

Nr 332.

Av herr **Domö m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m. m.

I proposition nr 140 har Kungl. Maj:t för riksdagen framlagt förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m. m., innebärande bl. a. utvidgning av borgerlig primärkommuns kompetens och upphävande av samtliga regler om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk karaktär inom primärkommuner och landsting. Till grund för förslaget ligger 1946 års kommunallagskommittés den 9 juni 1947 avgivna betänkande.

Vad Kungl. Maj:t sålunda föreslagit giver oss anledning till erinringar i följande avseenden.

Beträffande till en början den kommunala kompetensen står det fullt klart, att den utveckling, som skett sedan 1930, medfört ett behov av ökad rörelsefrihet för kommunerna. Likväl anse vi, att det föreliggande behovet icke motiverar en utvidgning av kompetensen efter den linje, som Kungl. Maj:t nu föreslår. Härvidlag åberopa vi dels de starka betänkligheter mot kommitténs förslag i denna del, som i en reservation framförts av dess ledamöter Herlitz och Pettersson, till vilka betänkligheter vi ansluta oss, och dels den kritik, som i denna del framförts i remissyttrandena över kommitténs förslag. Det är sålunda att märka, att det är endast 9 av samtliga länsstyrelser, som lämnat kommitténs förslag på denna punkt utan erinran. Dessutom har överståthållarämbetet framhållit de risker, som därvidlag äro förbundna med kommitténs förslag. Mot Kungl. Maj:ts förslag i denna del måste i första hand invändas, att stadgandet på denna punkt i dess föreslagna lydelse i och för sig ej meddelar någon egentlig begränsning av kommuns kompetens. En dylik begränsning måste emellertid framstå såsom uppenbart nödvändig, och detta icke minst med hänsyn till behovet av en klart definierad skiljelinje mellan kommunernas och statens verksamhet. Trots den föreslagna bestämmelsens allmänt fattade lydelse är det dock enligt föredragande departementschefen avsett, att en viss begränsning skall gälla. Det förutsattes, att lagtexten skall tolkas med ledning av de uttalanden, som kommittén och departementschefen i detta sammanhang gjort. Detta måste dock sägas innebära en mycket vanskelig metod bl. a. med hänsyn till att enligt erkända rättsgrundsatser den lagtolkning, som utgår direkt från lagtexten, gäller framför den som bygger

på lagstiftarens mening, och givetvis än mera framför uttalanden om hur en lag bör tolkas, vilka framdeles komma att göras utan samband med ny lagstiftning eller domstolsavgöranden. I detta avseende kan särskilt hänvisas till de uttalanden i mycket allmänna ordalag, som gjorts av departementschefen å s. 74 och 75 i propositionen. Det torde vara synnerligen svårt att av dessa uttalanden söka skapa sig en klar bild av vad som inbegripes i och vad som ligger utanför kompetensen. I och för sig är det tacknämligt, att departementschefen i princip från den kommunala kompetensen vill utesluta understödjande av enskilda personer. Från detta uttalande görs emellertid i fortsättningen vissa undantag utan att det på minsta sätt klargöres, hur långt man i detta avseende kan gå. Departementschefen nämner »speciellt» bidrag till enskilda för elektrifieringsändamål, men i detta yttrande får han väl förutsättas inkludera även andra undantag, utan att det klargöres vilka som därmed avses. Redan av detta torde klart framgå, att uttalanden i olika sammanhang under riksdagsbehandling icke utgöra någon säker grund att bygga på vare sig för regeringsrätten vid dess framtida avgöranden eller för enskilda kommunalmän. Det måste därför anses fastslaget, att någon objektiv grund för att avgöra bestämmelsens räckvidd i dess föreslagna lydelse icke finnes.

Håller man sig endast till departementschefens exemplifieringar, äro de områden, där stadgandet skulle få tillämpas, relativt begränsade. I detta avseende nämnas sålunda studiestipendier, elektrifieringsföretag, särskilda tätortsbehov samt hemvärdet. Härav föranledes den reflexionen, att blott ett fåtal speciallagsbestämmelser skulle vara erforderliga, om man ville reglera dessa områden vid sidan av kommunallagarna i deras nuvarande lydelse.

Det bör emellertid observeras, att dessa uppräknningar från departementschefens sida endast äro att betrakta såsom exemplifieringar och att det vid sidan av dessa öppna sig oöverskådliga områden för den kommunala kompetensen. Visserligen tager departementschefen i princip avstånd från understödjande av enskilda personer, men detta avståndstagande sker utan närmare angivande av dess innebörd. Det måste ingiva särskilda betänkligheter, att det nuvarande gemensamhetskravet föreslås upphävt. I dettas avskaffande ligger onekligen ett incitament för kommunerna att ingripa på de områden, där det måhända av politiska skäl synes majoriteten — hur liten den än är — motiverat. Stadgandet kan sålunda komma att giva utrymme för ett kommunalt godtycke, vars följder äro svåra att överblicka.

Enligt vår mening synes det ur alla synpunkter vara tryggast att bibehålla bestämmelsen i dess nuvarande lydelse. Detta har dock icke sin grund däruti, att dess ålderdomliga formler i och för sig äro klargörande, utan helt enkelt däri, att på grundval av detta stadgande har en rättspraxis utformat sig, vilken giver ett jämförelsevis klart uttryck för den kommu-

nala kompetensens omfattning. Skulle Kungl. Maj:ts förslag på denna punkt gå igenom, raseras därmed även denna rättspraxis, och det kan taga lång tid och innebära mycket stora svårigheter med starka irritationsmoment att på icke blott bestämmelsens föreslagna lydelse utan även — såsom ovan påpekats — motiveringarna bygga upp en ny kompetensuppdragning genom praxis. Erfarenheterna visa dessutom, att den nuvarande avfattningen av bestämmelserna icke lägger alltför tunga band på kommunernas rörelsefrihet. Rättspraxis måste taga — och har givetvis också tagit — hänsyn till utvecklingen i tiden, vilket medfört ett erkännande av allt större rörelsefrihet för kommunerna. I den mån denna icke skulle kunna anses tillräcklig, återstår vidare alltid möjligheten av att genomföra speciallagstiftning för skilda kommunala uppgifter. Dylik lagstiftning måste för övrigt på många punkter komma att visa sig nödvändig, och detta även enligt Kungl. Maj:ts linje i enlighet med vad föredragande departementschefen anfört därom i skilda sammanhang i propositionen. Skulle riksdagen komma att avslå Kungl. Maj:ts förslag på förevarande punkt, är det i varje fall angeläget, att man i samband därmed sörjer för erforderlig speciallagstiftning i den mån sådan kan anses önskvärd för olika områden.

I fråga om borttagandet av stadgandena om den kvalificerade majoriteten kunna vi inskränka oss till att hänvisa till de synpunkter, som därom framförts i den ovannämnda reservationen till kommitténs betänkande och i de av ett stort antal länsstyrelser avgivna avstyrkande remissyttrandena. Vi vilja också erinra om att vid 1944 års riksdagsbehandling av denna fråga alla de borgerliga partierna deklarerade sin anslutning till principen om den kvalificerade majoritetens bibehållande. Visserligen stannade dessa då som sagt i minoritet, men i en fråga som den förevarande bör givetvis hänsyn tagas till förekomsten av en stark minoritet. Den kvalificerade majoriteten har sin huvudsakliga grund just i det förhållandet, att, där starka motsättningar råda i en viss fråga i en kommun, en knapp majoritet ej bör få vara allena rådande. En kommuns verksamhet bör i möjligaste mån byggas på samförstånd mellan olika uppfattningar. Vad departementschefen anfört i detta sammanhang å s. 111 i propositionen innebär enligt vår uppfattning ett förbiseende av påtagliga realiteter. Vidare måste den förestående kommunindelningen här vara av betydelse för frågans bedömning. Enligt vår uppfattning måste värdet av ett bibehållande av dessa bestämmelser framstå såsom särskilt tydlig i sådana fall, där tvenne eller flera kommuner eller kommundelar med måhända traditionsbundna motsättningar mellan varandra sammanslås till en enhet. I detta fall kan det tänkas, att den mer eller mindre öppna animositeten mellan befolkningen i den nya kommunens skilda delar kan fördjupas genom vad som minoriteten anser såsom övergrepp från majoritetens sida och detta utan att det på något sätt behöver gå partipolitik i frågan. Utan

tvekan kan också vetskapen om att det minoritetsskydd, som reglerna om dubbelt flertal utgöra, kommer att falla bort, medföra att motståndet mot föreslagna sammanslagningar skärpes och kommunindelingsreformen sålunda försvåras. Vi kunna därför icke biträda departementschefens å s. 112 i propositionen återgivna uttalande, att en snabb och friktionsfri sammansmältning av de olika delarna av en ny kommun icke främjas av reglerna om kvalificerad majoritet. Detta uttalande skulle äga giltighet endast under den förutsättningen, att man skulle vara tillfreds, om blott beslut i de kommunala angelägenheterna komme till stånd — oavsett om därvid hänsyn tages till olika uppfattningar i frågan inom den nya kommunen — och om man helt bortser från den slags friktion, som kommer av att en minoritet känner sina intressen obehörigt åsidosatta.

Vad på denna punkt anförts av kammarkollegium beträffande inköp av fastighet, synes oss vara av vikt att understryka. På sätt kollegium framhållit, kunna reglerna om dubbelt flertal få stor medelbar betydelse för det goda förhållandet mellan en större stad och dess grannkommuner.

På de skäl, som av kommittén anförts, ha vi intet att erinra mot ett avskaffande av reglerna om den kvalificerade majoriteten på vissa punkter, men vi finna däremot intet skäl att härvidlag gå längre än vad reservanternas inom kommittén funnit sig böra tillstyrka. I likhet med vad reservanternas anförts, vilja vi ej heller förneka, att skäl kunna föreligga för vissa modifikationer beträffande bestämmelserna för sådan kommunal verksamhet, som är reglerad i särskilda författningar. Men i nuvarande läge äro vi icke i tillfälle att framlägga detaljerade förslag därom, utan bör, i händelse av att riksdagen kommer att gå på kommittéreservanternas linje, på denna punkt förslag från Kungl. Maj:t avvaktas.

På grund av vad sålunda anförts hemställes.

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts förevarande proposition i vad den avser ändring av §§ 3 i lagarna om kommunalstyrelse på landet, i stad och i Stockholm,

att i förslagen till ändring av nyssnämnda lagar samt lagarna om landsting, om församlingsstyrelse och församlingsstyrelse i Stockholm vidtages den ändringen, att bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten bibehållas för beslut om a) avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet, b) nytt ändamål eller behov, c) upplåning eller borgen och d) efterskänkande av oguldna kommunalutskylder, samt

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag till lagstiftning angående kommuns befogenhet att understödja elektrifiering, utgiva studiestipendier och

understödja hemvärdet ävensom till sådana ändringar i byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningen, som kunna befinnas erforderliga till undanröjande av hinder för erforderlig och önskvärd kommunal verksamhet på ifrågasvarande områden.

Stockholm den 7 april 1948.

Fritiof Domö.

Karl Wistrand.

K. G. Ewerlöf.

Ebon Andersson.

Gustaf Velander.

J. B. Johansson.

Axel Mannerskantz.
