

Nr 13.

Ankom till riksdagens kansli den 22 mars 1944 kl. 10 fm.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
om utredning angående ändring av kommunallagarnas
bestämmelser om kvalificerad majoritet m. m.*

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 23 i första kammaren av herr *Sjödahl* och nr 65 i andra kammaren av herrar *Lundberg* i Uppsala och *Wallentheim* hemställes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsam utredning, huruvida och i vad mån nu gällande bestämmelser i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut böra så ändras, att den kommunala förvaltningen erhåller större rörelsefrihet, samt att Kungl. Maj:t ville förelägga riksdagen de förslag, utredningen kan giva anledning till».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut om vissa ekonomiska angelägenheter finnas upptagna i 23 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet. Enligt denna erfordras för beslut två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser 1:o) avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet, där ej avhändandet eller inköpet avser genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning; 2:o) beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov; 3:o) 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 uttaxeringen per skattekrone stigit till visst belopp; 4:o) höjande av visst under året näst före det, som höjningen avser, utgående anslag, då höjningen utgör viss procent av förutvarande anslaget, beroende på storleken av uttaxeringen per skattekrone; 5:o) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; 6:o) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande; 7:o) efterskänkande av oguldna kommunalutskylder, där fråga ej är om antagande av ackord; 8:o) införande av viss ordning för medelsförvaltningen. Bestämmelser av i huvudsak samma innehåll finnas intagna i lagen om kommunalstyrelse i stad, lagen om kommunalstyrelse i Stockholm samt lagen om församlingsstyrelse och lagen om församlingsstyrelse i Stockholm. Likaså återfinnas delvis likartade föreskrifter i lagen om landsting. Att vissa beslut om kommunal fond för sin giltighet fordra särskild röstövertikt stadgas i lagen om kommunal fondbildning.

Förevarande bestämmelser hava — med undantag för de under 8:o) och de i fråga om kommunal fondbildning omförmälda — huvudsakligen tillkom-

mit i samband med de kommunala rösträttsreformerna åren 1909 och 1918. Tidigare erfordrades kvalificerad majoritet för beslut i ekonomiska angelägenheter blott beträffande landskommuns upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än två år. Vid 1900 års riksdag, då bestämmelsen härom antogs, betonade lagutskottet i sitt utlåtande (nr 30) i ämnet, att den vore väl ägnad att förebygga förhastade beslut i riktning av ökad skuldsättning. En förtjänst hos bestämmelsen vore vidare, att den inskränkte möjligheten för kommunerna att upptaga lån på längre tid till de fall, då en dylik åtgärd påkallades av ett mera allmänt intresse bland kommunens medlemmar. Liknande synpunkter framfördes i den proposition till 1907 års riksdag, som låg till grund för de år 1909 antagna bestämmelserna om kvalificerad majoritet, vilka nu avsågo såväl lands- som stadskommuner och församlingar. Den utvidgning av deras tillämpningsområde, som sedan beslöts vid 1918 års urtima riksdag, motiverades med att dylika stadganden icke allenast inneburo en garanti mot en allt för kraftig stegring av anslagen för icke nya ändamål och behov och därmed mot skattestegring utan även medförde, att kommunerna, för att icke bliva mera bundna i sin bestämmanderätt över hithörande anslag eller för att återvinna förlorad frihet i detta avseende, på allt sätt bemödade sig om att hålla nere eller nedbringa skatteprocenten. Vid 1930 års allmänna revision av kommunalförfattningarna gjordes ingen annan saklig ändring i förevarande bestämmelser än att den ovan under 8:o) angivna regeln om kvalificerad majoritet såsom villkor för beslut om antagande av viss ordning för medelsförvaltningen i kommun då infördes. Bestämmelserna om sådan majoritet för beslut angående kommunal fond i vissa fall tillkommo slutligen år 1936 i samband med antagandet av lagen om kommunal fondbildning.

Förslag om borttagande av eller inskränkning uti vissa av reglerna om kvalificerad majoritet vid kommunala beslut ha vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning bland annat vid 1919, 1920, 1926, 1930, 1934, 1935, 1936 och 1939 års riksdagar. Konstitutionsutskottet (utlåtanden nr 13 respektive nr 24, nr 9, nr 30, nr 10, nr 16, nr 11 och nr 16) har vid samliga dessa tillfällen avstyrkt de i ämnet väckta motionerna, vilka även avslagits av riksdagen utom en gång, år 1919, då frågan förföll till följd av kamrarnas skiljaktiga beslut. Utskottet har därvid framhållit, att de skäl, som anförts vid bestämmelsernas införande, fortfarande ägde giltighet. Sålunda anförde utskottet år 1934, att det icke kunde anses överensstämma med ekonomisk försiktighet att överlämna åt en majoritet av hälften plus en att emot de övrigas vilja i en kommunal församling besluta i viktiga och för kommunens framtid betydelsefulla ekonomiska angelägenheter. Därjämte vore det uppenbart, att bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid vissa beslut voro inordnade såsom en viktig del av och sammanhänge med övriga bestämmelser beträffande den kommunala självstyrelsen. Det vore därför icke lämpligt att upptaga en utredning om dessa bestämmelser om kvalificerad majoritet ensamt för sig, utan borde därvid hela problemet om den kommunala organisationen och dess uppgifter och ställning bliva föremål för utredning. Några skäl att företaga en sådan utredning föreläge emellertid icke. Ej heller syntes före-

ligga anledning att ånyo upptaga till utredning frågan om bestämmelsernas formella avfattning. Vid 1935, 1936 och 1939 års riksdagar hänvisade konstitutionsutskottet till sina då avgivna avstyrkande utlåtanden över i ämnet väckta motioner.

I reservationer till utskottets utlåtanden i ämnet ha från utskottsmajoriteten avvikande meningar uttalats. Sålunda anförde åtta reservanter inom utskottet vid 1930 års riksdag bland annat, att föreskriften om två tredjedels majoritet vid inköp av fast egendom stundom berett en minoritet i kommunalstämma eller fullmäktige möjlighet att omintetgöra sådana förvärv av fastighet, som varit ur kommunens synpunkt synnerligen behövliga — särskilt då det gällt förvärv av mark för bostadsändamål eller för hindrande av markspekulationer. Det anmärkes vidare, att det ofta berett stora svårigheter att avgöra, huruvida i ett givet fall ett »nytt ändamål eller behov» förelegat, och förklarades att bestämmelsen därom lika litet som motsvarande föreskrift i fråga om köp och försäljning av fast egendom vore behövlig. Likaså ansåg minoriteten bestämmelser att beviljande av anslag till ändamål eller behov, som icke vore nytt, men för vilket under året näst före det, som anslaget avsåge, anslag ej utgått, i kommun, där högsta uttaxeringen av allmän kommunalskatt överstege nio kronor för skattekrona, vore hinderlig för lämnande av anslag till ett, enligt majoritetens mening, behövt ändamål, och därför, utan våda för att den kommunala försiktigheten äventyrades, kunde uteslutas.

Vid 1934 års riksdag uttalade nio reservanter inom utskottet, att garantier visserligen borde finnas för en ändamålsenlig förvaltning av kommunernas angelägenheter, men att detta ej utgjorde hinder för en allsidig utredning i ämnet, samt tillade: »I fråga om beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, kräves enligt nu gällande lagbestämmelser att dessa beslut underställas Kungl. Maj:t, innan de kunna bringas i verkställighet. Redan härigenom har en viss garanti skapats mot en äventyrlig kommunal finanspolitik och detta i synnerhet som den fria lånerätten för de flesta kommunerna är inskränkt till mycket obetydliga belopp. För de fall, där statsmakterna genom lagstiftningsåtgärder ålagt kommunerna vissa förpliktelser, såsom fallet är bland annat i fråga om fattigvård, hälsovård och skolväsende, synes det utskottet mindre lämpligt, att kommunallagarna lämna möjlighet för en minoritet i de beslutande församlingarna att förhindra verkställigheten av dessa statsmakternas ålägganden. Därest emellertid en minoritet förhindrar, att dylika utgifter få bestridas jämväl av lånemedel, är det för många kommuner omöjligt att efterfölja av statsmakterna givna påbud. Även för dessa fall gäller den garanti, som finnes uti dylika kommunala besluts underställelse. För särskilt de större städerna är det av stor betydelse, att det göres sådana jordförvärv, som i rätt tid trygga dessa städers utveckling. För ett ändamålsenligt ordnande av särskilt storstädernas bostadsfråga utgör bestämmelsen om kvalificerad majoritet ett nära nog oöverstigligt hinder. Skulle i något fall dylikt beslut fattas, där utgifterna skola bestridas av lånemedel, utan att detta beslut vore betingat av ett klokt och framsynt kom-

munalt intresse, kan Kungl. Maj:t vid prövningen av frågan om lånets upptagande vägra lånetillstånd.» Reservanterna erinrade bland annat även om den förstärkta och centrala ställning, som kommunalnämnd och drätselkammare numera intoge inom kommunalförvaltningen, varigenom jämväl garantier skapats för ärendenas omsorgsfulla beredning och ändamålsenlighet i fråga om beslutens verkställighet. En icke oväsentlig garanti mot ekonomiskt äventyrliga beslut låge givetvis även däri, att medborgarna hade möjlighet att med intresse följa den kommunala förvaltningen och vid val av kommunal- och stadsfullmäktige kunde överlämna denna förvaltning åt personer, vilkas kommunala verksamhet — ej minst då det vore fråga om utgifter för framtiden — vore ägnad att ingiva förtroende.

Även vid 1935, 1936 och 1939 års utskottsutlåtanden voro fogade reservationer, de två förstnämnda åren avgivna av nio och år 1939 av åtta ledamöter.

Utskottet. Utskottet är ense med motionärerna om att påtagliga olägenheter äro förenade med rådande system, enligt vilket vissa kommunala beslut för sin giltighet fordra två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster. Bestämmelserna härom ha i många fall verkat hindrande, då det gällt att tillgodose olika kommunala behov. Så har bland annat varit fallet, då kommunerna haft att genom jordförvärv lösa trängande bostadsfrågor eller att genom upplåning anskaffa medel för att finansiera framdragandet av vatten- och avloppsledningar. Kommunernas verksamhet på berörda områden har därigenom icke kunnat hålla samma takt som statens. Avsikten med bestämmelserna om kvalificerad majoritet har varit att förhindra att beslut, vilka kunna utöva kännbart inflytande på kommunens ekonomi, komma till stånd utan att uppbäras av en stadgad allmän mening i kommunen. Den starka ansvarskänsla, som utmärker de beslutande organen inom kommunerna, framstår som en garanti mot alltför långt gående beslut i ekonomiska frågor. Ytterligare säkerhet mot dylika beslut ligger i underställningsförfarandet beträffande frågor om beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning. Uttalade farhågor att borttagandet av bestämmelserna om kvalificerad majoritet särskilt i mindre kommuner, där fullmäktiginstitutionen oftast saknas, lätt kunde leda till att mindre väl genomtänkta beslut fattades i ekonomiska frågor, äro enligt utskottets mening ej berättigade. Ty om, såsom antagligt är, en sammanslagning av de minsta kommunerna till större kommunala enheter kommer till stånd, torde man också helt kunna bortse från riskerna i sistnämnda hänseende, med hänsyn bland annat till att kommunalfullmäktige då komma att utöva beslutanderätten och tillfälliga majoriteter icke såsom i en kommunalstämma kunna uppbringas. Den kommunala verksamhetens omfattning är för övrigt genom lag begränsad till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Häri ligger också en garanti mot den kommunala förvaltningens utbredning till obehöriga områden. Vidare må framhållas att det ständigt ökade antalet uppgifter, vilka lagts på kommunerna, utgör en omständighet, som talar för en utredning i motionens syfte. Utskottet, som med det sagda

icke velat taga ställning till frågan om borttagande av kraven på kvalificerad majoritet i samtliga i kommunallagarna för närvarande angivna fall, ansluter sig alltså till motionärernas uppfattning, att tiden nu är inne för en revision av förevarande bestämmelser. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 23 och II: 65 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en skyndsamt utredning, huruvida och i vad mån nu gällande bestämmelser i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut böra så ändras, att den kommunala förvaltningen erhåller större rörelsefrihet, samt att Kungl. Maj:t ville förelägga riksdagen de förslag, utredningen kan giva anledning till.

Stockholm den 21 mars 1944.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: herrar *Hallén, Sandegård, Herlitz, Källman, Karl August Johanson, Sandström, Björck, John Gustavson, Sven Hansson, Oskar Mattsson, Albert Andersson* Thorell*, Gardell, Fast, Nordström, Mosesson, Nolin, Fält, Norén och Spångberg**.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Herlitz, Sandström, Björck, John Gustavson, Albert Andersson, Thorell, Gardell, Mosesson* och *Nolin*, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Bestämmelser om — — — kommunal fondbildning.

Förevarande bestämmelser — — — kommunal fondbildning.

Förslag om — — — väckta motioner.

I reservationer — — — kunde uteslutas.

Vid 1934 — — — ingiva förtroende.

Även vid — — — åtta ledamöter.

Under hänvisning till den ståndpunkt som konstitutionsutskottet och riksdagen intagit 1934, 1935, 1936 och 1939 får utskottet anföra, att enligt dess mening inga skäl, som kunna föranleda ett förändrat ståndpunktstagande

från riksdagens sida, anförts i motionen eller i övrigt kunna anses vara för handen. En ytterligare anledning att icke rubba reglerna om kvalificerad majoritet föreligger i denna frågas påtagliga samband med det aktuella spörsmålet om genomgripande ändringar i den kommunala indelningen. Utskottet får sålunda hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.