

Nr 287.

Av herr **Möller m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kommunalstyrelse på landet m. m.*

I Kungl. Maj:ts i prop. nr 99 och 100 framlagda förslag till nya kommunal-lagar avses huvudsakligen en formell revision av nu gällande författningar. I detta sammanhang synas oss likväl vissa sakliga frågor, som beröra viktiga delar av den kommunala förvaltningen, böra upptagas till prövning.

I denna motion, som närmast avser yrkanden på ändringar i förslaget till *lag om kommunalstyrelse på landet*, framföras även frågor, som äro av gemensam innebörd för den borgerliga kommunen på landet och i stad och den kyrkliga kommunen.

Det föreliggande förslaget innefattar ej någon lösning av det ur kommunernas synpunkt synnerligen betydelsefulla spørsmålet om kommunal fondbildning. En utredning av denna fråga har tidigare verkställts av borgmästaren Gunnar Fant, men departementschefen har med hänsyn till de betydelsefulla anmärkningar, som riktats mot detta förslag, funnit detsamma ej kunna läggas till grund för frågans lösning. Departementschefen framhåller (sid. 94), att ett avgörande ej torde kunna träffas utan en förnyad grundlig utredning. För vår del vilja vi kraftigt betona önskvärdheten av att denna utredning snarast kommer till stånd och förslag i ärendet framläggas för riksdagen. Vi hemställa därför, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära skyndsamt utredning av frågan om kommunal fondbildning samt framläggande för riksdagen av förslag till lagstiftning i ärendet.

Beträffande frågan om proportionella val inom kommunens beslutande organ har i föreliggande propositioner endast den ändringen föreslagits, att revisorer och skolstyrelser må kunna väljas med tillämpning av den proportionella valmetoden. Därmed är icke riksdagens uttalade önskemål om utredning av detta spørsmål besvarad. Denna fråga synes oss så betydelsefull, att vi anse oss böra påyrka en skyndsamt utredning med framläggande för riksdagen av förslag till en utvidgad rätt för kommunen att vid ifrågavarande val använda den proportionella valmetoden.

Kap. 1 § 3. Denna § har givits samma innehåll som § 1 i nuvarande kommunalförordning. Uttrycket »vårda sina medlemmars gemensamma ordnings-

och hushållsangelägenheter» har genom den rättspraxis, som tillämpats, varit synnerligen hinderlig för den kommunala verksamheten. Uttrycket »gemensamma angelägenheter» har så tolkats, att ändamålsenliga och välmotiverade åtgärder ej kunnat vidtagas, emedan dessa åtgärder endast tillgodosett ändamål med mera begränsat tillämplighetsområde och ej ansetts vara till gagn för flertalet av kommunens medlemmar. Sålunda har kommun ej ansetts ha rätt att lämna bidrag till elektrifiering, anläggande av avloppsledningar, anläggande eller förbättrande av bro eller utfartsvägar m. m., då dessa åtgärder ej varit till gagn för kommunen i dess helhet. Detta har medfört, antingen att kommunen på en gång måst utföra dessa anläggningar för hela kommunen, varigenom det blivit en kommunens gemensamma angelägenhet i stället för att successivt utföra dessa anläggningar, vilket för kommunen varit mera ekonomiskt fördelaktigt, eller ha i kommuner med sammanträngd befolkning dessa måst uppdelas i municipalsamhällen, vilket ur såväl förvaltnings- som skatteutjämnings-synpunkter ibland varit mindre tillfredsställande. Vi anse därför, att uttrycket »medlemmars gemensamma» bör utgå och ersättas av sådana bestämmelser, vilka giva större utrymme åt kommunernas verksamhet.

Även i annat hänseende anse vi, att ändring av denna § bör företagas. Genom en rad lagar och förordningar ha kommunerna tilldelats uppgifter, vilka enligt gängse språkbruk knappast kunna inrymmas i begreppet »ordnings- och hushållsangelägenheter», utan fastmera äro att hänföra under begreppet välfärdsanordningar, varför vi anse att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Kap. 2 § 1. Den gällande åldersgränsen för kommunal rösträtt, 23 år, har i förslaget bibehållits. Härvid torde vi få erinra om, att vid upprepade tillfällen från socialdemokratiskt håll motionsvis framförts kravet på rösträttsålderns sänkning till 21 år. Till stöd för en sådan åtgärd har förnämligast anförts det skäl, att i så fall rösträttsåldern skulle sammanfalla med gränsen för den självständighet i rättsligt hänseende, som den allmänna myndighetsåldern innebär. Det må f. ö. erinras om, att före den senaste rösträttsreformen denna åldersgräns under lång tid prövats för den kommunala rösträttsdel. Även om fattigvårds- och skattestrecken böra underkastas förnyad omprövning, ha vi i detta sammanhang ansett oss böra begränsa vårt ändringsyrkande till den fråga, som förut vid upprepade tillfällen framförts av socialdemokratiska motionärer.

Kap. 2 § 13 mom. 2. I detta moment finnas upptagna föreskrifterna om kvalificerad majoritet vid fattande av beslut å kommunalstämma i vissa ärenden. Bestämmelserna härom tillkommo huvudsakligen i samband med 1907 års rösträttsform och torde ha förestavats av farhågor, att den utvidgning av den kommunala rösträtten, som ingick som ett led i rösträttsreformen, kunde leda till äventyrligheter i den kommunala självstyrelsen, särskilt i fråga om ekonomiska angelägenheter.

Före rösträttsreformen krävdes kvalificerad majoritet endast i fråga om inrättande och upphävande av kommunalfullmäktiginstitutionen samt i fråga om upptagande av lån på längre återbetalningstid än två år. Detta område ut-

vidgades nu i samband med rösträttsreformen, så att två tredjedels majoritet skulle krävas i frågor om avhändande och inköp av fast egendom, beviljande av anslag till nya ändamål och behov, beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, upptagande eller förnyande av lån eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande eller ingående av borgen. Slutligen bibehölls kravet på kvalificerad majoritet i fråga om införande och upphävande av kommunalfullmäktiginstitutionen.

Sedermera hava — i samband med den år 1918 beslutade utsträckningen av den kommunala rösträtten — fallen, där kvalificerad majoritet erfordras, ytterligare utvidgats, nämligen att avse dels beviljande av anslag i mera skattetyngda kommuner för ändamål eller behov, som ej är nytt, men vartill anslag under det löpande året ej utgått, dels höjandet av visst under det löpande året utgående anslag i mera skattetyngda kommuner, dels ock slutligen efterskänkande av oguldna kommunalutskylder.

I den nu föreliggande propositionen hava icke upptagits förslag om några sakliga ändringar i gällande bestämmelser om kvalificerad majoritet.

Punkt a: avhändande eller inköp av fastighet. Kvalificerad majoritet i fråga om avhändande av fastighet krävdes redan före 1907 års rösträttsreform enligt landstingsförordningen och överflyttades därifrån till kommunalförordningarna. Föreskriften om två tredjedels majoritet vid inköp av fast egendom har stundom berett en minoritet i kommunalstämma eller fullmäktige möjlighet att ointetgöra sådana förvärv av fastighet, som varit ur kommunens synpunkt synnerligen behövlige — särskilt då det gällt förvärv av mark för bostadsändamål eller för hindrande av markspekulationer. Denna bestämmelse är även hinderlig vid förvärv av fast egendom för tillgodoseende av kommunen författningsenligt åliggande skyldigheter. Då bärande skäl för bibehållande av bestämmelsen om kvalificerad majoritet vid inköp av fastighet ej torde föreligga, få vi yrka på densammas undanröjande. Den gör det möjligt för en tredjedel av de beslutande att kanske rent provokatoriskt hindra detta genom att motsätta sig förvärv av byggnadstomt eller förhindra majoriteten att välja en tomt med för en kommunal anstalt lämpligt läge.

Punkt b: beviljande av anslag till nya ändamål eller behov. Tillämpningen av förevarande bestämmelse om två tredjedels majoritet har, som bekant, vållat avsevärda praktiska olägenheter. Det har ofta berett stora svårigheter att avgöra, huruvida i ett givet fall ett »nytt ändamål eller behov» förelegat. Departementschefen har ju också vitsordat svårigheten att på ett fullt klarläggande sätt precisera uttrycket i fråga. Bestämmelsen torde lika litet som motsvarande föreskrift i fråga om köp och försäljning av fast egendom vara behövlige. Den misstänksamhet mot den kommunala demokratin, som röjes i stadgandet, har för visso inte funnit något stöd i den erfarenhet, som vunnits om vår kommunala självstyrelse under de bortåt 20 år, som nu förflutit efter den första rösträttsreformen. Det synes oss därför, att denna bestämmelse bör utmönstras ur vår kommunallagstiftning.

Punkt c: beviljande av anslag till ändamål eller behov, som icke är nytt, men för vilket under året näst före det, som anslaget

avser, anslag ej utgått, i kommun, där högsta uttaxeringen av allmän kommunalskatt överstiger nio kronor för skattekrona.

Denna bestämmelse, som i allmänhet saknar praktisk betydelse, kan likväl i vissa fall vara hinderlig för lämnande av anslag till ett, enligt majoritetens mening, behövt ändamål, och bör därför, utan våda för att den kommunala försiktigheten äventyras, kunna uteslutas.

Punkterna e och f: beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, samt upptagande av lån m. m. Det torde erinras om, att yrkande om ändring i förevarande punkter tidigare varit under riksdagens prövning, nämligen i anledning av motioner vid 1919, 1920 och 1926 årens riksdagar. I motionerna yrkades upphävande av två tredjedels majoritet, bl. a. i fråga om upptagande av lån för bostadsändamål. Dessa yrkanden, som tidigare avvisats av riksdagen, synas oss i förevarande sammanhang böra vinna beaktande. Därjämte bör fordran på kvalificerad majoritet ävenledes falla i fråga om beslut om upptagande av lån m. m., där beslutet avser fullgörande av en kommunen enligt gällande författning åliggande förpliktelse. Det är ju nämligen uppenbart oegentligt, att staten å ena sidan skall ålägga kommunerna vissa ekonomiska förpliktelser, t. ex. i avseende å fattigvårdsväsen, skolväsende m. m., men å andra sidan för att, som det sagts, skapa »garantier mot en äventyrlig kommunal finanspolitik» (Konstitutionsutskottets utlåtande 1926, nr 9) lämna en minoritet på något mer än en tredjedel av de i beslutet deltagande möjlighet att förhindra ett beslut om fullgörande av dessa förpliktelser. Styrelsen för landskommunernas förbund har också i annat sammanhang, nämligen i fråga om fastighetsinköp, påpekat det oegentliga i en dylik ordning (propositionen sid. 138).

Vi få således yrka, att i förevarande hänseende det undantag stadgas från föreskriften om kvalificerad majoritet, att såväl för beslut om beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, som för beslut om upptagande och förnyande av lån allenast enkel majoritet erfordras, där fråga är om fullgörande av kommunen jämlikt lag eller författning åliggande förpliktelse eller om användande av medel för bostadsändamål.

Kap. 2 § 14. Andra stycket nytt, se departementschefens yttrande s. 143. Ang. nämndemansuppdragets karaktär av statligt eller kommunalt uppdrag må nämnas, att processkommissionen i yttrande över förslaget till lag om kvinnors tillträde till statstjänst (prop. 1922 nr 241 s. 71) framhöll, att till begreppet »statstjänst» ej kunde hänföras bl. a. uppdrag att vara nämndeman — ett uppdrag, som tillsattes genom val för viss tid, utan bekräftelse från statsmyndighet. I propositionen (s. 72) betecknades dessa uppdrag såsom »allmänna uppdrag, vilka icke äro att hänföra till statstjänst». Då tvekan möjligen kan råda angående innebörden av begreppet »kommunalt uppdrag» i § 14 st. 2, kan ifrågasättas, om ej bestämmelsen, vartill motsvarighet f. n. ej finnes, kunde utgå.

Kap. 2 § 15. I fråga om ersättning för kommunala förtroendeuppdrag vilja vi icke göra något längre gående yrkande än att kommunens beslutande organ bör beredas möjlighet att kunna lämna ersättning för skrivhjälp till

kommunalstämman och kommunalfullmäktiges ordförande samt stadsfullmäktiges och kyrkostämman ordförande. Det måste nämligen anses skäligt, att kommunen låter dessa sina förtroendemän komma i åtnjutande av den lättnad i den på många håll säkert tyngande arbetsbörd, som genom beredande av ersättning för skrivhjälp skulle kunna vinnas.

Kap. 4 § 7. Några bärande skäl för bibehållande av den nuvarande bestämmelsen om rätt för kyrkoherden eller den hans ämbete förvaltar att vid behandling av vissa frågor deltaga i kommunalnämndens överläggningar och beslut synes oss icke föreligga, varför vi hemställa, att § 7 i kap. 4 måtte utgå.

Kap. 5 § 3. I denna paragraf hava upptagits föreskrifter om revision av kommunens räkenskaper. Som bekant har -- närmast i anledning av de talrika förskingringsbrott, som begåtts inom den kommunala förvaltningen -- frågan om vidtagande av ändamålsenliga åtgärder för en effektivare kommunal revision upprepade gånger varit föremål för riksdagens behandling. Senast har 1928 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt utredning i ämnet. Det material, som genom denna utredning framkommit, har departementschefen framlagt under denna paragraf. De praktiska förslag, i vilka utredningen resulterat, ha emellertid blivit relativt obetydliga. De inskränka sig till en föreskrift, att revisorerna skola utses före ingången av det år, vars räkenskaper de äro satta att granska, samt att revisorerna skola äga rätt att närvara i den beslutande församlingen och deltaga i debatten vid behandling av revisionsberättelsen och frågan om ansvarsfrihet.

Departementschefen avvisar däremot mycket bestämt ett framkommet förslag om rätt för revisorerna att när som helst under året inventera kassor, taga del av räkenskaper, infordra bankbesked m. m. Revisionen bör enligt departementschefens mening huvudsakligen vara en efterhandsgranskning. Som skäl för sin ståndpunkt anför departementschefen huvudsakligen, att en utveckling i den riktningen, att revisorerna taga del i förvaltningen, skulle kunna medföra »ett minskande av ansvarskänslan hos de förvaltande organen och en begränsning av revisorernas möjlighet att sedermera fritt bedöma vidtagna åtgärder».

Departementschefens ståndpunkt i denna fråga kunna vi icke dela. När det gäller vissa företag inom det enskilda näringslivet, hava statsmakterna låtit sig angeläget vara att i lag stadga möjlighet för revisorerna att öva en fortlöpande kontroll över förvaltningen. Det må erinras om föreskrifterna i 74 § aktiebolagslagen, att styrelsen för aktiebolag skall bereda revisor tillfälle att när som helst inventera bolagets kassa och övriga tillgångar samt granska bolagets alla böcker, räkenskaper och handlingar. Av revisor begärd upplysning angående förvaltningen får ej av styrelsen förvägras. Liknande föreskrifter återfinnas även i bank- och föreningslagstiftningen. Senast har Kungl. Maj:t i reglemente för svenska bostadskreditkassan den 18 oktober 1929 (§ 6) meddelat föreskrifter om revision i nära anslutning till aktiebolagslagens bestämmelser.

Knappast någon torde anse en fortlöpande revision av förvaltningen t. ex. i ett aktiebolag vara av ondo av den anledningen, att ansvarskänslan hos de

förvaltande organen kunde minskas eller revisorerna betagas friheten att i efterhand kritisera styrelsens åtgöranden. F. ö. skulle ju den även av departementschefen förordade anordningen med revisorernas utseende i förväg så gott som helt förlora sin betydelse, om revisorerna vore avskurna från möjligheten att under det löpande året öva kontroll över förvaltningen. Och dock är det — såsom också i landshövding Hammarskjölds utredning påpekats — just önskemålet, att revisorerna skola »med uppmärksamhet följa förvaltningen under revisionsåret», som givit upphov till kravet, att revisorerna måtte utses före räkenskapsårets början.

För vår del finna vi departementschefens skäl icke bärande, utan hemställa, att revisor tillerkännes rätt att när som helst inventera de kommunala myndigheternas kassa och övriga tillgångar samt granska de förvaltande myndigheternas böcker, räkenskaper och andra handlingar. Av revisor begärd upplösning angående förvaltningen bör icke av kommunalnämnden förvägras. Revisor bör äga rätt att infordra bankbesked.

Kap. 6 § 10. Den av departementschefen i denna paragraf föreslagna skärpningen av påföljden för underlåtenhet att i rätt tid erlägga förfallna utskylder — nämligen en höjning av uppbördsprovisionen från 3 % till 6 % — finna vi oss böra avstyrka. Att sistnämnda procentsats numera gäller i fråga om kronoutskylder torde icke med nödvändighet böra leda till att den också skulle gälla för kommunala utskylder. Och då departementschefen finner en kraftigare påtryckning på »försumlige skattebetalare» vara önskvärd, må blott erinras om, att hos många av dessa säkerligen icke saknas den goda viljan men däremot väl den ekonomiska förmågan att fullgöra skatteplikten, varför för deras del en »kraftigare påtryckning» näppeligen kan få åsyftad verkan utan snarast får karaktär av en straffbeskattning för de ekonomiskt minst bärkraftiga. Vi få således yrka, att uppbördsprovisionen bibehålles vid nuvarande maximum 3 %.

På grund av det anförda tillåta vi oss hemställa, att riksdagen måtte besluta

dels följande ändrade lydelse av angivna paragrafer i Kungl. Maj:ts i proposition nr 99 framlagda förslag till lag om kommunalstyrelse på landet.

Kap. 1 § 3.

Kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina välfärds-, ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående värden — — — — särskilt stadgat.

Kap. 1 § 4.

Vad kommun samfällt tillhör i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet, skall, där ej annorlunda är stadgat, användas för kommunens behov och förvaltas på sätt i denna lag sägs. Det som härflyter av sådan egen-

dom ävensom medel, vilka tillkomma kommunen från staten eller landsting eller eljest, skall anses såsom inkomst till täckande av kommunens utgifter.

Kap. 2 § 1.

Rättighet att deltaga i kommunalstämmas överläggningar och beslut tillkommer, utom i fall, varom sägs i § 3, envar inom kommunen mantalsskriven man eller kvinna, som är svensk undersåte samt senast under nästföregående kalenderår uppnått tjuogoett års ålder. Varje röstberättigad äger en röst.

Sådan rättighet — — — — — ovannämnda rättighet.

Den omständigheten — — — — — andra maken.

Att den — — — — — andra stycket.

Kap. 2 § 13 mom. 2.

Mom. 2. För beslut — — — — — beslutet avser:

- a) avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet, där ej avhändandet avser genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning;
- b) höjande av visst under året näst före det, som höjningen avser, utgående anslag, då höjningen skulle utgöra:
 - 1) mera än tjugufem procent av förutvarande anslaget i kommun, där högsta uttaxeringen av allmän kommunalskatt överstiger nio kronor för skattekrona;
 - 2) mera än femton procent av förutvarande anslaget i kommun, där högsta uttaxeringen av allmän kommunalskatt överstiger tolv kronor för skattekrona;
 - 3) mera än tio procent av förutvarande anslaget i kommun, där högsta uttaxeringen av allmän kommunalskatt överstiger femton kronor för skattekrona;
- c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;
- d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande; eller
- e) efterskänkande av oguldna kommunalutskylder.

Avser beslut, som i punkterna c) och d) sägs, beviljande av anslag eller upptagande eller förnyande av lån för fullgörande av någon kommunen jämlikt lag eller särskild författning åvilande uppgift eller för förvärv av mark eller byggnad av bostäder eller lämnande av lån för sådant ändamål, skall i fråga om det beslut vad i detta moment stadgas ej gälla.

Med allmän kommunalskatt förstås i b) sådan skatt, evad den beslutits av kommunalstämman, kommunalfullmäktige, kyrkostämman eller kyrkofullmäktige.

Kap. 2 § 14.

Efterskänkande av — — — — — befunnits föreligga.

Kap. 2 § 15 mom. 1 och 4.

Mom. 1. Kommunalstämmans ordförande är icke i denna sin egenskap berättigad att uppbära arvode eller ersättning för andra med uppdraget förenade

kostnader än för skrivhjälp, skrivmaterialier, postporton och dylika utgifter, som för kommunens räkning påkallas vid uppdragets fullgörande. Kommunalstämma må — — — — — nämnda art.

Mom. 4. Sammanlagda beloppet av beslutade ersättningar, som omförmälas i denna paragraf och som ej avse kostnader för skrivhjälp, skrivmaterialier, postporton och dylika utgifter, må icke överstiga vad kommunens ekonomiska bärkraft utan större olägenhet medgiver.

Kap. 3 § 9.

Kungörelse om — — — — — för sammanträdet.

Kungörelsen uppläses — — — — — kommuns rättighet.

Besluta fullmäktige, att kungörelsen jämväl skall anslås å plats eller platser inom kommunen, skall ordföranden, där så ske kan, föranstalta därom.

Tillkännagivande om tid och ställe för fullmäktiges sammanträde bör ock, där fullmäktige icke med minst två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster annorlunda beslutit, införas i en eller flera ortstidningar, såvida ej beträffande sammanträde för ärende, som fordrar skyndsamt handläggning, hinder däremot möter. Fullmäktige besluta, i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas, därvid sådana tidningar böra väljas, som genom spridning inom olika grupper av kommunens medlemmar bringa tillkännagivandet till de flestas kännedom. Har vid fattandet av sistnämnda beslut förslag om tillkännagivandets införande i annan ortstidning än de sålunda beslutade varit under omröstning och därvid erhållit minst en tredjedel av de i omröstningen deltagandes röster, skall tillkännagivandet införas jämväl i denna tidning. Tillkännagivandet skall, såvida ej fullmäktige annorledes beslutit, innehålla underrättelse allenast om de viktigare ärenden, vilka icke enligt lag skola förekomma å sammanträdet.

Den omständigheten — — — — — sammanträdet hållande.

Skriftlig kallelse — — — — — till kommun.

Kap. 4 § 7.

Paragrafen utgår.

Kap. 5 § 3.

Av kommunalstämman — — — — — årets förvaltning.

Den, vilken — — — — — av granskningen.

Revisorerna äga att när som helst under året inventera kommunens kassor och övriga tillgångar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen.

Kap. 6 § 10.

Efter uppboordsstämman — — — — — resterande utskylderna.

Restlängd upprättas — — — — — dylikt område.

Vid indrivandet av resterande utskylder uttages därutöver en avgift, beräknad efter tre öre å varje full krona av slutsumman å de utskylder, som skolat

erläggas vid uppboärdsstämman, dock ej mindre än tjugufem öre. Om användningen av dessa medel stadgas särskilt;

dels i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning av frågan om kommunal fondbildning samt framläggande för riksdagen av förslag till lagstiftning i ämnet;

dels ock i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning på vad sätt den proportionella valmetoden må komma till användning, utöver vad som redan är stadgat eller nu föreslås av Kungl. Maj:t, vid på landsting eller annan kommunal beslutande församling ankommande val, samt för riksdagen skyndsammast framlägga förslag i ärendet.

Till konstitutionsutskottet hemställes att vidtaga den omformulering av den i motionen föreslagna lagtexten eller den ändring i lagförslaget i övrigt, som i anledning av motionen kan vara påkallad.

Stockholm den 12 mars 1930.

Gustav Möller.

Olof Olsson.

A. J. Bärq.

Rickard Sandler.

Edv. Björnsson.
