

Nr 24.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet, m. m. ävensom i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottets handläggning ha båda kamrarna den 1 april 1948 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 140, däri Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 5 mars 1948, föreslagit riksdagen att antaga förslag till

1) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet;

2) lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad;

3) lag angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm;

4) lag angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting;

5) lag angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm;

6) lag angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården; samt

7) lag om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361).

Beträffande de skäl, som ligga till grund för Kungl. Maj:ts förslag, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft följande inom riksdagen väckta, till konstitutionsutskottet hänvisade motioner:

inom första kammaren

nr 281 av herr *Anderberg*,

nr 332 av herr *Domö m. fl.*,

nr 333 av herr *Ericsson, Carl Eric, m. fl.*,

nr 334 av herr *Lodenius m. fl.* och

- nr 335 av herr *Sundelin m. fl.*; ävensom
inom andra kammaren
nr 436 av herr *Mattsson m. fl.*,
nr 492 av herr *Rubbestad m. fl.*,
nr 493 av herr förste vice talmannen *Magnusson m. fl.*,
nr 494 av herr *Thorell m. fl.* och
nr 495 av herrar *Persson* i *Svensköp* och *Ståhl*.

Vad motionärerna hemställt återgives i det följande i samband med utskottets redogörelse för Kungl. Maj:ts föreliggande förslag ävensom vid behandlingen av desamma i de delar, som yrkandena i varje särskilt fall avse. I fråga om de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna.

Inledning.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 22 mars 1946 erhöll statsrådet Mossberg bemyndigande att tillkalla högst nio sakkunniga för att verkställa viss översyn av den kommunala lagstiftningen och framlägga därav föranledda förslag. I sitt anförande till statsrådsprotokollet hänvisade statsrådet Mossberg till en början till att riksdagen under senare år vid upprepade tillfällen framfört önskemål om en sådan översyn och att även från andra håll hos Kungl. Maj:t påkallats vissa jämkningar i kommunallagstiftningen. Beträffande riksdagens framställningar nämndes i första hand, att riksdagen i skrivelse den 13 april 1944, nr 181, anhållit om skyndsamt utredning, huruvida och i vad mån gällande bestämmelser i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut borde så ändras att den kommunala förvaltningen erhöle större rörelsefrihet. Sedan statsrådet i anslutning här till uttalat, att tiden nu vore mogen för en revision av dessa bestämmelser, samt vidare erinrat om, att den kommunala verksamheten enligt gällande lagstiftning vore begränsad till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, har statsrådet i korthet redogjort för en av överståthållarämbetet i augusti 1944 gjord framställning i ämnet samt därvid bl. a. anfört:

Frågan om en utvidgning av kommunernas befogenheter har uppmärksamats jämväl av kommunindelningskommittén, som i sitt betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38) understrukit, att en restriktiv tolkning av begreppet »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» icke sällan hindrade en tidsenlig utveckling av den kommunala verksamheten. Kommittén förordade fördenskull lagändring i syfte att revidera tidigare praxis på området. Riksdagen har vidare flera gånger gjort framställningar, berörande kommuns rätt att bevilja anslag för vissa speciella ändamål. Sålunda har 1942 års riksdag avlåtit en skrivelse (nr 233) beträffande frågan om rätt för kommun att anvisa medel till hemvärnets

verksamhet. Förslag till lag, innebärande dylik rätt, har sedermera framlagts av 1945 års hemvärnskommitté i skrivelse till Kungl. Maj:t den 25 juli 1945, varöver genom remiss yttranden inhämtats från åtskilliga myndigheter. Spörsmålet om rätt för kommun att anslå medel för underlättande av studier har upptagits i ett par riksdagsskrivelser; nämnda fråga har genom Kungl. Maj:ts beslut den 31 juli 1945 gjorts till föremål för utredning genom en särskilt tillkallad utredningsman.

I och för sig synes det vara ändamålsenligt att, såsom är fallet enligt gällande kommunallagar, överlåta åt rättspraxis att närmare bestämma den konkreta omfattningen av kommunernas verksamhetsfält. De i skilda sammanhang framkomna önskemålen om åtgärder för att vidga den av praxis satta gränsen för kommunernas beslutanderätt ge emellertid anledning ifrågasätta, huruvida den nuvarande gränsdragningen tar skälig hänsyn till att den samhällliga verksamheten kommit att omspanna allt fler områden. Det synes mig därför angeläget att en utredning verkställes om behovet av att utvidga den kommunala beslutanderätten.

I statsrådet Mossbergs anförande berördes åtskilliga andra spörsmål rörande kommunallagstiftningen, som borde upptagas vid utredningen, samt uttalades slutligen, att det syntes särskilt angeläget att spörsmålen om ändring av bestämmelserna i kommunallagarna om kvalificerad majoritet för vissa beslut och om utvidgning av kommunernas beslutanderätt snarast möjligt bleve belysta och att därför förslag i dessa ämnen borde framläggas utan att resultatet av utredningen i övrigt avvaktades.

Med stöd av Kungl. Maj:ts ovannämnda bemyndigande tillkallade statsrådet Mossberg nio sakkunniga. Till de sakkunniga har överlämnats den i direktiven omnämnda utredningen om kommunala studiestipendier, vilken avgivits av den för ändamålet tillsatta utredningsmannen. Utredningen utmynnar i ett förslag till lag om rätt för vissa kommuner att anslå medel för underlättande av studier.

De sakkunniga, som antagit benämningen 1946 års kommunallagskommitté, ha i enlighet med sina direktiv i första hand behandlat spörsmålen om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet för vissa kommunala beslut och den 9 juni 1947 överlämnat betänkande med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser i dessa delar (SOU 1947:53). Vid förslaget finnes fogad förutnämnda av kanslirådet Wejle verkställda utredning jämte särskilt yttrande av en för utredningen anlita expert. Kommunallagskommitténs förslag innebär beträffande primärkommuns kompetens att den nuvarande begränsningen av den kommunala verksamheten till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter avskaffas och i stället endast stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter. Vidare föreslås, att kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av betydelse för den kommunala ekonomien upphävas.

Kommitténs förslag är emellertid icke enhälligt. Två ledamöter ha reserverat sig för att i huvudsak bibehålla de nuvarande bestämmelserna. I den

mån ökat utrymme behövde beredas för kommunal verksamhet borde detta enligt reservanternas mening ske genom särskild lagstiftning.

Över kommitténs ifrågavarande förslag i dess helhet ha efter remiss yttranden avgivits av ett stort antal statliga och kommunala myndigheter ävensom av åtskilliga sammanslutningar av skilda slag.

Sedan kommunallagskommitténs första betänkande sålunda remissbehandlats, har kommittén den 10 januari 1948 överlämnat en promemoria (otryckt) med förslag angående vissa av kommunindelningsreformen aktualiserade ändringar i den kommunala lagstiftningen.

I denna promemoria föreslås ändrade bestämmelser om antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentation med höjning av såväl maximumantalet som minimumantalet i vissa av de grupper, i vilka kommunerna efter folkmängden indelas för bestämmande av fullmäktiges antal. Vidare föreslås ändrade regler om medelsförvaltningen inom kommunerna i syfte bl. a. att underlätta en centralisering av denna förvaltning.

Över promemorian ha efter remiss kammarkollegiet, statskontoret, skolöverstyrelsen, 1945 års folkskolesakkunniga, samtliga länsstyrelser ävensom styrelserna för svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund yttrat sig.

Borgerlig primärkommuns kompetens.

Gällande bestämmelser. Den allmänna regeln om primärkommuns befogenheter återfinnes i 3 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet och lagen samma dag om kommunalstyrelse i stad och lyder:

Kommun (Stadskommun) äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningskoleväsendet är särskilt stadgat.

En likalydande bestämmelse är upptagen i 3 § lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm.

Kompetensbestämmelsen i 1930 års kommunallagstiftning är med vissa formella jämkningar hämtad från 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad, vars 1 § löd:

Varje socken på landet (Varje stad med därunder lydande område) utgör för sig en särskild kommun, vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava.

Om behandlingen av kyrkliga angelägenheter samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat.

I 1 § 1862 års förordning om kommunalstyrelse i Stockholm stadgades däremot, att kommunens medlemmar äga att vårda »sina gemensamma angelägenheter». I övrigt överensstämde stadgandet med motsvarande bestämmelse i de andra kommunalförordningarna. Någon motivering till den särskilda avfattningen av 1 § finnes icke angiven i förarbetena till stockholmsförordningen. I den skrivelse, med vilken förslaget till sistnämnda förordning överlämnades till Kungl. Maj:t, angavs emellertid detta bygga på principen om »kommuns rätt att själv vårda de för dess medlemmar gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Förslaget synes alltså icke ha avsett att göra någon skillnad mellan den kommunala beslutanderätten i Stockholm och övriga kommuner.

Den kommunala verksamhetens begränsning till att avse gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter har sålunda funnits alltsedan de nuvarande borgerliga kommunernas tillkomst. I den författning som dessförinnan gällde för den närmast jämförbara äldre kommunala enheten, 1843 års förordning om sockenstämmor i riket, stadgades, att till stämman handläggning hörde de mål, som rörde kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter, men angavs dessa angelägenheter närmare genom en uppräknings punktvis. Uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» återfinnes första gången i det förslag till kommunalförordningar, som den 31 oktober 1859 framlades av den av Kungl. Maj:t för ändamålet 1858 tillsatta kommittén. Denna kommitté förordade nämligen, att i § 1 förordningen om kommunalstyrelse på landet skulle stadgas, att varje socken på landet för sig utgör ett särskilt kommunalsamhälle för vårdande av sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.

Reformförslag. Såväl före som efter de nuvarande kommunallagarnas tillkomst ha framställts åtskilliga förslag till utvidgning av kommunernas beslutanderätt. De flesta av dessa förslag ha avsett ett utsträckande av den kommunala befogenheten till någon speciell verksamhetsgren, såsom försvarsändamål, stipendiegivning, enskild väghållning, elektrifiering, bostadsförsörjning. Den vidgade befogenheten har man önskat ernå antingen genom ändring i kommunallagarna eller genom särskild lagstiftning. Andra förslag ha syftat till en generell utvidgning av den kommunala kompetensen. Kommittén har i särskilda avsnitt av sitt betänkande (s. 20—23; 26—59) redogjort för dessa förslag och i förekommande fall för de yttranden, som avgivits över desamma.

Kommunallagskommittén. I det kapitel av sitt betänkande, vari kommunallagskommittén föreslår ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens, har kommittén inledningsvis framfört vissa allmänna synpunkter på gällande bestämmelsers avfattning

och tillämpning. Kommittén påpekar härvid att det allmänna kompetensstadgandet i ej obetydlig mån givit möjlighet till sådan elasticitet vid rättstillämpningen som man åsyftade vid dess avfattning. Kommittén finner likväl, att den kraftiga utveckling av kommunernas uppgifter, som försiggått under senare delen av förra århundradet och under det innevarande, sprängt den författningsmässiga ramen för kommunernas verksamhet.

Kommunerna vidtog i betydande omfattning åtgärder och främjade ändamål, som i rättspraxis ansåges falla utanför den kommunala befogenheten. På olika områden förekomme dessutom kommunala initiativ och insatser, beträffande vilka kommunernas befogenhet icke prövats av regeringsrätten men vilkas förenlighet med gällande lag sådan denna tolkades i rättspraxis kunde starkt ifrågasättas.

Kommittén anser, att de legala gränserna för kommunernas verksamhet borde vidgas. En sådan utvidgning framstode emellertid enligt kommitténs uppfattning såsom befogad även ur materiella synpunkter.

Efter att ha kritiserat den språkliga avfattningen av kompetensbestämmelsen i 1930 års kommunallagar, har kommittén anfört att såväl under kommunalförordningarnas giltighetstid — då användningen av ordet »gemensamma», såsom hänförande sig till kommunens medlemmar, var formellt oantastlig — som efter tillkomsten av 1930 års kommunallagar kravet på att angelägenheterna skola vara gemensamma spelat en betydande roll. Detsamma hade lett till att man ofta bedömt frågan om kommun kunnat sätta i gång ett företag eller främja en verksamhet väsentligen med hänsyn till om den kommunala åtgärden kommit kommunens medlemmar i gemen till godo. Enligt kommitténs mening hade man till grund för bedömandet huvudsakligen lagt en kvantitativ värdering. Kommittén anför i anslutning härtill:

Den utveckling som den kommunala verksamheten undergått genom att allt flera uppgifter, som enligt äldre uppfattning icke voro gemensamma, genom lag eller författning lagts på kommunerna har bidragit till att i det allmänna föreställningssättet undanskjuta gemensamhetssynpunkten även beträffande angelägenheter, som icke äro reglerade i speciallagstiftning. I stället för att fråga sig hur många kommunmedlemmar eller hur stora delar av kommunens område som har gagn av en viss åtgärd, anlägger man allt mer den synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att åtgärden handhaves eller understödjes av kommunen. Den kvantitativa värderingen har sålunda i betydande mån ersatts av en kvalitativ uppskattning.

Enligt kommitténs åsikt är den förändrade synen på hithörande spörsmål en naturlig konsekvens av kommunernas ändrade ställning inom svenskt samhällsliv och de nya och vidgade uppgifter som numera tillkomma kommunerna.

Så länge uttrycket »gemensamma» bibehålles i kompetensbestämmelsen, torde det dock icke kunna förväntas, att kommunerna i rättstillämpningen tillerkännas den större rörelsefrihet som den nyss antydda utvecklingen synes motivera. För ernående av en sådan frihet för kommunerna synes

det vara nödvändigt att giva kompetensstadgandet en lydelse, där beteckningen »gemensamma» angelägenheter icke ingår.

Kommittén har i förevarande sammanhang även granskat begreppet »ordnings- och hushållningsangelägenheter» men funnit att detta icke haft samma betydelse för myndigheternas rättstillämpning som gemensamhetskravet. Däremot hade uttrycket genom sin ålderdomliga, för nutida språkbruk tämligen främmande avfattning vållat osäkerhet i den praktiska kommunalverksamheten.

Kommittén har härefter närmare behandlat principerna för den kompetensutvidgning, kommittén sålunda av olika anledningar funnit befogad. Allmänintresset borde bli bestämmande för tillämpningen av det nya, mer allmänt hållna kompetensstadgande, som kommittén ville förorda. Detta betydde emellertid ej, att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. Verksamheten borde vara underkastad dels vissa principiella normer, dels ock begränsningar av mera speciell natur.

Beträffande nämnda principiella normer har kommittén bl. a. anfört, att det bleve de rättstillämpande myndigheternas uppgift att i förekommande fall tolka deras begränsande innebörd.

Vid sidan av dessa generella regler har kommittén i anslutning till gällande bestämmelser funnit ytterligare begränsningar i fråga om kommunernas verksamhet böra uppställas i tre olika avseenden.

1. En given sådan begränsning låge enligt kommitténs mening däri att de samhällliga angelägenheter, som kunna bli föremål för kommuns omvårdnad, måste vara lokaliserade till kommunen. Detta innebure visserligen icke att företaget eller verksamheten måste bedrivas inom den egna kommunens gränser. Men det måste fordras, att det allmänna intresse som tillgodoses genom den kommunala åtgärden hänför sig till den egna kommunen. Hänför sig intresset till riket såsom sådant, såsom fallet t. ex. vore med det militära försvaret, eller till en annan kommunal enhet, fölle åtgärden utanför kommunens kompetens.

2. Liksom f. n. gäller borde kommunen vidare icke äga befatta sig med angelägenheter, vilkas handhavande enligt gällande författningar tillkomme annan. Denna undantagsregel medförde, att efter sjukkasseväsendets omorganisation i enlighet med lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring kommunerna ej vidare ägde anslå medel till sjukkasseverksamhet.

3. Den tredje av kommittén förordade begränsningsregeln anknyter till den tidigare omnämnda grundsatsen, att understöd ej kan lämnas enskild kommunmedlem i annan ordning än gällande fattigvårdsstadgar eller eljest enligt särskild lag eller författning är medgivet. Enligt kommitténs mening borde denna regel upprätthållas även i fortsättningen såvitt angår socialvården i trängre bemärkelse, varmed kommittén avser samtliga de åtgärder vilka gå ut på tryggande av behövande personers livsuppehälle i

allmänhet. Att kommittén endast i begränsad utsträckning förordar upprätthållande av den gällande grundsatsen i fråga om kommuns understödjande verksamhet innefattar en betydelsefull utvidgning av den kommunala beslutanderätten. Kommittén framhåller i detta sammanhang, att beträffande understöd åt enskilda för andra ändamål än sådana, som tillgodoses inom den egentliga socialvårdens ram, föreligger i allmänhet icke behov av statlig reglering. Det bör enligt kommitténs mening kunna i princip överlåtas åt kommunerna själva att avgöra om och i vilken mån främjande av ett kommunalt ändamål må ske medelst understöd åt enskilda personer. På undervisningens och bildningsväsendets område, exempelvis, kunde understöd åt enskilda i form av stipendier, inackorderingsbidrag o. d. ha en betydelsefull uppgift såsom kompletterande och effektiviserande en i andra former bedriven verksamhet. En dylik kommunal understödsverksamhet borde självfallet grundas på planmässighet och objektivitet och icke ha karaktären av ett obehörigt gynnande av viss eller vissa kommunmedlemmar.

Kommittén har vidare uttalat, att — där ej särskilda förhållanden för-
anleda till annat — lagligheten av ett sådant kommunalt understödsbeslut, vartill den vidgade befogenheten gäve möjlighet, borde göras beroende bl. a. av om kommunen bestämt grunder för verksamhetens handhavande. Kommittén tillägger, att ett sådant särskilt förhållande torde kunna anses föreligga, där understödsgivning kan ifrågakomma blott i något enstaka fall. Även vid en dylik begränsad understödsgivning måste emellertid det allmänna kravet på rättvisa och objektivitet i den kommunala verksamheten upprätthållas i full utsträckning.

Kommitténs förslag om nya principer för kommuns understödjande verksamhet innebär, såsom i det föregående antytts, en utvidgning av den kommunala beslutanderätten, vilken skulle få särskild betydelse i fråga om rätten att anslå medel till studiestipendier. Förut har också nämnts, att kommunens verksamhetsområde skulle vidgas om, som kommittén förordar, »gemensamhetskravet» ersattes med »allmänintresset» såsom grundval för denna beslutanderätt. Kommittén har i ett särskilt avsnitt av sitt betänkande undersökt de förordade principernas tillämpning inom vissa områden av kommunal verksamhet, där formliga förslag väckts rörande vidgade befogenheter eller frågan om den kommunala behörigheten eljest under senare tid varit föremål för särskild uppmärksamhet. Kommittén framhåller härvid till en början, att det är uppenbart, att i den mån allmännyttiga anordningar i särskilda kommundelar hittills ansetts falla utanför den kommunala kompetensen därför att de icke varit till gagn för ett tillräckligt stort antal kommunmedlemmar eller en tillräckligt betydande del av kommunen, hindret i viss mån kommer att undanröjas genom att gemensamhetskravet bortfaller. Detta får speciell betydelse i fråga om

kommunens åtgärder för tillgodoseende av särskilda tätortsbehov och för understödjande av det enskilda vägväsendet. I sistnämnda avseende hävdar kommittén, att rättspraxis syntes uppställa jämförelsevis stora krav i fråga om vägföretagets allmänna betydelse för att kunna godkänna sådana bidrag. Med hänsyn till förutsättningarna för statsbidrag till vägunderhåll vore det uppenbart att dylikt bidrag kunde ifrågakomma i långt flera fall än för närvarande vid en vidgning av den kommunala kompetensen. Någon ändring i gällande praxis har kommittén i huvudsak icke funnit behöva följa vid den föreslagna kompetensregleringen i fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag. En positiv inställning hos praxis syntes i första hand böra förväntas i fråga om sådana företag, som på ett eller annat sätt anknöte till redan befintlig kommunal verksamhet, exempelvis kommunal stuveriverksamhet i kommunala hamnar, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommuns skogar, försäljning av grus från kommunalt grustag o. s. v. Behovet att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindra hotande arbetslöshet kunde motivera igångsättande och drivande av företag, som icke hade ett sådant samband med äldre kommunala verksamhetsgrenar. Det borde hänskjutas till rättspraxis att med beaktande av omständigheterna i de särskilda fallen bedöma vad som vore tillåtet för kommunerna. Motsvarande synpunkter syntes enligt kommitténs uppfattning böra anläggas på frågan om kommunernas understödjande av den enskilda företagsamheten. Kommittén understryker emellertid, att dylika kommunala åtgärder liksom subventionsverksamhet till förmån för den enskilda industrien i syfte att erhålla ökat skatteunderlag kunde komma i motsättning till pågående strävanden att åstadkomma en rationell lokalisering av näringslivet. Man syntes ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av nuvarande restriktiva praxis i fråga om industrisubventioner. I varje fall förefölle denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd. I fråga om anordnande av allmänna samlingslokaler borde enligt kommitténs mening kommuns befogenhet i fråga om anslag till samlingslokaler i princip icke vara beroende av om förhållandena i det särskilda fallet i allo vore sådana, att statslån eller statsbidrag kunde erhållas. Den kommunala befogenheten borde i stället vara stödd på kommunallagarna och betingas av om anordnandet av den ifrågavarande samlingslokalen kunde anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen. I nära anslutning härtill har kommittén beträffande kommunens understödjande av hemvärnet anfört, att kommun borde vara berättigad att med stöd av det allmänna kompetensstadgandet i kommunallagarna ställa lokaler till hemvärnets förfogande, medan stödet av hemvärnet i övrigt i princip måste anses falla utanför kommuns befogenhetsområde. Ej heller borde sådant understödjande göras till

en kommunal angelägenhet genom speciallagstiftning. I fråga om skytte-rörelsen anser kommittén, att kommun ej borde förmenas att lämna anslag till denna rörelse.

Särskild betydelse få enligt kommittén de nya principerna för kommuns understödande verksamhet, då det gäller kommuns befogenhet att anslå medel till stipendier och andra studiebidrag. I motsats till det av den särskilt förordnade utredningsmannen framlagda förslaget anser kommittén att den kommunala beslutanderätten i förevarande hänseende borde kunna vidgas utan att bemyndigande ges i en särskild författning. Kommittén tilllägger, att det borde ankomma på kommunerna själva att bestämma erforderliga normer för stipendiegivningen. Icke heller för landstingens del har kommunen funnit något behov av särskild lagstiftning rörande stipendier och andra studiebidrag erforderlig.

En annan gren av den kommunala verksamheten, som komme att framstå såsom särskilt betydelsefull vid en utökning av den kommunala befogenheten, utgjorde bidragsverksamheten till elektrifiering, enär tryggheten av försörjningen med elektrisk energi måste anses tillhöra kommuns befogenhet. Kommunerna borde därför vara berättigade att lämna understöd till enskilda för elektrifiering. För bidragsgivningen borde gälla de betingelser, som kommittén uppställt för understödsverksamheten utanför den sociala vården i allmänhet. Kommittén har även i detta sammanhang behandlat kommunernas verksamhet på bostadsförsörjningens område. Genom särskild lagstiftning under år 1947 hade kommunerna givits vidsträcktare befogenheter på detta område. Kommittén hade emellertid funnit, att dessa i princip sammanföle med de befogenheter, i fråga om bostadspolitiken, som med tillämpning av de föreslagna nya grunderna för kommunernas understödande verksamhet borde inrymmas i kommuns allmänna kompetens. Under viss förutsättning syntes en allmän utvidgning av kommunernas beslutanderätt göra 1947 års lagstiftning på området överflödig. Däremot har kommittén ansett, att formerna för den kommunala hjälpen till arbetslösa alltjämt borde regleras i en särskild författning, enär en fri kommunal understödsverksamhet skulle bryta sönder den statliga arbetslöshetspolitiken. Detta innebure emellertid icke, att kommunerna skulle vara förhindrade att på annat sätt än genom direkta understöd bedriva verksamhet för att lindra arbetslöshet.

I fråga om den föreslagna nya kompetensbestämmelsens avfattning har redan förut antytts, att kommittén tänkt sig ett mera allmänt hållet stadgande, där den av kommittén förordade utvidgningen av den borgerliga primärkommunens kompetens skulle komma till uttryck. Kommittén har understrukt, att det framdeles i stort sett måste bli en uppgift för rätts-tillämpningen att närmare angiva gränserna för den kommunala befogenheten. Kommittén har sålunda funnit det olämpligt att i kommunallagarna angiva kommunernas uppgifter genom uppräknig eller exemplifiering.

Med en bestämning av den kommunala kompetensen genom en allmän formel bevarades bättre kommunernas frihet att med beaktande av de lokala förhållandena och tidslägets växlingar taga egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden.

Uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» borde enligt kommitténs mening icke komma till användning i en omarbetad kompetensbestämmelse. Kommittén har funnit, att det centrala i det nya stadgandet borde vara begreppet kommuns angelägenheter eller kommunala angelägenheter. I enlighet härmed har kommittén föreslagit, att i 3 § lagarna om kommunalstyrelse på landet, i stad och i Stockholm stadgas, att kommun äger att själv vårda sina, d. v. s. kommunens, angelägenheter. Uttrycket kommunala angelägenheter beredes rum i andra stycket av den föreslagna lydelsen.

Även utgivande av understöd till enskilda personer borde i viss utsträckning under de av kommittén angivna förutsättningar, som förut redovisats, kunna anses som kommunala angelägenheter.

Kommittén har slutligen förordat, att angelägenheter, vars handhavande enligt gällande författningar tillkommer annan, alltjämt skulle falla utanför kommuns kompetens. Den i kompetensbestämmelsens andra stycke upptagna hänvisningen till särskild lagstiftning angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningsskoleväsendet har kommittén ansett obehörlig. Kommittén har funnit det lämpligt att i stället i förevarande stadgande intaga en allmän erinran om de speciella författningar, som närmare reglerar den kommunala verksamheten på olika områden, och föreslagit att stycket skulle få följande lydelse: Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

I ett särskilt avsnitt av det kapitel, som behandlar den kommunala kompetensen, har kommittén slutligen framlagt vissa synpunkter på frågan om remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens. Kommittén framhåller härvid, att en vidgning av den kommunala kompetensen enligt förslaget komme att i flera hänseenden rubba förutsättningarna för hittillsvarande rättstillämpning i kompetensfrågor. De uttalanden lagstiftaren kunde göra till ledning för rättstillämpningen måste på grund av sakens natur vara allmänt hållna och lämnade icke alltid säker anvisning för bedömandet. Det mest väsentliga i detta sammanhang vore emellertid, att praktisk inblick i den kommunala verksamheten ofta betydde mycket, när det gällde att bedöma om ett kommunalt handhavande eller främjande av en viss verksamhet vore förenligt med allmänna intressen.

Kommittén hänvisar till att 1939 års kommunlånesakkunniga i ett 1942 avgivet betänkande (SOU 1942: 60) föreslagit inrättande av ett kommunalt finansråd samt att kommunalskatteberedningen i sitt betänkande om den kommunala skatteutjämningen (SOU 1943: 43) förordat, att frågor om till-

delning av statsbidrag till skattetyngda kommuner skulle handhas av en särskild nämnd, skatteutjämningsnämnden. Vidare hade 1944 års kommitté för kommunal samverkan i betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m. (SOU 1947: 30) föreslagit att ett nytt organ, kommunala rikssamarbetsnämnden, skulle upprättas för att bl. a handlägga remisser i regionplanefrågor. Kommittén anser att något av de sålunda föreslagna organen borde kunna betros med uppgiften att avgiva yttranden i mål om kommunal kompetens. Intet av organen hade emellertid ännu kommit till stånd. Intill den tidpunkt då ett sådant organ kunde anlitas syntes yttranden i kompetensfrågor kunna inhämtas av vederbörande mellankommunala sammanslutning.

Härom anför kommittén:

Av olika skäl synes det lämpligt, att remissförfarande anlitas endast i samband med kompetensfrågors prövning i högsta instans. Remiss från länsstyrelse till det rådgivande organet bör sålunda icke äga rum. Givetvis bör remiss från regeringsrätten ej förekomma i alla mål rörande kommuns befogenhet utan blott i sådana, i vilka det finnes påkallat med hänsyn till deras tveksamma natur. Lika litet som särskilda författningsföreskrifter ansetts erforderliga i fråga om Kungl. Maj:ts inhämtande av yttranden från stadsförbundets finansråd i låneärenden, synes det nu förordade förfarandet behöva någon författningsmässig reglering.

Reservanterna inom kommunallagskommittén. Såsom inledningsvis nämnts ha två av kommitténs ledamöter reserverat sig mot förslaget om ändring i kommunallagarnas kompetensbestämmelser. Reservanterna äro visserligen ense med kommittémajoriteten om, att kommunernas verksamhetsområde i vissa hänseenden kan behöva vidgas, men anse att detta liksom hittills bör ske genom speciallagstiftning.

Reservanterna ha framställt erinringar både mot den föreslagna formen för den kommunala kompetensens reglering och mot den sakliga innebörden av förslaget. I förstnämnda hänseende har åberopats, att förslaget för en avsevärd tid skulle införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen genom att prejudikaten på området komme att förlora sin vägledande betydelse. Detta vore särskilt olägligt, enär majoriteten enligt reservanternas mening icke kunnat klargöra, vilken omfattning kommunernas kompetensområde skulle ha efter lagändringen. Det föreslagna uttryckssättet i kompetensstadgandet utsade intet härom, och de allmänna utläggningar av bestämmelsens innebörd, som kommittén lämnat, skapade icke större klarhet.

Reservanterna ha i detta sammanhang även framfört betänkligheter mot den metod majoriteten valt, då den undersökt olika slags angelägenheter och därvid uttalat sig om på vad sätt de skulle bedrivas för att kunna erkännas som kommunala; en undersökning, som av de valda uttryckssätten att döma utginge från den förutsättningen, att uttalandena skulle bli av

grundläggande betydelse för rättstillämpningen. Reservanternas betänkligheter hänföra sig särskilt till olägenheterna av att lagstiftaren sålunda ej givit uttryck åt sin vilja i lagtextens form utan i motiveringen. Visserligen må det kunna antagas — anføres i reservationen — att de riktlinjer, som lagstiftaren uppdrager för tillämpningen av ett visst lagstadgande, skola starkt påverka rättspraxis. Men man får icke bortse från att enligt erkända rättsgrundsatser den lagtolkning, som utgår direkt från lagtexten, har företräde framför den, som bygger på lagstiftarens mening.

Vad angår den sakliga innebörden av kommitténs förslag ha reservanternas funnit det vara särskilt betänkligt, att majoriteten ville uppgiva kravet på att angelägenheterna skola vara gemensamma. Innebörden av denna ändring vore visserligen svårbedömd, men det stode dock fast att gemensamhetskravet i många lagar alltjämt vore av stor betydelse. Det angåve att den kommunala verksamheten skulle vara till kommunmedlemmarnas gemensamma gagn, tjäna deras gemensamma intressen. Ordet »gemensamma» gåve också ett starkt stöd för kravet på objektivitet och normbundenhet i den kommunala verksamheten. Det vore enligt reservanternas mening av stor vikt, att själva lagtexten bestämt fasthölle det som varit de bärande grundtankarna i gällande lag.

I anslutning till det anförda ha reservanternas behandlat kommitténs uttalande, att understödsverksamhet, hörande till den »egentliga socialvården», alltjämt borde bero av särskilda författningar. Reservanternas ha understrukit uttalandets begränsade räckvidd och anført bl. a., att de av majoriteten uppdragna riktlinjerna skulle komma att sätta planmässigheten i socialvården i största fara.

De angivna synpunkterna ha för reservanternas del lett till slutsatsen, att den nuvarande kompetensregeln borde bibehållas och särskild lagstiftning tillgripas för den utvidgning av kompetensen, som kunde finnas erforderlig. Det kunde icke anses opraktiskt att på detta sätt beträda speciallagstiftningens väg. Majoriteten hade icke påvisat mer än ett ganska litet fåtal områden, där en vidgning av verksamhetsfären vore önskvärd. För lagstiftningens väg talade därutöver särskilda skäl i två fall, nämligen när det vore av vikt att draga upp klara gränser mellan den statliga och kommunala verksamhetsfären samt när det eljest vore önskvärdt, att lagstiftningen mera i detalj reglerade förutsättningarna för kommunernas ingripanden, beskaffenheten och omfattningen av de åtgärder de få vidtaga o. s. v.

Reservanternas ha slutligen uttalat, att de ansåge utvidgningen av den kommunala kompetensen genom särskild lagstiftning böra övervägas inom byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningens ram samt beträffande elektrifiering, bostadsförsörjning, stipendiegivning och understödjande av hemvärnet. I huvudsak ha härvid de av majoriteten anförda skälen återopats. Beträffande anordnande av allmänna samlingslokaler ha reservanternas anført att de icke ville förordna en lagstiftning, som skulle innebära

ett frångående av det i ett avgörande av regeringsrätten uttryckta kravet på »trygghet för att lokalerna komma att opartiskt, i skäligen omfattning och på skäliga villkor hållas tillgängliga för föreningslivet på orten».

Remissyttrandena. Utskottet hänvisar till propositionens redogörelse. Härutöver vill utskottet lämna följande sammandrag.

Vad till en början angår behovet av ökade befogenheter för kommunerna äro i saken hörda myndigheter, organisationer och kommuner i stort sett ense med kommittén om att den borgerliga primärkommunens kompetens behöver vidgas. Bortsett från några speciella områden råder i huvudsak även enighet i frågan, beträffande vilka ärenden en kompetensutvidgning bör ske. I flera yttranden bekräftas, att en viss motsättning uppkommit mellan å ena sidan vad som i det praktiska livet uppfattats såsom kommunala angelägenheter och å andra sidan de rättstillämpande myndigheternas praxis.

Medan sålunda med några undantag enighet råder bland de myndigheter och organisationer, som yttrat sig över förslaget i denna del, om att kommunerna böra få vidgade befogenheter, äro meningarna i hög grad delade beträffande såväl principerna för en kompetensutvidgning som avfattningen av ett eventuellt nytt kompetensstadgande. Båda de vägar som i betänkandet anvisas för att uppnå de ökade befogenheterna, ändring i den grundläggande primärkommunala kompetensregeln samt speciallagstiftning, ha sålunda flera anhängare bland remissinstanserna, om ock flertalet i princip uttalat sig för den förstnämnda metoden.

Av de hörda kommunerna ha såsom ovan berörts det alldeles övervägande flertalet tillstyrkt kommittéförslaget eller lämnat detta utan erinran och endast ett fåtal uttalat sig för reservanternas förslag.

I den mån saken överhuvud behandlas i yttrandena ansluta sig remissinstanserna i allmänhet till vad kommittén anfört om den nuvarande kompetensbestämmelsens betydelse för rättsutvecklingen. Erinras må att kommittéreservanterna gentemot förslaget om en ändring av kompetensstadgandet särskilt framhållit olägenheterna av den osäkerhet i rättspraxis, som under en längre tid kan bli följden av en lagändring. Dessa synpunkter understrykas allmänt av de remissinstanser, som ansluta sig till reservanternas linje.

Frågan om vilket av de båda alternativen för en kompetensutvidgning som bör väljas sammanhänger intimt med spørsmålet om de principer, som skola vara vägledande då det gäller att utvidga kompetensen. Såsom framgår av det förut anförda har kommittén härvid satt allmänintresset i förgrunden. I anslutning härtill framhålla några myndigheter, att det icke vore utan betydelse vem som bestämmer vad som härvidlag är av allmänt intresse och att det vore angeläget, att klar åtskillnad upprätthölles mellan områdena för den statliga och kommunala verksamheten. Flera remissinstanser

tillstyrka däremot, att de principiella uttalandena från kommitténs sida få bli vägledande vid kompetensutvidgningen. I några remisser anläggas i viss mån ännu friare synpunkter på hithörande frågor.

Den praktiskt betydelsefullaste av de inskränkningar av speciell natur, som den kommunala verksamheten enligt kommitténs mening skall vara underkastad, avser kommunens understödjande verksamhet, där kommittén anser, att denna i den mån den kan hänföras till socialvård i trängre bemärkelse alltjämt skall falla utanför kommuns kompetens och i övrigt vara tillåten endast under förutsättning att den präglades av planmässighet och objektivitet och åtminstone i regel bedreves i enlighet med fastställda grunder. Denna anordning har i allmänhet lämnats utan erinran i de remissyttranden, vari kommittéförslaget tillstyrkes. I flera yttranden — även från remissinstanser, som tillstyrka kommitténs förslag — har man emellertid funnit de av kommittén angivna kriterierna alltför obestämda. Särskilt har anmärkts på att de icke på något sätt kommit till uttryck i lagtexten.

Vad härefter angår avfattningen av det nya kompetensstadgandet, har den av kommittén föreslagna formuleringen kritiserats i ett stort antal yttranden. Även i yttranden, vari tillstyrkes att bestämmelsen utformas i enlighet med förslaget, framhålles, att det hade varit önskvärt med en mera preciserad författningsmässig reglering. Å andra sidan betonas svårigheten att giva stadgandet en avfattning, som bättre än den föreslagna klargör vad meningen vore. En uppräknig av de kommunala uppgifterna skulle visserligen göra rättstillämpningen lättare än den föreslagna generalklausulen med sin obestämdhet men innebära alltför besvärande osmidighet med hänsyn till föränderligheten av de behov, kommunerna äro satta att tjäna.

Kommittén har i sitt betänkande gjort åtskilliga uttalanden om tillämpningen i vissa hänseenden eller på olika verksamhetsområden av de föreslagna principerna för den kommunala kompetensens reglering. I flera yttranden har påpekats, att kommittén härvid tydligen avsett att giva anvisningar till ledning för rättspraxis, vilka anvisningar ansetts värdefulla och ägnade att i viss grad undanröja den osäkerhet, som torde uppstå innan en fast praxis utvecklats.

Kommittéreservanternas betänkligheter mot att lagstiftaren, därest den valda metoden för att närmare precisera kompetensutvidgningen godtoges av statsmakterna, skulle ge uttryck åt sin vilja i motiveringen och ej i lagtextens form understrykas åter av flera remissinstanser.

I sak har vad kommittén anfört om förslagets betydelse för olika områden av kommunal verksamhet föranlett uttalanden särskilt av de remissinstanser, som yttrat sig endast beträffande visst eller vissa områden.

Föredragande departementschefen. Efter att ha erinrat om att betydelsefulla grenar av samhällslivet på grund av den tolkning, kompetensbestäm-

melsen erhållit i praxis, icke ansetts tillhöra kommunernas verksamhetsområde har departementschefen framhållit, att denna praxis stundom visade exempel på avgöranden, som förefölle svärförenliga eller motsägande i förhållande till varandra. Nämda praxis hade därjämte i vissa fall fått en sådan stadga, att en bestämd gräns syntes vara satt för en vidare utvidgning utan lagstiftning av kommunernas befogenheter.

Enligt kommunallagskommitténs mening har uppfattningen om vilka angelägenheter kommunerna böra vårda undergått en förskjutning, där den hittillsvarande kvantitativa värderingen ersatts med en mera kvalitativ uppskattning. Vid remissbehandlingen har enligt departementschefen intet framkommit, som motsäger riktigheten av detta uttalande. Departementschefen har därvid anfört:

De åberopade omständigheterna ha för kommitténs del lett till den slutsatsen, att den borgerliga primärkommunen nu bör erhålla vidgade befogenheter. Härom är kommittén enig, i det att även minoriteten inom kommittén anser, att en viss kompetensutvidgning bör ske. Vid remissbehandlingen av förslaget ha några väsentliga erinringar ej gjorts på denna punkt. Enligt min mening tala också starka skäl för att nu genom lagändring vidga ramen för kommunernas verksamhet. Uppenbarligen är det otillfredsställande, att kommunerna i avsevärd utsträckning anslå medel till ändamål, som i rättstillämpningen anses falla utanför deras befogenheter. Detta medför ju bl. a. den stötande konsekvensen, att en enda klagande skattskyldig kan kullkasta en enhällig kommunalrepresentations beslut och att det därför i viss mån kommer att bero på tillfälligheter om besluten bli bestående. Visserligen kan sägas att åtminstone beträffande några av de områden, där klyftan mellan rättstillämpning och den allmänna uppfattningen särskilt framträtt, det måhända icke vore uteslutet, att en omsvängning i praxis skulle kunna ske utan lagändring. I förhållande till den mångfald ekonomiskt och socialt betydelsefulla uppgifter, som kommunerna handha, kunna vidare dessa just nu aktuella kompetensfrågor måhända te sig mindre väsentliga. Lika viktigt som att tillfredsställa vissa konkreta behov av en kompetensutvidgning synes mig emellertid vara att helt allmänt ge kommunerna en friare, mera obunden ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan och att kommunerna få på lång sikt nya utvecklingsmöjligheter.

Härefter har departementschefen avvisat framkomna förslag av innehåll att kommunindelningsreformen borde föranleda åtminstone ett uppskov med en utvidgning av den kommunala kompetensen. Genomfördes en kommunsammanslagning för att göra den kommunala förvaltningen mera effektiv, vore det enligt departementschefens mening föga konsekvent att för att minska ett eventuellt på vissa håll förekommande missnöje med reformen hålla fast vid en kompetensbegränsning, som kunde användas till att motverka reformens syfte.

Departementschefen har icke blott förordat, att en kompetensutvidgning bör komma till stånd, utan anser även att den i första hand bör ske genom en ändring av det stadgande i kommunallagarna, som begränsar kommu-

nernas kompetens till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Vad kommittéreservanterna i sin kritik mot en dylik lösning anfört kan icke delas av departementschefen, som ansett reservanternas farhågor överdrivna.

Vidare har departementschefen berört de invändningar, som riktats mot kommitténs förslag om att den kommunala kompetensens begränsning till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter helt skulle upphävas. Departementschefen har därvid framhållit bl. a. följande:

Vad till en början angår bestämmingen »gemensamma», torde den, enligt vad kammarkollegium sökt visa, ha upptagits i kommunalförordningarnas kompetensbestämmelse för att från det kommunala verksamhetsområdet utesluta angelägenheter, som hänförde sig till en viss grupp inom kommunen med egna skyldigheter och rättigheter — en avgränsning som numera saknar betydelse. Den hade enligt kollegii mening från början ingen kvantitativ innebörd. Stadgandets tolkning efter kvantitativa normer synes vara av jämförelsevis sent datum. Denna tolkning torde emellertid ha varit vedertagen, då genom 1930 års kommunallagstiftning ordet »gemensamma» anknöts till kommunen såsom sådan; tidigare hade det hänförts till kommunens medlemmar. Den ändring, som sålunda skedde, avsåg ej att lagfästa en kvantitativ tolkning av bestämmingen. Man torde endast ha åsyftat att helt allmänt anknyta kompetensen till den gemenskap en kommun utgör. — — — Det anförda leder för min del till den slutsatsen, att ett uteslutande av ordet »gemensamma» väsentligen ej skulle ha annan innebörd än att det undanryckte den föregivna grunden för en kvantitativ tolkning av den kommunala kompetensen. Vad reservanterna anfört om att man härvid även skulle uppgiva en begränsning, som gäve ett starkt stöd för kravet på objektivitet och normbundenhet i den kommunala verksamheten, torde sålunda i stort sett sakna fog.

Beträffande uttrycket »ordnings- och hushållningsangelägenheter» har departementschefen erinrat om att kommitténs ledamöter varit ense om att detsamma varit av ringa betydelse för den begränsning av den kommunala kompetensen, som skett i praxis.

Departementschefen har anslutit sig till kommitténs tanke att låta allmänintresset bli bestämmande för det nya kompetensstadgandets tillämpning. Gentemot den kritik, som ansett en sådan bestämning bli alltför obestämd och intetsägande, har departementschefen i likhet med kommittén hävdad, att det förhållandet, att allmänintresset ställdes i förgrunden, icke betydde att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. De kommunala besluten skulle även i fortsättningen kunna genom besvär bringas under de rättstillämpande myndigheternas prövning. En annan given begränsning låge däri, att det allmänna intresse, som konstituerade en angelägenhet som kommunal, måste vara knutet till den egna kommunen. Vidare borde den regeln oförändrat upptagas i den nya kompetensbestämmelsen, att kommun icke ägde handha angelägenhet, som författningsenligt tillkomme annan.

I fortsättningen av sitt anförande har departementschefen behandlat frågan om gränsdragningen efter en utvidgad kompetens mellan statens och kommunernas verksamhetsfärer och därvid framhållit:

I några yttranden ha uttalats farhågor för att efter en kompetensutvidgning enligt av kommittén uppdragna riktlinjer gränsen mellan statens och kommunernas verksamhetsfält skulle bli alltför obestämd och att kommunerna till men för en rationell förvaltning skulle ingripa på områden, som borde regleras genom statliga åtgärder. Ej heller på denna punkt kan jag emellertid finna att en kompetensbestämmelse, där det till kommunen knutna allmänintresset ersätter gemensamhetskravet som normerande faktor, behöver innebära ökade risker för en ogynnsam utveckling.

Enligt departementschefens mening borde emellertid gälla, att det icke uteslutande skulle vara staten, som toge initiativ till och reglerade den offentliga verksamhet, som betingades av allmänna intressen. Detta skulle innebära en icke önskvärd centralisering av förvaltningen. Det anförda hindrade ej, att det på vissa områden kunde vara nödvändigt att genom lagstiftning uppdraga gränser mellan statens och kommunernas uppgifter. Så skedde för närvarande särskilt i fråga om socialvården, och departementschefen har på såväl praktiska som principiella grunder förordat, att regeln om förbud mot kommunal understödsverksamhet utan stöd i författning alltjämt skulle gälla såvitt anginge socialvården i trängre bemärkelse. Kommittén hade för sin del funnit, att kommunala understöd utanför socialvården borde på vissa villkor få lämnas utan bemyndigande i särskild lagstiftning under förutsättning att de utgjorde naturliga led i en verksamhet av annan art och syfte. Enligt departementschefens förmenande hade kommittén likväl icke anført några bärande skäl för en sådan allmän kommunal understödsrätt, enär understödjande av enskilda personer i själva verket icke kunde betraktas som en typisk kommunal angelägenhet. I princip borde därför alltjämt gälla, att kommunerna utan stöd i lag eller författning icke ägde lämna understöd av detta slag.

Departementschefen har härutinnan vidare yttrat:

Emellertid synes denna i praxis uppställda regel ha fått en alltför snäv tillämpning, som icke torde vara i allo motiverad på de grunder, som enligt vad förut anförts få anses uppbära densamma. Detta är särskilt påtagligt i fråga om kommunala anslag för att underlätta studier. Här är det ju i allmänhet icke fråga om understöd i vanlig mening utan om bidrag i särskild form till en verksamhet, som kommunerna otvivelaktigt äga främja. I fråga om folk- och fortsättningsskoleväsendet, det högre kommunala skolväsendet och yrkesundervisningen har kommunen uppgifter enligt särskilda författningar, men enligt flera rättsfall anses kommunerna även i andra hänseenden ha rätt att understödja undervisnings- och bildningsverksamhet, t. ex. genom anslag till inom kommunen förlagd folkhögskola, till bibliotek och föreläsningsverksamhet och till fria folkbildningsorganisationer. Det synes då egendomligt att kommunerna icke dessutom skulle få anslå medel för att underlätta deltagandet i sådan undervisning eller bildningsverksamhet. I vissa fall ha ju kommunerna inflytande vid bestämmandet

av avgifterna och kunna därigenom på en omväg delvis tillgodose det med stipendierna avsedda ändamålet.

Låter man, såsom i det föregående förordats, det till kommunen knutna allmänintresset vara normerande för den kommunala kompetensen, synes nuvarande praxis i fråga om kommunala studiestipendier i ännu mindre grad vara möjlig att upprätthålla. Därmed är icke sagt att kommunerna på detta område böra lämnas full frihet. De uppställda allmänna principerna kvarstå orubbade. Kommunala studiebidrag få ej ha karaktären av rena understöd och böra utdelas endast inom ramen för en på förhand fastställd plan.

Det anförda kan äga motsvarande tillämpning även på vissa andra områden, där bidragens karaktär av understöd icke är påtaglig och där det allmänna intresset av kommunal verksamhet är betydande. Jag syftar speciellt på bidrag till enskilda för elektrifieringsändamål. Det är tydligen ett allmänt intresse att så många hushåll som möjligt förses med elektrisk energi. Detta anses självfallet för tätorternas del men bör jämväl gälla avlägset liggande gårdar och byar. Ingå därför åtgärder för elektrifiering av en dylik gård eller by i en plan för elektrifiering av t. ex. vissa områden inom en kommun, synes icke den omständigheten att bidragen i varje särskilt fall beviljas till enskilda böra föranleda att de anses otillåtna.

Vad härefter angår avfattningen av den nya kompetensbestämmelsen har departementschefen förklarat sig icke kunna förorda, att kommunens uppgifter angivas genom uppräknig eller genom ett allmänt stadgande i förning med exemplifiering. Enligt departementschefens mening borde kompetensbestämmelsen alltjämt givas allmän avfattning av innehåll, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter. Tyngdpunkten i stadgandet får i själva verket anses ligga i den i Kungl. Maj:ts förslag bibehållna hänvisningen till lagen i fråga om sättet och ordningen för angelägenheternas handhavande, uttryckt i orden »efter vad i denna lag närmare bestämmes». Även det uttryckliga undantagandet av angelägenheter, vilkas handhavande enligt gällande författningar tillkommer annan, vore enligt departementschefens mening logiskt sett måhända icke nödvändigt. I likhet med kommittén har departementschefen emellertid ansett det vara av vikt, att den därigenom uttryckta avgränsningen av den kommunala verksamheten oförändrad kommer till uttryck i lagtexten. Den nuvarande bestämmelsen härom borde därför bibehållas oförändrad.

Beträffande tillämpningen av den föreslagna kompetensbestämmelsen på olika kommunala verksamhetsområden har departementschefen framhållit följande synpunkter:

Vad först angår kommuns befogenhet att tillgodose särskilda tätortsbehov hade landskommunernas förbund i sitt yttrande i motsats till kommittén gjort gällande att primärkommun borde få rätt att stödja sådant behov, även för det fall att ett municipalsamhälle bildats av tätorten. Departementschefen har däremot hävdad, att i den mån det gällde en angelägenhet, för vars vårdande municipalsamhället inrättats, en sådan befogenhet icke kunde medgivas kommunen, när här vore fråga om en uppgift, vars handhavande tillkomme annan än kommunen. I fråga om kommunernas

understödjande av det enskilda vägväsendet har departementschefen i huvudsak anslutit sig till vad kommittén anfört om betydelsen på detta område av den föreslagna kompetensutvidgningen. I den mån detta komme att leda till en omfattande kommunal bidragsverksamhet kunde det givetvis uppstå behov av särskilda föreskrifter för att reglera förhållandet till den statliga bidragsgivningen. Vad angår kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag har departementschefen förklarat sig dela kommitténs uppfattning att införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor åtminstone icke för närvarande kunde innebära en vidgning av gränserna för kommunernas befogenheter på detta område, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Affärsverksamhet i utslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst syntes icke kunna betraktas som en naturlig kommunal angelägenhet. Enligt departementschefens mening rörde man sig emellertid här på ett område, där en snabb utveckling ägde rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför vore särskilt värdefullt att liksom hittills ha en elastisk regel. Departementschefen har vidare ansett, att den kommunala medelsanvisningen till allmänna samlingslokaler liksom annan kommunal bidragsverksamhet borde vara tillåten under förutsättning att den kunde anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen och skedde på ett objektvt och rättvist sätt. Detta syntes icke innebära någon väsentlig ändring i vad som för närvarande gällde enligt praxis, sådan denna utbildat sig på grundval av uttalanden från statsmakternas sida vid 1945 års riksdag. Formellt bleve emellertid den kommunala bidragsgivningen icke såsom hittills beroende av om statsbidrag kunde erhållas. Kommunerna borde vidare under enahanda förutsättningar kunna anvisa medel även till inredning, löpande underhåll och drift av en samlingslokal.

I likhet med kommittén har departementschefen funnit, att understödjande av hemvärdet liksom anslag till andra militära ändamål i princip måste anses falla utanför kommunernas kompetens. Departementschefen har dock framhållit:

Detta behöver icke innebära, att kommun skulle vara helt förhindrad att lämna bidrag till hemvärdet. Såsom kommittén funnit, böra sålunda kommunerna äga vidtagna åtgärder för att tillgodose hemvärdets lokalbehov. Då kommun enligt stadgad praxis äger understödja idrotten torde vidare hinder icke böra möta för kommunerna att på lämpligt sätt understödja hemvärdets idrottstävlingar och skjutövningar. Särskilda kommunala bidrag eller premier kunna vidare tänkas förekomma i samband med att hemvärdet fullgör uppgifter av civil natur såsom biträde vid eldsläckning, efterspaning av vilsegångna m. m.

I själva verket torde de olika former, i vilka kommunerna sålunda få anses äga understödja hemvärdet, täcka den huvudsakliga delen av hemvärdets behov av bidrag utöver det statliga stödet. Särskild lagstiftning om rätt för kommun att anslå medel till hemvärdets verksamhet erfordras därför icke.

Vad sålunda anförts om hemvärdet bör i tillämpliga delar gälla även sådana frivilliga försvarsorganisationer som lottarörelsen.

Av vad departementschefen anfört rörande kommuns befogenhet att understödja enskilda personer framgår, att han icke kan tillstyrka särskild

lagstiftning om befogenhet att anslå medel till stipendier och andra studieunderstöd enligt det av den särskilde utredningsmannen upprättade förslaget. Den kommunala bidragsgivningen på detta område borde i stället inrymmas under den allmänna kompetensregeln. Dock kunde enligt departementschefens mening i framtiden tänkas uppstå behov av en författningsmässig reglering, därest kommunerna skulle missbruka sina vidgade befogenheter eller svårigheter uppstå beträffande förhållandet till den statliga stipendiegivningen. Vad landstingen beträffar torde enligt departementschefens mening kunna ifrågasättas, om ej åtminstone anslag till stipendier för studier vid lantmanna- och lanthushållsskolor fölle inom landstingets kompetens. En särskild lagstiftning på området vore icke påkallad endast för landstingens del. I fråga om de bostadsfrämjande åtgärderna har departementschefen framhållit följande:

Kommittén har i samband med kommunernas understödjande verksamhet behandlat de kommunala åtgärderna till främjande av bostadsförsörjningen. Kommittén har härvid kommit till den slutsatsen, att en kompetensutvidgning i enlighet med dess förslag skulle göra 1 § lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om dylika kommunala åtgärder överflödig. Oavsett att detta icke obetingat kan anses gälla, därest av mig förordade avvikelser från de av kommittén uppställda principerna godtagas, kan jag icke dela kommitténs mening härutinnan. 1947 års lagstiftning avser även att reglera kommunernas skyldigheter på ifrågavarande verksamhetsfält och det måste vara betydelsefullt att omfattningen av kommunernas befogenheter på området regleras i samma författning. Endast därigenom torde det nämligen bli möjligt att samordna kommunernas verksamhet med den statliga bostadspolitiken till gagn för en effektiv sådan politik. I likhet med bl. a. statens byggnadslånebyrå anser jag därför, att 1 § i 1947 års lag om kommunala åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen bör bestå även efter det den nu föreslagna kompetensutvidgningen genomförts.

I likhet med flera av de myndigheter, som yttrat sig över kommitténs förslag, har departementschefen funnit, att det icke bör komma i fråga att inrätta en särskild remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens eller att för ändamålet begagna sig av ett i annat syfte inrättat interkommunalt organ. Ett förfarande, vari remiss till ett sådant organ inginge som ett normalt led, syntes vara främmande för svensk förvaltningsordning och därjämte ägnat att ge besvärsprövningen en karaktär, vilken stämde mindre väl överens med de grunder, som uppbygge det kommunala besvärsinstitutet. Den besvärsprövande myndigheten vore givetvis oförhindrad att inhämta yttrande från någon av de existerande mellankommunala sammanslutningarna, i den mån den så funne erforderligt och lämpligt.

I ämnet väckta motioner. I de i anledning av förevarande proposition väckta motionerna yrkas, såvitt avser förslaget om en utvidgning av den kommunala kompetensen, följande:

I) i likalydande motionerna I: 332 av herr *Domö m. fl.* och II: 493 av herr förste vice talmannen *Magnusson m. fl.*, »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», 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 finnas erforderliga till undanröjande av hinder för erforderlig och önskvärd kommunal verksamhet på ifrågavarande områden»;

II) i likalydande motionerna I: 333 av herr *Ericsson, Carl Eric, m. fl.* och II: 494 av herr *Thorell m. fl.*, »att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 140 även för sin del måtte fastslå, att en av kommunerna bedriven byggnadsverksamhet — vare sig den sker genom byggande i kommunernas egen regi eller genom av kommunen kontrollerat byggnads- eller bostadsföretag — i och för sig icke ligger inom ramen för en allmän kompetensutvidgning, samt att lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande omprövas från nu angivna utgångspunkter»;

III) i likalydande motionerna I: 334 av herr *Lodenius m. fl.* och II: 492 av herr *Rubbestad m. fl.*, att riksdagen måtte »dels avslå propositionen i vad den avser ändring av lagstiftningen rörande kommunernas kompetens, dels uttala, att utvidgningar av kommunernas kompetens må kunna ske genom speciallagstiftning i de fall dylik utvidgning anses motiverad»; samt

IV) i motionen I: 335 av herr *Sundelin m. fl.*, »att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 140 måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i vad det gäller ändring av bestämmelserna angående borgerlig primärkommuns kompetens samt att riksdagen i denna del måtte besluta i enlighet med det förslag, som framlagts av reservanterna i 1946 års kommunallagskommitté».

Utskottet. Såsom av den lämnade redogörelsen framgår, innebär i korthet föreliggande förslag ett upphävande av den nuvarande begränsningen av den borgerliga primärkommunens verksamhet till att avse »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Normen för den kommunala kompetensen utgöres av allmänintresset; det avgörande för en kommuns rätt att vidtaga en viss åtgärd skall i anslutning härtill vara om denna tillgodoser ett allmänt, till kommunen knutet intresse. Ur formell synpunkt innebär förslaget att i kommunallagarnas kompetensbestämmelse endast stadgas, att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att den borgerliga primär-

kommunens kompetens för närvarande i första hand bestämmes genom ett allmänt stadgande i 1930 års kommunallagar av innebörd att kommun äger vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Den begränsning av kommunens verksamhetsområde, som bestämmelsen innebär, fanns också i 1862 års kommunalförordningar. Redan från början överlämnades det åt rättspraxis att närmare fastställa innebörden av denna begränsning. En omfattande sådan praxis har också utbildat sig. Det har härvid visat sig, att kompetensregeln så till vida är elastisk, att den icke lagt hinder i vägen för en betydande utveckling av den kommunala verksamheten. Den utvidgning av det kommunala verksamhetsfältet, som alltså faktiskt ägt rum, har ej endast skett inom ramen för det återopade stadgandet i kommunallagarna utan även genom speciallagstiftning.

Även om sålunda genom rättstillämpning och lagstiftning nya områden efter hand förts in i kommunernas verksamhetsfär, medför ändock den tolkning kompetensbestämmelsen erhållit i rättspraxis, att grenar av samhällslivet av betydande allmänt intresse icke kunna anses tillhöra kommunernas verksamhetsområde; i vart fall är det på flera punkter osäkert huru långt befogenheten sträcker sig. Angivna förhållanden ha medfört, att från olika håll särskilt under senare år föreslagits, att kommunerna skola få vidgade befogenheter. Också på ett annat sätt har det visat sig, att de i lag och rättspraxis uppdragna gränserna för kommunernas verksamhet ansetts alltför snäva. Kommunerna synas nämligen i betydande omfattning främja ändamål, som falla utanför dessa gränser.

Enligt kommunallagskommitténs mening hade uppfattningen om, vilka angelägenheter kommunerna böra vårda undergått en viss förskjutning i riktning från den hittillsvarande kvantitativa värderingen emot en mera kvalitativ uppskattning. Även med hänsyn härtill har kommittén ansett en vidgning av de formella grunderna för den kommunala kompetensen motiverad. Härom har kommittén varit enig, i det att jämväl minoriteten inom kommittén ansett, att en viss kompetensutvidgning borde ske. Även departementschefen har funnit det framförda kravet på en dylik utvidgning väl motiverat. Utskottet kan för egen del helt ansluta sig till denna uppfattning.

I likhet med departementschefen anser utskottet att en kompetensutvidgning i första hand bör ske genom en ändring av det stadgande i kommunallagarna, som begränsar kommunernas kompetens till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, vilken ändring icke behöver komma till uttryck på annat sätt än att i kompetensbestämmelsen stadgas att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter. En utvidgning av kommunens befogenheter på denna väg framstår även för utskottet som den naturliga konsekvensen av det förut fastslagna förhållandet, att en allmän kom-

petensutvidgning åsyftas. En sådan kan näppeligen ernås genom speciallagstiftning.

Att det till kommunen knutna samhällsintresset i sista hand bör vara normerande för kommunens befogenheter, måste följa av kommunernas ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan. Mot tanken att sålunda låta allmänintresset bli bestämmande för det nya kompetensstadgandets tillämpning har invänts, att en sådan bestämning skulle bli alltför obestämd och intetsägande. Man har frågat sig om den verkligen kunde möjliggöra en objektiv prövning av kompetensfrågorna. Utskottet vill i detta avseende i likhet med departementschefen understryka, att det förhållandet, att allmänintresset ställes i förgrunden, icke betyder att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnas en godtycklig frihet.

Sammanfattningsvis kan utskottet alltså uttala, att utskottet helt anslutit sig till de principiella synpunkter på denna betydelsefulla fråga, som departementschefen framhållit. Utskottet är därför redo att tillstyrka att en kompetensutvidgning erhåller den allmänna form, som förordats i föreliggande proposition, samt avstyrker sålunda de i motionerna I: 332 och II: 493, I: 333 och II: 494 samt I: 334 och II: 492 framställda förslagen om avslag å Kungl. Maj:ts förslag i nu ifrågavarande avseende till förmån för en utvidgad speciallagstiftning.

I samband med frågan om gränsdragningen mellan statens och kommunernas verksamhetsområden har departementschefen utförligt berört socialvårdens ställning efter en genomförd kommunal kompetensutvidgning. Utskottet ansluter sig till departementschefens uttalande om att den egentliga socialvården bör regleras genom speciallagstiftning och att kommunal verksamhet på detta område endast bör vara tillåten med stöd av sådan lagstiftning. Här böra alltså kommunala initiativ och åtgärder endast vara medgivna i den utsträckning, sådant föreskrivits i lag eller författning. Någon ändring av gällande rätt innebär detta emellertid ej, såsom departementschefen också framhållit. I den mån kommunerna inom sociallagstiftningens ram ansetts äga befogenhet att träda hjälpande emellan för att förebygga behov av socialvård bör detta alltjämt vara tillåtet. Vad gäller understöd åt enskilda av annan beskaffenhet har kommunallagskommittén för sin del funnit att dylika understöd borde på vissa villkor få lämnas av kommun utan bemyndigande i särskild lagstiftning. Lika litet som departementschefen kan utskottet oreserverat ansluta sig till denna kommitténs uppfattning. I princip bör alltjämt gälla, att kommunerna utan stöd i lag eller författning icke äga lämna understöd till enskilda personer, där icke fråga är om bidrag i särskild form till en verksamhet som kommunerna otvivelaktigt äga främja. Till vad departementschefen i detta sammanhang exemplifierande anfört i fråga om anslag för att underlätta studier och om bidrag till enskilda för elektrifieringsändamål kan utskottet jämväl ansluta sig.

Den uppfattning departementschefen hävdade i vissa särskilt redovisade kompetensfrågor har icke föranlett någon erinran från utskottets sida. Utskottet avser härmed frågorna om tillgodoseendet av särskilda tätortsbehov, kommunernas bidrag till det enskilda vägväsendet, kommunal affärsverksamhet, understödjande av enskilda näringsföretag, anvisandet av medel till allmänna samlingslokaler samt till stipendier och andra studieunderstöd, bidrag till hemvärnets verksamhet — varmed bör jämföras anslag till, förutom den av departementschefen omnämnda lottarörelsen, även exempelvis centralförbundet för befälsutbildning — samt slutligen åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen. Utskottet kan vid sådant förhållande icke biträda det i motionerna I: 333 och II: 494 framställda yrkandet om förklaring att en av kommunerna bedriven byggnadsverksamhet i och för sig icke ligger inom ramen för en allmän kompetensutvidgning. Ej heller föreligger i detta sammanhang anledning att ta ställning till en i motionerna efterlyst omprövning av 1947 års lagstiftning rörande kommunala åtgärder på bostadsförsörjningens område.

I likhet med flera av de myndigheter, som yttrat sig över kommunallagskommitténs förslag, har departementschefen ansett att det icke bör komma i fråga att inrätta en särskild remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens eller att för ändamålet begagna sig av ett i annat syfte inrättat interkommunalt organ. Regeringsrätten är emellertid, såsom departementschefen också erinrat om, självfallet oförhindrad att i förekommande fall lämna de mellankommunala förbunden tillfälle att yttra sig.

Kvalificerad majoritet.

Gällande bestämmelser. I samtliga kommunallagar finnas bestämmelser om kvalificerad majoritet för vissa beslut. I den mån dessa regler avse beslut av ekonomisk natur ha de — bortsett från vissa stadganden i lagen om landsting — tillkommit i anslutning till rösträttsreformerna 1900, 1907—09 och 1918. Kommunalförordningarna av år 1862 voro grundade på principen om besluts fattande med enkel majoritet med det undantaget, att det i landstingsförordningen uppställdes krav på kvalificerad majoritet för vissa slag av ekonomiska beslut.

Enligt lagen om kommunalstyrelse på landet, lagen om kommunalstyrelse i stad, lagen om församlingsstyrelse, lagen om kommunalstyrelse i Stockholm och lagen om församlingsstyrelse i Stockholm erfordras för beslut två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser:

- a) avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet (från denna regel gälla vissa speciella avvikelser);
- b) beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov;
- 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 (församling), där den under året näst före det, då frågan om an-

slagets beviljande avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger nio kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. tio kronor för skattekrona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av både landsbygd och stad);

d) höjande av visst under året näst före det, som höjningen avser, utgående anslag, då höjningen skulle utgöra

1) mera än 25 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 9 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 10 kronor för skattekrona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

2) mera än 15 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 12 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 13 kronor för skattekrona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

3) mera än 10 procent av förutvarande anslaget i kommun (församling), där den under året näst före det, då frågan om höjning av anslaget avgöres, fastställda högsta utdebiteringen av allmän kommunalskatt överstiger 15 kronor (i landskommun och landsförsamling), resp. 16 kronor för skattekrona (i stad, stadsförsamling och församling bestående av landsbygd och stad);

e) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

f) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Enligt de angivna lagrummen i deras intill den 1 juli 1946 gällande lydelse fordrades kvalificerad majoritet även för beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder, där fråga ej var om antagande av ackord. Dessa äldre bestämmelser äga fortfarande tillämpning i fråga om skatt, som förfallit till betalning före den 1 januari 1947.

I landskommun och församling kräves vidare två tredjedelars majoritet för beslut om tredje ordinarie kommunal- eller kyrkostämmans hållande å annan dag än sön- eller helgdag och om underlåtande att införa tillkännagivande i ortstidning om tid och ställe för stämma eller fullmäktigesammanträde.

I landskommun fordras slutligen dubbelt flertal för beslut om anordnande av kommunalt kassakontor eller av centraliserad medelsförvaltning.

Enligt lagen om landsting kräves för beslut om urtima möte för handläggning av vissa bestämda ärenden anslutning av tre fjärdedelar av landstingets på lagtima möte såsom närvarande antecknade medlemmar. Två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster fordras då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av landsbygdsvalkrets med mindre än 20 000 invånare och stadsvalkrets med mindre än 15 000 invånare. Sådant beslut må fattas, där tillämpning av de eljest gällande bestämmelserna skulle medföra synnerlig olägenhet;

b) medgivande av upptagande till behandling av förslag, väckt av länsstyrelsen eller medlem av landstinget senare än den 15 juli eller av landstingets förvaltningsutskott senare än fjorton dagar före början av lands-

tingets möte. Sådant medgivande må lämnas endast då synnerligen viktiga skäl därtill föranleda; dock måste förslaget städse ha väckts sist första dagen av landstingets möte;

c) beslut i vissa fall om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag (territoriell skattedifferentiering);

d) påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år;

e) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

f) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

g) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, eller ingående av borgen;

h) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet.

Framkomna ändringsförslag. Under de senaste årtiondena ha i riksdagen väckts åtskilliga förslag om ändringar i bestämmelserna om kvalificerad majoritet. De flesta av dessa ha syftat till större eller mindre inskränkningar i användningen av sådana bestämmelser. Förslagen ha emellertid ej vunnit riksdagens bifall förrän år 1944, då riksdagen i skrivelse nr 181 i anledning av två av konstitutionsutskottet tillstyrkta motioner beslöt att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och i vad mån gällande bestämmelser i ämnet borde så ändras, att den kommunala förvaltningen erhöle större rörelsefrihet. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 13) i anledning av motionerna bl. a., att utskottet vore ense med motionärerna om att påtagliga olägenheter vore förenade med rådande system, enligt vilket vissa kommunala beslut för sin giltighet fordrade två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster. Utan att vilja taga ställning till frågan om borttagande av kraven på kvalificerad majoritet i samtliga i kommunallagarna angivna fall, anslöte sig utskottet till motionärernas uppfattning, att tiden vore inne för en revision av förevarande bestämmelser.

Kommunallagskommittén. I sin allmänna framställning i denna del har kommittén till en början framhållit, att den funnit sig böra begränsa sin undersökning till de regler om kvalificerad majoritet, som avse ekonomiska beslut. Övriga bestämmelser om kvalificerad majoritet, vilka i allmänhet gälla beslut om undantag från av lagen mer eller mindre uttryckligt uppställda regler (t. ex. om annonsering av tid och ställe för fullmäktigesammanträde), borde enligt kommitténs mening granskas först i samband med en översyn av de bestämmelser, vartill undantagsföreskrifterna vore knutna. Kommittén ville dock även gå in på frågan om användning av kvalificerad majoritet vid beslut om särskild ordning för medelsförvaltningen i landskommun, ehuru dylikt beslut icke tillhörde de i egentlig mening ekonomiska besluten.

Kommittén har anlagt såväl principiella som praktiska synpunkter på spörsmålet om upprätthållandet av ifrågavarande bestämmelser om kvalifi-

cerad majoritet. Vid sin principundersökning har kommittén dels behandlat frågan huruvida motiven för införandet av dessa bestämmelser allttjämt ägde giltighet och dels undersökt om och i vad mån bestämmelserna oberoende av de historiska förutsättningarna för deras tillkomst hade ett självständigt värde, som motiverade deras bibehållande helt eller delvis.

Vad angår förstnämnda spörsmål förekomma, såsom i det föregående antytts, i 1862 års kommunalförordningar bestämmelser om kvalificerad majoritet vid ekonomiska beslut endast i landstingsförordningen. De ansågos berättigade just i fråga om beslut av landsting, enär dylika beslut kunde komma att avse särskilda delar av landstingsområdet och därför borde uppbäras av en mer allmän mening inom tinget. Generellt kan sägas — tillägger kommittén — att landstingsförordningens bestämmelser om kvalificerad majoritet ha sin grund i den tvekan och osäkerhet man kände inför den nya institutionen. De utvidgningar av området för den kvalificerade majoriteten, som ägt rum i samband med rösträtsreformerna, hade däremot huvudsakligen motiverats som garantier mot ogynnsamma verkningar av de ändrade maktförhållandena inom kommunen. Man hade velat skapa en motvikt mot det ökade inflytandet för vissa befolkningsgrupper genom att kräva dubbel röstövertikt för de viktigaste kommunala besluten. Bestämmelserna finge betraktas som uttryck för farhågan att demokratiseringen kunde leda till mindre väl övervägda beslut och överhuvud äventyra en sund kommunalförvaltning. Landstingen hade emellertid från att ha varit en ny och oprövad institution utvecklats till en av hörnstenarna i den svenska kommunalförvaltningen. De lokala motsättningarna inom landstingsområdena hade utjämnats, varför bestämmelserna om dubbelt flertal icke längre hade någon uppgift att fylla som garanti mot att lokalt betonade intressen ensidigt främjades genom åtgärder från en enkel majoritets sida. Att dessa bestämmelser ej blott bibehållits utan även utvidgats för landstingens del sammanhängande med förändringar i den kommunala rösträtten, som betingats av de nya bestämmelserna om dubbelt flertal i de primärkommunala författningarna. Om giltigheten av motiven för sistnämnda bestämmelser har kommittén anfört, att de folkgrupper, vilka förts fram till inflytande i det kommunala och politiska livet, under en jämförelsevis lång tidrymd skolats i allmänna ting och fått sin politiska erfarenhet vidgad. Demokratiseringen hade icke medfört några störningar av den kommunala verksamhetens utveckling eller — såsom på sina håll kan ha befarats — givit anledning till ekonomiskt äventyrlig kommunalpolitik. Det syntes vara ett karakteristiskt drag i nutida svensk kommunalpolitik, att man försökte överbygga motsättningarna och finna lösningar, som kunde godtagas av det stora flertalet. Det i längden enda hållbara skyddet för minoritetens meningar och intressen emot ett i demokratiens namn utövat majoritetsförtryck vore enligt kommitténs mening att finna i ett på medborgarfriheten grundat, fritt och aktivt politiskt liv.

Kommittén har i detta sammanhang gjort en jämförelse mellan omröstningsreglerna i riksdagen och i kommunala församlingar samt framhållit att, om kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet uppfattades som garantier mot en alltför stark maktställning för särskilda grupper, de saknade motsvarighet i vad anginge riksdagen.

Ett annat skäl för bibehållande av regler om kvalificerad majoritet, som kommittén diskuterat, anknyter till uppfattningen, att dessa bestämmelser vore ägnade att skänka kommunalförvaltningen stadga och kontinuitet samt att hindra mindre väl övervägda beslut från knappa och tillfälliga majoriteters sida. Kommittén delade den uppfattningen, att kommunallagarna borde innehålla vissa garantier mot oöverlagda beslut och överhuvud mot en mindre besinningsfull kommunalpolitik. Reglerna om kvalificerad majoritet vore emellertid, enligt kommitténs mening, mindre tjänliga för detta syfte. De verkliga garantierna funnes på annat håll. Kommittén har härvid erinrat om att de risker för mindre väl överlagda beslut, som kunde finnas så länge kommunalstämman var beslutande myndighet i mindre kommuner, fölle bort, om fullmäktigeinstitutionen i samband med kommunindelningsreformen bleve obligatorisk. Kommittén har vidare påpekat, att garantier mot mindre väl genomtänkta beslut även innefattades i bestämmelserna om underställning av vissa kommunala beslut och om beredning och bordläggning.

En allmän olägenhet med reglerna om kvalificerad majoritet vore enligt kommitténs mening, att de nedsatte den formella effektiviteten hos de beslutande organen. Kommittén har därjämte understrukt, att bestämmelserna verkade hindrande även i materiellt hänseende. Detta hade sin särskilda betydelse i fråga om kommuns fullgörande av sina författningsmässigt reglerade uppgifter. I detta sammanhang har kommittén även berört risken för att föreskrifterna om kvalificerad majoritet skulle missbrukas i de större kommuner, som komme att bildas vid den förestående nya kommunindelningen, samt därvid framhållit, att det kunde befaras, att regeln om det dubbla flertalet kunde komma att utnyttjas för tillgodoseende av ensidiga orsintressen till hinder för en konsolidering av de nya kommunerna och en effektiv kommunal verksamhet. Kommittén har slutligen som ett praktiskt skäl mot bibehållande av reglerna om dubbelt flertal åberopat, att dessa i stor utsträckning stannat på papperet.

Vad de särskilda stadgandena om kvalificerad majoritet beträffar har kommittén anfört i huvudsak följande.

I fråga om beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet har kommittén bl. a. påpekat, att det bostadspolitiska problemet vore för sitt genomförande i väsentlig mån beroende av att kommunerna tillhandahölle lämplig tomtmark. Inom ramen för kommunernas verksamhet på detta område fölle såväl förvärv som överlåtelse. Beträffande beslut om anslag till nytt ändamål eller behov har kom-

mittén understrukit, att regeln om kvalificerad majoritet för sådana beslut föranlett betydande tveksamhet och osäkerhet i det praktiska kommunallivet. För en aktiv kommunalpolitik — icke minst då det gällde de nya kommunala enheterna — kunde ifrågavarande bestämmelse utgöra hinder. Formellt sett vore för övrigt alla ändamål nya för den nybildade kommunen, då anslag första gången beviljades den. Föreskriften om dubbelt flertal för beslut om beviljande eller höjande av anslag i kommuner, där skattestrycket nått en viss höjd, syntes i sin tillämpning mången gång kunna leda till ganska orimliga resultat. De gäve en minoritet i en kommun med hög skatt möjlighet att motsätta sig utgiftsökningar, som vore ofrånkomliga. Reglerna om underställning av kommunala lånebeslut vore enligt kommittén uppenbarligen av stor betydelse för det kommunala förmögenhetsskyddet och kunde icke undvaras. I jämförelse med denna kontroll framstode kravet på kvalificerad majoritet för lånebeslut som en garanti av mindre värde. Liknande synpunkter syntes kunna anläggas på beslut om ingående av borgen. Bestämmelsen om kvalificerad majoritet för beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för en längre tid än fem år, vilken bestämmelse endast gäller landsting, har kommittén icke funnit vara av särskilt värde. Den kunde dessutom kringgås, varjämte enligt kommitténs mening det icke vore påkallat att för landstingens del upprätthålla strängare regler än för primärkommunerna. Vad angår beslut om införande av särskild ordning för medelsförvaltning i landskommun har kommittén funnit, att regeln om dubbelt flertal för dylikt beslut på sina håll verkat hindrande på införandet av en sådan förvaltning.

Kommittén har slutligen påpekat, att bestämmelserna om efterskänkande av kommunalutskylder upphävts i samband med övergången den 1 januari 1947 till nytt uppbördsförfarande men att de alltjämt skola tillämpas i fråga om utskylder, som förfallit till betalning före nämnda dag. Enligt kommitténs mening saknades anledning att tillämpa reglerna om kvalificerad majoritet för beslut, varom nu vore fråga, därest övriga bestämmelser om dylik majoritet upphävdes.

Kommittéreservanterna. Reservanterna ha vid sin bedömning av reglerna om kvalificerad majoritet utgått från de starka meningsbrytningar, som förekomma i det nutida kommunallivet till skillnad mot vad som var fallet vid kommunalförordningarnas tillkomst. De framhålla, att kommunalpolitiken numera i hög grad bestämdes av motsättningar mellan olika samhällsklassers intressen men att motsättningar även förekomme mellan olika kommundelar, särskilt då tätbebyggelse ägt rum i någon del av en kommun. Betydelsen av dessa intressesmotsättningar hade ökats ju mer den kommunala verksamheten och därmed också den kommunala beskattningen vuxit. Det är icke förvånande, att under dessa förhållanden den kvalificerade majoriteten under tiden 1907—1918 vunnit isteg i kommu-

nalrätten. Även i den mån man icke haft att räkna med allvarliga intresse-motsättningar, hade denna ordning tett sig motiverad såsom en garanti mot »förhastade» beslut. Men särskilt har enligt reservanternas den kvalificerade majoriteten varit av betydelse, när inom kommunerna funnits utpräglade intresse-motsättningar. Den kvalificerade majoriteten erbjöde i sådana lägen en viss säkerhet för att en minoritets berättigade intressen i viktiga angelägenheter icke bleve obehörigen åsidosatta. Därest man fasthölle vid förefintligheten inom kommunerna av utpräglade motsättningar, särskilt betingade av motsatta ekonomiska intressen, förlorade enligt reservanternas mening åtskilliga av de argument, som av kommitténs flertal anförts mot den kvalificerade majoriteten, sin övertygande kraft. Gentemot den av kommittéflertalet därutinnan hävdade meningen ha reservanternas framhållit, att offentligheten och den därpå vilande kritiken vore ganska maktlös i fall av utpräglade intresse-motsättningar.

Reservanternas ha även andra erinringar mot kommitténs principiella kritik av reglerna om kvalificerad majoritet. De understryka, att avvägningen av majoriteters och minoriteters rätt inom olika områden av samhällslivet icke bör ske efter schematiska principiella riktlinjer utan efter praktiska synpunkter, med hänsyn tagen till olika samhällsbildningars ställning och uppgifter. Parallellt med riksdagen vore därför ej heller avgörande; det kunde ej sägas ligga i sakens natur, att kommunala organs majoriteter oberoende av kommunernas struktur skulle vara utrustade med samma rörelsefrihet som folkrepresentationens.

Den väsentliga praktiska invändningen mot regeln om kvalificerad majoritet låge enligt reservanternas mening i att bestämmelsen kunde verka hindrande i materiellt hänseende, när en minoritet kunde motsätta sig att nyttiga åtgärder vidtogos. Reservanternas finna denna frågeställning vilseledande. Det låte sig knappast göra att fälla omdömen med anspråk på objektiv giltighet om huruvida beslut, som omöjliggjorts genom kravet på kvalificerad majoritet, skulle varit gagneliga eller ej. Därmed växlade meningarna nästan alltid. Reservanternas anse, att berörda spörsmål visserligen gestaltade sig något annorlunda, då det gällde kommunernas skyldigheter, men att det icke låge något onaturligt däri, att krav på kvalificerad majoritet upprätthölles även på områden, där kommunerna handla enligt speciella bemyndiganden eller fullgöra i lag fastslagna skyldigheter. Därmed vore dock icke sagt, att ej skäl kunde finnas att på vissa sådana områden göra undantag från reglerna om kvalificerad majoritet.

Reservanternas ha även tagit upp frågan om den nya kommunindelningens betydelse i förevarande sammanhang. De polemiserade mot kommitténs uttalande i denna del och anföra bl. a., att enligt deras uppfattning utgjorde nyindelningen, tvärlämnat vad kommittén ansett, ett ytterligare skäl mot att, så länge utpräglade motsättningar mellan förut självständiga kommuner kvarstode inom de nya kommunerna, avskaffa reglerna om dubbelt

flertal. Reservanterna framhålla vidare faran för att upphävandet av reglerna om dubbelt flertal skulle framtvinga statlig kontroll på områden, där sådan nu ej finnes.

I likhet med kommittén ha reservanterna även tagit ställning till de särskilda reglerna var för sig. De ha därvid anslutit sig till majoritetens förslag om borttagande av kravet på kvalificerad majoritet för beslut om beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, för landstings beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år, samt för beslut av landskommun om införande av centraliserad medelsförvaltning. I övriga fall borde enligt reservanternas mening kravet på kvalificerad majoritet bibehållas. Framhållas må, att reservanterna, då de förordat bibehållande av reglerna om kvalificerad majoritet vid beslut om försäljning och inköp av fastighet, gjort förbehåll för den jämkning som kan erfordras med hänsyn till revisionen av byggnadslagsstiftningen.

Avslutningsvis anföra reservanterna:

Vad vi ovan anfört utgår närmast från den förutsättningen att nu gällande regler om kommunernas kompetens, på sätt vi i det föregående förordat, bibehållas oförändrade. Om en väsentlig utvidgning av den kommunala kompetensen i överensstämmelse med kommittémajoritetens förslag företages, ligger det i öppen dag att de av oss anförda betänkligheterna yttermera stegas. Ju mer man avlägsnar sig från kravet att den kommunala verksamheten skall avse »gemensamma» angelägenheter, desto angelägnare synes det att vidmakthålla de regler, genom vilka det åstadkommes att kommunala företag och åtgärder av större betydelse äga stödet av en jämförelsevis allmän mening inom kommunen.

Remissyttrandena. Kommitténs förslag att upphäva kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk natur har i princip tillstyrkts av flertalet remissinstanser bland såväl myndigheter och organisationer som landsting och kommuner. I allmänhet har härvid ett eller flera av de av kommittén anförda skälen särskilt understrukits; någon mera vidlyftig diskussion av hithörande spörsmål har ej skett. I några av yttrandena har dock förordats eller åtminstone ifrågasatts bibehållande av någon enstaka av de ifrågavarande reglerna. I andra remissvar har tillstyrkandet skett under vissa förbehåll eller uttryckts tvekan om lämpligheten att nu helt avskaffa den kvalificerade majoriteten.

De remissinstanser, som i huvudsak avstyrka kommitténs förslag (tio länsstyrelser, förvaltningsutskotten eller deras finansavdelningar vid fem landsting samt flertalet hörda församlingar) ha i regel anslutit sig till kommittéreservanternas mening att bibehålla den kvalificerade majoriteten för beslut om inköp eller försäljning av fast egendom, om anslag till nya ändamål eller behov, om upplåning eller borgen samt om efterskänkande av kommunalutskylder. I allmänhet ha härvid även de av reservanterna anförda synpunkterna på problemet återopats.

Beträffande kommuners och församlingars allmänna inställning till förslaget återfinnes i förevarande proposition (s. 100) en sammanställning i anslutning till de avgivna yttranden innehåll, vartill utskottet får hänvisa.

Departementschefen. En återblick på de regler, som tidigare gällt på detta område, visar att systemet med kvalificerad majoritet som villkor för giltighet av vissa beslut av ekonomisk natur icke ansetts utgöra något nödvändigt element i svensk kommunalförvaltning. Departementschefen har ytterligare anfört bl. a.:

De flesta av bestämmelserna härom funnos nämligen icke i 1862 års kommunalförordningar i deras ursprungliga lydelse. Och den utveckling av kommunernas ekonomiska verksamhet, som skedde i slutet av 1800-talet och som tog sig uttryck bl. a. i kommunernas deltagande i järnvägsbyggnadet, ansågs ej heller påkalla några bestämmelser om kvalificerad majoritet. Landstingsförordningen upptog visserligen från början föreskrifter om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk betydelse. Nämnda föreskrifter betingades emellertid av det speciella förhållandet, att landstingen då voro helt nya och oprövade institutioner, sammansatta och arbetande efter andra grunder än den ståndsindelade riksdagen.

De huvudsakliga motiven för utvidgningarna av området för den kvalificerade majoriteten äro uppenbara: man ansåg att demokratiseringen kunde leda till mindre väl överlagda beslut i kommunerna och ville skapa en motvikt mot ett alltför stort inflytande av de nytillkomna väljarkategorierna.

För egen del har departementschefen funnit kommitténs motivering för upphävande av den kvalificerade majoriteten inom kommuner, församlingar och landsting bärande. De ursprungliga motiven för kraven på sådan majoritet måste numera anses ha förlorat sin giltighet. Man behövde härvid blott som kommittén peka på den erfarenhet och skolning i kommunal-ekonomiska ting, som nutidens kommunalmän förvärvat och som gjorde dem väl skickade att handha den kommunala förvaltningen. Efter att hava framhållit fullmäktiginstitutionen och reglerna om underställning som väsentliga skydd mot förhastade beslut — i den mån garantier mot sådana beslut kunde anses behövliga av andra skäl — har departementschefen yttrat:

Bestämmelserna om kvalificerad majoritet ha icke längre den betydelse ur garantisympunkt som de tillmättes vid tillkomsten. De kunna icke heller anses fylla någon annan uppgift, som motiverar att de bibehållas. Grundsatsen, att beslut i en representativ församling fattas med enkel majoritet, framstår i stället som den naturliga arbetsmetoden för de beslutande organen i ett demokratiskt samhälle, i varje fall när det som här gäller åtgärder av ordinar natur. Det ligger något principiellt oriktigt i bestämmelser, som medföra att i en beslutande församling där de skilda grupperna måste förutsättas vara lika kunniga i de olika frågorna och lika angelägna om det gemensamma väl, en minoritet skall kunna öva ett bestämmande inflytande på avgörandena. Många gånger kan detta inflytande verka rent negativt, i det att minoriteten hindrar, att ett visst beslut överhuvud kom-

mer till stånd. Detta kan vara särskilt olägligt, om beslutet gäller en angelägenhet, som det i en författning eller vid lämnande av statsbidrag förutsatts att kommunen skulle ombesörja eller som det kanske rent av åligger kommunen att vårda. I andra fall kan beslutet på grund av kravet på kvalificerad majoritet få ett annat innehåll än majoriteten ansett lämpligt och det blir då i själva verket minoriteten som bestämmer t. ex. storleken av ett anslag.

Risk kan dessutom stundom föreligga för missbruk av den makt, som bestämmelserna om kvalificerad majoritet sålunda ger minoriteten. Ett sådant »minoritetsförtryck» är särskilt farligt därför att det icke alltid framträder utåt. Det förblir ofta oklart eller obekant, var det verkliga ansvaret ligger. Missbrukar majoriteten sin makt sker det däremot städse i offentlighetens ljus.

Departementschefen har härefter berört några av de synpunkter, kommittéreservanterna anlagt på problemet om den kvalificerade majoriteten samt därvid inledningsvis hävdat, att reservanterna väsentligt överdrivit omfattningen och betydelsen av motsättningarna mellan olika intressen inom kommunalpolitiken. I allmänhet syntes icke partisynpunkter i någon högre grad sätta sin prägel på det kommunala arbetet, i varje fall icke inom landskommunerna. Detta syntes i stället många gånger karakteriseras av ett samarbete över partigränserna till kommunens bästa. Departementschefen har vidare anfört:

Även för landstingens del spela de politiska meningsskiljaktigheterna sannolikt icke någon större roll. De frågor, som dominera landstingens sammanträden, äro väl i allmänhet ej av partiskiljande natur. Däremot torde ej sällan lokala motsättningar förekomma inom landstingen. Kravet på kvalificerad majoritet för vissa beslut torde emellertid vara föga ägnat att överbrygga dylika motsättningar. Dessa avse ofta förläggnngen av ett sjukhus, en skola e. d., som förr eller senare måste inrättas. Valet står kanske mellan två platser. I den mån beslutet är sådant att kvalificerad majoritet kräves för dess giltighet, kan i en sådan situation det lokala intresse, som representeras av en minoritet, endast göra sig gällande i negativ riktning. Minoriteten kan hindra, att anstalten förläggas till den plats, som företrädes av en majoritet inom församlingen. Dylika konsekvenser av den kvalificerade majoriteten äro uppenbarligen ägnade att skärpa de lokala motsättningarna. Just därför att dessa ofta avse frågor, där en kompromiss ej är tänkbar, kunna de leda till ett utnyttjande av den kvalificerade majoriteten, som nedsätter effektiviteten hos det beslutande organet och bromsar utvecklingen.

De anförda synpunkterna synas gälla även beträffande de lokala motsättningar, som kunna tänkas komma att uppstå i vissa av de kommuner, som bildas vid den nya kommunindelningen. Avskaffas den kvalificerade majoriteten får visserligen såsom reservanterna påpekat den folkrikare delen av en ny kommun större möjligheter att handla utan hänsyn till den andra delen. Det kan då föreligga en fara för majoritetsförtryck som är ägnad att minska förtroendet för reformen. Men detta synes mig vara ett mindre ont än de olägenheter i form av hinder för en effektiv kommunal verksamhet och skärpta lokala motsättningar, som enligt vad nyss sagts kunna följa av att regler om kvalificerad majoritet alltså gälla. I mot-

sats till reservanterna anser jag att en snabb och friktionsfri sammansättning av de olika delarna av en ny kommun icke främjas av dessa regler.

I avslutningen av sitt anförande har departementschefen uppehållit sig vid de olägenheter av mera praktisk natur, som vore förknippade med den kvalificerade majoriteten. De bestämmelser, om vars upphävande kommittén varit enig, har departementschefen likväl icke närmare inlåtit sig på.

Vad angår regeln om kvalificerad majoritet för beslut om inköp eller försäljning av fast egendom har vad kommittén anfört om betydelsen ur bl. a. bostadspolitisk synpunkt av kommunala markförvärv i tätortsbebyggelsens omgivningarna enligt departementschefens mening fått förnyad aktualitet genom markutredningens framlagda betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen. Utredningens förslag avsåge nämligen en vidgad rätt för kommun att i dess ägo överföra mark, som med hänsyn till kommunens framtida utveckling erfordras för tätortsbebyggelse. Därest detta förslag förverkligades, bleve det enligt departementschefens mening uppenbarligen av vikt att kommunala fastighetsförvärv icke förhindras eller förhalas genom regler om kvalificerad majoritet vid beslut om dylika förvärv. I fråga om kravet på kvalificerad majoritet vid beslut om anslag till nytt ändamål eller behov har departementschefen erinrat om att kritiken mot kommitténs förslag i denna del anknutit till den utvidgning av den kommunala kompetensen, som kommittén samtidigt föreslagit. Departementschefen har därvid anfört, att, även om denna kritik icke kunde helt fränkännas berättigande, det å andra sidan måste framstå som föga konsekvent att just med tanke på de ökade befogenheterna hålla fast vid en bestämmelse, som åtminstone i viss mån måste anses som ett uttryck för misstroende mot den kommunala förvaltningen. Härtill komme, att bestämmelsen visat sig vara svårtolkad och av mindre räckvidd än ordalydelsen syntes utvisa.

Beträffande reglerna om dubbelt flertal vid beslut om upplåning eller borgen har departementschefen ansett sig kunna inskränka sig till att understryka vad kommittén anfört om dessa reglers ringa värde som garanti i jämförelse med bestämmelserna om underställning av kommunala lånebeslut. Vad slutligen angår beslut om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder, vilka förfallit till betalning före den 1 januari 1947, har departementschefen hävdad, att några särskilda skäl att under den korta övergångstid, under vilken efterskänkande kunde komma i fråga, bibehålla regeln om kvalificerad majoritet icke åberopats.

I enlighet med vad sålunda anförts har departementschefen ansett, att samtliga bestämmelser i kommunalförfattningarna om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk natur borde upphävas.

I ämnet väckta motioner. I de i anledning av Kungl. Maj:ts föreliggande förslag väckta motionerna har, såvitt nu är fråga, yrkats:

1) i de likalydande motionerna I: 332 av herr *Domö m. fl.* och II: 493 av herr förste vice talmannen *Magnusson m. fl.*, att i förslagen till ändring av lagarna om kommunalstyrelse på landet, i stad och i Stockholm samt lagarna om landsting, om församlingsstyrelse och om församlingsstyrelse i Stockholm vidtages den ändringen, att bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten bibehålles 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;

2) i likalydande motionerna I: 334 av herr *Lodenius m. fl.* och II: 492 av herr *Rubbestad m. fl.*, att riksdagen måtte »avslå propositionen i vad den avser borttagande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid avgörandet av följande frågor: 1) beslut om avhändande av fastighet eller därifrån härflytande rättighet eller inköp av fastighet, 2) beslut om anslag till nytt ändamål eller behov, 3) beslut om upplåning eller borgen» samt

3) i motionen II: 495 av herrar *Persson* i *Svensköp* och *Ståhl*, »att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 140 måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i vad det gäller ändring av bestämmelserna om kvalificerad majoritet» och »att riksdagen i denna del måtte besluta i enlighet med det förslag, som framlagts av reservanterna i 1946 års kommunallagskommitté».

Utskottet. Kungl. Maj:ts förslag innebär såvitt nu är fråga, att samtliga regler om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk karaktär inom primärkommuner och landsting skola upphävas. Sådan majoritet skall här- efter icke längre krävas för beslut om inköp och försäljning av fast egendom, beviljande av anslag till nytt ändamål eller behov, beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning, ävensom upptagande eller förnyande av lån samt ingående av borgen eller förlängning av tiden för återbetalande av erhållet lån och landstings beslut om påläggande av avgifter, som fordra utdebitering för längre tid än fem år. Enligt förslaget skall bestämmelsen om kvalificerad majoritet upphävas jämväl i fråga om beslut av landskommun om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen ävensom beslut om efterskänkande av vissa oguldna kommunalutskylder.

Förslaget ansluter sig i sin helhet till de av majoriteten inom kommunallagskommittén anförda synpunkterna. Beträffande upphävande av bestämmelserna om dubbelt flertal i avseende å beslut om beviljande eller höjande av anslag i vissa skattetyngda kommuner, om landstings beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år, samt för beslut av landskommun om införande av centraliserad medelsförvaltning har kommunallagskommittén varit enig. Övriga nu an-

givna bestämmelser ha reservanterna inom kommittén på anförda skäl ansett böra bibehållas. Vid den remissbehandling, som kommittéförslaget undergått, har flertalet remissinstanser helt eller till huvudsakliga delar biträtt majoritetsförslaget.

Frågan om borttagande av reglerna om kvalificerad majoritet för vissa kommunala beslut är icke ny. Vid åtskilliga tillfällen under senare år ha förslag om ett slopande av dessa bestämmelser motionsledes framställts i riksdagen, men först år 1944 vunno de i riksdagen då väckta motionerna om en utredning i ämnet riksdagens bifall.

En återblick på de regler, som tidigare gällt på detta område, visar, att systemet med kvalificerad majoritet icke ansetts utgöra något nödvändigt element i svensk kommunalförvaltning. De flesta av bestämmelserna härom funnos nämligen icke i 1862 års kommunalförordningar i deras ursprungliga lydelse. Först då nya samhällsgrupper i samband med rösträttsreformerna 1907—1909 och 1918 bereddes ett ökat inflytande i kommunerna ansågos bestämmelser om kvalificerad majoritet för primärkommunernas del erforderliga. Motiven för dessa utvidgningar voro farhågorna för att demokratiseringen skulle leda till mindre väl överlagda beslut inom kommunerna. Kommunallagskommittén har framhållit, att dessa farhågor icke varit befogade. För egen del finner utskottet, i likhet med departementschefen, kommitténs motivering för upphävande av bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten inom kommuner, församlingar och lands ting bärande. Grundsatsen att beslut inom representativ församling fattas med enkel majoritet, framstår som den naturliga arbetsmetoden för de beslutande organen i ett demokratiskt samhälle, i varje fall när det som här gäller åtgärder av ordinär natur. Gällande bestämmelser om kvalificerad majoritet ha vidare icke längre den betydelse ur garantisynpunkt, som de tillmättes vid sin tillkomst. Ett väsentligt skydd mot förhastade beslut, vilket icke i samma grad var för handen, då dessa bestämmelser infördes, erbjuder fullmäktiginstitutionen. En annan viktig garanti mot dylika beslut innefattas i reglerna om underställning. I nu förevarande sammanhang vill utskottet vidare erinra om betydelsen av principen om offentlighet i vår allmänna förvaltning. Utskottet kan också helt instämma i departementschefens uttalande i fråga om de praktiska olägenheter, som äro förknippade med de nuvarande bestämmelserna om kvalificerad majoritet. Utskottet tillstyrker alltså det i propositionen framlagda förslaget om upphävande av förevarande bestämmelser om kvalificerad majoritet samt avstyrker sålunda bifall till motionerna I: 332 och II: 493, I: 334 och II: 492 samt motionen II: 495 i vad de avse förevarande spörsmål.

Antalet ledamöter i kommunernas fullmäktigerepresentationer.

Gällande bestämmelser. Enligt 30 § lagen om kommunalstyrelse på landet bestämmes kommunalfullmäktiges antal i förhållande till folkmängden sålunda, att

kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20 fullmäktige, kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25, kommun med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30, samt kommun med över 10 000 invånare utser 25—40.

Kommunalstämman beslutar, med iakttagande av vad nu är sagt, huru många kommunalfullmäktige skola utses för kommunen.

Om stadsfullmäktiges antal finnas regler i 10 § lagen om kommunalstyrelse i stad. För städer med upp till 10 000 invånare gälla motsvarande bestämmelser som för landskommunerna. Beträffande övriga städer gäller, att

stad med över 10 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40 fullmäktige,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Antalet stadsfullmäktige fastställas inom dessa gränser av allmänna rådstugan.

I fråga om antalet kyrkofullmäktige i församlingarna gälla enligt 27 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse motsvarande regler som beträffande kommunalfullmäktige. Det närmare bestämmandet av antalet ankommer på kyrkostämman.

Vad angår municipalsambälle skola enligt 88 § lagen om kommunalstyrelse på landet i detta avseende tillämpas samma regler som gälla för landskommunerna. Enligt 90 § äger emellertid Kungl. Maj:t, där i visst fall särskilda omständigheter påkalla undantag från eljest gällande regler, att i ärendet förordna efter ty prövas skäligt. Med stöd härav torde Kungl. Maj:t kunna för visst fall bestämma annan gräns för antalet fullmäktige än den eljest tillämpliga eller själv fixera antalet.

För Stockholm och dess församlingar gälla särskilda regler om antalet fullmäktige.

De angivna bestämmelserna om antalet fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna ha bestått oförändrade sedan 1922. Metoden att bestämma fullmäktiges antal inom vissa latituder, hänförliga till folkmängden, infördes för städernas del 1862 och för landskommunernas del 1913. Uppdelningen i grupper var härvid densamma som den nu bestående medan däremot latituderna voro något annorlunda. Bl. a. var antalet fullmäktige i den lägsta storleksgruppen fixerat till 20.

Framkomna ändringsförslag. I motioner vid 1947 års riksdag hemställdes, att riksdagen måtte begära utredning om sådan ändring i bestämmelserna om antalet fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna, att latituderna för maximiantalet fullmäktige vidgades. I motiveringen hänvisade motionärerna till kommunindelningsreformen. De framhöllo bl. a., att det icke minst ur psykologisk synpunkt syntes vara befogat att i lagstiftningsväg öka möjligheterna för de små kommunernas invånare att efter sam-

manläggningen erhålla representation inom den större enhetens beslutande organ.

Konstitutionsutskottet anförde i utlåtande (nr 3) i anledning av motionerna bl. a. följande.

I enlighet med den år 1946 beslutade kommunala nyindelningsreformen skola ett stort antal mindre kommuner försvinna genom sammanläggning med varandra eller med större kommuner. Av gällande bestämmelser om fullmäktiges antal följer, att lokala intressen kunna bliva eftersatta därigenom att delar av den nya kommunen ej bliva representerade i fullmäktigeförsamlingarna. Särskilt under en övergångstid kan detta förhållande medföra påtagliga olägenheter inom de nybildade kommunala enheterna.

Utskottet finner i likhet med motionärerna, att en vidgning av möjligheten att utöka fullmäktiges antal i förhållande till folkmängden i åtskilliga fall skulle kunna undanröja dessa olägenheter. En ytterligare uppdelning av den i kommunallagarna förekommande skalan kan i detta sammanhang måhända bliva behöflig.

Utskottet ifrågasatte även, huruvida ej en formell överensstämmelse i fråga om antalet fullmäktige även i fortsättningen borde förefinnas mellan å ena sidan lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad och å andra sidan lagen om församlingsstyrelse. Något behov av en revision i förevarande hänseende för församlingsorganens del ansåg utskottet dock ej föreligga. Utskottet hemställde, att riksdagen ville anhålla om utredning av och förslag i fråga om sådan ändring av bestämmelserna om fullmäktiges antal enligt lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad, att kommunerna bereddes möjlighet att utse ett i förhållande till sin folkmängd större antal fullmäktige än vad för närvarande vore fallet. Sedan utlåtandet godkänts hemställde riksdagen i skrivelse (nr 68) om utredning och förslag i förevarande hänseende.

Kommunallagskommittén. I denna fråga har kommittén framhållit bl. a. att den samarbetsvilja och solidaritet, som utmärkte verksamheten i de nuvarande kommunerna, med fog kunde antagas komma att känneteckna arbetet i de genom kommunindelningsreformen skapade enheterna. I de fall, där en eller flera utpräglade småkommuner sammanslås med större kommuner, borde man sålunda ha anledning förvänta, att den kommunala verksamheten komme att bedrivas under skäligen hänsynstagande till lokala intressen och behov. Detta uteslöte emellertid icke, att vissa svårigheter och motsättningar kunna uppstå på sina håll under den första tiden sedan den nya indelningen börjat tillämpas. Kommunsammanslagningarna medförde för de berörda kommunerna betydande förändringar i den kommunala förvaltningen. Den kommunala verksamheten komme att karakteriseras av en stark koncentration, vilket bl. a. skulle taga sig uttryck i betydande minskning av sammanlagda antalet kommunala organ och förtroendemän. Denna koncentration vore åtminstone under en övergångstid för-

enad med vissa olägenheter. I viss mån syntes de med kommunsammanslagningarna förknippade olägenheterna kunna undanröjas genom att kommunerna finge möjlighet att utse ett i förhållande till sin folkmängd större antal fullmäktige än f. n.

Efter vissa överväganden har kommittén upprättat ett förslag i ämnet, vars innebörd framgår av följande sammanställning.

| Invånarantal | Nuvarande antal fullmäktige | Förslaget antal fullmäktige |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <i>Landskommuner</i> | | |
| — 2 000 | 15—20 | 15—30 |
| 2 001— 5 000 | 15—25 | 20—35 |
| 5 001—10 000 | 20—30 | } 25—40 |
| över 10 000 | 25—40 | |
| <i>Städer</i> | | |
| — 2 000 | 15—20 | 15—30 |
| 2 001— 5 000 | 15—25 | 20—35 |
| 5 001—10 000 | 20—30 | } 25—40 |
| 10 001—20 000 | 25—40 | |
| 20 001—40 000 | 35—50 | 35—50 |
| över 40 000 | 45—60 | 45—60 |

Kommittén framhåller, att de föreslagna reglerna givetvis bleve tillämpliga även i de kommuner, som ej berördes av nyindelningen. För den händelse fullmäktigeantalet i en sådan kommun f. n. understeg de höjda minima, kunde detta nödvändiggöra en höjning av fullmäktigeantalet. Antalet dylika kommuner vore emellertid ganska obetydligt.

Kommittén uttalar i detta sammanhang att medan i de borgerliga kommunerna en tendens kunde skönjas att välja högsta tillåtna antal fullmäktige, tendensen i församlingarna åtminstone delvis varit motsatt. En tillämpning av de föreslagna höjda minimala i fråga om församlingarna skulle därför betyda, att många församlingar — enligt statistiken från 1946 års kyrkofullmäktigeval cirka 150 — måste utöka sin representation. Detta förhållande talade mot att de föreslagna reglerna utsträcktes till kyrkokommunerna.

Remissyttrandena. Förslaget om ändrade bestämmelser rörande antalet ledamöter i de borgerliga primärkommunernas fullmäktigrepresentationer har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser utom en länsstyrelse, som funnit tillräckliga skäl icke föreligga för den föreslagna lagändringen. I ett yttrande har ifrågasatts en höjning jämväl av maximiantalet ledamöter av kommunalnämnden.

Departementschefen. Enligt departementschefens mening är kommitténs förslag välgrundat och de angivna nya latituderna lämpligt avpassade. Departementschefen har härom anfört bl. a.:

De föreslagna bestämmelserna synas vara ägnade att mildra den opposition mot kommunindelningsreformen, som finnes inom en del mindre kommuner och som har sin grund i farhågor för att deras intressen icke skola bli tillgodosedda inom de nya större enheterna. Förslaget synes därför kunna underlätta reformens smidiga genomförande. Det kan visserligen icke på förhand avgöras, om bestämmelserna verkligen komma att leda till ett ökat inflytande för de mindre kommunerna. Det beror ju på beslut av kommunalstämman (allmänna rådstugan), om de verkligen utnyttjas, och ofta på avgöranden inför fullmäktigevalen av de politiska partierna eller grupperna, om den mindre kommundelen skall få större representation. Men en lagändring i föreslagen riktning ger onekligen möjlighet härtill. Särskilt med hänsyn till den antydda psykologiska effekten synes den därför böra genomföras oavsett de praktiska verkningarna. Härtill kommer, såsom kommittén påpekat, att en höjning av latitudernas maxima kan medföra den fördelen, att ett antal erfarna förtroendemän ej behöver lämna det kommunala arbetet i följd av minskningen av antalet ledamöter i den nya representationen i förhållande till det sammanlagda antalet fullmäktige i de gamla enheterna.

För städernas del lär förslaget endast i undantagsfall få någon betydelse. Anledning att bryta den överensstämmelse, som i fråga om kommuner med upp till 20 000 invånare f. n. finnes mellan stad och land, synes emellertid ej föreligga.

Däremot har departementschefen på de skäl, kommittén anfört, icke ansett bestämmelserna om kyrkofullmäktiges antal behöva revideras. Ej heller har departementschefen funnit övre gränsen för antalet ledamöter i kommunalnämnd böra höjas.

Utskottet. I huvudsakligt syfte att öka möjligheterna för nu existerande smärre kommuner att bli representerade i fullmäktigeförsamlingarna i de större kommuner, vilka komma att bildas som en följd av kommunindelningsreformen, ha i förevarande proposition föreslagits vissa ändringar i gällande bestämmelser om antalet fullmäktige. Enligt propositionen skola sålunda de nuvarande maximitalen för fullmäktige höjas med 10 i fråga om kommuner med upp till 10 000 invånare och minimiantalet ökas med 5 såvitt angår kommuner med 2 001—10 000 invånare. Det i propositionen framlagda förslaget, som i förevarande del överensstämmer med det av kommunallagskommittén utarbetade förslaget, har på ett undantag när lämnats utan väsentlig erinran vid remissbehandlingen. Såsom departementschefen anfört synas de föreslagna bestämmelserna ägnade att mildra den opposition mot kommunindelningsreformen, som finnes inom vissa mindre kommuner och som har sin grund i farhågor för att dessas intressen icke skola bli tillräckligt tillgodosedda inom de nya större enheterna. Med hänsyn härtill och då utskottet även i övrigt finner det framlagda förslaget välgrundat samt de angivna latituderna lämpligt avpassade, får utskottet tillstyrka bifall till Kungl. Maj:ts förslag i nu förevarande del.

Landskommunernas medelsförvaltning.

Gällande bestämmelser. Medelsförvaltningen i en landskommun omhändershas dels av kommunalnämnden dels av särskilda nämnder och styrelser. Det tillhör kommunalnämnden att förvalta kommunens egendom, uppbära dess inkomster och i övrigt handha dess drätsel. Närmare bestämmelser om kommunalnämnden finnas i 4 kap. lagen om kommunalstyrelse på landet och om kommunens drätsel i 5 kap. samma lag. I kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må enligt 44 § 1 mom. sista stycket reglemente utfärdas för kommunalnämnden. Reglementet skall efter förslag av fullmäktige fastställas av länsstyrelsen.

De olika kommunala nämndernas och styrelsernas medelsförvaltning regleras i resp. författningar, enligt vilka dessa nämnder och styrelser själva handhava skötseln av till dem anslagna eller eljest hörande medel.

Emellertid ger lagstiftningen vissa kommuner möjlighet att ordna sin medelsförvaltning på annat sätt. Enligt 44 § 3 mom. första stycket lagen om kommunalstyrelse på landet må nämligen kommun, där kommunalfullmäktige finnas, därest det med hänsyn till särskilda omständigheter prövas lämpligt, besluta, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende handhas i annan ordning. Sådant beslut skall underställas prövning av Kungl. Maj:t, som äger fastställa reglemente för förvaltningen. Enligt andra stycket av samma lagrum må kommunen ock besluta sammanföra sålunda ordnad medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före sådant beslut skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet; och skall i övrigt i fråga om beslutet vad i första stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

De sålunda för landskommunerna gällande bestämmelserna äga motsvarande tillämpning å municipalsamhälle på grund av hänvisning i 88 § lagen om kommunalstyrelse på landet.

Möjlighet att centralisera medelsförvaltningen finnes även i stad, där förordnandet härom dock endast behöver upptagas i det av länsstyrelsen fastställda reglementet för drätselkammaren.

I fattigvårdslagen, barnavårdslagen, lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och de kommunala skolstadgorna hänvisas till kommunallagarna i fråga om sammanförandet av den medelsförvaltning, som tillkommer vederbörande nämnd eller styrelse, med medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnd eller drätselkammare.

Bestämmelserna i 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet tillkommo 1930 (första stycket) och 1931 (andra stycket).

Kommunallagskommittén. Efter en redogörelse för hittills genomförd centralisering av medelsförvaltningen samt för de synpunkter på frågan,

som framkommit i samband med behandlingen av förslaget om kommunindelingsreformen har kommittén i sin ovannämnda promemoria den 10 januari 1948 förordat ett stadgande i 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet av innebörd att i kommunalnämndens reglemente må förordnas om medelsförvaltningens centralisering. Härvid borde enligt kommitténs mening först angivas den möjlighet kommunerna böra ha att sammanföra specialstyrelsernas medelsförvaltning med kommunalnämndens under bibehållande av kommunallagens övriga regler om medelsförvaltningens handhavande. Därefter borde nämnas, att den sammanförda medelsförvaltningen enligt kommunens bestämmande må omhändervas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning, d. v. s. i annan ordning än den i lagen om kommunalstyrelse på landet eljest föreskrivna.

Kommittén framhåller, att dess förslag att bestämmelse om centralisering skall intagas i reglemente för kommunalnämnden förutsätter, att all fastställelseprövning skedde hos en och samma myndighet. Enligt kommitténs mening borde denna prövning uppdragas åt länsstyrelserna och bestämmelsen om Kungl. Maj:ts fastställelse av beslut om särskild ordning för medelsförvaltning utgå. Härigenom skulle även i detta hänseende överensstämmelse ernås med vad som för motsvarande fall gäller för stad. Ett förläggande av fastställelseprövningen till länsstyrelserna skulle dessutom innebära en viss lindring av arbetsbördan i vederbörande departement och ett bidrag till de pågående strävandena mot en decentralisering av statsförvaltningen. Den enhetlighet, som vunnes genom den nuvarande prövningen av alla hithörande ärenden hos Kungl. Maj:t, syntes i allt väsentligt kunna bevaras, därest länsstyrelserna finge tillgång till upprättade normalreglementen och vid sin prövning upprätthölle kontakt med de mellankommunala förbunden, särskilt då mera betydande avvikelser från normalreglementet ifrågasattes.

I kommitténs promemoria har i detta sammanhang även behandlats frågan, huruvida icke centraliseringen borde göras obligatorisk. Kommittén har emellertid funnit övervägande skäl tala för att dess genomförande finge bero på kommunerna själva. För de kommunala enheter, som bildades vid den allmänna nyindelningen av kommunerna, borde det ligga nära till hands att från början centralisera medelsförvaltningen i stället för att utskifta hithörande bestyr på ett större eller mindre antal specialorgan.

Kommittén framhåller, att lagen enligt förslaget skulle medgiva två huvudtyper av centraliserad medelsförvaltning, den ena avseende förvaltningens handhavande genom kommunalnämnden och den andra dess ombesörjande i särskild ordning, d. v. s. vanligen av kommunalkontor med anställda tjänstemän. Vid sidan härav torde man i praktiken få räkna med en tredje typ, en faktisk centralisering, som komme till stånd genom att olika nämnder och styrelser utse en och samma person till sin kassaför-

valtare. En sådan form kunde befinnas lämplig i en del mindre kommuner. Ett visst hinder för en dylik faktisk centralisering utgjorde emellertid bestämmelserna i 14 § sista stycket fattigvårdslagen och 8 § 1 mom. sista stycket barnavårdslagen, i det att de föreskriva, att kassaförvaltaren skall utses inom fattigvårdsstyrelsen, resp. barnavårdsnämnden. För att kunna åstadkomma ett sammanförande av medelsförvaltningen av här angiven art måste man därför invälja den person, som skulle omhänderta kommunens kassor, såsom ledamot i fattigvårdsstyrelsen och barnavårdsnämnden. Detta förhållande hade väckt undran på sina håll. Enligt kommitténs uppfattning saknades anledning att för de båda nämnda förvaltningsorganens del upprätthålla kravet på att kassaförvaltaren skulle tillhöra organet. I likhet med vad som gällde icke blott för kommunalnämnd utan även för folkskolestyrelse borde vederbörande styrelse till kassaförvaltaren även kunna utse en utom styrelsen stående person. Kommittén föreslår, att angivna stadganden i fattigvårds- och barnavårdslagarna ändras i enlighet härmed.

Remissyttrandena. Kommitténs förslag om ändring i bestämmelserna om centralisering av landskommunernas medelsförvaltning tillstyrkes i princip eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

Departementschefen. I sitt anförande i denna del har departementschefen förklarat, att han i princip ansluter sig till förslaget. Den förordade lagändringen innebär att en centralisering blir möjlig utan att kommunen behöver anställa tjänstemän. Departementschefen har ytterligare anfört:

En centralisering hos kommunalnämnden utan att särskild ordning föreskrives för medelsförvaltningen innebär, att ansvaret för kommunens medel kommer att åvila de valda förtroendemännen. Denna form ställer därför stora krav på dessa personers kompetens och särskilt på deras kunnskap i bokföring. Bokföringskunniga och eljest såsom kassaförvaltare lämpliga personer kunna måhända ännu icke uppbringas i alla kommuner, där centralisering bör ske men kommunalkontor ej anses böra inrättas. Det är därför angeläget att detta hinder för en centralisering undanröjes. I anslutning till förslag av kommittén för kommunal upplysningsverksamhet (SOU 1947: 76) kommer jag, bl. a. av denna anledning, att denna dag förorda proposition till riksdagen med begäran om anslag till kursverksamhet för kommunala förtroendemän.

Den närmare utformningen av kommitténs förslag har i visst avseende icke vunnit departementschefens anslutning. Denne har härom yttrat:

Kommitténs förslag till ny lydelse av 44 § 3 mom. lagen om kommunalstyrelse på landet innebär, att det icke längre blir möjligt att låta endast kommunalnämndens egen medelsförvaltning handhas i annan ordning än lagen stadgar. Förslaget upptager nämligen ingen motsvarighet till stadgandet i första stycket av nämnda moment. Detta anser jag vara mindre tillfredsställande. Visserligen är det huvudsakliga syftet med lagrummet

att möjliggöra centralisering av kommunens hela medelsförvaltning och för de vanliga landskommunernas del torde det ej vara lämpligt att inrätta ett kommunalkontor endast för skötseln av nämndens egen medelsförvaltning. I ett municipalsamhälle med begränsade förvaltningsuppgifter kan det däremot tänkas, att någon särskild medelsförvaltning vid sidan av municipalnämndens ej förekommer. Möjlighet bör då alltså finnas att låta denna förvaltning omhänderhas i annan ordning än lagen stadgar. Jag vill därför förorda, att det nuvarande första stycket i momentet bibehålles med allenast vissa av kommitténs övriga förslag föranledda jämkningar och att i ett andra stycke bestämmelser införas om centralisering av medelsförvaltningen.

Slutligen har departementschefen ansett sig kunna tillstyrka kommitténs förslag om ändring av fattigvårds- och barnavårdslagarna av innebörd att även personer, som icke tillhöra fattigvårdsstyrelse eller barnavårdsnämnd, skola få vara kassaförvaltare därstädes.

Utskottet. Endast ett relativt fåtal egentliga landskommuner ha hittills begagnat sig av gällande möjligheter att centralisera medelsförvaltningen. Detta förhållande måste anses vara mindre tillfredsställande, enär centraliseringen medför, att organisationen av förvaltningen blir säkrare och mera effektiv. I förevarande proposition föreslås nu bestämmelserna i ämnet ändrade så, att landskommuns hela ekonomiska förvaltning skall kunna sammanföras till kommunalnämnden utan att kommunen därför behöver anställa tjänstemän. Beslut om centralisering skall icke längre stadfästas av Kungl. Maj:t utan införas i reglementet för kommunalnämnden, vilket skall fastställas av länsstyrelsen. Fattigvårdsstyrelse och barnavårdsnämnd skola få befogenhet att till kassaförvaltare även utse personer som ej tillhöra styrelsen eller nämnden. Propositionens nu förevarande förslag överensstämmer i huvudsak med det av kommunallagskommittén framlagda förslaget. Mot detta ha några erinringar ej framställts under remissbehandlingen. Jämväl utskottet finner det i propositionen framlagda förslaget ändamålsenligt, varför utskottet får tillstyrka detsamma. Vidare finner sig utskottet böra understryka betydelsen av att normalreglementen för kommunalnämnden i kommuner med centraliserad medelsförvaltning upprättas i samråd med de mellankommunala förbunden.

Lagstiftningens ikraftträdande m. m.

Departementschefen har rörande tidpunkten för den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande anfört bl. a.:

Kommittén har föreslagit, att ändringarna i kommunallagarnas bestämmelser om **borgerlig primärkommuns kompetens** och om kvalificerad majoritet skola träda i kraft den 1 juli 1948. Vid

remissbehandlingen ha erinringar häremot framställtts endast såvitt angår den kvalificerade majoriteten. I några yttranden har med hänsyn till den särskilda risken för förhastade beslut på stämmorna, mot vilka beslut reglerna om kvalificerad majoritet vore av värde som garanti, ifrågasatts, om icke avskaffandet av dessa regler borde ske först samtidigt med den nya kommunindelningens ikraftträdande. Denna synpunkt kan som tidigare antytts sägas ha ett visst berättigande. Förut har ju som särskilt skäl för upphävande av bestämmelserna om kvalificerad majoritet åberopats att fullmäktige i och med kommunindelningsreformen sannolikt komma att bli obligatoriska i samtliga landskommuner. Emellertid synas de övriga skäl, som tala för undanröjande av kravet på kvalificerad majoritet, vara så tungt vägande, att det icke är motiverat att enbart av berörda anledning låta anstå med ikraftträdandet. Jag ansluter mig alltså härutinnan helt till kommittén och förordar att ifrågavarande lagändringar skola träda i kraft den 1 juli 1948.

Beträffande tidpunkten för ikraftträdandet av övriga lagändringar vilka avse antalet fullmäktige i de borgerliga kommunerna samt landskommunernas medelsförvaltning har kommittén funnit att densamma borde anpassas efter tidpunkten för ikraftträdandet av de indelningsändringar, som föranledas av den kommunala nyindelningsreformen. De nya reglerna om fullmäktiges antal borde nämligen kunna tillämpas redan vid de första valen för de nya kommunerna. Dessa val måste äga rum året innan det årsskifte då indelningsändringarna börja tillämpas, för att de nya kommunerna skulle få tillräcklig tid att organisera sig, eventuellt under förra hälften av detta år. Och de ändrade bestämmelserna om centralisering av medelsförvaltningen borde träda i kraft i så god tid före kommunindelningsreformen, att de nya kommunernas organisering kan ske med tillämpning av dessa bestämmelser. På anförda skäl och med utgångspunkt från att ändringarna i den kommunala indelningen skola träda i kraft den 1 januari 1950 har kommittén föreslagit, att nu ifrågavarande lagändringar skola träda i kraft den 1 januari 1949.

Jag delar kommitténs uppfattning, att de huvudsakligen av kommunindelningsreformen påkallade ändringarna i gällande bestämmelser om fullmäktiges antal och om den kommunala medelsförvaltningen böra träda i kraft ett år före den tidpunkt, då indelningsändringarna skola börja tillämpas. Sistnämnda tidpunkt kan emellertid ännu ej med bestämdhet fastställas. Jag vill därför föreslå, att det överlämnas åt Kungl. Maj:t att då så kan ske bestämma dagen för ifrågavarande lagändringars ikraftträdande.

Några särskilda övergångsbestämmelser har departementschefen icke funnit erforderliga.

I likalydande *motionerna* I: 281 av herr *Anderberg* och II: 436 av herr *Mattsson m. fl.* har på anförda skäl yrkats att riksdagen vid behandlingen av förevarande proposition ville besluta att tidpunkten för ikraftträdandet av de lagändringar, som äga samband med det framlagda förslaget om landskommunernas medelsförvaltning, måtte sättas till den 1 juli 1948 och ej — såsom Kungl. Maj:ts förslag innebär — till den dag Konungen förordnar.

Utskottet. På de av departementschefen anförda skälen tillstyrker utskottet, att de i propositionen föreslagna ändringarna i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet träda i kraft den 1 juli 1948. Utskottet får vidare förorda, att genomförandet av det framlagda förslaget rörande antalet fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna anpassas efter tidpunkten för ikraftträdandet av de indelningsändringar, som föranledas av den kommunala nyindelningsreformen; Kungl. Maj:t bör alltså få bestämma dagen för ikraftträdandet. Enligt propositionen skulle motsvarande gälla jämväl i fråga om de föreslagna bestämmelserna om centralisering av medelsförvaltningen. Det måste emellertid anses vara ett betydande intresse, att framförallt de kommuner, som icke beröras av kommunindelningsreformen, beredas möjlighet att, därest de så finna lämpligt, utan dröjsmål begagna de nya formerna för medelsförvaltningen. I anslutning till vad som anförts i motionerna I: 281 och II: 436 får utskottet därför förorda, att bestämmelserna i ämnet träda i kraft redan den 1 juli 1948. Utskottet har utarbetat härav betingade jämkningar i övergångsbestämmelserna till de framlagda förslagen om vissa ändringar i lagen om kommunalstyrelse på landet samt i fattigvårds- och barnavårdslagarna.

Under hänvisning till vad i det föregående anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts förevarande proposition ej kunnat i oförändrat skick bifallas, i anledning av sagda proposition samt motionerna I: 281 och II: 436 för sin del ville antaga följande, såsom *utskottets förslag*¹ betecknade

1) Förslag

till

L a g

angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

Härigenom förordnas, *dels* att 23 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet skall upphöra att gälla, *dels ock* att 3 och 30 §§.

¹ Utskottets och Kungl. Maj:ts i propositionen intagna förslag överensstämmer med varandra utom i fråga om övergångsbestämmelserna till de med 1), 6) och 7) betecknade lagförslagen.

44 § 1 och 3 mom. samt 87 och 88 §§ samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse.)

3 §.

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *gemensamma ordnings- och hus-hållningsangelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningssskoleväsendet* är särskilt stadgat.

30 §.

Kommunalfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20,

kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25,

kommun med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30, samt kommun med över 10 000 invånare utser 25—40.

Kommunalstämman besluter, — — — ofördröjligen underrättas.

44 §.

1 mom. Kommunalnämnden tillhör — — — inom kommunen.

I kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må reglemente utfärdas för kommunalnämnden. Sådant reglemente skall efter förslag av kommunalfullmäktige fastställas av länsstyrelsen.

3 mom. Kommun, där kommunal-

(Utskottets förslag.)

3 §.

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vissa kommunala angelägenheter* är särskilt stadgat.

30 §.

Kommunalfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—30,

kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 20—35, samt

kommun med över 5 000 invånare utser 25—40.

44 §.

3 mom. *Kommun må antaga reglemente för kommunalnämnden. Sådant reglemente skall fastställas av länsstyrelsen. I reglementet må förordnas, att den medelförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende om-*

(Nuvarande lydelse.)

fullmäktige finnas, må, därest det med hänsyn till särskilda omständigheter prövas lämpligt, besluta, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende handhavas i annan ordning. Sådant beslut skall underställas prövning av Konungen, som äger fastställa reglemente för förvaltningen.

Kommunen må ock besluta sammanföra sålunda ordnad medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före sådant beslut skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet; och skall i öfrigt i fråga om beslutet vad i första stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

(Utskottets förslag.)

händerhavas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning.

I reglementet må tillika förordnas om sammanförande av kommunalnämndens medelsförvaltning, evad den handhaves på sätt i första stycket är stadgat eller ej, och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Före beslut härom skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet.

87 §.

Har Konungen — — — i hälsovårdsstadgan är föreskrivet om stad,

skall området utgöra ett municipalsamhälle, som äger att oberoende av kommunen i övrigt själv vårda alla gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, som föranledas av de i sådant förordnande avsedda föreskrifternas tillämpning inom samhället. Vad nu är sagt skall, oberoende av sådant förordnande, gälla om köping, som ej utgör egen kommun, i avseende å tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

Ej må — — — — — särskilt municipalsamhälle.

87 §.

skall området utgöra ett municipalsamhälle, som äger att oberoende av kommunen i övrigt själv vårda alla angelägenheter, som föranledas av de i sådant förordnande avsedda föreskrifternas tillämpning inom samhället. Vad nu är sagt skall, oberoende av sådant förordnande, gälla om köping, som ej utgör egen kommun, i avseende å tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

(Nuvarande lydelse.)

88 §.

För municipalsamhälle skall i avseende å dess särskilda *ordnings- och hushållningsangelägenheter* vad i denna lag är stadgat äga motsvarande tillämpning, med iakttagande dock av följande:

a) i stället — — — — — — — — — — längre tid.

(Utskottets förslag.)

88 §.

För municipalsamhälle skall i avseende å dess särskilda *angelägenheter* vad i denna lag är stadgat äga motsvarande tillämpning, med iakttagande dock av följande:

Denna lag träder i kraft såvitt angår 30 § den dag Konungen förordnar samt i övrigt den 1 juli 1948.¹

2) Förslag

till

L a g

angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.

Härigenom förordnas, *dels* att 27 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad skall upphöra att gälla, *dels ock* att 3 och 10 §§ samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse.)

3 §.

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

Angående vården om kyrkliga *angelägenheter* samt *folk- och fortsättningskoleväsendet* är särskilt stadgat.

(Utskottets förslag.)

3 §.

Stadskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vissa kommunala angelägenheter* är särskilt stadgat.

¹ Kungl. Maj:ts förslag:

Denna lag träder i kraft såvitt angår 30 § samt 44 § 1 och 3 mom. den dag Konungen förordnar samt i övrigt den 1 juli 1948.

(Nuvarande lydelse.)

10 §.

Stadsfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

stad med 2 000 invånare eller därunder utser 15—20,

stad med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 15—25,

stad med över 5 000 till och med 10 000 invånare utser 20—30,

stad med över 10 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Allmänna rådstugan — — — — — ofördröjligen underrättas.

(Utskottets förslag.)

10 §.

Stadsfullmäktiges antal bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda, att

stad med 2 000 invånare eller därunder utser 15—30,

stad med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 20—35,

stad med över 5 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40,

stad med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50, samt

stad med över 40 000 invånare utser 45—60.

Denna lag träder i kraft såvitt angår 10 § den dag Konungen förordnar samt i övrigt den 1 juli 1948.

3) Förslag

till

L a g

angående upphävande av 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, att 20 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om församlingstyrelse och 21 § 2 mom. lagen den 6 juni 1930 om församlingstyrelse i Stockholm skola upphöra att gälla från och med den 1 juli 1948.

4) Förslag

till

L a g

angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 (nr 349)
om landsting.

Härigenom förordnas, att 33 § 2 mom. lagen den 20 juni 1924 om landsting skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Nuvarande lydelse.)

33 §.

2 mom. Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än i 8 § 2 mom. sägs;

b) medgivande, varom i 17 § 1 mom. tredje stycket sägs;

c) beslut enligt 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag;

d) påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år;

e) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

f) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

g) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, eller ingående av borgen;

h) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet.

(Utskottets förslag.)

33 §.

2 mom. Till beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, då beslutet avser följande ämnen:

a) beslut om bildande av valkrets med mindre folkmängd än i 8 § 2 mom. sägs;

b) medgivande, varom i 17 § 1 mom. tredje stycket sägs;

c) beslut enligt 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli
1948.

5) Förslag

till

L a g

angående ändring i lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, dels att 26 § 2 mom. lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm skall upphöra att gälla, dels ock att 3 § samma lag skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Nuvarande lydelse.)

3 §.

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

Angående vården om kyrkliga *angelägenheter samt folk- och fortsättningskoleväsendet* är särskilt stadgat.

(Utskottets förslag.)

3 §.

Kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina *angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående *vissa kommunala angelägenheter* är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1948.

6) Förslag

till

L a g

angående ändrad lydelse av 14 § lagen den 14 juni 1918 (nr 422) om fattigvården.

Härigenom förordnas, att 14 § lagen den 14 juni 1918 om fattigvården skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse.)

14 §.

(Utskottets förslag.)

14 §.

Fattigvårdssamhälle utser — — — — — till ledamöter.

Uppgift å — — — — — i länskungörelserna.

(Nuvarande lydelse.)

(Utskottets förslag.)

Äro både — — — — — för tillfället.

Fattigvårdsstyrelsen utser inom sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig.

Fattigvårdsstyrelsen utser inom *eller utom* sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1948.¹

7) Förslag

till

L a g

om ändrad lydelse av 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361).

Härigenom förordnas, att 8 § 1 mom. barnavårdslagen den 6 juni 1924 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse.)

(Utskottets förslag.)

8 §.

8 §.

1 mom. Kommun, där — — — — — till barnavårdsman.

Uppgift å — — — — — i länskungörelserna.

Äro både — — — — — för tillfället.

Nämnden utser inom sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig.

Nämnden utser inom *eller utom* sig för varje år en kassaförvaltare, därest ej kommunens förvaltning ordnats på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1948.¹

¹ Kungl. Maj:ts förslag:

Denna lag träder i kraft den dag Konungen förordnar.

B) att motionerna

- a) I: 332 och II: 493,
- b) I: 333 och II: 494,
- c) I: 334 och II: 492,
- d) I: 335 samt
- e) II: 495,

i den mån de icke blivit besvarade genom vad utskottet ovan under A) hemställt, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 27 maj 1948.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande vid behandlingen av frågan om borgerlig primärkommuns kompetens

från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson*, Karl August Johanson, Herlitz, Elmgren*, Mattsson, Gustavson, Bror Nilsson*, Englund*, Thun* och Damström;

från andra kammaren: herrar Hallén, Thorell, Fast*, Pettersson i Norregård, Nilsson i Göteborg, Kyling, Spångberg, Håstad, Jonsson i Haverö och Larsson i Stockholm.

Närvarande vid behandlingen av frågan om kvalificerad majoritet

från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson*, Karl August Johanson, Herlitz, Elmgren*, Mattsson, Gustavson, Bror Nilsson*, Englund*, Thun* och Damström;

från andra kammaren: herrar Hallén, Thorell, Pettersson i Norregård, Kyling, Spångberg, Håstad, Jonsson i Haverö, Larsson i Julita och Larsson i Stockholm.

Närvarande vid behandlingen av förslaget i övrigt

från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson*, Herlitz, Elmgren*, Mattsson, Gustavson, Hällgren, Sandberg, Bror Nilsson, Englund* och Damström;

från andra kammaren: herrar Hallén, Thorell, Pettersson i Norregård, Nilsson i Göteborg, Norén, Kyling, Spångberg, Håstad, fru Svedberg och herr Larsson i Stockholm.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

1) av herrar *Herlitz, Gustavson, Bror Nilsson, Thorell, Pettersson* i Norregård, *Kyling* och *Håstad*, som anfört följande:

a) *Kommunernas kompetens*. Den fortskridande samhällsutvecklingen skapar ovedersägligen ett behov av ökad rörelsefrihet för kommunerna. Detta behov har redan i avsevärd omfattning tillgodosetts av rättspraxis; tolkningen av kommunallagarnas kompetensbestämmelser har påtagligen rönt stark inverkan av ändrade uppfattningar om vad som utgör naturliga föremål för kommunal verksamhet. Vi räkna i första hand med att denna utveckling skall fortgå och kravet på ökad rörelsefrihet därigenom till icke oväsentlig del tillgodoses. I den mån utvecklingen i rättspraxis icke är tillfyllest, är det naturligt att lagstiftningen, hädanefter såsom hittills, ingriper för att, på områden där hinder möta mot en naturlig utveckling, vidgar ramen för kommunernas kompetens. Behov av sådan lagstiftning hava på vissa områden givit sig till känna. I överensstämmelse med vad som anförts i motionerna av herr *Domö* m. fl. (I: 332 och II: 493), herr *Sundelin* m. fl. (I: 335) samt herr *Rubbestad* m. fl. (II: 492 och I: 334) anse vi det önskvärt att dessa lagstiftningsspörsmål bliva föremål för utredning.

Vi kunna däremot icke ansluta oss till utskottsmajoritetens mening, att kommunallagarnas kompetensbestämmelser böra ersättas av regler om att kommunen äger handhava »sina angelägenheter».

En sådan förändring är för det första ägnad att leda till stor osäkerhet om gränserna för kommunernas befogenheter. Man övergiver den ganska säkra grundval som skapats genom en långvarig rättspraxis, vilken i viktiga hänseenden giver besked om vad som är tillåtet och icke tillåtet. I dess ställe sättes en ny formel, som i och för sig är blottad på sakligt innehåll och vars innebörd ej heller klargöres genom allmänna uttalanden om att »allmänintresset» skall fälla utslaget. I verkligheten överlämnas härigenom åt rättspraxis att efter eget bedömande utstaka de nya gränslinjerna.

Olägenheterna avhjälpas ej genom den av departementschefen och utskottsmajoriteten tillämpade metoden att genom motiveringsuttalanden söka skapa större klarhet. En sådan lagstiftningsform ingiver stora betänkligheter. Medborgare och myndigheter hava berättigade anspråk på att statsmakterna i klarare form skola giva sin vilja till känna, i synnerhet i spörsmål som äro av så fundamental betydelse för vår kommunalstyrelses utveckling. Det är icke tilltalande, att kommunalmännen skola vara hänvisade att hämta besked om gällande rätt genom en sammanställning av ett sakkunnigutlåtande, en proposition och ett utskottsbetänkande och — vad värre är — att de framdeles få söka ledning i ännu svårtillgängligare källor. Ovisst är vilken betydelse motiveringsuttalanden komma att få för rätts-

praxis. Regeringsrätten är skyldig att utveckla en praxis, som utmärkes av sammanhang och följdriktighet. Det är icke säkert att den från denna utgångspunkt kan godtaga alla de uttalanden i skilda frågor, som förekomma i förarbetena. Departementschefen hävdar visserligen principiellt, att vissa »allmänna principer» skola vara vägledande och betraktar sina uttalanden i skilda spörsmål såsom härledda ur sådana, icke bestämda av »rent praktiska synpunkter med bortseende från de allmänna grundsatserna» (s. 77). Vi hava icke kunnat finna, att uttalandena alltigenom ha ett sådant inre sammanhang. Yttermera bör anmärkas, att de gjorda uttalandena flerstädes — bl. a. på mycket viktiga punkter — äro svävande och svårtolkade.

Innebörden av den lagstiftning, som utskottsmajoriteten förordar är sålunda i mångt och mycket oviss. Det är ett steg ut i det okända som skall tagas. Uppenbart synes emellertid vara, att steget är mycket långt. Det finnes visst fog för det under förarbetena gjorda uttalandet att varje begränsning av kommunernas befogenheter kommer att försvinna. Särskilt är det oss angeläget att framhålla, att verkningarna av förändringen komma att sträcka sig långt utöver de områden som berörts i förarbetena och sålunda nu svårligen kunna överblickas. På en punkt av grundläggande betydelse ge departementschefens och utskottsmajoritetens uttalanden anledning till allvarliga erinringar. Det är i och för sig tacknämligt att de i princip uttalat sig mot att kommunerna skulle få frihet att utanför den egentliga socialvårdens område driva en understödjande verksamhet (prop. s. 74). Men värdet av detta uttalande förtages helt av vissa därtill knutna förbehåll. Understödsverksamhet bör, heter det, tillåtas på »vissa områden där bidragens karaktär av understöd icke är särskilt påtaglig och där det allmänna intresset av kommunal verksamhet är betydande». »Jag syftar», säges det, »speciellt (kurs. här) på bidrag till enskilda för elektrifieringsändamål.» Elektrifieringen är sålunda blott ett exempel på verksamhetsgrenar, där kommunerna skola få ingripa i understödjande syfte. Och det är tydligt, att understödsverksamhet med samma skäl kan, nu eller framdeles, ifrågakomma på många andra områden.

Vi kunna sålunda icke finna annat än att man med det av utskottsmajoriteten förordade förslaget på ett betänkligt sätt frångår den för svensk kommunalstyrelse grundläggande och grundväsentliga principen att den skall bygga på frihet under lag, inom något så när klara, av lag utstakade gränser för verksamheten. En sådan förändring kan icke vara till fromma för en sund kommunalstyrelse.

b) *Kvalificerad majoritet.* Reglerna om kvalificerad majoritet för vissa kommunala beslut hava sin motivering i det obestriddiga faktum, att det mångestädes inom kommunerna föreligger bestämda motsättningar mellan olika samhällsgrupper, de må nu vara bestämda av skilda politiska

åskådningar, olika ekonomiska intressen, bosättning inom olika delar av kommun eller andra omständigheter. Där sådana motsättningar föreligga, är det av betydelse, att icke i viktiga angelägenheter beslut fattas av knappa majoriteter under starkt motstånd från minoriteten. Den förestående kommunindelningsreformen ger särskild aktualitet åt dessa synpunkter. I nybildade kommuner är en sådan hänsyn till minoriteternas berättigade intressen, på vilken gällande lagstiftning vilar, i särskilt hög grad påkallad. I fråga om de skäl, som i övrigt kunna anföras för bibehållande av den kvalificerade majoriteten, få vi hänvisa dels till den vid sakkunnigutlåtandet fogade reservationen, dels till motionerna av herr Domö m. fl. (I: 332 och II: 493), herr Rubbestad m. fl. (II: 492 och I: 334) samt herrar Persson i Svensköp och Ståhl (II: 495).

Utän olägenhet synes oss visserligen en del av de nu gällande bestämmelserna om kvalificerad majoritet kunna bortfalla. Vi förorda sålunda dess avskaffande beträffande beslut om anslag i kommuner, där skattetrycket nått en viss höjd, om införande av särskild ordning för medelsförvaltningen i landskommun, om efterskänkande av oguldna kommunalutskylder samt, vad landstingen angår, beträffande beslut om påläggande av avgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år. Men av väsentlig betydelse äro enligt vår mening reglerna om kvalificerad majoritet för beslut om avhändande och inköp av fastighet, om anslag till nytt ändamål och behov samt om upplåning och borgen. Med stöd av vad nu anförts få vi hemställa,

1) att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 140 samt motionerna I: 281, I: 332 och II: 493, I: 333 och II: 494, I: 334 och II: 492, I: 335 samt II: 495 måtte för sin del antaga de av konstitutionsutskottet tillstyrkta lagförslagen med den ändring, att 3, 87 och 88 §§ lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet, 3 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad samt 3 § lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm bibehållas i nu gällande lydelse samt att följande lagrum erhålla nedan angivna lydelse:

Lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

23 §.

- 2 mom. För beslut — — — — eller behov;
- c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; eller
- d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.

27 §.

2 mom. För beslut — — — — eller behov;

c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; eller

d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse.

20 §.

2 mom. För beslut — — — — eller behov;

c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; eller

d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm.

21 §.

2 mom. För beslut — — — — eller behov;

c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; eller

d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

Lagen den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting.

33 §.

2 mom. Till beslut — — — — anslag för dylikt företag;

d) beviljande av anslag till nya ändamål eller behov;

e) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning;

f) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, eller ingående av borgen;

g) avhändande av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet.

Lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.

26 §.

2 mom. För beslut — — — — eller behov;

c) beviljande av anslag, vartill medel skola anskaffas genom upplåning; eller

d) upptagande eller förnyande av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av tiden för erhållet låns återbetalande.

2) att riksdagen i anledning av motionerna I: 332 och II: 493, I: 334 och II: 492 samt I: 335 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 så-

dana ändringar i byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningen, som kunna befinnas erforderliga till undanröjande av hinder för erforderlig och önskvärd kommunal verksamhet på ifrågavarande områden.

2) av herr *Englund*, som anfört:

Fog synes föreligga för viss utvidgning av primärkommunernas nuvarande kompetensområde. Under senare tid ha kommunerna emellertid på några håll visat benägenhet att utsträcka sin ekonomiska aktivitet till vissa områden av utpräglat kontroversiell natur, exempelvis till ekonomiska åtgärder för att åstadkomma hotell med spritutskänkning i förut av sådan utskänkning oberörda kommuner eller för inrättande av kommunala dansbanor. Medlemmar av kommunen, som ogilla förekomsten av sådana anordningar inom kommunen, måste givetvis som regel finna sig i ett kommunalt majoritetsbeslut, som lämnar utrymme för enskild eller annan juridisk person än kommunen att inrätta eller ekonomiskt understödja sådan företagsamhet. Men de kunna med fog hävda, att kommunens ekonomiska verksamhet gjorts för vidsträckt i det ögonblick kommunen erhåller befogenhet att för att främja anordningar i detta för dem främmande syfte beskatta också dem. Det hade därför varit angeläget att bestämmelserna om den primärkommunala kompetensen erhållit en sådan avfattning, att det varit uppenbart att dylika kontroversiella uppgifter falla utanför denna kompetens.

Över huvud framstår det sätt, på vilket bestämningen av denna kompetens utformats genom lagförslaget och dess motivering, som otillfredsställande. Kommunallagskommittén och departementschefen ha menat, att man genom att hänvisa till det *allmänna* intresset i stället för det *gemensamma* skulle nå fram till en kvalitativ bestämning i stället för den nuvarande kvantitativa bestämningen av denna kompetens. Denna mening är knappast välgrundad. Det allmänna intresset är lika kvantitativtpräglat som det gemensamma och ger lika litet någon kvalitativ vägledning.

Den obestriddliga svårigheten att i en ur olika synpunkter tillfredsställande allmänformel fånga det begreppsmässigt gemensamma hos de verksamhetsområden, om vars införlivning i den primärkommunala kompetensen man är ense, borde ha föranlett, att man till stöd för den kommande rättsutvecklingen i praxis i den grundläggande regeln om den kommunala kompetensen utöver en dylik allmänformel hade inrymt en exemplifierande uppräknings hämtad från det kommunala arbetets huvudområden. Intill dess att ett ur dessa synpunkter mera tillfredsställande lagförslag framlagts för riksdagen, måste jag förorda ett bibehållande av nuvarande bestämmelser i förevarande avseende.

I fråga om den kvalificerade majoriteten instämmer jag i det yrkande som i annan reservation till detta utlåtande ställts av herr *Herlitz* m. fl.