

Nr 21

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändrad lydelse av 79 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753).

Till konstitutionsutskottet har båda kamrarna den 29 oktober 1959 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 172, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 16 oktober 1959, föreslagit riksdagen att antaga nedan intagna förslag till lag om ändrad lydelse av 79 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753).

I propositionen föreslås i huvudsak, att reglerna i kommunallagen om bildande av municipalsamhälle anpassas till den ordning, som gäller för förvaltning av kommunala ordnings- och hälsovårdsangelägenheter efter ikraftträdandet av allmänna ordningsstadgan och den nya hälsovårdsstadgan.

Under 1800-talets senare hälft började särskild lagstiftning, i första hand gällande städerna, komma till stånd beträffande ordnings-, byggnads- och brandväsen samt hälsovård. Hälsovårdsstadgan gällde hela landet men upptog särskilda avdelningar för land och stad. Ordningsstadgan, byggnadsstadgan och brandstadgan var avsedda blott för städerna, men i dem öppnades möjlighet att genom särskilt förordnande av länsstyrelsen, vilket skulle fastställas av Kungl. Maj:t, bringa stadgornas bestämmelser i tillämpning i tätorter på landet. I samband med sådant förordnande skulle också bestämmas vilka styrelser eller myndigheter som skulle i orten fullgöra vad som enligt vederbörande stadga ålåg lokalmyndighet i stad. Under de närmaste årtiondena efter dessa s. k. stadsstadgors tillkomst fastställde Kungl. Maj:t förordnande om deras tillämpning för ett avsevärt antal områden på landsbygden. De bestämmelser, som därvid meddelades rörande förvaltningen av uppgifterna, var skiftande. Bl. a. denna oenhetlighet föranledde behov av särskild lagstiftning i ämnet. Sådan kom till stånd år 1898. Den innehöll bestämmelser om municipalsamhällen, vilka var specialkommuner, tillskapade såsom förvaltningsenheter för vården av stadsstadgorna inom områden på landet, som ej utgjorde egna kommuner. För uppkomsten av municipalsamhälle fordrades enligt denna lagstiftning, som hade formen av ett tillägg till förordningen om kommunalstyrelse på lan-

Bihang till riksdagens protokoll 1959. 5 saml. 2 avd. Nr 21

det, endast att Kungl. Maj:t fastställde förordnande, att stadsstadga skulle vara tillämplig för område på landet, som ej utgjorde egen kommun. Lagen fick emellertid sådan utformning att även område, beträffande vilket Kungl. Maj:t före lagändringens ikraftträdande meddelat sådan fastställelse, skulle vara att anse som municipalsamhälle.

Den genom 1898 års lagstiftning tillskapade ordningen för bildande av municipalsamhälle, enligt vilken sådant automatiskt uppkom vid Kungl. Maj:ts förordnande om tillämpning av stadsstadga, bibehölls i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet. Det må anmärkas att 1930 års kommunallagstiftning huvudsakligen innefattade en formell författningsrevision.

Nu gällande bestämmelser om bildande av municipalsamhälle finnes i 79 § *kommunallagen den 18 december 1953*. För att sådan samhällsbildning skall komma till stånd fordras att Konungen förordnat, att för område på landet, som ej utgör egen kommun, skall lända till efterrättelse ordningsstadgan för rikets städer eller vad om stad är föreskrivet i byggnadslagen och byggnadsstadgan, i brandlagen och brandstadgan eller i hälsovårdsstadgan, d. v. s. bestämmelserna i någon av de fyra s. k. stadsstadgorna. Sådant förordnande medför emellertid icke i och för sig att området bildar ett municipalsamhälle. Härför fordras nämligen ytterligare ett beslut av Konungen av innehåll att området skall utgöra ett municipalsamhälle, som äger att oberoende av kommunen i övrigt självt vårda de angelägenheter, som föranledes av tillämpningen av den stadsstadga, vars bestämmelser enligt det grundläggande beslutet skall gälla för området. Det för municipalsamhällets uppkomst avgörande beslutet får meddelas endast om särskilda skäl föreligger därtill. Municipalsamhällets kompetens framgår av innehållet i sistnämnda beslut.

Vid tiden för kommunallagens tillkomst gällde, såvitt nu är i fråga, ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 och hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919.

Den gamla ordningsstadgan gällde endast städerna. Enligt stadgans § 30 kunde den emellertid i tillämpliga delar bli gällande även för köping, hamn, fiskeläge och annat ställe med större sammanträngd befolkning, när länsstyrelsen beslutat därom och Kungl. Maj:t fastställt beslutet. Den nya ordningsstadgan den 14 december 1956, som trätt i kraft den 1 januari 1958, gäller däremot riket i dess helhet. I stadgan finnes emellertid vissa särbestämmelser, som tar sikte på tätorternas särskilda förhållanden. Tillämpningen av dessa bestämmelser för visst område är emellertid icke beroende av dettas karaktär av stad eller annan samhällsform, ej heller av särskilt förordnande.

I samband med att allmänna ordningsstadgan antogs genomfördes emellertid en ändring i 11 § *lagen om införande av kommunallagen* av innehåll att Konungen, om särskilda skäl föreligger därtill, kan besluta att område på landet, som ej utgör egen kommun, skall utgöra ett municipalsamhälle

för vården av de angelägenheter, som föränledes av allmänna ordningsstadgans tillämpning. De municipalsamhällsbildningar som kan uppkomma till följd av detta stadgande har i viss mån en annan karaktär än de som tidigare uppkommit. Det blir nämligen icke här fråga om tillämpning av bestämmelser i en viss del av en kommun, vilka icke gäller i återstoden av denna, utan municipalsamhällsbildningen innebär i dessa fall en uppdelning på flera organ i kommunen av en förvaltning, som avser tillämpningen av *samma* bestämmelser. I lagen är icke reglerat om vid allmänna ordningsstadgans ikraftträdande bestående municipalsamhällen, som förvaltar uppgifter enligt ordningsstadgan för rikets städer, skall kvarstå som särskilda kommunala förvaltningar för ordningsuppgifter även efter sistnämnda stadgas ikraftträdande.

Hälsovårdsstadgan av 1919 upptar i särskilda kapitel bestämmelser för stad och bestämmelser för landet. I 34 § öppnas emellertid möjlighet att göra stadsbestämmelserna tillämpliga även för köping, hamn, fiskeläge eller annat ställe med större sammanträngd befolkning, varvid — liksom enligt ordningsstadgan för rikets städer — länsstyrelsens beslut och Kungl. Maj:ts fastställelse därav fordras. Den nya hälsovårdsstadgan, som träder i kraft den 1 januari 1960, gör däremot ingen formell skillnad på stad och land. Även denna stadga upptar emellertid särskilda bestämmelser för tätorterna, men för dessa bestämmelsers tillämpning är det icke avgörande att området är stad eller utgör någon annan förvaltningsform för tätbebyggt samhälle. Ej heller är bestämmelsernas tillämplighet beroende av att förordnande därom meddelas.

Antagandet av den nya hälsovårdsstadgan föränledde icke någon ändring i kommunallagens promulgationslag, motsvarande den som företogs vid allmänna ordningsstadgans tillkomst. Municipalbildning för förvaltning av hälsovårdsuppgifter enligt nya hälsovårdsstadgan kan sålunda icke ifrågakomma.

Den 1 oktober 1959 bestod 26 municipalsamhällen, samtliga belägna inom Göteborgs och Bohus län, med förvaltningsuppgifter enbart enligt hälsovårdsstadgan. Av dessa samhällen hade 10 omhänderhaft jämväl förvaltningsuppgifter enligt ordningsstadgan för rikets städer vid tiden för allmänna ordningsstadgans ikraftträdande. För förvaltning av hälsovårdsangelägenheter jämte byggnads- och brandangelägenheter eller endera av dessa fanns den 1 oktober 1959 60 municipalsamhällen. Totala antalet municipalsamhällen uppgick då till 93.

Departementschefen framhåller att det är önskvärt att bringa lydelsen av 79 § kommunallagen i överensstämmelse med den senare tillkomna lagstiftningen på ordnings- och hälsovårdsområdet. Även andra skäl talar emellertid enligt departementschefen för en lagändring. Det har sålunda visat sig att med nu gällande lydelse tveksamhet uppkommit rörande de

municipalsamhällets ställning, som med stöd av tidigare kommunalrättslig reglering bildats för att förvalta ordningsangelägenheter enligt ordningsstadgan för rikets städer, och det kan förutses att motsvarande tveksamhet efter den nya hälsovårdsstadgans ikraftträdande kan komma att råda rörande municipalsamhällen, som bildats för att omhänderha hälsovårdsuppgifter enligt den nuvarande hälsovårdsstadgans stadsbestämmelser och dessas föregångare.

Departementschefen behandlar här efter spörsmålet om sådana bestämmelser i fortsättningen bör finnas, som möjliggör municipalbildning för förvaltning av ordnings- och hälsovårdsangelägenheter. Departementschefen anför härom: »Vid besvarandet av denna fråga måste beaktas att utvecklingen sedan lång tid tillbaka tydligt visat, att den kommunala verksamheten kan bedrivas ändamålsenligt och effektivt endast om kommunen har sådan storlek, att den kan bygga upp en kvalificerad förvaltning och har ekonomiska resurser för att kunna fullfölja förvaltningsuppgifterna. Municipal samhällsbildning innebär en splittring av kommunens resurser och påverkar sålunda ogynnsamt förutsättningarna för den kommunala förvaltningen. Insikten om sambandet mellan kommunens storlek och dess förmåga att effektivt handha förvaltningen av de kommunala uppgifterna ledde till den stora kommunindelningsreformen i början av 1950-talet och har på det begränsade område, som förvaltningen genom municipalsamhällen innefattar, kommit till uttryck däri, att under senare år ett förhållandevis stort antal sådana samhällen upplöstes efter framställning från samhällenas styrelse. Bakom denna tendens ligger en ökad benägenhet hos landskommunerna att sörja även för lätorternas särskilda behov i medvetande om tätorternas betydelse för kommunen i dess helhet. Den ändrade synen på ändamålsenligheten av att bilda municipalsamhällen kom vidare till uttryck vid tillkomsten av 1953 års kommunallag, i det man i denna uppställde kravet på att särskilda skäl skulle föreligga för att ett nytt municipalsamhälle skulle få bildas. Det framgår av de uttalanden som härvid gjordes, att man ansåg tiden börja mogna för en avveckling av municipalsamhällsinstitutionen över huvud taget; man var emellertid icke beredd att då taga slutlig ställning till frågan. De erfarenheter som gjorts sedan 1953 jävar i intet avseende riktigheten av den kritiska inställning till municipalsamhällsinstitutionen, som då kom till uttryck. Anledning har emellertid saknats för statsmakterna att ånyo pröva frågan i hela dess vidd. Endast på ett begränsat område, nämligen i fråga om den kommunala förvaltningen av ordningsangelägenheter enligt allmänna ordningsstadgan, har ett ställningstagande av statsmakterna blivit aktuellt. Vid ordningsstadgans tillkomst år 1956 gick man emellertid ej in på de principiella frågorna utan inskränkte sig till att genom en ändring i kommunallagens promulgationslag möjliggöra framtida municipalsamhällsbildning på ordningsområdet på samma restriktiva villkor, som gäller för sådan samhällsbildning i övrigt.

och under framhållande av att det vore fråga om en reglering övergångsvis, som i själva verket knappast torde komma att få någon praktisk betydelse. Vad som då förekom kan sålunda icke anses tyda på någon återgång till den tidigare uppfattningen om behovet av municipalsamhällen.

Med hänsyn till det sagda finner jag att utvecklingen såväl reellt som i vad det gäller lagstiftningen entydigt pekar mot en avveckling av municipalsamhällsinstitutionen. Jag anser därför att några sakliga skäl för att i 79 § kommunallagen bibehålla möjlighet att bilda municipalsamhällen för förvaltning av ordnings- och hälsovårdsangelägenheter icke föreligger.

Allmänna ordningsstadgan och den nya hälsovårdsstadgan är, såsom jag påpekat inledningsvis, så uppbyggda att något utrymme icke finnes för ett förordnande att de — i sin helhet eller i fråga om vissa avsnitt — skall gälla för ett särskilt område inom en kommun men ej i kommunen i övrigt. Uppgifterna blir därmed en angelägenhet för kommunen i dess helhet i motsats till tidigare ordning, då olika bestämmelser, till vilka särskild förvaltning anslöt sig, kunde komma att gälla i olika delar av kommunen. En annan sak är att genom lokala stadgor särskilda bestämmelser kan fastställas för skilda delar av kommunen. Dessa lokalt gällande föreskrifter föranleder emellertid ej särskild förvaltning i de kommundelar, där bestämmelserna gäller. Förvaltningen av uppgifterna är i allmänna ordningsstadgan och nya hälsovårdsstadgan reglerad på samma sätt, vare sig uppgifterna hänför sig till tätort eller till glesbygd. Med hänsyn till stadgornas uppbyggnad föreligger sålunda ej heller från formella utgångspunkter något behov av att medge municipalsamhällsbildning för förvaltning av ordnings- eller hälsovårdsangelägenheter; sådan samhällsbildning skulle endast innebära att samma förvaltningsuppgifter i en kommun lades på olika organ för olika delar av kommunen och sålunda innebära ett avsteg från principen om kommunen som förvaltningsenhet.

Det anförda torde ge vid handen att de nuvarande hänvisningarna i 79 § kommunallagen till ordningsstadgan för rikets städer och till hälsovårdsstadgans bestämmelser för stad bör utgå utan att ersättas med andra regler, som öppnar möjlighet att bilda municipalsamhälle för förvaltning av ordnings- eller hälsovårdsangelägenheter. Den genom ändringen i 11 § i kommunallagens promulgationslag år 1956 införda möjligheten till sådan samhällsbildning på ordningsområdet torde emellertid tills vidare kunna bibehållas intill dess slutlig ställning tagits till spörsmålet om en avveckling av municipalsamhällsinstitutionen över huvud taget. Jag vill emellertid betona att vad som uttalades i propositionen nr 143/1956 om att ändringen knappast torde få någon praktisk betydelse alltjämt äger giltighet.»

Härefter uttalar sig departementschefen om de municipalsamhällenas framtida ställning, vilka nu ombesörjer ordnings- och hälsovårdsangelägenheter. Han framhåller därvid bl. a. att i överensstämmelse med principen om kommunen som förvaltningsangelägenhet municipalsamhället bör

upplösas och förvaltningsuppgifterna övertagas av kommunen. Departementschefen fortsätter: »Något stöd i lag för ett avsteg från denna princip finnes nämligen icke; 11 § i kommunallagens promulgationslag tillåter endast nybildning av municipalsamhällen för förvaltning av ordningsangelägenheter enligt allmänna ordningsstadgan men medger ej att de samhällen, som bestod vid ordningsstadgans ikraftträdande, får fortsätta som sådana och därmed genombryta principen om kommunen som förvaltningsenhet. Och vad det gäller municipalsamhällen för handhavande av hälsovårdsangelägenheter finnes icke ens någon antydning om att en särförvaltning av hälsovårdsangelägenheterna inom en kommun skall kunna anordnas, sedan nya hälsovårdsstadgan trätt i kraft.

Vid nu angivna förhållanden måste ikraftträdandet av allmänna ordningsstadgan och den nya hälsovårdsstadgan anses medföra att municipalsamhällen, som bildats för vården av angelägenheter enligt ordningsstadgan för rikets städer, respektive stadsbestämmelserna i gällande hälsovårdsstadga och dessas föregångare, står utan förvaltningsuppgifter. Konsekvensen härav är att de icke kan bestå såsom municipalsamhällen.»

Slutligen behandlar departementschefen frågan om hur upplösning skall ske av de municipalsamhällen, som efter allmänna ordningsstadgans och den nya hälsovårdsstadgans ikraftträdande står utan förvaltningsuppgifter. Departementschefen anser det härvid icke vara erforderligt att Kungl. Maj:t i varje särskilt fall meddelar ett upplösningsbeslut och fortsätter:

»I anslutning till denna automatiskt skeende upplösning av äldre municipalsamhällen uppkommer emellertid den praktiska frågan, hur avvecklingen av deras förvaltning skall gå till, och det torde vara lämpligt att regler härom meddelas i detta lagstiftningsärende. Härvid torde — i överensstämmelse med vad som skett i praxis vid upplösning av municipalsamhällen genom Kungl. Maj:ts beslut — den reglering som skett av motsvarande frågor vid ändring i kommunal indelning böra göras tillämplig. I en övergångsbestämmelse bör sålunda föreskrivas att vad som är stadgat i 33 § kommunala indelningslagen skall gälla i tillämpliga delar, när municipalsamhälle upphört eller fått sina uppgifter inskränkta till följd av att ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 och hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919 upphört att gälla.»

Utskottet. Den i propositionen föreslagna lagändringen innebär borttagande ur kommunallagen av de bestämmelser, som möjliggör municipalbildning på ordnings- och hälsovårdsområdena. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen framstår det enligt utskottets mening icke längre som motiverat att på dessa områden i kommunallagen medgiva avsteg från principen om kommunen som förvaltningsenhet. Det kan under sådana förhållanden ifrågasättas, om icke även den möjlighet till municipalbildning för förvaltning av ordningsangelägenheter, vilken ges i 11 § kommunallagens promul-

gationslag, bör försvinna. Avgörande skäl synes emellertid icke finnas att nu ändra jämväl detta stadgande, även om detta såsom också departementschefen framhållit knappast torde få praktisk betydelse. Utskottet har ej heller något att erinra mot vad i propositionen föreslagits om sättet för upplösning av de municipalsamhällen, som efter allmänna ordningsstadgans och den nya hälsovårdsstadgans ikraftträdande står utan förvaltningsuppgifter. Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen, med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition, nr 172, måtte antaga följande

L a g

om ändrad lydelse av 79 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)

Härigenom förordnas, att 79 § kommunallagen den 18 december 1953 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

79 §.

Har Konungen förordnat, att för område på landet, som ej utgör egen kommun, skall lända till efterrättelse *ordningsstadgan för rikets städer* eller vad om stad är föreskrivet i byggnadslagen och byggnadsstadgan, i brandlagen och brandstadgan *eller i hälsovårdsstadgan*, må Konungen, där särskilda skäl därtill äro, besluta att området skall utgöra ett municipalsamhälle, vilket äger att oberoende av kommunen i övrigt självt vårda de angelägenheter, som föranledas av sådana bestämmelsers tillämpning inom samhället.

Har Konungen förordnat, att för område på landet, som ej utgör egen kommun, skall lända till efterrättelse vad om stad är föreskrivet i byggnadslagen och byggnadsstadgan *eller* i brandlagen och brandstadgan, må Konungen, där särskilda skäl därtill äro, besluta att området skall utgöra ett municipalsamhälle, vilket äger att oberoende av kommunen i övrigt självt vårda de angelägenheter, som föranledas av sådana bestämmelsers tillämpning inom samhället.

Ej må — — — — — särskilt municipalsamhälle.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1960.

Vad i 33 § lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning är stadgat skall gälla i tillämpliga delar, då municipalsamhälle upphört eller fått

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

sina uppgifter inskränkta till följd av att ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868 (nr 22) och hälsovårdsstadgan den 19 juni 1919 (nr 566) upphört att gälla.

Stockholm den 18 november 1959

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Torsten Andersson, Olsén*, Lundström*, Sveningsson, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson och Sörlin; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg, Magnusson i Tumhult, von Friesen*, Jonsson i Haverö*, Bark, Hammar, Andersson i Linköping, Alemyr och Svenungsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.