

Nr 16.

Ankom till riksdagens kansli den 21 mars 1919 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående vissa ändringar av förordningen om kommunal-
styrelse på landet.*

Närvarande: herrar Larsson i Västerås, Hellberg *), Bellinder *), K. J. Ekman *), Olof Olsson, von Mentzer, greve Alexander Hamilton, greve Henning Wachtmeister, Gullberg *), Gustaf Gustafsson, Jonsson, Janson i Kungsör *), Hallén *), Jansson i Edsbäcken *), Henrikson *), Engberg, Leander, Hansson i Gårda, Norman *) och Nilsson i Antnäs. *)

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Till konstitutionsutskottet hava hänvisats *dels* en inom första kammaren av herr *Lindström* väckt motion, nr 7, vari hemställes, »att riksdagen ville besluta sådan ändring i lag om kommunalstyrelse på landet den 21 mars 1862, att §§ 7, 11, 18, 40 och 44 samt eventuellt andra paragrafer erhålla sådan ändrad lydelse, att därav tydligen kan framgå vad som hör till kommunalstämmas och vad som hör till kommunalfullmäktiges avgörande och att kommunalfullmäktige måtte äga befogenhet att själva utse de nämnder, som hava att bereda ärendena före deras avgörande»,

dels en inom andra kammaren av herr *Hansson* i Gårda väckt motion, nr 100, vari hemställes, »att riksdagen måtte i § 27 eller annan paragraf i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet av den 21 mars 1862 göra det tillägg, att i förordningen uttryckligen utsäges, att behandlingen av alla de ärenden eller verkställande av de val, som i särskilda förordningar åligga kommunalstämma, skola behandlas av kommunalfullmäktige, där fullmäktige äro införda».

Herr Lindströms motion.

Till stöd för sin hemställan har herr Lindström anfört följande:

»Vid införandet av kommunalfullmäktigeinstitutionen synes en viss tveksamhet varit rådande om den befogenhet och beslutanderätt, som borde tillerkännas densamma. Med anledning härav hava tid efter annan lagändringar tillkommit, varigenom kommunalstämma befriats från en del kommunala och andra ärenden, som i stället tillerkänts kommunalfullmäktige och torde med vid senaste urtima riksdag fattade beslut hava avsetts att giva fullmäktigeinstitutionen möjligast vidsträckta befogenhet och beslutanderätt. Så länge som emellertid sådant icke är tillräckligt tydligt uttalat, kvarstår en viss tveksamhet om vad som bör av kommunalstämma eller av kommunalfullmäktige handhas, och vill det synas mig, att den dualism, som alltid uppkommer, kan icke blott vålla oreda utan även leda till förvecklingar av allvarlig beskaffenhet. Särskilt torde detta bliva förhållandet, om, såsom troligt är åtminstone i de större kommunerna, olika ordförande utses för kommunalstämma och kommunalfullmäktige och samarbete emellan dem icke tillräckligt intimt åstadkommes.

Att vissa ärenden, såsom val av fullmäktige, obetingat böra höra till kommunalstämma synes självfallet och att likaledes frågor av större ekonomisk räckvidd förbehållas kommunalstämma, torde kanhända åtminstone för närvarande vara lämpligt. Däremot kan betvivlas, huruvida frågor böra behandlas av kommunalstämma, för vilkas avgörande särskilda bestämmelser äro utfärdade om rätt att däruti deltaga eller om särskild röstgrund därvid. Otydlighet synes mig härutinnan förefinnas. Särskilt gäller detta vissa val, vilkas betydelse nu bliver mer och mer framträdande. Jag påminner här om val av valnämnd för val av riksdagsman till andra kammaren. Kan detta val företagas av kommunalfullmäktige? Vidare om val av ordförande och hans suppleant till distriktsstämma för val av landstingsmän och kommunalfullmäktige. Kunna dessa val företagas av kommunalfullmäktige? Vidare val av nämndemän, val av ombud för väghållningsskyldiga, val av plogfogdar m. m.

Då desslikes enligt § 18 i lag om kommunalstyrelse på landet, som träder i kraft den 1 instundande mars månad, de ärenden, som å kommunalstämma till avgörande företagas, skola förut vara vederbörligen beredda av kommunalnämnden eller andra nämnder, torde däri kunna innefattas, att de ärenden, som av kommunalfullmäktige till avgörande företagas, likaledes skola vara vederbörligen beredda och till följd härav borde åt kommunalfullmäktige vara inrymd rättighet att utse kommunalnämnd jämte ordförande och vice ordförande i densamma.»

Herr Hansson har till stöd för sin hemställan anfört:

Herr
Hansson's
motion.

I förordningen om kommunalstyrelse på landet, enligt beslut av urtima riksdagen den 17 december 1918, stadgas bland annat i § 27, att i kommun med över 1,500 invånare skall kommunalstämmas beslutanderätt uppdragas åt kommunalfullmäktige. I § 35 stadgas vidare vilka ärenden, som alltid skola å kommunalstämma eller distriktsstämma handläggas. Utav sistnämnda bestämmelser framgår, att kommunalstämma endast har att handlägga: a) justering av i § 65 omnämnda länd; b) val till ordförande och vice ordförande till kommunalstämma som ock till kommunalfullmäktige; c) beslut varom i § 16 sägs, så ock beslut enligt § 17 angående dag för kommunalstämma.

Utav det här anförda skulle kunna förutsättas, att alla andra ärenden skola handläggas utav fullmäktige. Dock synes i en del fall ovisshet härvidlag råda rörande en del särskilda förordningar. Man har inom många kommuner ansett, att § 27 endast har tillämpning beträffande själva förordningen om kommunalstyrelse på landet och icke vidkommande de *särskilda* lagar och förordningar, som finnas, då icke i dem uttryckligen stadgas att de höra under kommunalfullmäktiges handläggning. De förordningar, som icke innehålla dylika stadganden, äro bland annat: Lag av den 30 juni 1913 om behandling av alkoholister, samt Lag av den 29 september 1899 angående fjärdingsmannabestyrets utgörande. Däremot finnes i Lag om allmän pensionsförsäkring av den 30 juni 1913 samt i K. F. av den 14 juni 1917 angående försäljning av rusdrycker särskilda stadganden, som föreskriva, att kommunalfullmäktige, där sådana finnas, skola övertaga kommunalstämmas beslutanderätt. Att tvekan kan uppstå rörande stämmans och fullmäktiges inbördes förhållande till varandra, rörande vem som har beslutanderätt, då icke särskilt stadgande finnes i resp. lag och förordning införd, framgår utav Kungl. Maj:ts utslag den 10 december 1915, Regeringsrättens årsbok 1915 sid. 199, vari stadsfästes Kungl. befallningshavandes i Göteborgs och Bohus län utslag innebärande att i en kommun, där kommunalfullmäktige fanns, kommunalstämma ändock hade att yttra sig över frågor, varom i K. F. av den 1 juni 1905 angående försäljning av vin och öl sägs.

Regeringsrådet Thulin anförde vid ärendets avgörande följande.

Då i § 27 av förordningen om kommunalstyrelse på landet stadgas, att kommunen åt fullmäktige äger att överlåta att med kommunalstämmas rätt handlägga och avgöra de till stämmans behandling hörande ärenden, med de undantag som bland annat i § 35 upptagits, avses närmast de ärenden, som enligt ifrågavarande förordning ankomma

på kommunalstämma. Där i särskild författning stadgas, att visst ärende ankommer på kommunalstämma, får det i varje särskilt fall bedömas, om det kan hava varit avsett, att kommunalstämmans befogenhet överlåtits på kommunalfullmäktige eller icke. I senare tid synes man hava sökt i författningarna lämna uttryckliga föreskrifter därom, se t. ex. lagen om allmän pensionsförsäkring den 30 juni 1913, § 19 jämnförd med § 23. Huruvida i förordningen angående försäljning av vin och öl avsetts, att kommunalstämmas rätt skulle hava överlåtits på kommunalfullmäktige, kan vara tveksamt, men har jag vid jämförelse med särskilt 13 § i förordningen angående försäljning av brännvin stannat vid den uppfattningen, att sådan överlåtelse ej varit åsyftad.

Utav det här anförda framgår, att tvekan kan uppstå, huruvida kommunalstämmans beslutanderätt överlåtits på fullmäktige med avseende å de författningar, vari icke direkt stadgande om denna rätts överlåtande finnes. Genom de ändringar, som vid urtima riksdagen 1918 antagits i förordningen om kommunalstyrelse på landet § 27, avses givetvis förnämligast att få ärendena mera noggrant prövade av därtill valda representanter för kommunens medlemmar. Genom beslutanderättens överlämnande anse sig de kommunala medborgarna icke så i detalj hänvisade att följa respektive ärenden. Hålles då en kommunalstämma för vissa frågors avgörande, röner densamma icke det intresse eller den tillslutning, som är nödvändig för att besluten må bliva ett uttryck för samtliga röstberättigades mening. Kommunalfullmäktigeinstitutionens införande tjänar ju till att underlätta och koncentrera behandlingen av kommunens angelägenheter, och är det ju då av stor vikt, att alla frågor, som uppkomma, behandlas av fullmäktige, då icke särskilt stadgas, att ärendena skola å kommunalstämma handläggas.

Ändring i här berörda avseende kan ju antingen ske genom tilllägg i de förordningar, där sådant icke finnes angående fullmäktiges övertagande av beslutanderätten, eller genom förtydligande av § 27 i kommunalförordningen i sådan riktning, att därav tydligen framgår vilka ärenden, som skola av kommunalfullmäktige, respektive stämma handläggas, och synes det senare alternativet vara det mest ändamålsenliga.»

Utskottets
yttrande.

Kommunalfullmäktigeinstitutionen infördes som bekant i den svenska rättsordningen genom förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet. I § 27 av denna förordning stadgades, att, om kommunen ville åt »fullmäktige överlåta att med kommunalstämmans rätt handlägga och avgöra de till stämmans behandling hörande ärenden»,

vore detta med vissa villkor och undantag tillåtet. I § 33 uppräknades sedermera de ärenden, vilka icke finge av kommunalfullmäktige upp- tagas utan alltid å kommunalstämman skulle handläggas.

§§ 27 och 33 (vilken sistnämnda paragraf numera bär numret 35) av 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet ha i huvudsak stått oförändrade till 1918. Genom lagen den 23 december 1918 om ändrad lydelse i vissa delar av förordningen om kommunalstyrelse på landet har § 27 uppdelats i två moment och har första momentet, vilket här är av vikt, erhållit följande lydelse: »I kommun med över 1,500 invånare skall, med de villkor och undantag här nedan sägs, den kommunen i kommunala angelägenheter tillkommande beslutanderätt uppdragas åt kommunalfullmäktige». De ändringar, som genom samma lag ägt rum i § 35, hava avsett att för framtiden under kommunalfullmäktige hänföra vissa ekonomiska ärenden samt val av kommunalnämnd, vilka ärenden tidigare lågo under kommunalstämmans beslutanderätt, även där kommunalfullmäktige funnos.

I samband med att kommunalfullmäktigeinstitutionen genom lagen den 23 december 1918 gjorts obligatorisk i större kommuner, har alltså omfånget av den rätt, kommunalfullmäktige äga utöva, bestämts på i viss mån annat sätt än förr. I stället för att tidigare angivits, att kommunalfullmäktige skulle äga »med kommunalstämmans rätt hand- lägga och avgöra de till stämmans behandling hörande ärenden», stadgas nu, att åt kommunalfullmäktige uppdrages »den kommunen i kommunala ärenden tillkommande beslutanderätt». De ordalag, genom vilka omfånget av kommunalfullmäktiges beslutanderätt år 1918 angivits, äro överensstämmande med § 7 i förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse i stad, i vilken stadgas, att »uti stad med över 3,000 invånare skall den staden i kommunala angelägenheter tillkommande beslutanderätt uppdragas åt stadsfullmäktige». Den antydda ändringen i § 27 av förordningen om kommunalstyrelse på landet har därför tydligen närmast haft till syfte att bestämma omfånget för kommunal- fullmäktiges beslutanderätt på sådant sätt, att av själva ordalagen skulle framgå, att denna beslutanderätt vore densamma, som tillkomme stadsfullmäktige i stad.

Det torde med säkerhet kunna antagas, att man vid utfärdandet av 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet avsett, att alla de till kommunalstämmans behandling hörande ärenden, vilka icke jämlikt § 33 (§ 35) voro från kommunalfullmäktiges beslutanderätt ut- tryckligen undantagna, skulle handläggas och avgöras av kommunal-

fullmäktige. Såsom bestämmelserna kommit att lyda, synes detta emellertid i vissa hänseenden icke hava blivit förhållandet.

Från den allmänna regeln, att kommunens samtliga röstberättigade medlemmar äga taga del i överläggningar och beslut, meddelar förordningen om kommunalstyrelse på landet två undantag. I § 11 — nuvarande § 10 — stadgas, att i överläggningar och beslut över ärenden, som angå endast i mantal satt jord, må ej andra taga del än de, som sådan jord innehava. I § 12 — nuvarande § 11 — föreskrives, att där för deltagande i sådana besvär, som åligga alla, vilka inom kommunen erlägga kommunalutskylder, annan grund än den för utgörande av kommunalutskylder i allmänhet gällande finnes särskilt stadgad, skall röstvärdet vid beslut över ärenden, som röra sådana besvär, beräknas efter den särskilt bestämda grunden. Då dessa ärenden icke i § 33 (§ 35) av förordningen om kommunalstyrelse på landet undantagits från kommunalfullmäktiges beslutanderätt, skulle man med en formell tolkning av §§ 27 och 35 vara nödsakad att hänföra dem under kommunalfullmäktige. I sakligt hänseende vore det emellertid tydligen synnerligen otillfredsställande, att en församling, som är vald enligt för kommunen i allmänhet gällande röstgrund, skulle äga beslutanderätt i ärenden, för vilkas avgörande å kommunalstämma särskild röstgrund är stadgad. Justitierådet Hammarskjöld yttrar även i sin kommentar till § 33 (§ 35) av förordningen om kommunalstyrelse på landet, att det torde kunna betvivlas, om »val, som skola å kommunalstämma verkställas, men för vilka gälla särskilda bestämmelser om rätt att däruti deltaga eller om röstgrund därvid, kunna ske av kommunalfullmäktige».

Under det att den i § 12 (§ 11) omnämnda föreskriften om särskild röstgrund vid beslut över ärenden som röra besvär, vilka skola utgöras efter annan grund än den för utgörande av kommunalutskylder i allmänhet gällande, numera, på grund av vissa ändringar i lagstiftningen om byggande och underhåll av tingshus m. fl. byggnader, saknar betydelse, har bestämmelsen i § 11 (§ 10) att vid beslut över ärenden, som angå endast i mantal satt jord, ej andra äga taga del än de, som sådan jord innehava, tämligen stor räckvidd. Till bevis härför vill utskottet anföra följande lagrum. I 19 § av skiftesstadgan den 9 november 1866 bestämmes, att gode män vid lantmäteriförrättningar skola å allmän kommunalstämma väljas, och äge därvid en var, som i kommunen hemman under ägande- eller nyttjanderätt innehaver, lika röst. I 117 § av samma förordning stadgas, att ledamöter

i ägodelningsrätt skola inför häradsrätten genom sockenfullmäktige efter förmedlade hemmantalet utväljas; sockenfullmäktige torde för förrättande av sådant val därför å kommunalstämma ävenledes böra utväljas efter förmedlade hemmantalet. I 52 § av lagen den 23 oktober 1891 angående väghållningsbesvärets utgörande å landet säges, att väghållningsskyldige äga att å vägstämman låta sin talan utföras genom av dem kommunvis å kommunalstämmor efter vägfyrktal utsedda ombud. I 5 § av förordningen den 24 juli 1903 angående skogsvårdsstyrelser bestämmes, att två ledamöter av skogsvårdskommitté utses enligt den grund, som för utseende av gode män vid laga skifte är stadgad.

I stadganden utanför kommunallagarna är, såsom särskilt herr Hansson påpekat, icke sällan föreskrivet, att vissa ärenden skola till avgörande eller för yttrande å kommunalstämma företagas. I en del lagar av yngre datum har för sådana fall direkt föreskrivits, att kommunalstämman rätt övergår till kommunalfullmäktige, där sådana finnas. Så är händelsen i 20 § av lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring, i 95 § av förordningen den 14 juni 1917 angående försäljning av rusdrycker samt i 7 § av lagen den 14 juli 1918 om fattigvården. Å andra sidan finnes det stadganden, vilka visserligen giva kommunalstämman beslutanderätt i vissa ärenden, men av vilkas avfattning framgår, att kommunalstämmas rätt icke kan utövas av kommunalfullmäktige. I varje fall är detta händelsen i två hänseenden. En analys av 1 kap. 1 § rättegångsbalken, vari lämnas föreskrifter om nämndemansval, ger vid handen, att nämndemän icke kunna väljas av kommunalfullmäktige, utan att sådana val måste företagas å kommunalstämma. Ej heller äro enligt gällande rätt landstingsmannaval överlättna å kommunalfullmäktige utan skola alltid äga rum å kommunalstämma. Då i § 35 av förordningen om kommunalstyrelse på landet val varken av nämndemän eller av landstingsmän är undantaget från kommunalfullmäktiges beslutanderätt, visar sig här alltså tydligt, att den i § 35 av nämnda förordning förefintliga uppräknigen av ärenden, som alltid skola behandlas å kommunalstämma, icke är fullständig.

Beträffande en tredje grupp av stadganden, kan man, såsom samma motionär framhållit, icke ur stadgandena erhålla ledning, huruvida å kommunalstämma inrymd rätt bör övergå till kommunalfullmäktige. Så bestämmes i § 2 av lagen den 29 september 1899 angående fjärdingsmansbestyrets utgörande, att fjärdingsmän utses å kommunalstämma, utan att det tillägges, huruvida fjärdingsman även kan väljas av kom-

munalfullmäktige. Genom det av motionären åberopade Kungl. Maj:ts utslag den 10 december 1915 är fastslaget, att det beträffande stadganden av denna art i varje särskilt fall får bedömas, om det kan hava varit avsett, att kommunalstämmans befogenhet överlätits på kommunalfullmäktige eller icke. Ett dylikt avgörande kan emellertid ibland vara föremål för vanskligheter; huruvida t. ex. val av valnämnd för val av riksdagsmän, varom stadgas i § 21 av lagen den 26 maj 1909 om val till riksdagen, alltid måste ske å kommunalstämma eller även kan förrättas av kommunalfullmäktige, torde vara svårt att avgöra.

Det framgår av vad utskottet sålunda anfört, att utskottet delar den åsikt, som kommit till uttryck i motionerna, att gränsen mellan kommunalfullmäktiges och kommunalstämmans befogenheter icke är dragen med önskvärd tydlighet. Utskottet kan emellertid icke finna, att gällande lagstiftning lider av brister i den grad, som påstås i herr Lindströms motion. Redan det påståendet, att »med anledning av» den tveksamhet, som varit rådande om den befogenhet och beslutanderätt, som borde tillerkännas kommunalfullmäktige, »tid efter annan lagändringar tillkommit, varigenom kommunalstämma befriats från en del kommunala och andra ärenden, som i stället tillerkänts kommunalfullmäktige», är icke riktigt. De bestämmelser om kommunalfullmäktiges beslutanderätt, som 1862 antogs, blevo i huvudsak gällande till 1918. Vidare anser sig utskottet böra påpeka, att enligt vad år 1918 stadgats, samtliga ekonomiska frågor i kommun skola behandlas av kommunalfullmäktige, där sådana finnas. Frågan, huruvida val av ordförande och hans suppleant till distriktsstämma för val av landstingsmän och kommunalfullmäktige kunna företagas av kommunalfullmäktige, måste obetingat besvaras i jakande riktning. Beträffande plogfogdar är att anmärka, att de jämlikt 73 § av lagen den 23 oktober 1891, angående väghållningsbesvärets utgörande å landet, skola väljas av delägarne i ploglag. Till slut vill utskottet framhålla, att av en jämförelse mellan § 27 och § 35 i kommunalförordningen för landet, särskilt om sistnämnda paragraf jämföres även med den lydelse, den ägde före lagen den 23 december 1918 om ändrad lydelse i vissa delar av förordningen om kommunalstyrelse på landet, tydligt framgår, att redan enligt gällande rätt kommunalfullmäktige äga befogenhet att själva utse kommunalnämnd.

Då kommunalfullmäktigeinstitutionen numera i ett större antal kommuner blivit obligatorisk, är det enligt utskottets uppfattning

emellertid av synnerlig vikt, att gränsen mellan kommunalstämmans och kommunalfullmäktiges befogenheter drages på sådant sätt, att icke tvekan kommer att råda, huruvida ett ärende hör under fullmäktiges eller stämmas beslutanderätt. Utskottet anser sig dock icke böra, i enlighet med motionärernas hemställan, föreslå ny lydelse av de paragrafer i förordningen om kommunalstyrelse på landet, som äro av vikt i förevarande hänseende. Anledningen härtill är närmast, att ändringar av dessa paragrafer fordra hänsynstagande till ett flertal lagrum — ofta av mycket skiftande natur — icke blott i kommunallagarna utan även utom dessa. De av motionärerna åsyftade ändringarna fordra därför ingående utredningar, vilka icke lämpligen kunna av utskottet företagas. Härtill kommer att förordningen om kommunalstyrelse på landet, vilken efter sin tillkomst för över ett halvt århundrade tillbaka icke genomgått någon grundlig omdaning utan endast partiella förändringar, är avfattad med tanke på, att kommunens beslutande myndighet är kommunalstämma. När genom föregående års lagstiftning beslutanderätten i kommunerna i stället i regel uppdragits åt kommunalfullmäktige, bliva förordningens bestämmelser, som fortfarande i vissa delar äro avfattade för det fall, att kommunalstämma har beslutanderätten inom kommun, i många hänseenden otydliga. Utskottet anser det synnerligen önskvärt att dessa otydligheter snarast möjligt bliva undanröjda. Enligt vad utskottet inhämtat, läser Kungl. Maj:t vara betänkt på att underkasta kommunalförordningen för landet en allmän revision. Vid en sådan revision bör givetvis även frågan om ett noggrannare uppdragande av gränsen mellan kommunalstämmans och kommunalfullmäktiges befogenheter hava sin plats, och utskottet anser det därför lämpligast, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhölle, att Kungl. Maj:t eventuellt i samband med den ifrågasatta revisionen av förordningen om kommunalstyrelse på landet ville upptaga även detta spörsmål till behandling.

På grund av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att riksdagen, i anledning av förevarande motioner, måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t, eventuellt i samband med en allmän revision av förordningen om kommunalstyrelse på landet, upptaga spörsmålet, huru gränsen mellan kommunalstämmas och kommunalfullmäktiges befogenheter måtte bliva på ett nog-

grannare sätt bestämd, än i nu gällande lagstiftning är fallet, samt till riksdagen snarast möjligt inkomma med förslag i ämnet.

Stockholm den 21 mars 1919.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.