. k. 30 juni 1948 nr 587) eller enligt äldre bestämmelser; man bör emellertid i detta sammanhang också tänka på uthyrning i andra kommunen tillhöriga byggnader. Särskilt bör dessutom uthyrning av bostäder i pensionärshem som tillkommit med statsbidrag (k. k. 22 juni 1939 nr 462) uppmärksammas. Betydelsen av dessa stödformer ökas väsentligt av att med dem i väsentlig omfattning är förenad rätt till familjebostadsbidrag och bränslebidrag (k. k. 30 juni 1948 nr 547).²

Det är anledning att understryka, vilken räckvidd den kommunala uthyrningen redan har och än mera torde komma att få. På tongivande håll är man ju angelägen att bereda kommunerna en allt starkare ställning på

¹ Frågan har tidigare berörts i motionerna i FK 1947: 310, 315, FK:s protokoll 1947: 34 s. 55 ff, 1949: 20 s. 52 f, 1949: 31 s. 49 f, 56.

² I detta sammanhang bör också erinras dels om de särskilda kommunala bostadstilläggen enligt folkpensioneringslagen, dels om att kommunerna genom lagen 10 juli 1947 erhållit rätt att anvisa medel till »åtgärder i syfte att nedbringa inom kommunen bosatta personers kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad».

bostadsmarknaden. Och det är klart, att ju större del av bostadsbeståndet de komma att råda över, desto viktigare är det för medborgarna i gemen, hur de utnyttja denna — mer eller mindre utpräglade — monopolställning. I allt högre grad blir den allmänhet som konkurrerar om bostäder beroende av de kommunala organen.

Vad beträffar bostäder i fastigheter, som icke tillhöra vare sig kommuner eller s. k. allmännyttiga företag, giva författningarna — om här bortses från hyresregleringslagen — ej vid handen, att vare sig statliga eller kommunala organ skulle äga något inflytande över urvalet av hyresgäster. Förslag om skyldighet att uthyra fastigheter genom kommunal bostadsförmedling ha avvisats av riksdagen. Om tertiärlånekungörelsen medger, såvitt jag förstår, icke att vid lån knyts villkor beträffande urvalet av hyresgäster. Men man kan icke blunda för att särskilt de kommunala myndigheterna, med den maktställning de nutilldags intaga, äga vidsträckta möjligheter att göra sin vilja gällande gentemot fastighetsägarna. Överväganden som ägt rum i en grannstad till huvudstaden (se Stadsförbundets tidskrift 1949 s. 95) ge rik belysning åt dessa möjligheter. Man har sålunda övervägt »frivilliga» överenskommelser med bostadsproducenter, som erhålla statliga lån, om att överlåta placeringen av bostadssökande åt den kommunala bostadsförmedlingen och om liknande »frivilliga» överenskommelser vid beviljande av byggnadstillstånd. Man har också tänkt sig ett dylikt förfarande i andra fall; man torde nämligen ha antagit det vara möjligt att med de många påtryckningsmedel, som en kommun äger gentemot fastighetsägare, framtvinga de åtaganden man önskar. Även vid tomträttsupplåtelser har man tänkt sig kunna förfara på samma sätt. Man erinrar sig i detta sammanhang, att de i fjol antagna ändringarna i expropriationslagstiftningen gå ut på att bostadsbyggande, i den mån det ej företages av kommunerna själva, i största möjliga utsträckning skall äga rum å fastigheter, som kommunerna förvärvat för ändamålet och sedan antingen upplåtit med tomträtt eller sålt. Det är uppenbart, att kommunerna vid sådana transaktioner (försäljningar och tomträttsupplåtelser) äga vidsträckta möjligheter att säkerställa ett urval av hyresgäster i enlighet med vad de själva finna önskvärt. Ett användbart maktmedel ha kommunerna för övrigt i sin makt över stadsplaneringen. I något sammanhang har jag sett den tanken framföras, att vid byggnadslov skulle kunna knyts villkor beträffande uthyrning.

Inför dessa mångahanda skiftande former för statligt och kommunalt inflytande över urvalet av bostadssökande inställer sig först frågan, om det är rätt och riktigt att ett sådant inflytande utövas. Beträffande vissa nyss diskuterade former för ingripande i enskilda fastigheters uthyrning kan utan tvekan sägas, att de ej äro lagliga. Villkor vid byggnadslov beträffande uthyrning äro t. ex. uppenbart olagliga. Med avseende på andra former kan man i varje fall hävda, att det icke är rimligt och gagneligt att de utnyttjas för ledning av den privata företagsamheten.

Men jag stannar inför de fall, där en bestämmanderätt för det allmän-

nas organ kan och bör vara för handen, antingen på grund av allmänna författningar eller därför att en sådan bestämmanderätt härflyter ur kommunens rätt att förfoga över sin egendom (så vid uthyrning och försäljning till enskilda). I dessa fall inställer sig, såsom redan antytts, frågan om de grunder som skola tillämpas vid urvalet bland de bostadssökande.

Beträffande vissa former för det allmännas stöd och hjälp finnas bestämmelser, som på ett eller annat sätt begränsa kretsen av dem som kunna komma i åtnjutande av dem. Så t. ex. är tillträdet till pensionärshem beroende av att man har »begränsade ekonomiska resurser». Familjebostadsbidragen bero av inkomsten och familjens storlek, o. s. v. Men oavsett om kretsen av dem som kunna komma i fråga på något sätt begränsas, kvarstår i hela sin vidd vid det spörsmål, som här rests: frågan om urvalet. Denna fråga kan väl i praktiken visa sig mera eller mindre betydelsefull. Möjligen är på ett eller annat område konkurrensen icke så stark. Men i stort sett måste frågan med hänsyn till läget på bostadsmarknaden framstå som mycket allvarlig.

Och denna fråga — frågan, efter vilka grunder den ene sökanden skall givas företräde framför den andre — har, såvitt jag kunnat iakttaga, ingenstädes besvarats av författningarna, icke ens så att de antytt vilka synpunkter, som böra beaktas vid urvalet.¹ Visserligen gäller, även utan uttryckliga regler, att all offentlig verksamhet skall utövas objektivt och utan mannamån. Och denna princip gäller utan tvivel också för den fria kommunala verksamhet som består i t. ex. uthyrning och fastighetsförsäljning. Att ge företräde åt den som »håller sig framme», fästa avseende vid personlig bekantskap, släktskap, partitillhörighet o. s. v. är uppenbart obehörigt. Men med dessa satsar är icke mycket vunnet. Det är gott och väl, att det skall förfaras objektivt. Men *vilka* objektiva normer böra gälla? Är det de ekonomiska behoven som skola fälla utslaget? Är det familjens storlek? Skall man taga hänsyn till sjuka personers särskilda behov av en sund bostad? Är det tillbörligt att — såsom i många kommuner torde framstå som önskvärt — giva företräde åt dem som redan äro kommunmedlemmar? I den stad vars bostadspolitik nyss berördes, siktade man framför allt till att gynna stadens egna invånare. Det gäller sålunda etablerande av en sådan kommunal inflyttningskontroll, som förekom i gamla tider och som i eftervärldens ögon framstått som ett märkligt prov på personlig ofrihet. Får — tvärt om — inflyttningen i en kommun underhjälpas genom bostadspolitiken? Får t. ex. en viktig industris behov av arbetskraft — eller andra arbetskraftsbehov — beaktas? Är det riktigt, att en kommun ger företräde åt sina egna tjänstemän och arbetare? O. s. v. Eller får man tillgripa den nära till hands liggande lösningen att giva de sökande företräde i den ordning de anmäla sig? Jag bortser ifrån att kommunerna liksom andra hyresvärdar av hyresregleringslagen tvingas att giva företräde åt dem som redan innehava bostadslägenheter.

¹ Ett litet undantag har jag antecknat: vid beviljande av bidrag till fiskarebostäder skall tagas »hänsyn till varje byggnadsföretags angelägenhet ur hälso- och utrymmessynpunkt».

Man bör väl antaga, att myndigheterna i regel för sig själva uppdraga riktlinjer för ärendenas avgörande. Men säkert är det ingalunda, att så alltid sker. Det skulle t. ex. ingalunda förvåna, om kommunala organ vid handhavandet av så ekonomiskt betonade verksamheter som uthyrning och fastighetsförsäljning ofta ansåge sig äga fullt fria händer. Och vidare: om fasta riktlinjer av ett eller annat slag — t. ex. av sådan beskaffenhet som nyss antyddes — följas, må det väl sägas, att man från statlig synpunkt möjligen kan vara tillfreds därmed, när det uteslutande är fråga om förfogande över kommunens egna tillgångar. Men särskilt när det gäller förfogande över förmåner, som tillkommit tack vare statens stöd, reser sig frågan, om vilka »objektiva» normer som helst kunna godtagas och om det är tillfredsställande att dessa förmåner utdelas efter helt olika grunder av olika statliga och kommunala organ.

Det framstår sålunda såsom angeläget att i möjligaste mån utforma regler, enligt vilka företrädet till de i bostadspolitiken ingående förmånerna bestämmes. I den mån dessa förmåner åstadkommas genom statens insatser, bör man från statens sida sörja för tillkomsten av ändamålsenligt utformade regler. I den mån så ej är fallet, är det i varje fall angeläget att dispositionen över bostadstillgångarna icke äger rum efter det ena eller andra kommunala organets — nämnders och styrelser eller tjänstemäns — gottfinnande. Riktlinjerna böra sålunda uppdragas av den kommunala representationen — varmed följer att de bliva kända för allmänheten och underkastade offentlig debatt och kritik. Det är lika naturligt som att kommunerna ålagts att bestämma »grunder» för »särskilda bostadstillägg» (folkpensioneringslagen § 6). Man gör på detta sätt allvar av grundsatser, som utvecklades av kommunallagstiftningskommittén i dess förslag om vidgad kommunal kompetens (SOU 1947: 53 s. 71 f). »Ett kommunalt understöd får icke ha karaktären av ett obehörigt gynnande av viss eller vissa kommunmedlemmar... 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... 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 uppgörande av sådana grunder tvingas kommunerna att närmare överväga arten och räckvidden av sina understödsåtgärder och deras förenlighet med allmänna intressen.»

Den offentliga bostadspolitiken olika grenar böra sålunda bliva föremål för en översyn med syfte att, i den utsträckning det låter sig göra, i lagar och författningar utstaka de grunder, enligt vilka statliga och kommunala organ ha att förfara, och att, där sådana regler icke kunna utformas beträffande kommunal verksamhet, i varje fall i möjligaste mån lagfästa principen, att kommunerna skola för sig fastställa generella grunder. Uppgiften är komplicerad. Det gäller ju att se olika åtgärder i deras inbördes samman-

hang och även att beakta bostadspolitikens sammanhang med andra sociala verksamhetsgrenar: fattigvård och folkpensionering m. m. Jag skall därför ej inlåta mig på något försök att antyda, huru reglerna böra utformas, vilka hänsyn som böra erkännas som legitima, hur hårt man kan binda vederbörande organs handlingsfrihet o. s. v. På vissa områden torde det bliva nödvändigt att stanna vid ganska allmänt avfattade grunder, såsom t. ex. att urvalet av sökande skall bestämmas av deras ekonomiska behov. Det bör emellertid framhållas, att även en dylik allmän regel om behovsprövning innebär en normmässig reglering, som icke är utan sitt värde. Det förtjänar å andra sidan understrykas, att i den mån allt större grupper av samhället bliva beroende av det allmännas bostadspolitik, det givetvis ingalunda kan ifrågakomma att över hela linjen tillmäta den sociala behovssynpunkten avgörande betydelse. Det skulle innebära ett otillbörligt missgynnande av stora samhällsskikt.

Endast till en viss grad är det möjligt att på detta sätt sörja för ett rättvist och riktigt urval. Hur man än utformar reglerna, måste de bliva jämförelsevis allmänt hållna och lämna utrymme för en fri omprövning från myndigheternas sida.

Men det är också annat som kan göras för att säkerställa en tillfredsställande behandling av ärendena.

Det är av icke ringa vikt vilka organ som besluta. I detta sammanhang kan erinras, att när sociala uppgifter anförtrotts åt kommunerna, lagstiftningen i allmänhet låtit sig angeläget vara att sörja för en tillfredsställande kommunal organisation för deras handhavande. Den kommunala bostadspolitikens handhaves däremot alltigenom av de organ som kommunerna själva bestämma. Jag känner icke praxis, men jag förmodar, att uppgifterna handhavas än av drätselkammare och kommunalnämnder, än av andra nämnder, än av kommunala tjänstemän, än av allmännyttiga bostadsföretags styrelser och tjänstemän.

Ätminstone något torde på vissa punkter stå att vinna genom sådana anordningar, som förebygga, att en sökandes anspråk tillgodoses utan att man på samma gång har bästa möjliga överblick över andra som kunde vilja ifrågakomma till samma förmån, och att avgörandena sålunda träffas slumpvis. Man kan sålunda i vissa fall tänka sig regler om bestämda tider, vid vilka ansökningar skola göras och prövas. Beträffande bostadslägenheter kan man tänka sig offentliga meddelanden om när sådana bliva hyreslediga, o. s. v.

Av betydelse kan också klagorätten bliva. I den mån kommunerna få fastställa grunder för en eller annan verksamhets utövning, följer därav utan vidare att beslut om dylika grunder kunna överklagas enligt allmänna kommunalrättsliga regler. Viktigast är emellertid möjligheten att komma till rätta med fall, då någon i ett särskilt fall obehörigt gynnats på en annans bekostnad genom beslut av statligt, lokalt eller kommunalt organ (att bostadsstyrelsens beslut ej kunna överklagas synes däremot rimligt). Besvärsrätt finnes också stadgad beträffande beslut av länsbostadsnämnd.

Däremot finnes intet stadgat om besvär över beslut av kommunala organ. Och i den mån trots avsaknaden av sådana stadganden besvärsmätt skall anses föreligga i kraft av allmänna regler, är det högeligen ovisst vad som på denna väg står att ernå, särskilt därför att besvärsmätningen i så fall måste inskränkas till att avse beslutens lagenlighet. När staten eljest anförtrött en verksamhet åt kommunala organ, har som bekant tillika i allmänhet anordnats en besvärsmätt, så beskaffad att besluten ur alla synpunkter kunna prövas av besvärsmätigheterna. Detta räknas som ett viktigt inslag i den medborgerliga rättssäkerheten. Denna vidsträckt besvärsmätning är tillika av betydelse därför att den ger vägledning åt de beslutande organen för sådana fall, då lagstiftningen icke ger besked. Ingen skulle nu vilja förorda återgång till vad som före vår nuvarande fattigvårdslags tillkomst gällde; att fattigvård — som snarare ansågs som en nådegåva än som föremål för en verklig rätt — icke kunde framtvings i besvärsmät. Och beträffande vissa slags kommunala beslut i bostadspolitiska ärenden torde det kunna hävdas, att ett lika starkt rättsskyddsbehov talar för en lika vidsträckt klagorätt. Men om man ryggar tillbaka för en så beskaffad besvärsmätt, torde i varje fall intet kunna invändas mot att man säkerställer en besvärsmätt uteslutande med syfte att komma till rätta med beslut, som strida mot de för verksamheten uppdragna normerna. Det skall emellertid icke fördöljas, att anordnandet av besvärsmätigheter erbjuder särskilda svårigheter, när det gäller avgöranden över konkurrerande anspråk. Dessa svårigheter böra måhända föranleda, att besvär ej få föras i mer än en instans och att besvärerna även i övrigt gestaltas på ett sätt som avviker från det vanliga.

Mot vad som nu anförts skulle man möjligen — med erkännande i princip av behovet av anordningar som tillgodose en rättvis och likformig prövning av konkurrerande medborgares anspråk — likväl vilja anföra, att det av praktiska skäl ej är möjligt att komma till rätta med problemet. En sådan resignation tillåter jag mig beteckna såsom betänkelig och farlig. Vi få icke försumma att fullfölja våra rättssäkerhets- och rättsskyddsstraditioner på nya områden, som den offentliga förvaltningen lägger under sig, och icke rygga tillbaka inför de svårigheter som därvid helt naturligt yppa sig. Om denna uppgift försummas och om man, även då det gäller de ömtåligaste avgöranden, helt litar till de förvaltande organens fria skön, lär man i det långa loppet icke undgå missgrepp, missnöje och misstro. Det är denna gamla erfarenhet, som ligger till grund för äldre generationers iver att genom fasta lagregler binda förvaltningsorganens handlingsfrihet, sätta en spärr för godtycket och förebygga att exempelvis sociala förmåner finge framstå såsom smätigheternas efter gottfinnande givna nådegåvor (obs. t. ex. utvecklingen från fattigvård till socialförsäkring). Om den nutida bostadspolitiken icke genomsyras av samma tankar, måste man räkna med att den, till sin egen obotliga skada, mot sig själv mobiliserar den starka rättskänsla, det outrotliga krav på rättvis och likformig behandling som

lever med starkt liv hos vårt folk och som lätteligen stegras till lidelse hos dem, som se sig utestängda från möjligheten att få en bostad.

Med åberopande av vad nu anförts får jag hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående sådana bestämmelser i lagar och författningar, att kravet på en likformig och rättvis behandling av bostadssökande blir tillgodosett i den samhälleliga bostadspolitiken.

Stockholm i januari 1950.

Nils Herlitz.