

Nr 38.

Ankom till riksdagens kansli den 30 maj 1939 kl. 12 m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter.

Genom en den 28 april 1939 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 276, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter.

Härigenom förordnas som följer:

1 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen, när riksdagen ej är samlad, förordna, att vad i 2—7 §§ stadgas skall äga tillämpning; dock må förordnande, som nu sagts, ej meddelas, med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Varder ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

Prövas under tid, då riksdagen är samlad, förhållanden vara för handen, som i första stycket sägs, äger Konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som där avses.

2 §.

Konungen äger föreskriva, att kommunerna i riket skola i den omfattning Konungen bestämmer fullgöra sådana uppgifter, som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter, för att lämpligt utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen.

3 §.

Handhavandet av de uppgifter, som med stöd av 2 § åläggas kommunerna, skall ankomma å kommunala kristidsnämnder.

Kristidsnämnds verksamhetsområde bestämmes av länsstyrelsen, som där så erfordras må besluta om avvikelse från gällande kommunindelning. Finner länsstyrelsen, att två eller flera kommuner böra hava gemensam kristidsnämnd, äger länsstyrelsen föreskriva, att kommunerna skola utgöra kommunalt kristidsförbund. Vad sist är sagt skall äga motsvarande tillämpning, där länsstyrelsen finner nödigt, att del av kommun ingår i verksamhetsområde för kristidsnämnd.

4 §.

Till bestridande av kostnaderna för kristidsnämnds verksamhet är kommun skyldig att ställa erforderliga medel till förfogande.

Inom kommunalt kristidsförbund skola kostnaderna fördelas efter vad med hänsyn till verksamhetens omfattning beträffande de särskilda delarna av kristidsnämndens verksamhetsområde och övriga förhållanden är skäligt. Kan överenskommelse härom icke träffas, fastställes kostnadsfördelningen av länsstyrelsen.

5 §.

Ställer ej kommun eller kommunalt kristidsförbund för ändamål, som i 4 § sägs, erforderliga medel till förfogande, äger länsstyrelsen besluta, med vilket belopp medel för sådant ändamål skola utgå. Underlåter kommun eller kommunalt kristidsförbund eljest att för fullgörande av uppgift, som med stöd av denna lag ålagts kommunen eller förbundet, vidtaga erforderlig åtgärd, må länsstyrelsen föranstalta, att sådan åtgärd varder på kommunens eller förbundets bekostnad vidtagen. Då sådant finnes vara av nöden, äger länsstyrelsen förelägga lämpligt vite och till sådant vite fälla.

6 §.

Har kommun jämlikt bestämmelse i annan författning ålagts skyldighet att fullgöra uppgift av beskaffenhet, som i 2 § sägs, äger Konungen, därest kristidsnämnder tillsatts, föreskriva, att den handläggning, som enligt sådan bestämmelse ankommer å annat kommunalt organ, i stället skall ombesörjas av kristidsnämnd.

7 §.

Klagan över beslut, som enligt denna lag meddelas av länsstyrelse, må föras hos Konungen i vederbörande statsdepartement i den ordning, som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är bestämd. Länsstyrelses beslut skall dock utan hinder av besvär lända till efterrättelse, intill dess annorlunda kan varda förordnat.

8 §.

Konungen äger meddela närmare bestämmelser angående kristidsnämnder och kommunala kristidsförbund samt rörande tillämpningen av denna lag i övrigt.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I fråga om de skäl, som ligga till grund för det genom propositionen framlagda lagförslaget, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till propositionen.

Under den av världskriget förorsakade krisen i vårt land skapades en särskild kristidsorganisation för handhavandet av vissa uppgifter, särskilt rörande befolkningens livsmedelsförsörjning. Denna organisation bestod dels av lokala nämnder, som tillsattes av kommunerna själva eller av länsstyrelserna, och dels av vissa statliga organ. En närmare redogörelse för den lokala kristidsförvaltningen under världskriget har lämnats å sid. 4—7 i propositionen, till vilken utskottet i denna del får hänvisa.

Till grund för det nu framlagda lagförslaget ligger en inom rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap upprättad, den 21 september 1938 dagtecknad promemoria, vid vilken fogats utkast till lag angående skyldighet för kommuner att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter (kommunal fullmaktslag).

Rikskommissionen har framhållit, att man vid planläggandet inom kommissionen av en framtida organisation av den lokala kristidsförvaltningen i främsta rummet haft att taga ståndpunkt till spørgsmålet, huruvida och i vilken utsträckning medverkan från kommunernas sida borde påkallas eller om en tillfyllestgörande organisation kunde tänkas med uteslutande statliga organ. Det hade därvid ansetts kunna fastslås, att kommunernas medverkan vore oundgänglig i olika avseenden. Vore det fråga om en kris av mindre svårartad natur, borde det i de flesta kommuner vara tillräckligt med rent lokala åtgärder utan att staten behövde engagera sig alltför djupt. Blev situationen åter så kritisk, att en genomgripande konsumtionsreglering vore ofrånkomlig, måste det anses omöjligt att av en i sin helhet improviserad statlig organisation erhålla ett tillfyllestgörande arbete utfört, när det gällde arbetsuppgifter av kvantitativt och kvalitativt så betydande mått som i dylikt fall. Anknytning till den redan bestående kommunala organisationen vore en kraftkälla, som icke kunde undvaras. Därtill komme, att den lokala administrationen borde kunna bliva avsevärt billigare vid en samverkan mellan staten och kommunerna, än om staten ensam påtog sig hela det ekonomiska ansvaret.

Rikskommissionen har vidare anfört, att en viktig medverkande faktor till

att samarbetet mellan de statliga och kommunala livsmedelsmyndigheterna under världskrigsåren icke genomgående blev så gott och friktionsfritt som önskvärt varit den icke fullt klara rättsgrunden för statens påkallande av kommunal medverkan vid utförande av vissa arbetsuppgifter. Besluten härutinnan hade nämligen genomgående utfärdats i administrativ ordning utan att riksdagens godkännande någon gång inhämtats.

Det har av rikskommissionen ansetts vara en förutsättning för skapandet av en fast och arbetsduglig kristidsorganisation, att klarhet vunnes på sistberörda punkt. Då det befunnits oundgängligt särskilt i svåra situationer, att den statliga ledningen fullt ut kunde betjäna sig av kommunal medverkan, hade kommissionen ansett organisationsplanen böra förutsätta antagandet av en fullmaktslag, genom vilken bemyndigande lämnades Kungl. Maj:t att vid krig eller krigsfara, vari riket befunne sig, eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden förordna, att kommunerna skulle fullgöra vissa av tidsomständigheterna föranledda uppgifter samt att därför erforderliga organ skulle tillsättas inom kommunerna.

Angående utkastet till kommunal fullmaktslag har rikskommissionen anfört:

Behovet av en fullmaktslag, som med hänsyn till förhållandena under krig eller krigsfara eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden bestämmer Kungl. Maj:ts makt över kommunalförvaltningen, motiveras därav, att en större frihet måste anses önskvärd att här lämpa den erforderliga lagstiftningen efter växlande tidsomständigheter än som skulle bli fallet, om hithörande förhållanden helt måste regleras i den ordning, som gäller för stiftande av vanlig kommunallag.

Begränsningen av Kungl. Maj:ts lagstiftningsmakt på det kommunala området visar sig särskilt i följande hänseenden: Utan riksdagens medverkan torde Kungl. Maj:t enligt gällande konstitutionella regler och praxis icke få anses befogad 1) att ålägga kommunerna uppgifter, vilka för dem medföra ekonomiskt ansvar, 2) att föreskriva tillsättandet av kommunala organ, vilkas verksamhet kan komma att ådraga kommunerna förpliktelser av angiven art, samt 3) att stadga särskilda maktmedel, vilka garantera fullgörandet i enlighet med statens intresse av kommunerna ålagda förpliktelser.

Rikskommissionen har vidare upprättat utkast till kungörelser, avsedda att av Kungl. Maj:t utfärdas med stöd av den kommunala fullmaktslagen, nämligen dels kungörelse angående inrättande av kristidsnämnder m. m., och dels kungörelse angående kommunala kristidsförbund.

Rikskommissionen har framhållit, att Kungl. Maj:t med stöd av sin administrativa lagstiftningsmakt torde kunna utfärda bestämmelser i fråga om upprättande av myndigheter, vilka vore att betrakta uteslutande som organ för statliga förvaltningsdistrikt, d. v. s. kristidsorgan för länen eller större delar av län (kristidsstyrelser). Utkast till förordning därom har jämväl upprättats av rikskommissionen.

I förevarande sammanhang må nämnas, att inom rikskommissionens kansli utarbetats utkast till lag om tjänsteplikt m. m., innefattande det huvudstadgandet, att Konungen vid krig, krigsfara eller eljest av krig föranledda förhållanden skall äga meddela förordnande, att svenska medborgare,

som fyllt 18 men ej 70 år, i mån av förmåga skola vara pliktiga att efter åläggande fullgöra arbete, som utan att vara att hänföra till militär tjänstgöring är av betydelse för tillgodoseende av krigsmaktens behov eller ock erfordras för folkförsörjningen eller annat ändamål av synnerlig vikt för det allmänna. Där ej avtal med främmande stat till annat föranleder, skall enligt utkastet dylikt förordnande även gälla andra personer, som stadigvarande vistas i riket.

Den 24 mars 1939 har Kungl. Maj:t bemyndigat chefen för socialdepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning av de spörsmål, som äga samband med frågan om tjänstepliktslagstiftning.

Vidare må omnämnas, att utkasten till förordning angående kristidsstyrelser och till kungörelse angående inrättande av kristidsnämnder bygga på förutsättningen, att Kungl. Maj:t senast samtidigt med dessa författningars ikraftträdande tillsatt tillfälliga centrala myndigheter med uppgift att närmast Kungl. Maj:t handhåva ledningen av det statliga kristidsarbete, som under rådande krisläge kan befinnas erforderligt.

Beträffande dessa centralmyndigheters antal, benämning, uppgifter och organisation ansluta sig utkasten till en av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap utarbetad generalplan för organisationen av den under krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden erforderliga extraordinarie förvaltningen. Enligt denna plan avses, att under en kristid av tillräckligt allvarlig natur inbördes självständiga kommissioner böra upprättas med uppdrag att handhåva ledningen inom vart och ett av de mest betydelsefulla av samhällslivets områden, där tillfälligt statligt ingripande måste ske — folkförsörjningen, den industriella produktionen, arbetsmarknaden samt handel och sjöfart — nämligen folkhushållningskommissionen (FHK), industrikommissionen (IK), arbetskommissionen (AK) och centralkommissionen (CK), vilken sistnämnda avses skola handhåva, förutom regleringsuppgifter ifråga om handel och sjöfart, även vissa för hela kristidsförvaltningen gemensamma uppgifter samt i någon mån förmedla samarbete mellan kommissionerna.

I sitt yttrande till statsrådsprotokollet har *föredragande departementschefen*, statsrådet Forslund, anfört bland annat:

»Såsom rikskommissionen framhållit synes det vara nödvändigt att vid ordnandet av den lokala kristidsförvaltningen söka anknytning till den redan bestående kommunala organisationen. Det lär nämligen vara uteslutet att för fullgörandet av de skiftande, ofta mycket omfattande uppgifter, som måste lösas under krigs- eller krisförhållanden, anlita allenast redan bestående lokala statliga förvaltningsorgan eller att därför skapa nya sådana. Genom att låta den lokala kristidsförvaltningen handhåvas under samverkan mellan staten och kommunerna torde det även bliva lättare att vinna förståelse för de åtgärder, som kunna behöva vidtagas. Härtill kommer, att den personkännedom, erfarenhet och intressegemenskap, som vanligen är att finna inom en kommun, därigenom kunde bliva utnyttjad. En sådan organisa-

tion torde dessutom bliva avsevärt billigare än en av staten ensam uppbyggd förvaltning.

De erfarenheter, som gjordes under världskriget, synas mig föranleda därtill, att grunderna för kommunernas medverkan vid den lokala kristidsförvaltningen böra regleras i en av Konung och riksdag gemensamt antagen författning. Med hänsyn till de växlande situationer, som kunna tänkas uppstå under krig eller krigsfara eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden, torde det därvid vara lämpligast att giva Kungl. Maj:t en ganska vidsträckt rätt att, då sådant förhållande som nyss nämnts föreligger, ålägga kommunerna vissa av omständigheterna föranledda arbetsuppgifter. Det låter sig nämligen icke göra att redan nu i detalj fastställa, vilka uppgifter som därvid skulle behöva lösas. I stora drag torde emellertid böra angivas de arbetsuppgifter, som kunna komma i fråga.»

Det genom propositionen framlagda lagförslaget har i huvudsak följande innehåll:

I 1 § angivas förutsättningarna för att lagens huvudbestämmelser skola träda i tillämpning. Paragrafen är avfattad i överensstämmelse med motsvarande stadgande i det förslag till allmän förfogandelag, som förelagts årets riksdag genom Kungl. Maj:ts proposition nr 284.

I 2 § angivas i stora drag de uppgifter, som skola kunna åläggas kommunerna. Sålunda stadgas, att Konungen äger föreskriva, att kommunerna skola i den omfattning Konungen bestämmer fullgöra sådana uppgifter, som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter eller för att lämpligt utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen.

3 § innehåller stadgandet, att handhavandet av de uppgifter, som med stöd av 2 § komma att åläggas kommunerna, skall ankomma å kommunala kristidsnämnder. Länsstyrelsen gives befogenhet att bestämma kristidsnämnds verksamhetsområde. Såsom huvudregel torde området komma att omfatta en kommun, men länsstyrelsen skall, där så erfordras, äga besluta om avvikelser från gällande kommunindelning. Om två eller flera kommuner anses böra hava gemensam kristidsnämnd, äger länsstyrelsen föreskriva, att dessa kommuner skola utgöra kommunalt kristidsförbund. Det sist sagda skall äga motsvarande tillämpning, där länsstyrelsen finner nödigt, att del av kommun ingår i verksamhetsområde för kristidsnämnd.

I 4 § givas föreskrifter om att kommun skall vara skyldig att ställa till förfogande de medel, som erfordras för att bestrida kostnaderna för kristidsnämnds verksamhet. Fördelning av kostnaderna inom ett kommunalt kristidsförbund skall ske efter skälighetssynpunkter med hänsyn till verksamhetens omfattning beträffande de särskilda delarna av verksamhetsområdet och övriga förhållanden. Om överenskommelse ej kan träffas mellan kommunerna, skall kostnadsfördelningen fastställas av länsstyrelsen.

5 § innehåller bestämmelser om de maktmedel, som ansetts böra stå

länsstyrelserna till buds för att, om så skulle behövas, framtvinga efterlevnad av vad kommunerna med stöd av lagen ålagts att utföra.

Om sistnämnda paragraf yttrar *departementschefen* bland annat:

»Då statliga förvaltningsuppgifter tidigare ålagts kommunerna, har det i allmänhet icke ansetts nödvändigt att fastställa äventyr för underlåtenhet att fullgöra dessa skyldigheter. Man har ansett sig kunna lita på den allmänna solidaritetskänslan och respekten för lag och förordning. Exempel på att tvångsmedel föreskrivits finnas dock, t. ex. i fattigvårdslagen. I fråga om de skyldigheter, som enligt den nu föreslagna lagen skola kunna åläggas kommun, torde det emellertid vara nödvändigt föreskriva, att vissa maktmedel i nödfall skola stå till buds. I kritiska situationer kan det nämligen vara av utomordentlig vikt, att ifrågavarande skyldigheter snabbt och effektivt fullgöras . . . Att märka är, att blotta tillvaron av de i 5 § upptagna bestämmelserna i regel torde verka så, att direkta tvångsåtgärder icke behöva tillgripas.»

Enligt 6 § må på kristidsnämnd överflyttas uppgifter, som eljest tillkomma ordinarie kommunal myndighet. Här åsyftas närmast uppgifter, som enligt rekvisitionslagen ankomma å kommun.

7 och 8 §§ innehålla bestämmelser rörande rätt att överklaga länsstyrelses beslut enligt lagen samt rörande bemyndigande för Konungen att utfärda erforderliga tillämpningsförfattningar.

Utskottet har vid sin granskning av lagförslaget icke funnit anledning till erinran mot detsamma. Utskottet förutsätter därvid, att de kommunala kristidsnämnderna icke komma att åläggas andra arbetsuppgifter än sådana, för vilka de äro särskilt lämpade. I anslutning härtill vill utskottet framhålla vikten av att ifrågavarande nämnder erhålla en sådan sammansättning, att de på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra sina åligganden.

Utskottet.

Såsom framgår av propositionen lämnades under världskriget anslag av statsmedel, som fördelades på livsmedelsnämnderna såsom bidrag till täckande av kostnaderna för handhavande av de av staten pålagda förvaltningsuppgifterna. Särskilt blevo härigenom kommunerna i s. k. överskottsområden tillgodosedda, vilket ansågs skäligt, enär de hade det minsta intresset av de statliga ingripandena. Enligt lagförslaget äro kommunerna pliktiga att bestrida kostnaderna för kristidsnämndernas verksamhet. Det torde icke vara uteslutet, att åtskilliga kommuner härigenom kunna komma att åsamkas ganska betydande utgifter. Särskilt för mindre bärkraftiga kommuner måste en sådan utveckling framstå såsom mycket allvarig. Utskottet förutsätter med hänsyn härtill, att därest lagstiftningen bringas i tillämpning, statsmakterna tillse, i vad mån statsbidrag böra lämnas kommuner för deras nu ifrågavarande verksamhet.

Utskottet har vid sin granskning av Kungl. Maj:ts förslag icke tagit ställning till de vid propositionen fogade, av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap upprättade utkasten till kungörelser angående inrättande av kristidsnämnder m. m. och angående kommunala kristidsförbund samt

till förordning angående kristidsstyrelser, vilka författningsutkast icke underställts riksdagen för yttrande.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande proposition måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 26 maj 1939.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter, Karl Emil Johanson, Eskhult, Branting, Karl Karlsson, Brandt, Caap** och *Roos*;

från andra kammaren: herrar *Hedlund* i Östersund och *Lindmark**, fru *Östlund** samt herrar *Berg**, *Larsson* i Hede, *Werner* i Höjen*, *Landgren* och *Björling*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.
