

Nr 20.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1927 kl. 12 m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om
ändrade bestämmelser angående kvalificerad majoritet
vid vissa kommunala beslut.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft *dels* motionerna i första kammaren nr 44, 45, 46 och 47 av herr *Tjällgren* m. fl., *dels* ock de med dessa i nu angiven ordning lika lydande motionerna i andra kammaren nr 76, 77, 78 och 79 av herr *Olsson* i Kullenbergstorp m. fl.

*Motionerna
I: 44 och
II: 76.*

I motionerna I: 44 och II: 76 hemställes,

»att riksdagen måtte för sin del besluta följande ändringar i gällande kommunallagar att träda i kraft den 1 september 1927, nämligen i kommunalstyrelseförordningen för landet § 21 mom. 2: Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

- a) — — —
- b) — — —
- c) beviljande av anslag för ändamål eller behov, som icke är nytt men för vilket under det löpande året anslag ej utgår;
- d) höjande av visst under det löpande året utgående anslag;
- e) — — —
- f) — — —
- g) — — —»

*Motionerna
I: 45 och
II: 77.*

I motionerna I: 45 och II: 77 hemställes,

»att riksdagen måtte för sin del besluta följande ändringar i gällande kommunallagar att träda i kraft den 1 september 1927, nämligen i kommunalstyrelseförordningen för stad § 18 mom. 4: Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

- a) — — —
- b) — — —
- c) beviljande av anslag för ändamål eller behov, som icke är nytt men för vilket under det löpande året anslag ej utgår;
- d) höjande av visst under det löpande året utgående anslag;
- e) — — —
- f) — — —
- g) — — —»

*Motionerna
I: 46 och
II: 78.*

I motionerna I: 46 och II: 78 hemställas,
»att riksdagen måtte för sin del besluta följande ändringar i gällande kommunallagar att träda i kraft den 1 september 1927, nämligen i kyrkostämmoförordningen § 15 mom. 2: Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

- a) — — —
- b) — — —
- c) beviljande av anslag för ändamål eller behov, som icke är nytt men för vilket under det löpande året anslag ej utgår;
- d) höjande av visst under det löpande året utgående anslag;
- e) — — —
- f) — — —
- g) — — —»

*Motionerna
I: 47 och
II: 79.*

I motionerna I: 47 och II: 79 hemställas,
»att riksdagen måtte för sin del besluta följande ändringar i gällande kommunallagar att träda i kraft den 1 september 1927, nämligen i landstingslagen § 33 mom. 2: Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

-
- e) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov, eller av anslag för ändamål eller behov, som icke är nytt, men för vilket under det löpande året anslag ej utgår, eller höjande av visst under det löpande året utgående anslag;
 - f) — — —»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

*Utskottets
yttrande.*

Nu gällande bestämmelser i kommunalförfattningarna angående kvalificerad majoritet vid beslut om vissa ekonomiska angelägenheter av större betydelse infördes i huvudsak 1909, i samband med den då genomförda kommunala rösträttsreformen. I den proposition vid 1907 års riksdag (nr 29) vari ifrågasvarande bestämmelser föreslogos till införande, erinrades till en början om att vissa stadganden om kvalificerad majoritet redan förefunnnes, varefter följande principiella motivering för det framlagda förslaget meddelades: »Den tanke, som ligger till grund för denna anordning (d. v. s. bestämmelserna om kvalificerad majoritet i vissa fall) har synts böra än vidare beaktas, då nu förändringar föreslås, som säkerligen skola djupt ingripa i det kommunala livet. Erfarenheten har visat, att de maktägande inom kommunerna mångenstädes beslutat företag eller ingått förpliktelser, som blivit för de skattdragande i hög grad betungande. Bestämmelserna därom, att vissa kommunala beslut skola underställas myndigheternas prövning, äro icke väl ägnade att förekomma sådana mindre välbetänkta förvaltningsåtgärder. För åstadkommandet av någon garanti härutinnan synes den naturligaste utvägen vara uppställan-

det av den fordran, att beslut, vilka kunna utöva kännbart inflytande på kommunens ekonomi under en följd av år, icke må komma till stånd utan att upp bäras av en stadgad allmän mening inom kommunen. I sådant syfte torde böra stadgas, att till beslut i vissa frågor skola erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster efter röstvärdet.»

Enligt den lydelse, som förordningarna om kommunalstyrelse på landet, i stad och i Stockholm erhöles 1909, erfordrades två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster för beslut i följande ekonomiska angelägenheter:

1:o) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av sådan egendom, där ej inköpet avser genomförandet av fastställd stadsplan eller tomtindelning;

2:o) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

3:o) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

4:o) upptagande eller förnyande av lån eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande, eller ingående av borgen.

Motsvarande, ehuru i vissa avseenden skiljaktiga stadganden återfinnas i övriga kommunalförfattningar.

I samband med den ytterligare reform av den kommunala rösträtten, som år 1918 genomfördes, beslötos vissa tillägg till dessa bestämmelser vad beträffar den kyrkliga och den borgerliga primärkommunen såväl å landet som i stad. Det är från de vid detta tillfälle införda bestämmelserna, som de i förevarande motioner framförda ändringsförslagen utgå.

De sakkunniga, som den 10 april 1918 avgåvo förslag till kommunal rösträttsreform, framhöllo i sitt betänkande, att i samband med denna reform ytterligare garantier mot förhastade eller okloka kommunala beslut borde åvägbringas. I sin allmänna motivering härför yttrade de sakkunniga bland annat följande:

»En lämplig utväg för att inom ramen för kommunal självstyrelse tillskapa ytterligare garantier torde vara att utsträcka kravet på *kvalificerad majoritet* för vissa kommunala beslut, som nu endast fordra enkel. Att utan vidare kräva kvalificerad majoritet för alla eller ett flertal grupper av kommunala beslut skulle givetvis strida mot billighetens krav och därtill medföra risk för att sätta hela det kommunala maskineriet ur funktion eller i varje fall göra det synnerligen tungt. Svårigheten att åstadkomma exempelvis $\frac{2}{3}$ majoritet på våra kommunala stämmor eller fullmäktigeförsamlingar torde tvärt om mana till att med stor försiktighet beträda denna väg.

Bestämmelserna om kvalificerad majoritet — liksom även är fallet med bestämmelserna om Kungl. Maj:ts eller Kungl. Maj:ts befallningshavandes underställelse och bekräftelse — avse så gott som uteslutande ärenden av djupgående ekonomisk betydelse. Flertalet av dessa bestämmelser utgör garantier mot en äventyrlig kommunal finanspolitik och framför allt mot ett onödigt eller lättsinnigt höjande av kommunalskatten. Emellertid låta vissa tillägg i bestämmelserna tänka sig för stärkande av garantierna i samband med den lika rösträttens införande. För beviljande av anslag till nya ändamål eller be-

hov fordras visserligen kvalificerad majoritet, men för höjande av redan utgående anslag eller för anslag till förutvarande ändamål och behov förefinnes ingen dylik föreskrift, utan sådana beslut avgöras genom enkel majoritet, såvida de icke samtidigt innebära, att erforderliga medel skola åstadkommas genom upplåning.»

De sakkunniga ifrågasatte emellertid ej, att det under alla förhållanden skulle krävas kvalificerad majoritet i dessa fall. Däremot ansågo de sakkunniga, att man för *de mera skattetyngda kommunernas vidkommande* borde kräva kvalificerad majoritet *dels* för varje beslut om beviljande av anslag, som med lika eller annat belopp utgått tidigare, men ej under det löpande året, *dels ock* för höjning av anslag, som utgått under det löpande året, då höjningen överstege en viss procent av det förutvarande anslagsbeloppet, olika bestämd alltefter skattetrycket. »I förra fallet», yttrade de sakkunniga, »är det fråga om anslag av extra natur, och dylika anslag böra i skattetyngda kommuner undvikas, såvida icke en betydande majoritet av kommunens medlemmar beslutar sig för desamma; i senare fallet avses år från år återkommande anslag, d. v. s. anslag av ordinarie natur, och beträffande sådana bör i skattetyngda kommuner en större höjning undvikas, såvida icke en betydande majoritet inom kommunen är ense om höjningen. En höjning av dylikt anslag med allenast 10 % eller mindre bör under alla omständigheter betraktas som en nödvändig marginal för att möta prishöjningar och extra kostnader, varför en så obetydlig höjning bör kunna beslutas med enkel majoritet.»

De sakkunnigas förslag upptogs i allt väsentligt av Kungl. Maj:t och genomfördes genom beslut vid 1918 års urtima riksdag. Såsom motivering för förslaget anfördes i den proposition vid 1918 års lagtima riksdag, vari det samma först framlades, att de nya bestämmelserna om kvalificerad majoritet »icke allenast innebära en garanti mot en allt för kraftig stegring av anslagen för icke nya ändamål och behov och därmed en garanti mot skattestegring, utan även komma att medföra, att kommunerna, för att icke bli mer bundna i sin bestämmanderätt över hithörande anslag eller för att återvinna förlorad frihet i detta avseende, på allt sätt bemöda sig om att hålla nere eller nedbringa skatteprocenten». Det särskilda utskott, som vid 1918 års urtima riksdag behandlade den kommunala rösträttsfrågan, yttrade rörande hithörande förslag, att utskottet funne desamma »väl grundade och ägnade att i sin mån skapa betingelser för en sund och besinningsfull verksamhet på det kommunala området».

I enlighet med 1918 års beslut finnes i förordningen om kommunalstyrelse på landet 21 § mom. 2 stadgat, bland annat, att till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

»c) beviljande av anslag för ändamål eller behov, som icke är nytt men för vilket under det löpande året anslag ej utgår i kommun, där högsta kommunalskatten för 100 kronors inkomst av kapital och arbete överstiger 9 kronor;

d) höjande av visst under det löpande året utgående anslag, då höjningen skulle utgöra:

- 1:o) mer än 25 % i kommun, där högsta kommunalskatten överstiger 9 kronor men icke 12 kronor för 100 kronors inkomst av kapital och arbete;
- 2:o) mer än 15 % i kommun, där högsta kommunalskatten överstiger 12 kronor men icke 15 kronor för 100 kronors inkomst av kapital och arbete;
- 3:o) mer än 10 % i kommun, där högsta kommunalskatten överstiger 15 kronor för 100 kronors inkomst av kapital och arbete.»

Motsvarande, ehuru i vissa avseenden skiljaktiga bestämmelser återfinnas i förordningen om kommunalstyrelse i stad och förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd.

I förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm och i landstingslagen finnas däremot icke motsvarande bestämmelser. Vad särskilt landstingslagen beträffar anfördes i det förut citerade betänkandet av den 10 april 1918 bland annat, att då landstingsskatten »i viss mån under senare tider visat större tendens till stegring än t. o. m. den vanliga kommunalskatten, så kunde ju måhända anses erforderligt att även för landstingen stipulera vissa bestämmelser, ägnade att förhindra skattestegring utöver ett visst maximum. Men ihågkommas bör, att landstingsskattens stegring i första rummet berott dels på den enbart glädjande utvecklingen av landstingens sjukvårdande verksamhet, dels på den utvidgning av landstingens verksamhetsområde, som skett genom av statsmakterna stiftade lagar och förordningar. Inom lagstiftningen har sålunda alltmera den tendensen gjort sig gällande att från primärkommunerna på landstingen överflytta vissa ärenden, och denna tendens torde med varje år göra sig alltmera gällande. De sakkunniga vilja härvid endast erinra om de senaste årens lagar eller lagförslag angående pensionsväsendet, vägunderhållet, epidemisjukvården och fattigvården, varigenom nya synnerligen omfattande och viktiga ärenden lagts eller äro ämnade att läggas under landstingen. Genom en utveckling i denna riktning har man velat åstadkomma, förutom en större planmässighet och likformighet på sagda områden, en utjämning av primärkommunernas skattebördor. Landstingens betydelse såsom ett utjämnande led i den kommunala självförvaltningen torde knappast kunna överskattas. Att förringa eller omintetgöra denna betydelse genom att söka hålla landstingsskatten nere under en viss nivå är under inga omständigheter välbetänkt . . . En garanti mot ett oklokt eller orättvist höjande av landstingsskatten torde man, ytterligare bestämmelser förutan, äga framför allt i den klokhet och ansvarskänsla, som kan förväntas hos landstingsmännen, men därjämte även i Kungl. Maj:ts befallningshavandes befogenhet beträffande landstingsbeslut.» Denna de sakkunnigas uppfattning åberopades i Kungl. Maj:ts förslag, och i enlighet med densamma fattade sedermera riksdagen sitt beslut.

Enligt landstingslagen fordras sålunda kvalificerad majoritet för beslut om anslag till nya ändamål eller behov och anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, men icke i fråga om övriga anslagsbeslut.

I de nu föreliggande motionerna föreslås, att såväl i förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad och förordningen om kyrkostämma m. m.

som i landstingslagen skulle införas bestämmelser, enligt vilka kvalificerad majoritet *under alla förhållanden* skulle fordras vid beslut om beviljande av anslag för ändamål eller behov, för vilket anslag icke utginge under det löpande året, samt vid beslut om höjande av visst under det löpande året utgående anslag. Såsom motivering för detta förslag framhålles bland annat, att de nu gällande bestämmelserna om kvalificerad majoritet »visat sig tämligen ineffektiva» och att uttaxeringsprocenten å den beskattningsbara inkomsten under senare tid stegrats. Det göres även gällande, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beviljande av anslag till nya ändamål eller behov blivit alltmera betydelselösa.

Den kraftiga skärpning av bestämmelserna om kvalificerad majoritet, som sålunda föreslås, skulle medföra en väsentlig begränsning av den kommunala självstyrelsen. Enligt förslaget skulle två tredjedels majoritet fordras för alla anslagsbeslut, som icke innebära förnyande av under det löpande året med samma belopp utgående anslag. Enligt utskottets mening skulle härav fara kunna uppstå, att en minoritet inom vederbörande beslutande församlingar skulle kunna hindra beviljande av anslag, som på grund av den kommunala förvaltningens utveckling måste betraktas såsom nödvändiga. Detta skulle gälla även ifråga om de kommuner, där skattetungan är jämförelsevis liten. Det torde kunna befaras, att dylika stadganden i vissa fall skulle leda till stagnation inom det kommunala livet eller ock hava till följd, att beslut tillkomme genom ett föga tilltalande köpsläende mellan olika intressen. Då hit hörande frågor tidigare varit föremål för riksdagens behandling, har man ej heller, såsom av den lämnade redogörelsen framgår, ifrågasatt införande av så starka restriktioner; ifråga om landstingen har det icke ens ansetts behöfligt att stadga de garantier, som beslutits för primärkommunernas vidkommande. Redan av dessa principiella skäl finner sig utskottet böra avstyrka de väckta motionerna.

Utskottet vill även framhålla, att några fall, då påtagliga missbruk av den kommunala självstyrelsen i dess nuvarande form skulle ha förekommit, icke hava av motionärerna påvisats. Och då motionärerna betona, att uttaxeringsprocenten å den beskattningsbara inkomsten under senare år stegrats, vill utskottet erinra, att denna stegring till icke ringa del torde hava berott på den utvidgning av kommunernas verksamhetsområde, som ägt rum i enlighet med av statsmakterna fattade beslut med därav följande förpliktelser för kommunerna; detta gäller särskilt landstingskommunerna, beträffande vilka den största stegringen förelegat. Det bör även anmärkas, att, såsom av nedan meddelade, i motionerna endast delvis upptagna uppgifter framgår, någon jämn skattestegring icke ägt rum beträffande alla slag av kommuner och att under de sista åren den kommunala uttaxeringsprocenten varit tämligen stabil.

I fråga om landskommunerna var den genomsnittliga uttaxeringsprocenten under åren 1911—1915 5.42, under åren 1916—1920 6.88 och under åren 1921—1925 6.94; uttaxeringsprocenten för varje år under åren 1920—1925 var här resp. 7.08, 6.58, 6.94, 7.05, 7.13, 7.24. I fråga om stadskommunerna var uttaxeringsprocenten i genomsnitt under åren 1911—1915 6.39, 1916—1920 8.15

och 1921—1925 7.27; uttaxeringsprocenten under åren 1920—1925 var resp. 8.64, 7.77, 6.90, 6.91, 7.06, 7.51. Uttaxeringsprocenten inom landstingskommunerna var 1912—1915 i genomsnitt 0.83, 1916—1920 1.70 och 1921—1925 1.84; motsvarande siffror för åren 1920—1925 voro 1.96, 1.84, 1.78, 1.77, 1.90, 1.94.

Motionärernas uttalande, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beviljande av anslag till nya ändamål eller behov blivit alltmera betydelselösa, innefattar enligt utskottets mening en överdrift. Emellertid torde erfarenheten visa, att dessa bestämmelser kunna bli föremål för skilda tolkningar och att den begränsning av majoritetens beslutanderätt, som här avsetts, under vissa förhållanden kan bli av tvivelaktigt värde. Utskottet vill därför uttala önskvärdheten av att bestämmelserna erhålla en mera bestämd formulering; särskilt synes ett klarläggande av innebörden i begreppet »nya ändamål och behov» vara önskvärd. Det torde dock kunna förväntas, att denna fråga blir föremål för uppmärksamhet i samband med den revision av kommunalförfattningarna, som genom Kungl. Maj:ts beslut den 20 juni 1924 igångsatts och som, ehuru för närvarande avbruten, enligt vad utskottet förutsätter i en nära framtid kommer att återupptagas.

Utskottet får alltså hemställa,

- 1) att motionerna I:44 och II:76 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda;
- 2) att motionerna I:45 och II:77 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda;
- 3) att motionerna I:46 och II:78 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda;
- 4) att motionerna I:47 och II:79 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 10 maj 1927.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

Reservation

av herr *Svensson* i Grönvik, som yttrat:

Jag har inom utskottet icke kunnat dela de farhågor, vilka i motiveringen angivits som skäl för avslagsyrkandet, utan fastmera hävdad motionärernas uppfattning rörande betydelsen av att säkerställa kommunernas sunda ekonomiska utveckling. Jag har inför den tendens till skattestegring, som visats föreligga, funnit kravet på att skapa en garanti för en försiktig finanspolitik på det sätt motionärerna föreslagit vara stött på fullt bärande skäl. Jag har på grund härav inom utskottet yrkat bifall till motionerna.

Närvarande: Herrar von Geijer, Strömberg, Thulin, G. W. Hansson, Stendahl,*
Leander, Nils Anton Nilsson, Per Andersson,* Österström,* Vennerström,* Gustafson
i Kasenberg, Bäckström, Borg, Hallén, Björkman, Karlsson i Vadstena, Forssell,
Fast* och Svensson i Grönvik.**

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.