

Nr 186.

Godkänd av första kammaren den 7 maj 1921.

Godkänd av andra kammaren den 7 m 921.

*Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckt motion
angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad.*

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 41.)

Till Konungen.

I en inom riksdagen väckt motion har hemställts, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t snarast möjligt föranstalta om en allmän revision av gällande förordningar angående kommunalstyrelse på landet och i stad samt för riksdagen framlägga de lagförslag, vartill revisionsarbetet giver anledning».

Till stöd för detta yrkande har motionären anfört följande:

»Sextio år hava snart förflutit, sedan de ännu i sina huvuddrag gällande kommunalförordningarna utfärdades. Redan i sin ursprungliga gestalt företedde dessa förordningar såväl i uppställning som beträffande innehåll detaljlikheter, vilka, så vitt man nu kan döma, icke alltid varit motiverade av de skilda betingelser, under vilka den kommunala självstyrelsen skulle utövas i de olika slagen av kommuner: landskommunerna, stadskommunerna, den kyrkliga kommunen och länskommunerna.

Trots kommunalförvaltningens oerhörda utveckling under de sålunda gångna åren kan det visserligen sägas, att åtminstone de för primärkommunerna gällande förordningarna i allmänhet icke lagt någon större svårighet i vägen för denna utveckling. Även det mera komplicerade

maskineri, som numera särskilt i de större kommunerna är behöfligt för förvaltningsbestyrens utförande, har rymts inom ramen för de jämförelsevis gamla författningarna.

Dessa hava dock i avsevärda delar gång efter annan undergått avsevärda förändringar. Särskilt har den i flera repriser genomförda demokratiseringen av den kommunala rösträtten direkt och indirekt påkallat omarbetning av ett flertal av författningarnas lagrum. I synnerhet efter 1918 års kommunala rösträttsreform hava de partiella reformkraven blivit talrika och mångskiftande. I anledning härav blevo år 1919 särskilda sakkunniga (»kommunalförfattningssakkunnige») tillkallade att inom civildepartementet biträda med utredningen av hithörande spörsmål, bland vilka märkas frågor om

begränsning av rätten att vid kommunala avgöranden rösta utan personlig inställelse,

ändrad valdistriktsindelning vid val av kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige och landstingsmän,

sammanförande av de politiska och den kommunala röstlängden,

åtgärder för underlättande av deltagandet i val av kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige och landstingsmän,

gränsen mellan kommunalstämmans och kommunalfullmäktiges befogenhet, avskaffande av den successiva förnyelsen av kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige och municipalfullmäktige,

ändrad tid för val av nämnda fullmäktige,

ändrade bestämmelser beträffande sammanräkning av röster, avgivna vid val av fullmäktige och av landstingsmän,

ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag samt utsträckt tillämpning av proportionell valmetod vid kommunala val.

Rörande de tre första frågorna och delvis rörande den fjärde har den verkställda utredningen redan givit anledning till åtskilliga ändringar i kommunalförordningarna. Och sedan utredningen även beträffande de tre närmast därefter här ovan omförmälda spörsmålen inom kort blivit slutförd, torde proposition om ytterligare ändringar av rätt omfattande beskaffenhet — särskilt i vad angår förordningen om kommunalstyrelse på landet — vara att motse till innevarande riksdag.

Alla dessa ändringar hava genomförts eller äro avsedda att genomföras med bibehållande av författningarnas ursprungliga uppställning. De nya lagbudena har man, med undvikande i största möjliga grad av omnumrering av paragraferna, inpassat där de ansetts mest lämpligt eller — ofta rättare sagt — där det ansetts minst olämpligt. Det övervägande flertalet av lagrummen hava, åtminstone i vad angår för-

ordningen om kommunalstyrelse på landet, en eller flera gånger undergått förändringar. De ursprungligen i författningarna förekommande inadvartenserna hava blivit allt flera och en del av lagrummen hava på ett oformligt sätt svällt ut till stort men för författningarnas överskådlighet.

I synnerhet upptaga de vidlyftiga bestämmelserna om proceduren vid de kommunala representantvalen ett betydande utrymme. Sistberörda förhållande har föranlett kommunalförfattningssakkunnige att i sitt år 1920 avgivna betänkande angående röstning utan personlig inställelse inför valförrättare m. m. uttala sig för dessa bestämmelsers utbrytande ur kommunalförordningarna och sammanförande i en särskild kommunal vallag. Då Kungl. Maj:t i sin till samma års riksdag avlätna proposition angående nyssberörda ämne givit sin anslutning till detta uttalande, torde igångsättande av arbetet härmed vara att motse, så snart statsmakterna tagit ståndpunkt till frågan om ny proportionell valmetod, vilket, så vitt angår val till riksdagens andra kammare, antages komma att ske under innevarande riksdag.

Under tiden för alla dessa genomförda eller tilltänkta partiella ändringar har behovet av en allmän revision av kommunalförordningarna gjort sig alltmera kännbart.

I utlåtande (nr 16) över väckta motioner rörande frågan om gränsen mellan kommunalstämmas och kommunalfullmäktiges befogenhet anförde sålunda konstitutionsutskottet vid 1919 års lagtima riksdag, att, enligt vad utskottet inhämtat, »Kungl. Maj:t läser vara betänkt på att underkasta kommunalförordningen för landet en allmän revision». Och i enlighet med utskottets i ämnet gjorda hemställan beslöt riksdagen i skrivelse (nr 86) hos Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t »eventuellt i samband med en allmän revision av förordningen om kommunalstyrelse på landet» upptaga det genom motionerna väckta spörsmålet. Och då Kungl. Maj:t den 30 maj samma år bemyndigade dåvarande chefen för civildepartementet att tillkalla ovan omförmälda sakkunniga, gjorde denne till statsrådsprotokollet bland annat följande uttalande:

»Slutligen tillåter jag mig anmärka, att den form, vari efter många förändringar, som kommunalförfattningarna tid efter annan och särskilt under sista åren undergått, kommunallagarna numera framträda, icke kan anses fullt tillfredsställande. En och annan av de nya bestämmelserna står ej heller i full överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i de andra lagarna. Det är därför angeläget, att en formell revision av kommunallagarna snarast möjligt kommer till stånd.» På där-

efter angivna skäl ansåg departementschefen sig emellertid icke då böra göra framställning om åtgärder för en dylik revision.

Om behövligheten av kommunalförordningarnas revidering synas alltså meningarna icke vara delade. Olika uppfattningar om den lämpligaste tidpunkten för revisionsarbetets utförande kunna däremot måhända anses hava förelegat. Men att tidpunkten för arbetets påbörjande icke längre bör uppskjutas är enligt min åsikt uppenbart. Utredningen av de kommunala spörsmål, vars besvarande varit mest brådskande, har slutförts med det ovan omförmälda betänkande, som inom kort är att förvänta från kommunalförfattningssakkunnige. Någon fara för trängande *partiella* reformkravs undanskjutande genom deras tillgodoseende först i sammanhang med den allmänna revisionen föreligger för den skull icke vidare. Tillkomsten snarast möjligt av en särskild kommunal vallag är visserligen önskvärd. Men även om fråga därom sammankopplas med revisionsarbetet och densammes lösning därför fördröjes något år, är denna fråga dock icke av så brådskande natur, att olägenheten av ett dylikt dröjsmål får tillmätas någon nämnvärd betydelse. I allt fall måste större praktisk olägenhet anses följa av en arbetsordning, enligt vilken med kort tids mellanrum först verkställes den mycket omfattande omarbetning av förordningarna, som påkallas av vissa valbestämmelsers utmönstrande ur dem, och därefter vidtagas åtgärder för den fullständiga revisionen. Det förra arbetet kan näppeligen utföras utan omparagrafering. Kommunalförordningarna skulle därigenom och på grund av de många formella ändringarna i övrigt komma att framträda i väsentligen ny gestalt. Men knappast har kommunalmannen hunnit orientera sig i den nya omgivningen, innan han ånyo skulle hava att finna sig till rätta i förändrade förhållanden. Kommunalmannens och de kommunala myndigheternas tålmod, som redan hårt prövats av de ofta förekommande, om också behövliga författningsändringarna skulle därigenom i onödigt hög grad sättas på prov. Möjligt är, att ett uppskov med den kommunala vallagens tillkomst kan hava till följd, att vissa lagrum i förordningarna under ett eller annat år bliva ännu otympligare än för närvarande, nämligen för det fall att bestämmelser om ny proportionell valmetod måste i dem inarbetas för att komma i tillämpning redan vid 1922 års val av kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige och landstingsmän. Men då någon svårighet icke torde yppa sig att med bibehållande av författningarnas uppställning och paragrafering införa dessa bestämmelser i stället för eller i direkt anslutning till dem, som i motsvarande hänseende nu inrymmas i författningarna, lär ett tidigare utarbetande av den kommunala vallagen i syfte att direkt i

densamma kunna upptaga de nya valreglerna icke vara motiverat av berörda förhållande, om detsamma väges mot ovan omförmälda olägenheter av ett sådant förfaringssätt.

Av de till kommunalförfattningssakkunnige hänskjutna detaljspörsmål, rörande vilka betänkande och förslag icke under den allra närmaste tiden väntas, är flertalet av den beskaffenhet, att de nya föreskrifter, som av dem kunna föranledas, åtminstone till avsevärd del böra eller kunna beredas plats i vallagen och för den skull lämpligen böra utformas i sammanhang med förslag till dylik lag. Så är fallet med frågan om åtgärder för underlättandet av valdeltagandet, — vilken fråga dock provisoriskt kan lösas även beträffande 1922 års val genom tillfälliga bestämmelser — samt frågan om utsträckt tillämpning av proportionell valmetod vid kommunala val och om ändrade regler för röstsammanräkning vid de kommunala representantvalen. Men såsom ovan anförts är icke heller dessa frågor lösning särskilt brådskande, varför deras fristående behandling, oberoende av frågorna om kommunal vallag och nya kommunalförordningar, icke heller från denna synpunkt synes påkallad.

En i viss mån annan ställning intager frågan om ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag, varför denna fråga såsom därjämte synnerligen betydelsefull för kommunalförvaltningen och den kommunala självstyrelsens organisation torde, trots olägenheterna av fortsatt partiell kommunallagstiftning, snarast möjligt och helst före den allmänna revisionen vinna sin lösning.

Jämte de olägenheter, som ovan anmärkts, måste ett fortsatt och fristående partiellt avhjälpande av förefintliga brister i vissa delar av förordningarna med därefter följande allmän revision medföra ett avsevärt dubbelarbete, som knappast är påkallat, sedan — med nyss angivet undantag — de mest trängande kraven genom lagändringar tillgodosetts. Även om den allmänna revisionen anförtros åt annan beredning än de förberörda detaljspörsmålen, skulle utredningarnas samtidiga utförande under samarbete mellan de två beredningarna vara en fördel i berörda avseende. Därigenom skulle revisionsarbetet även lättare kunna tillgodogöra sig iakttagelser angående oegentligheter och otydligheter av varjehandas slag, som kommunalförfattningssakkunnige få antagas hava uppmärksammat under den granskning och behandling av flertalet lagrum, som föranletts och föranledes av de till dem hänskjutna spörsmålen.

Ett ytterligare och avgörande skäl för den allmänna revisionens omedelbara företagande är enligt min mening, att ett annat förfarande kommer att medföra, att såväl förordningarna om kyrkostämman samt

kyrkoråd och skolråd som förordningen om landsting erhålla ny form och delvis nytt innehåll, långt innan åtgärder i detta syfte blivit vidtagna beträffande förordningarna om kommunalstyrelse på landet och om kommunalstyrelse i stad. Inom ecklesiastikdepartementet år 1918 tillkallade sakkunniga för utredning av frågan om införande av representativt system i den kyrkliga kommunen hava nämligen uppgjort förslag till fullständig revision av kyrkostämmoförordningen, vilket förslag lärer komma att avlämnas under loppet av innevarande år. Och under nästlidet år 1920 har det uppdragits åt kommunalförfattningssakkunnige att verkställa utredning och avgiva förslag angående revision av landstingsförordningen, vilken utredning förutsattes vara färdig så tidigt, att proposition i ämnet kan föreläggas 1922 års riksdag. Men det lärer knappast kunna anses vara med ett planmässigt lagstiftningsarbete förenligt, att de för den borgerliga primärkommunen gällande förordningarna, till vars bestämmelser förordningarna för den kyrkliga kommunen och länskommunen hittills anslutit sig, skulle, utöver vad som är oundgängligt, kvarstå oförändrade i en del hänseenden, som vid de senares revision underkastats mer eller mindre genomgripande förändringar.

Till sist må erinras, att den ifrågasatta revisionen icke lärer kunna eller böra begränsas till frågor av rent formell natur. Detta följer redan därav, att omarbetningen av kyrkostämmo- och landstingsförordningarna blir av reell innebörd, samt att vid rådande olikhet mellan motsvarande bestämmelser i nämnda två förordningar, å ena, och förordningarna för primärkommunerna, å andra sidan, samt mellan bestämmelserna i sist omnämnda författningar ett ställningstagande i sak ofta bliver nödvändigt. Men oberoende härav synes det näppeligen vara möjligt eller lämpligt att vid en dylik allmän revision icke beakta och till prövning upptaga sådana spörsmål på kommunalförfattningarnas område, som under de senare åren varit aktuella, såsom t. ex. frågorna om kommunernas kompetens och om inskränkning av magistratens befogenhet i rent kommunala förvaltningsärenden.»

Behovet av en formell revision av de nuvarande kommunalförfattningarna har under de senaste åren vunnit erkännande från olika håll. Motionären har därvidlag åberopat ett yttrande till statsrådsprotokollet den 30 maj 1919 av dåvarande statsrådet och chefen för civildepartementet samt ett uttalande av konstitutionsutskottet i dess utlåtande nr 16 samma år, vilket också återfinnes i den med anledning av utlåtandet till Eders Kungl. Maj:t avlätna riksdagsskrivelsen nr 86. Härjämte bör

uppmärksammas, att kommunalförfattningssakkunniga i sitt den 12 februari 1921 avgivna betänkande II understrukit behovet av en fullständig omarbetning av kommunalförfattningarna samt vikten av att densamma snarast möjligt igångsättes. I anslutning till denna uppfattning har jämväl statsrådet och chefen för socialdepartementet vid anmälan i statsrådet den 18 mars innevarande år av nämnda betänkande uttalat sig för att en dylik revision borde inom den närmaste tiden företagas. I överensstämmelse härmed hava också genom den proposition, nr 299, som vid samma tillfälle avläts till riksdagen, endast sådana av de i nämnda betänkande föreslagna ändringar underställts riksdagens prövning, vilka funnits böra utan tidsutdräkt genomföras.

Beträffande två av kommunalförfattningarna, nämligen förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd samt förordningen om lands-ting, har arbetet på en fullständig omarbetning såsom bekant redan påbörjats. Det nu föreliggande spörsmålet är därigenom begränsat att gälla endast förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad. Att en formell revision av dessa båda sistnämnda förordningar är av behovet påkallad, måste enligt riksdagens mening anses vara ställt utom allt tvivel. Riksdagen vill härvidlag särskilt framhålla följande synpunkter.

Det är givetvis av största vikt, att författningar, sådana som de här ifrågavarande, vilka framför allt skola tillämpas av personer, som ej få förutsättas äga större vana vid tolkning av lagtext, äro överskådligt uppställda. Det torde vara en allmän erfarenhet, att de här berörda förordningarna ej tillfredsställa detta krav. I vissa hänseenden beror den bristande överskådligheten därpå, att de utgångspunkter för lagstiftandet, som förelågo vid tiden för förordningarnas tillkomst, numera undanryckts eller förskjutits till följd av därefter inträffade genomgripande förändringar inom det kommunala livet. I andra hänseenden har överskådligheten blivit lidande därigenom, att tid efter annan påkallade nya bestämmelser blivit, särskilt för undvikande av omparagrafering, tillagda här och var utan att äga direkt sammanhang med de äldre lagbud, med vilka de formellt förbundits. Givet är även, att den omfattning, som vissa på detta sätt till små lagkomplex för sig förvandlade paragrafer erhållit, i betänklig grad minskar möjligheten att lätt överblicka de ifrågavarande förordningarna.

Likformighet mellan förordningarna för stads- och landskommuner, så långt överensstämmelse i sakligt hänseende dem emellan förefinnes, är enligt riksdagens mening en naturlig norm för dessa förordningars redigering. Vid deras tillkomst har denna synpunkt i allmänhet vunnit beak-

tande. Särskilt genom den ökade användningen av det representativa systemet i landskommunerna har emellertid för dessas vidkommande numera i flera hänseenden större reel överensstämmelse uppnåtts med förhållandena i städerna än som från början varit fallet. Dock har icke någon formell motsvarighet till denna ökade reela överensstämmelse skapats i de båda kommunalförordningarna. På grund härav lämna dessa för närvarande även i detta avseende åtskilligt övrigt att önska, oavsett de brister av samma slag, vilka kunna hava förefunnits allt sedan deras tillkomst.

Även beträffande detaljerna har emot de ifrågavarande författningarna riktats den enligt riksdagens mening befogade anmärkningen, att en hel del otydligheter och oegentligheter förefinnas. Såsom belysande för förhållandena i detta hänseende kan riksdagen hänvisa till de eriurisar, som kommunalförfattningssakkunniga i sitt betänkande II gjort i fråga om tillämpligheten av de i förordningen om kommunalstyrelse på landet givna bestämmelserna angående kungörande och hållande av stämma, stämmans arbetsformer, verkställighet av stämmans beslut och stämμοordförandens befogenhet. Slutligen vill riksdagen påminna därom, att förordningarna i sitt nuvarande skick betungas av en eller annan bestämmelse, som numera blivit överflödig därigenom, att förutsättningarna för dess tillämpning ej längre föreligga, såsom fallet exempelvis är med § 11 mom. 2 i förordningen om kommunalstyrelse på landet.

Betydelsen av att sådana missförhållanden, som de här ovan påpekade, undanröjas, har enligt riksdagens mening väl motiverat ett bifall till förevarande motions hemställan om skrivelse till Eders Kungl. Maj:t i vad den avser en formell revision *snarast möjligt* av de ifrågavarande förordningarna. Därtill kommer emellertid också, att såsom ovan framhållits omarbetningar av förordningarna för den kyrkliga kommunen och för länskommunen redan äro påbörjade. Riksdagen delar motionärens uppfattning, att detta förhållande måste anses såsom ett särskilt, mycket betydande skäl för ett omedelbart igångsättande av den i motionen föreslagna revisionen. Det torde härvidlag kunna ifrågasättas, om över huvud taget ett lyckligt resultat i formellt hänseende kan vinnas av revisionsarbetet beträffande förordningarna för den kyrkliga kommunen och länskommunen, därest icke detta arbete företages i kontakt med en formell revidering av de för de borgerliga primärkommunerna gällande förordningarna. Beträffande spörsmålet om den ifrågasatta revisionens återverkan på lösningen av tidigare till utredning hänskjutna partiella reformfrågor på det kommunala området, vilka ännu befinna sig under förberedande behandling, vill riksdagen i detta sammanhang framhålla, att den i stort sett delar motionärens åsikt. Dessa

ännu icke utredda frågor torde i regel få anses vara av jämförelsevis underordnad betydelse, eller ock är i allt fall deras lösning icke av särskilt brådskande natur. Några större olägenheter synas därför icke uppstå, om de flesta av dem lösas först i samband med genomförandet av den allmänna revisionen.

Motionären har ifrågasatt, att i sammanhang med den formella revisionen skulle till besvarande upptagas även andra aktuella spørsmål av reel innebörd än ovan omförmälda. Riksdagen anser dock icke lämpligt att på sådant sätt upptaga dylika frågor, till vilka riksdagen icke tagit ställning, eller rörande vilka framställning om utredning och förslag icke gjorts av riksdagen. Endast för den händelse, att önskvärd likformighet mellan de båda förordningarnas bestämmelser i ett eller annat hänseende påkallar jämkning av endera förordningens innehåll, böra sakliga ändringar i detta sammanhang ifrågasättas.

På grund av vad sålunda anförts får riksdagen anhålla, att Eders Kungl. Maj:t täcktes snarast möjligt föranstalta om en allmän, i huvudsak formell revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad samt för riksdagen framlägga de lagförslag, vartill revisionsarbetet giver anledning.

Stockholm den 7 maj 1921.

Med undersätlig vördnad.